



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.001.04.2019
P/19/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli | P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. |
| Jednostka kontrolowana | Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, ul. Michała Oczapowskiego 10, 10-719 Olsztyn (dalej „Instytut” lub „IRS”) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Prof. dr hab. Arkadiusz Wołos, Dyrektor Instytutu od 20 września 2016 r. |
| Podstawa prawna | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| Kontroler | Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/2/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r. |

(akta kontroli str.1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – wykorzystania przez Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie środków z dotacji celowej, udzielonej przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „Minister”) na pokrycie kosztów zadania pn. „Zarybianie polskich obszarów morskich w roku 2018.” (dalej: „ZPOM”).

Ocenie podlegało wykorzystanie dotacji celowej na realizację ww. zadania, w zakresie osiągniętych efektów i rezultatów dotyczących m.in. pozyskania materiału zarybieniowego i dostarczenie go do miejsc zarybień, prowadzonego nadzoru nad przebiegiem zarybiania, badania efektywności zarybień trocią wędrówną w dwóch rzekach, tj. Wiśle i Redze. Ocenie poddano również sporządzenie kwartalnych sprawozdań z realizacji zadań oraz rozliczenia końcowego z wykonania zadania i wykorzystania dotacji.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Instytut Rybactwa Śródlądowego, działający na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych², jest państwową jednostką organizacyjną, wyodrębnioną pod względem prawnym, organizacyjnym i ekonomiczno-finansowym, posiadającą osobowość prawną. Przedmiotem działalności Instytutu jest prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, ich wdrażanie i przystosowanie do potrzeb praktyki w obszarze rybactwa śródlądowego. Badania naukowe Instytut prowadzi w dziedzinie nauk przyrodniczych, technicznych oraz w biotechnologii. Zajmuje się również kształceniem i doskonaleniem specjalistów z dziedziny rybactwa.

(akta kontroli str. 4-28)

IV. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

Instytut, poza jednym przypadkiem, prawidłowo wykorzystał dotację celową, otrzymaną w 2018 r. z budżetu państwa na finansowanie zadania „Zarybianie polskich obszarów morskich w roku 2018”, wykorzystując na ten cel 4 978,8 tys. zł

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2018 r. poz. 736, ze zm.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

(99,6% przyznanej dotacji). W wymaganym terminie zwrócono niewykorzystane środki dotacji w kwocie 21,2 tys. zł .

Instytut wykonał zakres rzeczowy ujęty w „Planie zarybiania w 2018 r.” określony przez Ministra w umowie o dotację. Prawidłowo też zorganizował nadzór nad odbiorem materiału zarybieniowego oraz miejscami zarybiania, a wykonane w tym zakresie czynności zostały odpowiednio udokumentowane. Wywiązał się również z obowiązków sprawozdawczych, przedkładając Ministrowi kwartalne sprawozdania z realizacji zadań i rozliczenie końcowe z wykonania zadań i wykorzystania dotacji.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast udzielenie zamówienia publicznego 13 dostawcom materiału zarybieniowego wybranym w trybie z wolnej ręki, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania tego trybu, określone w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej „ustawa Pzp”).

Przypadek wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem dotyczył zaś przeprowadzenia badań efektywności zarybień trocią wędrowną przy użyciu metod genetycznych w rzece Parsęcie, zamiast zgodnie z umową o dotację w rzece Redze.

V. Wyniki kontroli

Opis stanu faktycznego

1. W dniu 10 maja 2018 r. Instytut zawarł z Ministrem umowę dotyczącą przyznania dotacji celowej w kwocie 5 000 tys. zł na zorganizowanie, wykonanie i rozliczenie zadania pn. „Zarybianie polskich obszarów morskich w roku 2018.” (dalej: „umowa o dotację”). Określono w niej m.in.:

- termin realizacji zadania - do 31 grudnia 2018 r.,
- plan zarybień, w tym rodzaj materiału zarybieniowego w podziale na gatunki i sortymenty ryb ze wskazaniem miejsc zarybiania,
- koszty realizacji zadania w podziale na koszty: bezpośrednie w kwocie 4 549,5 tys. zł oraz pośrednie w kwocie 450,5 tys. zł (10% łącznej kwoty kosztów bezpośrednich), obejmujące m.in. koszty utrzymania infrastruktury administracyjno-naukowej oraz powierzchni biurowych wykorzystywanych do wsparcia realizacji obsługi zadania,
- termin zaliczenia kosztów Instytutu na rzecz realizacji zadania – od 1 stycznia 2018 r.

Na wniosek Instytutu, aneksem z dnia 13 sierpnia 2018 r., Minister dokonał zmian umowy w zakresie planu zarybiania, bez zmiany wysokości przyznanych środków finansowych. Zmiany te IRŚ uzasadnił powstaniem nadwyżki finansowej, w wyniku dostarczenia przez część hodowców mniejszych niż deklarowane ilości materiału zarybieniowego. Nadwyżkę tę przeznaczono na zakup materiału zarybieniowego troci oraz łososia. Aneksem zwiększono liczbę materiału zarybieniowego, tj.: smół troci o 23,1 tys. szt., narybek letni troci o 50 tys. szt., smół łososia o 3,8 tys. szt. i narybek letni łososia o 93,1 tys. szt.

W wyniku tych zmian, plan zarybień na 2018 r. w podziale na gatunki i sortymenty ryb, ze wskazaniem miejsca ich zarybiania przedstawiał się następująco:

- troć wędrowna – zarybienie 11 rzek dorzecza Wisły⁵ i pięciu rzek pomorskich⁶, w tym smółty (838,1 tys. szt.), narybek letni 0+ (1 990 tys. szt.), wylęg (50 tys. szt.),

⁴ Dz.U. z 2018 r., poz.1986 ze zm.

⁵ 11 rzek spośród 13 rzek dorzecza Wisły, tj.: Wisła, Drwęca, Brda, Wda, Radunia, San, Reda, Dunajec, Raba, Tanew, Wisłoka.

⁶ 4 rzeki spośród 7 rzek pomorskich, tj.: Rega, Parsęta, Gwda, Łupawa, Łeba.

- łosoś – w czterech rzekach dorzecza Wisły⁷ i pięciu rzek pomorskich⁸, w tym smolty (223,8 tys. szt.), narybek letni 0+ (343,1 tys. szt.),
- sieja – zarybienie dorzecza Wisły (Zatoka Pucka / Reda) narybek jesienny 0+ (35 tys. szt.), narybek wiosenny 1+ (10 tys. szt.),
- certa⁹ – w Wiśle i Redze narybkiem jesiennym 0+ (200 tys. szt.).

(akta kontroli str. 29-54)

Plan finansowy IRŚ na 2018 r. został przyjęty w dniu 14 czerwca 2018 r. uchwałą Rady Naukowej Instytutu Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie. Wykazano w nim przychody w wysokości 25 044,0 tys. zł (w tym 5 000,0 tys. zł dotacji, która stanowiła 20% przychodów) oraz koszty w kwocie 24 154,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 55-57)

2. W 2018 r. Instytut uzyskał przychody¹⁰ w kwocie 23 508,8 tys. zł, a wykorzystana dotacja na ZPOM w kwocie 4 978,8 tys. zł stanowiła 21,2% tych przychodów. Kwota ta została wykazana przez Instytut w rozliczeniu przekazanym w dniu 14 stycznia 2019 r. do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: Ministerstwo lub „MGMiŻŚ”).

(akta kontroli str. 58-67, 182-200)

3. Środki dotacji w kwocie 5 000,0 tys. zł Instytut otrzymał z MGiMiŻŚ jedną transzą w dniu 18 maja 2018 r. Niewykorzystane w 2018 r. środki dotacji w kwocie 21,2 tys. zł (0,4% otrzymanych środków) przekazał na konto Ministerstwa w dniu 11 stycznia 2019 r., a w dniu 14 stycznia 2019 r. przekazał rozliczenia końcowe zadania wraz z pisemnym opracowaniem dotyczącym badań efektywności zarybień trocią wędrowną oraz oceny efektywności zarybień. Kontroler NIK po analizie tego rozliczenia (w dniu 15 stycznia 2019 r.) ustalił, że badania efektywności zarybień trocią wędrowną przeprowadzono w rzece Parsęcie, zamiast zgodnie z umową o dotację w rzece Redze, informując o tym ustaleniu IRŚ.

Do Instytutu wpłynęły dwie decyzje Ministra dotyczące zwrotu środków dotacji, tj.:

- W dniu 28 stycznia 2019 r., którą zobowiązano Instytut do zwrotu kwoty 150,0 tys. zł z przyznanej dotacji celowej jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. W uzasadnieniu decyzji podano, że Instytut zobowiązał się do przeprowadzenia „Badania efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Redze przy użyciu metod genetycznych”, podczas gdy badań takich dokonano na rzece Wiśle i Parsęcie. W dniu 5 lutego 2019 r. Instytut przekazał na rachunek wskazany w decyzji Ministra środki w kwocie 150,0 tys. zł z odsetkami w kwocie 8,7 tys. zł. Pismem z dnia 13 lutego 2019 r. IRŚ złożył do MGiMiŻŚ wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylenie decyzji lub ewentualną jej zmianę przez orzeczenie wykorzystania dotacji celowej niezgodnie z przeznaczeniem w wysokości 29,5 tys. zł. Uchylenie decyzji uzasadniał tym, że badanie na rzece Wiśle i Redze było przeprowadzone w 2017 r., a cykl rozwojowy troci wędrowej wskazuje, że racjonalnym było ich przeprowadzenie na kolejnej rzece pomorskiej, a zatem mogło dojść do błędu pisarskiego w umowie o dotację. Natomiast zmniejszenie nieprawidłowo wykorzystanej kwoty dotacji Instytut uzasadnił, że spośród 714 prób troci objętych tym badaniem, 573 próby troci odłowiono w Wiśle, tj. rzece wskazanej w umowie o dotację.

⁷ Wisła, Drwęca, Radunia, Wierzyca.

⁸ Łeba, Słupia, Parsęta, Rega, Drawa.

⁹ Zarybianie prowadzone wyłącznie w przypadku dostępności środków finansowych, po wykonaniu zarybień w kolejności troć + łosoś, sieja, certa.

¹⁰ Przychody wg stanu ksiąg rachunkowych na 18 lutego 2019 r, na które składały się przychody ze sprzedaży, operacyjne i finansowe.

- W dniu 6 lutego 2019 r. nakazano Instytutowi zwrot kwoty 12,7 tys. zł z przyznanej dotacji celowej, jako pobranej w nadmiernej wysokości. W uzasadnieniu podano m.in., że uwzględniając postanowienia wcześniejszej decyzji Ministra kwota kosztów bezpośrednich poniesionych przez Instytut wyniosła 4 378,3 tys. zł, zatem zmianie uległa wysokość kosztów pośrednich odpowiadających 10% kosztów bezpośrednich, które mógł ponieść Instytut w związku z realizacją zadania do kwoty 437,8 tys. zł. W dniu 13 lutego 2019 r. Instytut przekazał na rachunek wskazany w decyzji środki dotacji w kwocie 12,7 tys. zł wraz z odsetkami w kwocie 42 zł. Pismem z dnia 22 lutego 2019 r. Instytut wnioskował o ponowne rozpatrzenie sprawy wskazując, że zwrotowi powinna podlegać co najwyżej kwota 29,5 tys. zł kosztów bezpośrednich, zatem kwota kosztów pośrednich do zwrotu, po uwzględnieniu korekty decyzji z 28 stycznia 2019 r., powinna wynosić 0,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 31-48, 68-86, 683)

4. W celu obsługi finansowej ZPOM, Instytut posiadał nieoprocentowany rachunek pomocniczy, na którym gromadzono i z którego wydatkowano środki dotacji celowej przyznane na to zadanie.

Stosownie do postanowień § 3 umowy o dotację, w IRŚ wyodrębniono w ewidencji księgowej konta umożliwiające identyfikację poszczególnych operacji księgowych związanych z dotacją celową. W 2018 r. do ewidencji kosztów zadania w księgach rachunkowych Instytutu wyodrębniono konta zespołu 4 Koszty wg rodzaju i ich rozliczenie (np. 411-1-15-1 „Zużycie materiałów. Zarybianie Ministerstwo”) i jedno konto zespołu 5 Koszty wg rodzajów działalności i ich rozliczenie, tj. konto 501-15-1 „Koszty działalności podstawowej – zarybianie”. Na to konto przeksięgowywano wszystkie koszty rodzajowe związane z zadaniem. Środki dotacji otrzymane z Ministerstwa i płatności związane z zarybianiem ewidencjonowano natomiast na wyodrębnionym koncie 131-3 „Bieżący rachunek bankowy. Zarybianie Ministerstwo”. Według stanu na 31 grudnia 2018 r. koszty realizacji zadania ujęte na koncie 501-15-1 wyniosły ogółem 4 978,8 tys. zł, w tym:

- 4 528,3 tys. zł stanowiły koszty bezpośrednie (dotyczyły one m.in. zakupu materiału zarybieniowego, kosztów wynagrodzeń, materiałów biurowych), które zaewidencjonowano wcześniej na kontach rodzajowych na podstawie dowodów księgowych m.in. faktur, list płac,
- 450,5 tys. zł dotyczyło kosztów pośrednich, z których 10,5 tys. zł zaewidencjonowano jak w przypadku kosztów bezpośrednich. Koszty w kwocie 440,0 tys. zł zaewidencjonowano na podstawie polecenia księgowania z 28 grudnia 2018 r. z konta 550-91 „Koszty ogólnego zarządu – centrala”. Saldo tego konta na dzień przeksięgowania wynosiło 1 458,8 tys. zł, a na koncie tym ewidencjonowano m.in. opłaty bankowe, koszty szkoleń i badań pracowników, koszty obsługi prawnej, odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, odpis na PFRON i koszty obsługi technicznej samochodów.

Główna księgowa Instytutu wyjaśniła że z treści umowy o dotację wynika, że koszty pośrednie naliczane są ryczałtem 10% od poniesionych kosztów bezpośrednich. Zatem wysokość kosztów pośrednich wynika wyłącznie z kwoty poniesionych wydatków bezpośrednich, nie ma więc wymogu ewidencjonowania i rozliczania poszczególnych dokumentów źródłowych na potwierdzenie poniesionych wydatków. Podała też, że skoro koszty pośrednie określone zostały w sposób ryczałtowy, polecenie księgowania DP 248 zostało ujęte w wyodrębnionej ewidencji księgowej jako dokument potwierdzający poniesione koszty. Zaznaczyła również, że wysokość kosztów pośrednich, między innymi koszty zarządu i mediów, jest bardzo trudna do rozliczenia i dlatego do tego typu kosztów stosuje się ryczałt. Podała też, że na

koncie 550-91 są ewidencjonowane koszty, zarówno te które nie są związane z obsługą zarybiania, ale również i takie, które temu celowi służą. Ze względu na trudności w wydzieleniu kwot odpowiadających konkretnej operacji oraz możliwości zastosowania ryczału do rozliczenia kosztów pośrednich, co wynika z umowy, nie wyodrębniono analityki na koncie 550-91 do rozliczenia kosztów pośrednich zadania.

(akta kontroli str. 87-181, 671-672, 677-678)

5. W 2018 r. na realizację ZPOM Instytut poniósł koszty w łącznej wysokości 4 978,8 tys. zł¹¹, co stanowiło 99,6% kosztów realizacji zadania określonych w umowie o dotację, z tego:

- koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 4 528,3 tys. zł, w tym m.in.:
 - 4 112,9 tys. zł na zakup od 16 hodowców materiału zarybieniowy i dostarczono go do miejsca zarybień (99,8% planu),
 - 150,0 tys. zł na badanie efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Parsęcie przy użyciu metod genetycznych (100% planu),
 - 83,9 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia za obsługę merytoryczną i prawno-finansową zamówień prowadzonych w ramach realizacji zadania (99,9% zaplanowanych środków),
 - 84,8 tys. zł na znakowanie materiału zarybieniowego, tym m.in. zakupiono znaczniki dla ryb, sprzęt i środki ochronne, usługi hotelowe oraz koszty delegacji i wynagrodzeń (88,8% planu),
 - 76,9 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia za opracowanie oceny efektywności zarybień na podstawie dostępnych danych z wykorzystaniem stworzonej w tym celu bazy danych o połowach i zarybieniach (99,8% planu),
 - 18,2 tys. zł przeznaczono na wynagrodzenia związane z realizacją zarybiania wraz z jego nadzorem i raportowaniem (90,8% planu),
- 450,5 zł koszty pośrednie w wysokości 10% kosztów bezpośrednich dotyczące m.in. zakupu oleju napędowego, usług pocztowych, delegacji, wynagrodzeń.

(akta kontroli str. 182-200)

5.1. Realizację ZPOM, Instytut rozpoczął w kwietniu 2018 r., tj. przed podpisaniem w dniu 10 maja 2018 r. z Ministrem umowy o dotację. W okresie tym zarybiono 11 rzek w łącznej ilości 1 883,1 tys. szt. materiału zarybieniowego.

Przystąpienie do zarybiania polskich obszarów morskich w 2018 r. przed podpisaniem umowy o dotację, Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że decyzję o rozpoczęciu działań w ramach zadania podjęto opierając się na doświadczeniu z lat poprzednich, zwracając uwagę na specyfikę zadania oraz terminy podpisywania ustaw budżetowych. Podał też, że Instytut został wskazany jako realizator zadania ZPOM w 2018 r. już w piśmie z MG MiZŚ z dnia 10 stycznia 2018 r. Wskazał również, że decyzja o przystąpieniu do realizacji zadania przed podpisaniem umowy o dotację była podyktowana też względami technicznymi i biologicznymi, gdyż zabiegi zarybiania wymagają wcześniejszego przygotowania oraz dokonania ich w ściśle określonych warunkach środowiskowych (w zakresie optymalnych temperatur wody w zarybianych rzekach) oraz w odpowiedniej fazie rozwojowej ryb. Podkreślił również, że zachowanie elementarnych zasad zarybiania jest warunkiem koniecznym powodzenia procesu odtwarzania i przywrócenia do naturalnego środowiska istnienia zagrożonych gatunków ryb.

¹¹ Według stanu na 14 stycznia 2019 r., tj. przed dokonaniem zwrotu dotacji na podstawie dwóch decyzji Ministra.

Ponadto już w kwietniu 2018 r., tj. przed złożeniem przez Instytut wniosku (z 19 czerwca 2018 r.) o aneksowanie umowy o dotację w zakresie zmiany planu zarybień, przeprowadzono zarybienia trzech rzek w ilości 26,9 tys. szt. materiału zarybieniowego.

W sprawie zakupu materiału zarybieniowego i zarybienia przed podpisaniem aneksu do umowy o dotację zmieniającego „Plan zarybień na 2018 r.” Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że z uwagi na naturalną niestabilność i nieprzewidywalność produkcji materiału zarybieniowego na potrzeby zadania ZPOM prognozowanie ostatecznego wyniku podchowów jest obarczone dość dużym błędem. Finalną liczbę wyprodukowanego materiału zarybieniowego poznaje się najczęściej po całkowitym odłowieniu ryb oraz spuszczeniu wody z obiektów hodowlanych, co wymaga podjęcia natychmiastowej decyzji o dalszym przeznaczeniu odłowionych ryb. Podał też, że stopień realizacji zarybiania był na bieżąco zgłaszany przewodniczącemu Zespołu ds. Zarybiania, jak również pracownikom Departamentu Rybołówstwa MG MiŻŚ podczas posiedzeń Zespołu. Proces tworzenia aneksu do umowy, w przypadku gdy przekroczono w danej rzece liczbę wpuszczonego materiału zarybieniowego, jest procesem długotrwałym, wielokrotnie przekraczającym czasowe możliwości przetrzymywania materiału zarybieniowego, zatem hodowcy godzą się na wypuszczenie ryb bez gwarancji otrzymania zapłaty.

(akta kontroli str. 31-48,201-205, 209-214, 679-682)

5.2. Badanie kosztów ZPOM sfinansowanych ze środków dotacji przeprowadzone na próbie obejmującej 4 237,7 tys. zł (85,1% kosztów tego zadania ujętych w rozliczeniu złożonym do MG MiŻŚ) wykazało, że:

- 248,1 tys. zł wydatkowano zgodnie z umową o dotację, w tym:
 - 153,0 tys. zł na wynagrodzenia pracowników Instytutu realizujących trzy spośród siedmiu zadań z zakresów rzeczowych¹² zaliczonych w koszty bezpośrednie. Podstawą ujęcia wynagrodzeń w koszty ZPOM były wnioski kadry zarządzającej projektem oraz karty pracy poszczególnych pracowników z wyszczególnieniem liczby godzin i opisu wykonywanej pracy,
 - 76,9 tys. zł na ocenę efektywności zarybień na podstawie dostępnych danych z wykorzystaniem stworzonej w tym celu bazy danych o połowach i zarybieniach. Na kwotę tę składały się wynagrodzenia dwóch pracowników Instytutu dokonujących analiz w ramach tego zadania oraz wynagrodzenia wynikające z umów zawartych z dwiema osobami nie zatrudnionymi w Instytucie. Opracowanie to złożono 14 stycznia 2019 r. z rozliczeniem końcowym ZPOM skierowanym do MG MiŻŚ,
 - 18,2 tys. zł na nadzór nad odbiorem materiału zarybieniowego oraz organizacją i wykonaniem zarybień, który zlecono 20 osobom wskazanym przez podmioty użytkujące obwody rybackie rzek, na których dokonywano zarybień lub przez inne instytucje w przypadku, gdy dostawcą materiału zarybieniowego był użytkownik tej rzeki. Osoby te liczyły ryby, dokonywały ich pomiarów, nadzorowały w miejscu zarybiania, sporządzając na tę okoliczność stosowne protokoły.

(akta kontroli str. 182-352, 379-540, 206-204, 546-603)

¹² Zadanie: nr 1 – obsługa merytoryczna i prawno-finansowa zamówień przewidzianych w ramach realizacji zadania, nr 3 – znakowanie materiału zarybieniowego, nr 7 ocena efektywności zarybień na podstawie dostępnych danych z wykorzystaniem stworzonej w tym celu bazy danych o połowach i zarybieniach.

- 3 989,6 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenia 13 dostawcom materiału zarybieniowego do miejsc zarybiania, których wybranym w trybie z wolnej ręki, pomimo że nie zostały spełnione przesłanki do zastosowania tego trybu, określone w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp.

Analiza dokumentacji dotyczącej przygotowania oraz przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki wykazała m.in., że:

- Zamówienie podzielone zostało na 13 części, a jego wartość szacunkową Instytut określił na łączną kwotę 3 768,1 tys. zł netto (873,9 tys. euro), co przekraczało wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 tys. euro.
- W dniu 23 marca 2018 r. Instytut przekazał do Urzędu Zamówień Publicznych zawiadomienie o wszczęciu postępowania, załączając wykaz 13 wykonawców (hodowców) z informacją o szacunkowej wartości dostawy materiału zarybieniowego do każdej części zamówienia, z podziałem na gatunek i sortyment ryb oraz miejscu zarybiania. W uzasadnieniu wyboru trybu postępowania (zamówienie z wolnej ręki) podano m.in., że połowu tarlaków ryb dwuśrodowiskowych, od których pozyskuje się komórki rozrodcze do wychowu materiału zarybieniowego dokonuje się w okresie ochronnym, na które wymagane jest uzyskanie decyzji marszałka województwa zezwalającej na odstępstwo od zakazu połowu. Wskazano również, że pozyskanie materiału do inkubacji i dalszego podchowu z poszczególnych rzek następuje przez dzierżawców tych rzek, a także z gospodarstw stawowych posiadających stada tarłowe o genetycznie uznanym pochodzeniu. Pozyskana ikra jest rozdzielana, według zaleceń Zespołu ds. Zarybiania, będącym organem pomocniczym Ministra wyłącznie pomiędzy wyselekcjonowane gospodarstwa hodowlane. Podano też, że w świetle powyższych informacji, w danym roku prowadzenia zarybień nie ma innych podmiotów, niż te, z którymi prowadzona jest współpraca i które mogłyby legalnie posiadać odpowiedni materiał zarybieniowy.
- W dniu 23 marca 2018 r. Instytut drogą elektroniczną przesłał do 13 wybranych wykonawców zaproszenie do udziału w postępowaniu oraz negocjacji., w którym podał dwa terminy i miejsca negocjacji, a także wykaz dokumentów i załączników koniecznych do podpisania umowy.
- Spośród 13 wykonawców, którzy mieli dostarczyć i dostarczyli materiał zarybieniowy, dziewięciu dostarczyło materiał genetyczny troci wędrownej do 11 rzek dorzecza Wisły, przy czym czterech z nich do Wisły, trzech do Drwęcy, a po dwóch do Brdy, Wdy i Redy, dwóch dostarczyło materiał genetyczny łososia do rzeki Drwęcy, dwóch materiał zarybieniowy łososia genetycznie dostosowany do rzeki Rega, a jeden dostarczył materiał zarybieniowy łososia do dwóch rzek pomorskich (Łeba i Słupia).
- Sporządzono protokół z postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, w którym wykazano m.in. 13 wybranych wykonawców dla realizacji poszczególnych części postępowania.

Z uzyskanych przez kontrolera NIK informacji od 12 z 13 wykonawców dostarczających w 2018 r. materiał zarybieniowy do realizacji ZPOM wynikało m.in., że 11 z nich pozyskało materiał rozrodczy do wychowu ryb od dwóch hodowców posiadających własne stada tarłowe, z których jeden (brał udział w ZPOM) i odsprzedał ikrę także innym podmiotom niż te, z którymi Instytut zawarł umowy na dostawę materiału zarybieniowego. Drugi hodowca nie uczestniczył w ZPOM w 2018 r.

(akta kontroli str. 379-540)

5.3. Zgodnie z umową o dotację, Instytut zobowiązał się do wykonania „Badania efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Redze przy użyciu metod genetycznych”. W dniu 4 czerwca 2018 r. zawarł z Morskim Instytutem Rybackim – Państwowym Instytutem Badawczym w Gdyni (dalej: „Morski Instytut”) umowę na wykonanie dzieła pn. „Badania efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Parsęcie przy użyciu metod genetycznych” za wynagrodzeniem w kwocie 150 tys. zł. IRŚ zlecił przeprowadzenie badania na rzece Parsęta, zamiast na rzece Rega, która była przewidziana w umowie o dotację. Dokumentację z tych badań Instytut odebrał protokołem z dnia 24 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 31-48, 215-221)

5.4. Realizując określone w umowie o dotację zadanie dotyczące obsługi zwrotu znaczków, którymi znakowano materiał zarybieniowy w poprzednich latach, IRŚ wypłacił w 2018 r. siedmiu osobom premie w łącznej kwocie 1,6 tys. zł za dostarczenie 52 znaczków, w tym za 36 znaczków wypłacono 0,9 tys. zł (25 zł za znaczek), a za 16 znaczków 0,7 tys. zł (45 zł za znaczek z informacjami m.in. o gatunku i rozmiarach ryby oraz miejscu i dacie jej złowienia). Znaczkę te wraz z listą osób uprawnionych do otrzymania premii za ich zwrot oraz informacjami m.in. o dacie i miejscu złowienia ryby, gatunku ryby, państwa znakującego oraz daty i miejsca zarybienia, Instytut otrzymał z Morskiego Instytutu.

Wyznaczony w Instytucie koordynator zadania ZPOM wyjaśnił, że wysokość premii za zwrot znaczków pozostała na poziomie ustalonym przez realizatora zarybień w 2016 roku, tj. Morski Instytut, który to również zorganizował akcję promującą zwrot znaczków. Podał również, że znakowanie ryb jest jedną z metod badawczych zachowania ryb, ich wędrówek oraz oceny efektywności zarybień zaś wypłacanie premii za zwrot znaczków zdecydowanie poprawia współczynnik ich zwrotów. Wskazał też, że informacje zawarte na znaczkach były przekazywane do odpowiednich baz danych w zależności od kraju pochodzenia znaczka lub jednostki znakującej. Podał również, że zwrócone znaczki, po odkodowaniu informacji, są archiwizowane w Instytucie, jako nieprzydatne do powtórnego użycia.

(akta kontroli str. 347-352, 673-676)

6. Z tytułu realizacji ZPOM Instytut uzyskał przychody w kwocie 150 zł, która wynikała z nałożenia na Morski Instytut kary umownej za jednodniowe opóźnienie w wykonaniu dzieła pn. „Badanie efektywności zarybień trocią wędrowną w Wiśle i Parsęcie przy użyciu metod genetycznych”. W terminie wynikającym z umowy o dotację, tj. w dniu 7 stycznia 2019 r., Instytut przekazał na konto MGMiŻŚ przychód z tytułu nałożonej kary.

(akta kontroli str. 541-545)

7. W 2018 r. w Instytucie nie wystąpiły koszty z tytułu nieterminowych płatności i niewywiązania się z realizowanych zadań ZPOM.

(akta kontroli str. 541)

8. W ramach realizacji ZPOM, Instytut zgodnie z umową o dotację zarybił 13 rzek dorzecza Wisły i 7 rzek pomorskich następującymi gatunkami i ilościami ryb:

- Troć wędrowna: smolty – 804,8 tys. szt. (96% planu zarybień), narybek letni 0+ - 1 840,4 tys. szt. (92,5%) oraz wylęg – 150 tys. szt. (100%),
- Łosoś: smolty–211,7 tys. szt. (94,6%) i narybek letni 0+ – 343,1 tys. szt. (100%),
- Sieja: narybek jesienny 0+ – 12,7 tys. szt. (36,3%) oraz narybek wiosenny 1+ - 10 tys. szt. (100%),
- Certa: narybek jesienny 0+ – 200 tys. szt. (100%).

Koszty zarybiania wyniosły łącznie 4 112,9 tys. zł, co stanowiło 99,8 % kosztów zaplanowanych w tym zakresie.

Koordynator zadania ZPOM wyjaśnił, że stopień realizacji zadania w podziale na poszczególne gatunki oraz sortymenty wynikał z przyczyn niezależnych od Instytutu. Ostateczna liczba wyprodukowanego materiału zarybieniowego wynikała bowiem z szeregu czynników, takich jak: warunki przyrodniczo-klimatyczne hodowli, sezonowe anomalie pogodowe, dostępność tarlaków, możliwość występowania chorób etc. Jego zdaniem chów i hodowla materiału zarybieniowego na potrzeby zarybień wód naturalnych, w przeciwieństwie do produkcji ryb konsumpcyjnych, cechuje się również dużym poziomem niepewności i zmienności produkcji, zbliżonym do dynamiki populacji ryb dziko żyjących. Produkcja materiału zarybieniowego wykorzystywanego do realizacji ZPOM jest procesem złożonym, zajmującym w przypadku smoltów około dwóch lat. W przypadku troci szczepów pomorskich liczba materiału zarybieniowego jest w bardzo dużym stopniu zależna od ilości komórek rozrodczych (ikry oraz mleczka) pobranych od tarlaków powracających z Morza Bałtyckiego do rzek pomorskich na tarło. Ciągi tarłowe w poszczególnych latach mogą znacznie się różnić intensywnością, liczbą powracających tarlaków i ich dojrzałością, a nawet liczbą osobników posiadającymi zmiany chorobowe. Wskazał też, że podczas planowania produkcji materiału zarybieniowego na kolejne lata uwzględnia się potencjalne możliwości budżetowe ZPOM, i ustala się liczbę smoltów, narybku i wylęgu w ten sposób, aby nie powstały nadwyżki produkcyjne. Stopień realizacji ZPOM mógł zatem ulegać pewnym wahaniom w poszczególnych latach, dlatego bardzo istotna jest możliwość alokacji środków na zakup materiału od hodowców posiadających ewentualne nadwyżki produkcji.

Analiza dokumentacji odbioru od siedmiu dostawców materiału zarybieniowego w ilości 2 258 tys. szt.¹³ o łącznej wartości 3 253,5 tys. zł (79,1% ogółu kosztów zarybiania) wykazała, że we wszystkich przypadkach nastąpiło to zgodnie z umową o dotację, tj.: dokonano pomiaru wybranej partii ryb, sporządzono protokoły odbioru ryb oraz z zarybiania, dostawcy materiału zarybieniowego wystawili dokument z wydania materiału zarybieniowego, a transporty ryb posiadały zaświadczenia o stanie zdrowotnym ryb wydane przez uprawnionych lekarzy weterynarii.

(akta kontroli str. 201-205, 546-603, 673-676)

9. Zgodnie z postanowieniami umowy o dotację, IRŚ przesłał do Ministerstwa sprawozdania kwartalne z realizacji ZPOM. Wykazano w nich podjęte działania oraz koszty ich realizacji związane m.in. z.: prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w zakresie pozyskania materiału zarybieniowego, zakontraktowanej wartości dostaw tego materiału, opracowania i upublicznienia procedur i standardów prowadzenia czynności związanych z ZPOM, wyłonienia nadzoru nad odbiorem materiału zarybieniowego oraz zarybianiem, wykonania planu zarybień w 2018 r., a także dane z oceny i badania efektywności zarybień. Sprawozdania przekazywano drogą mailową oraz wysłano pocztą, tj. za:

- I kwartał 2018 r. wysłano 19 czerwca tego roku, tj. 110 dni po zakończeniu kwartału,
- II kwartał – wysłano 7 września – 69 dni po zakończeniu kwartału,
- III i IV kwartał – sprawozdania wysłano 14 stycznia 2019 r. wraz z rozliczeniem końcowym ZPOM w 2018 r. Sprawozdanie za III kw. wysłano 106 dni po jego zakończeniu.

¹³ w tym: 635.130 szt. - smolt troci, 211.720 szt. - smolt łososia, 1.045.360 szt. - narybek troci, 343.086 szt. - narybek łososia, 22.652 szt. - narybek siei.

W sprawie różnych terminów przekazywania do MGMIŻŚ sprawozdań kwartalnych z realizacji ZPOM, koordynator zadania wyjaśnił, że umowa z Ministrem nie wskazywała trybu ani terminów w jakich należy złożyć sprawozdania kwartalne.

(akta kontroli str. 604-651, 673-676)

W dniu 14 stycznia 2019 r., tj. w terminie określonym umową o dotację Instytut przekazał Ministrowi rozliczenie końcowe ZPOM, które złożono na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik do umowy o dotację. Wykazano w nim rozliczenie końcowe w zakresie rzeczowym oraz finansowym z wyszczególnieniem poszczególnych zadań. Rozliczenia tego nie zmieniono w zakresie finansowym w związku z decyzjami Ministra zobowiązującymi Instytut do zwrotu dotacji, jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz w nadmiernej wysokości. Pismem z dnia 15 lutego 2019 r. Instytut otrzymał z MGMIŻŚ informację, że rozliczenie końcowe z wykorzystania dotacji i wykonania zadań zostało zatwierdzone w zakresie rzeczowym i finansowym.

Koordynator ZPOM podał, że Ministerstwo w piśmie zatwierdzającym rozliczenie końcowe tego zadania, nie wymagało zmiany złożonego rozliczenia, uwzględniającego dokonane zwrotu dotacji, jako wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem oraz w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 182-200, 652-657)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Instytut nierzetelnie zrealizował zakres rzeczowy ZPOM określony umową o dotację dotyczący badania efektywności zarybień trocią wędrowną przy użyciu metod genetycznych. Badanie takie przeprowadzono bowiem na rzece Parsęcie, zamiast rzece Redze, o której mowa w umowie o dotację.

Dyrektor Instytutu wyjaśnił, że umowa na realizację zadania pn. „Zarybianie polskich obszarów morskich w roku 2018 r.” została podpisana w dniu 10 maja 2018 r., natomiast prace przygotowawcze dotyczące kontynuacji badań genetycznych troci powracających do Wisły oraz rozpoczęcia poboru prób z Parsęty, kolejnej istotnej rzeki pod względem bytowania ryb łososiowatych, rozpoczęły się na początku 2018 roku. Niestety Instytut przeoczył literalny zapis w umowie dotyczący zakresu badań efektywności zarybień trocią wędrowną, tzn. w Wiśle i Redze, przy użyciu metod genetycznych, który de facto dotyczył badań przeprowadzonych już w 2017 roku, a zgodnie z metodyką badania powracających do rzeki Regi tarlaków powinny zostać przeprowadzone w latach 2019 i 2020. Zamiast tego Instytut zlecił przeprowadzenie badań Morskiemu Instytutowi zgodnie z założeniami metodycznymi, prób genetycznych tarlaków pochodzących z Wisły i Parsęty.

(akta kontroli str. 31-48, 182-200, 215-221, 679-682)

2. Niezgodnie z wymogami określonymi ustawą Pzp dokonano wyboru 13 wykonawców zamówienia na dostawę materiału zarybieniowego w 2018 r. na łączną kwotę 3 989,6 tys. zł. Wykonawców tych wybrano w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp) mimo, że nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające zastosowanie tego trybu. Przepis ten dopuszczał bowiem możliwość udzielenia przez zamawiającego zamówienia z wolnej ręki, ale wyłącznie w sytuacji, gdy dostawy, mogły być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Tymczasem, jak wynika z ustaleń kontroli, na rynku występowała większa liczba wykonawców niż tylko jeden. W tej sytuacji, udzielenie zamówienia ww. wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Pzp, naruszało także art. 7 ust. 3 oraz art. 10 ust. 2 tej ustawy.

W sprawie przyczyny udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, okoliczności wytypowania 13 wykonawców, z którymi zawarto ww. umowy, a także kwestii rozpoznania rynku hodowców materiału zarybieniowego troci i łososa, którzy mogliby zrealizować dostawę materiału zarybieniowego Dyrektor Instytutu podał m.in., że materiał biologiczny przeznaczony na realizację zadania ZPOM musi cechować się znanym pochodzeniem, który gwarantuje utrzymanie odpowiedniej zmienności genetycznej oraz zachowaniem cech charakterystycznych dla populacji występujących w poszczególnych rzekach. W tym celu materiał ten, a zwłaszcza utrzymywane stada tarlaków, poddawany jest dodatkowym badaniom genetycznym, gdyż pozwala to na zapobieganie mieszaniu się populacji ryb dwuśrodowiskowych z poszczególnych rzek. Konieczne było zatem wprowadzenie mechanizmów regulujących i monitorujących gospodarkę rybami dwuśrodowiskowymi, którymi zajmuje się powołany przez MG MiZS Zespół do spraw Zarybiania. Podał, że pozyskana ikra rozdzielana jest pomiędzy hodowców uwzględniając przyznane limity na wychowanie określonej liczby materiału zarybieniowego dla poszczególnych dorzeczy, stosownie do uzgodnień z Zespołem ds. Zarybiania. W świetle powyższego, w danym roku prowadzenia zarybień w ramach zadania ZPOM, nie ma innych podmiotów, niż te, z którymi prowadzona jest wieloletnia współpraca, które mogłyby legalnie posiadać odpowiedni materiał zarybieniowy. Fizjologiczne, techniczne, technologiczne i logistyczne uwarunkowania, a zwłaszcza prawne unormowania w zakresie zagospodarowania ikry i następnie hodowli materiału zarybieniowego determinują przesłanki do zawarcia umów w trybie z wolnej ręki. Dyrektor argumentował także, że mając na uwadze tryb i zasady udzielenia zamówienia publicznego, którego procedura jest w pełni otwarta na konkurencję wskazać należy, iż wyłanianie dostawców materiału zarybieniowego na potrzeby realizacji zadania ZPOM w trybie przetargu otwartego byłoby działaniem absolutnie nieracjonalnym, gdyż mogłoby w poważny sposób wpłynąć na bezpieczeństwo biologiczne, rzetelność jego realizacji, terminowość oraz możliwość jego koordynacji i bieżącej kontroli, a w efekcie na nieosiągnięcie zakładanych w danym roku celów. Procedura przetargu otwartego mogłaby wiązać się z ryzykiem niewyłonienia w danym roku odpowiedniego wykonawcy zadania/dostawcy lub też z koniecznością powtórzenia procedury przetargowej do czasu jego wyłonienia. Jako ewentualność rozpatrywać należałoby również coroczny wybór innego podmiotu, co w przypadku działań takich jak zarybianie – wymagających długofalowego planowania i monitorowania – mogłoby w istotny sposób zakłócić stabilność jego realizacji i zaprzepaścić dotychczasowe efekty. Dyrektor podał także, że grupa 13 wykonawców została ustalona na podstawie informacji uzyskanej od przewodniczącego Zespołu ds. Zarybiania w lutym 2018 roku tuż przed rozpoczęciem zarybień. Lista ta powstała w wyniku zgłoszeń o wynikach produkcyjnych materiału zarybieniowego w sezonie 2017/2018 przez hodowców, którzy zadeklarowali współpracę co najmniej dwa lata wcześniej i którzy zakupili na ten cel zapłodnioną ikrę pochodzącą z określonych rzek lub obiektów hodowlanych oraz dysponujących możliwościami technicznymi. Typując grupę wykonawców posłkowano się również sprawozdaniami z realizacji ZPOM w poprzednich latach oraz informacjami o rozdziale ikry zapłodnionej oraz warunkach pozyskania materiału zarybieniowego w poszczególnych latach. Dyrektor Instytutu podnosił, iż z dotychczasowego wieloletniego doświadczenia wynika, że nie ma innych podmiotów, produkujących materiał zarybieniowy spełniający warunki zadania ZPOM, niż te, które wcześniej zadeklarowały uczestnictwo w procesie realizacji przedmiotowego zadania.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Dyrektora Instytutu, bowiem IIRS był wykonawcą umowy o dotację zadania ZPOM i na Instytucie ciążył obowiązek rozeznania rynku i przeprowadzenia zamówienia zgodnie z warunkami umowy

i przepisami ustawy Pzp. Kontrola wykazała, że więcej niż jeden wykonawca dysponuje odpowiednim materiałem zarybieniowym do rzek dorzecza Wisły oraz do rzeki Rega, bowiem już z zapisów umów zawartych z 13 wykonawcami na dostawy troci i łososia w sortymencie (smolt, narybek, wylęg) wynika, że kilku z nich miało dostarczyć i faktycznie dostarczyło tego samego rodzaju materiał zarybieniowy do tych samych rzek. Należy też zaznaczyć, że zamawiającym w ww. postępowaniu był Instytut, a nie Zespół ds. zarybień (organ doradczy Ministra) na który powołuje się Dyrektor w złożonych wyjaśnieniach.

(akta kontroli str. 379-540, 658-670)

VI. Uwagi i Wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku natomiast ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań zmierzających do wykorzystywania środków dotacji celowej na zarybianie zgodnie z postanowieniami umowy zawieranej z ministrem właściwym ds. rybołówstwa oraz wyboru dostawców materiału zarybieniowego w sposób odpowiadający w pełni wymogom ustawy Pzp.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 15 marca 2019 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. Józef Bogdański
p.o. Wicedyrektor