



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KRR.410.001.02.2020

Pan
Marek Gróbarczyk
Minister
Gospodarki Morskiej
i Żeglugi Śródlądowej
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 62 - Rybołówstwo

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od 16 listopada 2015 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Monika Bagińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KRR/11/2020 z 10 stycznia 2020 r. (akta kontroli str. 1-5)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 62 – Rybołówstwo w związku z wykonywaniem budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,– nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), w tym:<ul style="list-style-type: none">a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo. <p>Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku 2018.</p>

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analiza planowania i realizacji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków publicznych,
- kontrola prawidłowości zmian dokonanych w planie wydatków wynikających z podziału rezerw celowych,
- analiza prawidłowości blokowania planowanych wydatków,
- analiza wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej,
- kontrola wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- analiza przyznania, wykorzystania i rozliczenia wybranych dotacji,
- analiza stanu zobowiązań,
- analiza wykonania wskaźników rzeczowych ujętych w układzie zadaniowym budżetu państwa,
- kontrola prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta środków budżetu państwa procedur kontroli zarządczej, dotyczących sporządzania sprawozdań budżetowych za 2019 r. oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych,
- analiza stosowanych przez dysponenta części budżetowej instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez jednostki finansowane w ramach części 62 – Rybołówstwo.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w zakresie realizacji wydatków budżetowych, sporządzania sprawozdań, systemu kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań oraz nadzoru i kontroli sprawowanych przez dysponenta części nie stwierdzono nieprawidłowości.

W zakresie blokowania planowanych wydatków stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu blokowania wydatków majątkowych w części 62 – Rybołówstwo w łącznej wysokości 15 820 tys. zł, z tego w budżecie państwa w wysokości 4746 tys. zł i w budżecie środków europejskich w kwocie 11 074 tys. zł, pomimo wystąpienia przesłanek z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej jednostki.

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

W 2019 r. dochody w części 62 – Rybołówstwo zostały zrealizowane w kwocie 2510,4 tys. zł i były wyższe o 820,4 tys. zł (tj. o 48,5%) od planu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁵ (1690 tys. zł) oraz stanowiły 46,9% dochodów uzyskanych w 2018 r. (5347,8 tys. zł).

Głównym źródłem dochodów w części 62 – Rybołówstwo były dochody w rozdziale 05004 – Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego (dalej GIRM) w kwocie 1266 tys. zł uzyskane z tytułu różnych opłat, w tym z opłat za połowy rekreacyjne, wydane dzienniki połowowe, dokumenty sprzedaży, wpłaty z tytułu kosztów upomnień od wydanych decyzji oraz dochody w rozdziale 05011 – Program Operacyjny Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013 oraz Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014–2020 w łącznej kwocie 921 tys. zł z tytułu przekazanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej ARiMR) płatności zwróconych lub odzyskanych od beneficjentów Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich na lata 2007–2013 (dalej PO RYBY 2007–2013) oraz Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014–2020 (dalej PO RYBY 2014–2020).

Główną przyczyną zrealizowania wyższych dochodów było uzyskanie nieplanowanych wpływów z tytułu zwrotu lub odzyskania płatności od beneficjentów PO RYBY 2007–2013 i PO RYBY 2014–2020 przez ARiMR.

Niższe wykonanie dochodów w 2019 r. w stosunku do 2018 r. wynikało głównie z niższych kwot przekazanych z ww. tytułów przez ARiMR.

Na koniec 2019 r. wystąpiły należności w kwocie 312,8 tys. zł i stanowiły zaległości. Zaległości te były wyższe o 48,2 tys. zł (tj. o 18,2%) w stosunku do zaległości na koniec 2018 r. (264,6 tys. zł) i dotyczyły głównie kar pieniężnych wymierzonych przez Okręgowych Inspektorów Rybołówstwa Morskiego, a od 1 stycznia 2019 r. przez Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego, wobec osób fizycznych za naruszenie przepisów ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie⁶ oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim⁷ (208,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 10-14, 40-50, 728-1157, 1452-1455)

OBSZAR

2. Wydatki

2.1 Wydatki budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetu państwa, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w części 62 – Rybołówstwo w kwocie 74 954 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone ze środków rezerw celowych o 67 926,9 tys. zł na podstawie czterech decyzji Ministra Finansów z dnia: 11 kwietnia, 19 czerwca, 24 lipca i 21 października 2019 r.

Decyzją Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 2019 r. plan wydatków został zmniejszony o kwotę 482,9 tys. zł dotyczącą blokowanych planowanych wydatków na realizację zadań Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

⁴ 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.

⁵ Dz. U. poz. 198, dalej: ustawa budżetowa na rok 2019.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1592, ze zm., uchylona z dniem 4 marca 2015 r.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 277.

(dalej MG MiŻŚ lub Ministerstwo) w ramach PO RYBY 2014–2020 (327,7 tys. zł), na wynagrodzenia bezosobowe w GIRM (95,5 tys. zł) oraz na wypłaty dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020 (59,7 tys. zł).

Plan po zmianach w części 62 – Rybołówstwo został ustalony w kwocie 142 398 tys. zł.

Środki z rezerw celowych zostały wykorzystane w kwocie 67 252,9 tys. zł, tj. w 99%, z tego:

- w kwocie 67 240,2 tys. zł, tj. 99% przyznanych środków w wysokości 67 913,9 tys. zł, z przeznaczeniem dla ARiMR na współfinansowanie krajowe wypłat dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020;
- w kwocie 12,7 tys. zł, tj. 97,7% przyznanych środków (13 tys. zł) na sfinansowanie dodatków służby cywilnej oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2018 r.

Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. szczegółową kontrolą objęto środki z rezerw celowych przyznanych dysponentowi III stopnia w MG MiŻŚ w części 62 – Rybołówstwo w wysokości 13 tys. zł, tj. 100% zwiększeń ze środków rezerw celowych dla tego dysponenta. Prawdłowo dokonano zmian w planie finansowym dysponenta III stopnia w MG MiŻŚ, a przyznane środki wykorzystano zgodnie z określonym celem.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej trzema decyzjami z 30 grudnia 2019 r. dokonał blokowania planowanych wydatków w zakresie budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo na łączną kwotę 482,9 tys. zł, z tego:

- planowane wydatki na dotacje w rozdziale 05011 – PO Rybactwo i Morze zostały zablokowane w łącznej kwocie 59,7 tys. zł. Powodem blokowania planowanych wydatków była niemożność wykorzystania do końca roku budżetowego całości środków przeznaczonych na wypłaty dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego (dalej BBF) w MG MiŻŚ wyjaśniła, że: „(...) Niższe od planowanego wykorzystanie środków wynika ze zmiany harmonogramu naborów dla poszczególnych działań, które w obecnej perspektywie finansowej mają zróżnicowane stopnie dofinansowania środków UE (...)”;
- planowane wydatki bieżące zostały zablokowane w łącznej kwocie 423,2 tys. zł. Powodem blokowania planowanych wydatków była niemożność wykorzystania środków przeznaczonych w 2019 r. na wynagrodzenia bezosobowe (§ 417) w GIRM w kwocie 95,5 tys. zł. Niektóre zadania, które zaplanowano do wydatkowania z § 417 zostały zrealizowane w formie usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w ramach § 430 Pozostałe usługi;
- planowane wydatki w rozdziale 75001 – Administracja państwowa (dysponent III stopnia w MG MiŻŚ) zostały zablokowane w kwocie 327,7 tys. zł z uwagi na oszczędności powstałe podczas realizacji zadań w ramach PO RYBY 2014–2020.

Wydatki budżetu państwa w części 62 – Rybołówstwo zostały zrealizowane w kwocie 135 498,9 tys. zł, tj. 95,2% planu po zmianach (142 398 tys. zł).

Niższe wykonanie wydatków w stosunku do planu po zmianach spowodowane było przede wszystkim niezrealizowaniem zaplanowanych wydatków majątkowych u dysponenta III stopnia w MG MiŻŚ, a także niewykonaniem planowanych wydatków majątkowych przez GIRM.

Kwota zrealizowanych w 2019 r. wydatków w części 62 – Rybołówstwo stanowiła 82,9% wydatków zrealizowanych w 2018 r. (163 378,5 tys. zł). Niższe wykonanie wydatków w 2019 r. w porównaniu do 2018 r. związane było z niższymi wydatkami na realizację PO RYBY 2014–2020.

U dysponenta części kontrolą objęto próbę dotacji udzielonych na kwotę 17 625,4 tys. zł, co stanowiło 17,4% dotacji w budżecie państwa w części 62 – Rybołówstwo (101 254,7 tys. zł), z przeznaczeniem na współfinansowanie z budżetu państwa płatności na rzecz beneficjentów PO RYBY 2014–2020. Doboru próby wydatków dokonano w sposób celowy ze względu na najwyższe kwoty wypłaconej dotacji dla ARiMR, badając trzy operacje dotyczące przekazania środków o najwyższych kwotach.

Dotacja przekazywana była w ramach umowy z 22 stycznia 2019 r. zawartej z ARiMR, na podstawie zapotrzebowań Agencji, które były prawidłowo zweryfikowane w MG MiŻŚ pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Łączna kwota dotacji przyznanych ARiMR wyniosła 91 590,9 tys. zł, z tego wydatkowano 90 497,1 tys. zł.

Dysponent części weryfikował prawidłowość wykorzystania dotacji na podstawie przedstawionych rozliczeń i sprawozdań z wykonania zadań. Rozliczenie dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym zostało zatwierdzone 13 lutego 2020 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 152 ufp.

Zwrotu niewykorzystanych środków dotacji, jako środków odzyskanych lub zwróconych przez beneficjentów, w łącznej wysokości 1034 tys. zł, ARiMR dokonała na rachunek MG MiŻŚ w terminie zgodnym z umową, tj. do 15 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 6-86, 167-175, 204-425, 728-1157, 1315-1822)

Wydatki na wynagrodzenia osobowe w państwowych jednostkach budżetowych w części 62 – Rybołówstwo wyniosły 17 828,8 tys. zł, tj. 98,2% planu po zmianach (18 156 tys. zł) i były o 554,3 tys. zł (tj. o 3,2%) wyższe od wydatków na wynagrodzenia osobowe w 2018 r. (17 274,5 tys. zł). Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych części 62 – Rybołówstwo wyniosło 178 etatów i było niższe o 21 etatów (tj. o 10,6%) od przeciętnego zatrudnienia w 2018 r. (199).

Przyczyną zmniejszenia przeciętnego zatrudnienia były zmiany organizacyjne związane z likwidacją trzech Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego w Gdyni, Słupsku i Szczecinie oraz utworzeniem z dniem 1 stycznia 2019 r. GIRM⁸ w Słupsku.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na etat wyniosło 8,3 tys. zł i było wyższe o 1,1 tys. zł, tj. o 15,3%, od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na etat w 2018 r. (7,2 tys. zł).

Kwotę w wysokości 13 tys. zł na wynagrodzenia osobowe w 2019 r. uzyskano ze środków rezerw celowych (poz. 20 – Środki na szkolenia i wynagrodzenia na mianowania urzędników służby cywilnej oraz skutki przechodzące z roku 2018 oraz zwiększenie wynagrodzeń aplikantów i asesora Urzędu Patentowego RP w związku z awansem zawodowym).

⁸ Utworzenie GIRM nastąpiło zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o rybołówstwie morskim oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2340).

Kwota ta przeznaczona została dla dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ na dodatki dla służby cywilnej oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne (wraz z pochodnymi od wynagrodzeń) dla urzędnika służby cywilnej mianowanego z dniem 1 grudnia 2018 r., zatrudnionego w Ministerstwie.

Wykorzystano 12,7 tys. zł, tj. 97,7% kwoty przyznanych środków z rezerwy celowej. Podstawą przyznania zwiększenia wynagrodzenia były przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁹. Dotyczyło to 12 miesięcy 2019 r., a kwota zwiększenia przypadająca na jeden etat wyniosła 1 tys. zł.

Plan wydatków majątkowych w części 62 – Rybołówstwo w ustawie budżetowej na rok 2019 został ustalony w kwocie 5260 tys. zł. Plan po zmianach ustalono w kwocie 4783 tys. zł i dotyczył GIRM oraz dysponenta III stopnia w części 62 – Rybołówstwo. Zmniejszenie pierwotnego planu wydatków majątkowych o kwotę 477 tys. zł, tj. o 9,1%, dotyczyło dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ i związane było z rezygnacją z realizacji poniższych sześciu zadań (finansowanych w części 62 – Rybołówstwo również z budżetu środków europejskich), tj.:

- rozbudowy funkcjonalności oprogramowania dotyczącego elektronicznego dziennika połowowego oraz przeszkolenia administratora i użytkowników zamawiającego (15 tys. zł),
- rozbudowy i dostosowania infrastruktury w Centrum Monitorowania w Gdyni (dalej CMR) w celu zapewnienia prawidłowego i bezawaryjnego funkcjonowania zainstalowanych systemów informatycznych (15 tys. zł),
- budowy drugiej serwerowni CMR wraz z wyposażeniem i niezbędnym oprogramowaniem (300 tys. zł),
- dostosowania głównej serwerowni MGMIŻŚ do wymogów bezpieczeństwa (15 tys. zł),
- wymiany urządzeń służących do prowadzenia i przekazywania informacji z elektronicznych dzienników połowowych (120 tys. zł),
- zakupu sprzętu teleinformatycznego i oprogramowania (12 tys. zł).

Powodem rezygnacji z realizacji zadań inwestycyjnych dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ zaplanowanych na 2019 r. był wzrost cen usług oraz materiałów budowlanych, który uniemożliwił realizację zaplanowanych zakupów, a także przedłużający się proces legislacyjny przepisów rozporządzenia Rady (WE) Nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1224/2009)¹⁰. Przedmiotowa zmiana rozporządzenia miała określić, dla których jednostek połowowych (w zależności od ich długości całkowitej) będzie obowiązek wyposażenia w urządzenie lokacyjne. Dyrektor Departamentu Rybołówstwa (dalej DR) w MGMIŻŚ wyjaśnił, że „Mając na uwadze powyższe, MGMIŻŚ wstrzymuje się z zakupem niezbędnych urządzeń w celu uniknięcia sytuacji, w której środki publiczne zostałyby wydane zbędnie lub w nadmiernej wysokości. Dopiero po opublikowaniu ostatecznej wersji rozporządzenia zostanie przeprowadzone odpowiednie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego”.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 265.

¹⁰ Dz. Urz. UE L Nr 343 z 22.12.2009 r., str. 1, dalej rozporządzenie 1224/2009.

Realizacja wydatków majątkowych w części 62 – Rybołówstwo wyniosła 30,5 tys. zł, tj. 0,6% planu po zmianach (4783 tys. zł) i dotyczyła rozdziału 05004 – GIRM. Wydatki poniesione zostały na zakup serwerów.

Przyczyną niewydatkowania przez GIRM kwoty 4752,5 tys. zł było głównie niedokonanie zakupu dwóch statków patrolowych w ramach Priorytetu „Kontrola i egzekwowanie” PO RYBY 2014–2020 (4746 tys. zł).

Dyrektor BBF wyjaśniła, że „brak wykonania wydatków majątkowych spowodowany był zmianą harmonogramu wydatkowania środków. Powyższa zmiana jest wynikiem przedłużających się procedur wyłonienia wykonawcy dla realizacji przedsięwzięcia tj. zakupu dwóch statków patrolowych do celów kontroli rybołówstwa morskiego. Ogłoszenie przetargów na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla ww. przedsięwzięcia nastąpiło w październiku 2018 r. Przetarg został rozstrzygnięty, a umowę podpisano 25 maja br. Z kolei do końca 2019 r. nie została podpisana umowa na zaprojektowanie i wybudowanie dwóch statków patrolowo – kontrolnych. W 2019 r. w ramach kontroli uprzedniej, przeprowadzonej przez Urząd Zamówień Publicznych, zostały zgłoszone zastrzeżenia do przedmiotu kontroli. GIRM odwołał się od powyższego, lecz zgodnie z wyrokiem Krajowej Izby Odwoławczej, odwołanie nie zostało uwzględnione. W związku z tym zachodzi konieczność powtórzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego”.

Ponadto w 2019 r. GIRM zrezygnował z zakupu samochodów służbowych oraz drona. Przyczyną rezygnacji były zmiany organizacyjne związane z likwidacją trzech Okręgowych Inspektoratów Rybołówstwa Morskiego w Gdyni, Słupsku i Szczecinie, które przygotowywały założenia do ustawy budżetowej na rok 2019 oraz utworzeniem z dniem 1 stycznia 2019 r. GIRM. Jednostka ta przejęła w 2019 r. od zlikwidowanych jednostek sprzęt i zweryfikowała potrzeby oraz celowość zakupu nowych środków trwałych, w tym sprzętu i floty transportowej.

W Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nastąpiło ujęcie w 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo planowanych środków budżetu państwa w wysokości 4746 tys. zł i budżetu środków europejskich w kwocie 11 074 tys. zł na zakup przez Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego dwóch statków patrolowych do celów kontroli rybołówstwa morskiego, przy jednoczesnym objęciu tych środków zapewnieniem finansowania z rezerw celowych, decyzją Ministra Finansów z 5 lipca 2018 r.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – decyzją Ministra Finansów nr 119/PORiM/2018 z 5 lipca 2018 r. – otrzymał zapewnienie finansowania zakupu dwóch statków patrolowych do celów kontroli rybołówstwa morskiego na lata 2019–2021 w łącznej kwocie 45 000 tys. zł, w tym na 2019 r. w wysokości 15 820 tys. zł (4746 tys. zł budżet państwa i 11 074 tys. zł budżet środków europejskich). Minister Finansów, wydając tę decyzję o zapewnieniu finansowania na podstawie art. 153 upf, zobowiązał się do zapewnienia, w rezerwach celowych w kolejnych latach (2019–2021) środków na realizację powyższego zadania.

Pomimo tego, w budżecie części 62 – Rybołówstwo zaplanowano wydatki na realizację ww. przedsięwzięcia w takich samych kwotach, tj. łącznie 15 820 tys. zł w rozdziale 05004 – GIRM, z tego: w budżecie państwa (§ 6059) wydatki w kwocie 4746 tys. zł oraz w budżecie środków europejskich (§ 6057) – w kwocie 11 074 tys. zł.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wystąpił z wnioskiem z 26 listopada 2019 r. do Ministra Finansów o przesunięcie na rok 2020 wydatków w kwocie 15 820 tys. zł zapewnionych na 2019 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, jako powód podał przedłużające się procedury dotyczące wyboru wykonawcy dla powyższego zadania. Minister Finansów w dniu 12 grudnia 2019 r. wydał decyzję zmieniającą decyzję o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia i wyraził zgodę na przeniesienie kwoty 15 820 tys. zł do wydatkowania na 2020 r.

Dyrektor BBF wyjaśniła m.in., że „Departament Rybołówstwa zgodnie z regulaminem MGMiŻŚ pełni funkcję Instytucji Zarządzającej (IZ) dla Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” na lata 2014-2020 (PO RYBY 2014–2020). Departament Rybołówstwa pełniąc funkcję IZ, na podstawie zapotrzebowania na środki zgłoszone przez beneficjentów (m.in. GIRM) dokonuje odpowiedniej analizy zapotrzebowania w podziale na część budżetową oraz rezerwę celową, a następnie przekazuje te dane do Biura Budżetowo-Finansowego. Na etapie planowania Ministerstwo Finansów przekazuje wstępny limit wydatków na kolejny rok (od zeszłego roku także na dalsze lata) z informacją jakie proporcje między częścią i rezerwą należy przyjąć na kolejny rok budżetowy na realizację PO RYBY 2014–2020. Planowany podział środków jest przekazywany do MF celem zaopiniowania oraz akceptacji. Reasumując to Departament Rybołówstwa mając najlepszą wiedzę poprzez kontakty z beneficjentami decyduje które środki są umieszczane w części budżetowej, a które w rezerwie celowej”.

Dyrektor DR wyjaśnił m.in., że „wydatki do projektu ustawy budżetowej zgłaszane są zgodnie z terminami określonymi przez Ministra Finansów w stosownym rozporządzeniu tzw. nocie budżetowej. Terminy (...) wymuszają na dysponentach środków zgłoszenie wydatków z rocznym wyprzedzeniem w stosunku do daty planowanego rozpoczęcia realizacji zadania (...) z uwagi na obawy związane z niepewnością co do zabezpieczenia środków na lata 2019–2021 (...) dysponent części zwrócił się do Ministra Finansów o wydanie promesy, która zabezpieczałaby wydatki na całe zadanie, w szczególności na lata kolejne. (...) Departament Rybołówstwa zauważa jednocześnie, że pomimo zabezpieczenia środków w ramach części 62 – Rybołówstwo oraz wydania promesy przez Ministra Finansów dla zadania polegającego na zakupie statków do kontroli rybołówstwa morskiego, nie zachodziło ryzyko wykorzystania środków z części 62 oraz rezerwy celowej”.

(akta kontroli str. 6-86, 134-145, 728-1157, 1315-1822)

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2019 r. przez dysponenta III stopnia w MGMiŻŚ zostały poniesione w kwocie 23 119,9 tys. zł, co stanowiło 95,7% planu po zmianach (24 159,3 tys. zł) i były wyższe o 1214,8 tys. zł (tj. o 5,5%) w porównaniu do wydatków 2018 r. (21 905,1 tys. zł). Wzrost wydatków w stosunku do 2018 r. wynikał z planowanych na 2019 r.: wypłaty wynagrodzenia dla członków Zespołu do spraw innowacji działającego przy Ministrze Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz z realizacji „Programu badań środowiska morskiego Zatoki Puckiej, ze szczególnym uwzględnieniem czynników istotnych dla rybołówstwa w latach 2019–2021” przez Morski Instytut Rybacki – Państwowy Instytut Badawczy (rozdział 05095 – Pozostała działalność) oraz wzrostu kosztów usług w MGMiŻŚ (rozdział 75001 – Administracja państwowa) w związku z promocją PO RYBY 2014–2020).

Szczegółowym badaniem objęto próbę 46 wydatków bieżących w kwocie 4440,3 tys. zł stanowiącej 19,2% wydatków dysponenta III stopnia, zrealizowanych w 2019 r. (23 119,9 tys. zł).

Doboru próby do badania dokonano metodą monetarną (MUS¹¹), na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów i dowodów księgowych odpowiadających wydatkom budżetowym dysponenta III stopnia. Zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., ze szczegółowego badania wyłączono grupę wydatków dotyczących świadczeń na rzecz osób fizycznych, wynagrodzeń osobowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, składek od wynagrodzeń na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, ubezpieczenia zdrowotne, wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, a także z odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (w ramach §§ klasyfikacji budżetowej 401-408, 411-414, 418, 420 i 444), a także wydatki poniżej 500 zł.

Stwierdzono, że wydatki objęte próbą zostały dokonane celowo, gospodarnie, w prawidłowej wysokości, w ramach kwot ujętych w planie finansowym i stosownie do obowiązujących przepisów prawa. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności. W ramach powyższej próby wydatków w kwocie 4440,3 tys. zł nie stwierdzono nieprawidłowości pod względem wyłączenia zamówienia ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹² (dalej pzp) oraz zastosowanego trybu udzielonego zamówienia publicznego.

(akta kontroli str. 728-1822)

W wyniku szczegółowej analizy trzech zamówień publicznych dotyczących:

- świadczenia usługi wsparcia technicznego oraz asysty technicznej systemu elektronicznej rejestracji i elektronicznego raportowania działalności połowowej, tj. zamówienia realizowanego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 pzp, którego łączna kwota wydatków z budżetu państwa w 2019 r. wyniosła 49,8 tys. zł;
- badania statystycznego w obszarze rybactwa śródlądowego przewidzianego w Programie Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, tj. zamówienia realizowanego w trybie z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b pzp), którego łączna kwota wydatków w 2019 r. wyniosła 185 tys. zł;
- organizacji festynu pn. „Fundusze Europejskie wsparciem rybołówstwa tradycyjnego”, tj. zamówienia wyłączonego spod rygoru stosowania przepisów pzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, którego łączna kwota wydatków w 2019 r. wyniosła 159 tys. zł

nie stwierdzono naruszeń pzp oraz procedur wewnętrznych obowiązujących w MGMiŻŚ w zakresie zamówień publicznych, do których nie stosuje się tej ustawy.

(akta kontroli str. 1158-1314)

Zobowiązania w ramach części 62 – Rybołówstwo na koniec 2019 r. wyniosły 1780,4 tys. zł i były wyższe o 36,4% od zobowiązań wykazanych na koniec 2018 r. (1305,5 tys. zł). Wzrost wynikał z powstania na koniec 2019 r. zobowiązań z tytułu składek do organizacji międzynarodowych i dotyczył dysponenta III stopnia w MGMiŻŚ.

¹¹ MUS (ang. Monetary Unit Sampling) jest to metoda losowania wydatków z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.
¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

Na koniec 2019 r. zobowiązania dysponenta III stopnia w MGMiŻŚ wyniosły 1224,6 tys. zł i były wyższe o 49,2% od zobowiązań wykazanych na koniec 2018 r. (820,8 tys. zł) z ww. powodu.

Na koniec 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

(akta kontroli str. 728-1157, 1810-1813)

W 2019 r. dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu dokonując bieżącej analizy wykonania wydatków budżetu państwa oraz wydatków w układzie zadaniowym. Prawidłowość wykorzystania środków w ramach udzielonych dotacji weryfikowana była na podstawie sprawozdań oraz rozliczeń składanych przez podmioty otrzymujące dotacje (Instytut Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie, ARiMR). W MGMiŻŚ dla kierownictwa resortu sporządzane były kwartalne sprawozdania z realizacji dochodów i wydatków budżetowych w zakresie skuteczności realizacji planów na podstawie sprawozdawczości budżetowej przekazywanej przez podległych dysponentów (III stopnia w MGMiŻŚ oraz GIRM).

W Informacji o wynikach kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 62 – Rybołówstwo” z 15 maja 2019 r. (KRR.430.002.2019; nr ewid. 68/2019/P/19/001/KRR) w związku ze stwierdzoną nieprawidłowością w Instytucie Rybactwa Śródlądowego dotyczącą wydatkowania dotacji celowej w kwocie 3989,6 tys. zł na zarybianie polskich obszarów morskich z naruszeniem przepisów pzp, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na potrzebę zwiększenia nadzoru nad jednostkami wykonującymi to zadanie, w szczególności w zakresie prawidłowego udzielania zamówień publicznych.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w MGMiŻŚ poinformowała, że „(...) Mając na uwadze termin przeprowadzonej kontroli i sformułowania przedmiotowej uwagi NIK, a także wymianę korespondencji z czerwca 2019 r. pomiędzy MGMiŻŚ i NIK w sprawie wniosków pokontrolnych, faktyczna realizacja tej uwagi ma miejsce w związku z prowadzoną kontrolą działalności finansowej Instytutu, organizacji i jakości pracy oraz jakości zarządzania Instytutem Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie (IRŚ). Kontrola ta jest w trakcie realizacji. Niemniej jednak, w związku ze sformułowaną uwagą pokontrolną NIK, w 2019 r. miały miejsce robocze rozmowy pomiędzy przedstawicielami MGMiŻŚ a IRŚ, dotyczące kwestii prawidłowego udzielania zamówień publicznych przez IRŚ. Między innymi ze względu na te rozmowy IRŚ zdecydował, że postępowanie związane z tegoroczną dostawą materiału zarybieniowego na potrzeby realizacji zadania zarybiania polskich obszarów morskich, prowadzone będzie w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzenia postępowania IRŚ planuje zawrzeć umowę ramową, na podstawie której zostaną zawarte umowy wykonawcze pomiędzy Zamawiającym (IRŚ) a Wykonawcą /Wykonawcami wyłonionym/i w postępowaniu. Umowy wykonawcze IRŚ planuje zawrzeć na podstawie art. 101a ust.1 pkt 2 lit. b) ustawy Prawo Zamówień Publicznych i zgodnie z procedurą określoną w umowie ramowej (...)”

(akta kontroli str. 134-182, 204-425, 728-1157)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu blokowania planowanych wydatków majątkowych w części 62 – Rybołówstwo w łącznej wysokości 15 820 tys. zł, z tego w budżecie państwa w wysokości 4746 tys. zł i w budżecie środków europejskich w kwocie 11 074 tys. zł, pomimo wystąpienia przesłanek z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

Minister Finansów decyzją z dnia 12 grudnia 2019 r. o zapewnieniu finansowania zakupu dwóch statków do kontroli rybołówstwa morskiego, na wniosek Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 26 listopada 2019 r., dokonał przesunięcia wydatków na ten cel – z 2019 r. na 2020 r.

Wobec niemożności wydatkowania w 2019 r. środków na zakup dwóch statków do kontroli rybołówstwa morskiego, planowane wydatki w łącznej wysokości 15 820 tys. zł, z tego: w budżecie państwa wydatki w kwocie 4746 tys. zł oraz w budżecie środków europejskich – w kwocie 11 074 tys. zł, należało zablokować wobec wystąpienia przesłanek z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp.

Minister Finansów pismem z 23 grudnia 2019 r. zwrócił się o niezwłoczne blokowanie planowanych wydatków budżetowych w przypadkach określonych w art. 177 ust. 1 ufp.

Jako przyczynę nieblokowania ww. wydatków Dyrektor BBF wskazała, że „Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego nie zgłaszał do blokowania planowanych w 2019 roku wydatków majątkowych w zakresie budżetu środków europejskich. Zgodnie z wyjaśnieniami przekazanymi przez GIRM, brak blokowania wydatków w paragrafie 6057, przeznaczonych na realizację zadania pn. „Budowa dwóch statków patrolowych do kontroli rybołówstwa morskiego - GIRM w Słupsku”, wynikał z trwających do końca roku procedur mających na celu wyłonienie wykonawcy dla realizacji ww. przedsięwzięcia. Powyższe procedury wiązały się z trwającym postępowaniem odwoławczym w wyniku kontroli uprzedniej Urzędu Zamówień Publicznych, a następnie z odwołaniem się inwestora od wyniku tejże kontroli”.

Zdaniem NIK niedokonanie blokowania powyższych środków pomimo wystąpienia przesłanek z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 6-86, 728-1157, 1315-1822)

2.2 Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w części 62 – Rybołówstwo w kwocie 95 587 tys. zł, zostały w trakcie roku zwiększone ze środków pochodzących z rezerw celowych o kwotę 183 834,9 tys. zł, na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia: 10 maja, 12 sierpnia i 21 października 2019 r. Na koniec 2019 r. plan po zmianach ustalony został w wysokości 279 421,9 tys. zł.

Wydatki w 2019 r. zostały zrealizowane w kwocie 257 965,6 tys. zł, tj. w 92,3% planu po zmianach i w porównaniu z 2018 r. (355 068,1 tys. zł) były niższe o 97 102,5 tys. zł, tj. o 27,3%, co wynikało z niższej kwoty środków zaplanowanych na 2019 r. w ramach limitu przyznanego na cały okres realizacji PO RYBY 2014–2020.

Środki z rezerwy celowej zostały wykorzystane w kwocie 180 574 tys. zł, tj. w 98,2%, na finansowanie płatności na rzecz beneficjentów PO RYBY 2014–2020 przez jednostkę realizującą, tj. ARiMR.

U dysponenta części, zgodnie z założeniami kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., szczegółowym badaniem objęto trzy wnioski (tj. 100% wniosków) o uruchomienie środków z rezerw celowych (poz. 98 – Środki na finansowanie programów z budżetu środków europejskich) w łącznej kwocie 183 834,9 tys. zł, przeznaczonych na finansowanie przez ARiMR wypłat dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020.

Podstawą dla przygotowanych przez Departament Rybołówstwa w MGMIŻŚ wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej były składane przez ARiMR prognozy wydatków na realizację ww. Programu na miesiąc następny oraz dwa kolejne miesiące (zgodnie z wymogiem umowy dotacji zawartej z Prezesem ARiMR), kwartalne prognozy płatności, o których mowa w art. 192 ust. 5 ufp oraz zbiorcze harmonogramy wydatków, o których mowa w art. 191 ust. 1 ufp.

Na podstawie ww. dokumentów Departament Rybołówstwa w MGMIŻŚ przygotowywał wnioski, zgodnie z obowiązującą procedurą uruchamiania środków z rezerwy celowej, opracowaną przez Ministerstwo Finansów.

W Departamencie Rybołówstwa w MGMIŻŚ monitorowano poziom wykorzystania środków z rezerwy celowej na podstawie zapotrzebowań ARiMR na środki na wypłaty na rzecz beneficjentów PO RYBY 2014–2020, a także na podstawie otrzymywanych z ARiMR rozliczeń udzielonej dotacji.

Informacje miesięczne dotyczące wykorzystania środków z rezerwy celowej oraz informacja roczna dotycząca wydatkowania i zaangażowania środków otrzymanych w 2019 r. z rezerwy celowej w ramach PO RYBY 2014–2020, zgodnie z ww. Procedurą, były przekazywane do Ministerstwa Finansów.

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na podstawie dwóch decyzji z dnia: 5 listopada 2019 r. i 30 grudnia 2019 r. dokonał blokowania planowanych wydatków w zakresie budżetu środków europejskich na łączną kwotę 7137 tys. zł, z tego:

- wydatki na dotacje w rozdziale 05011 – PO Rybactwo i Morze zostały zablokowane w łącznej kwocie 2912 tys. zł. Powodem decyzji o blokowaniu wydatków była niemożność wykorzystania do końca roku środków przeznaczonych na wypłaty dla beneficjentów PO RYBY 2014–2020. Dyrektor BBF wyjaśniła, że „(...) Niższe od planowanego wykorzystanie środków wynika ze zmiany harmonogramu naborów dla poszczególnych działań, które w obecnej perspektywie finansowej mają różnicowane stopnie dofinansowania środków UE (...)”;
- wydatki bieżące w rozdziale 75001 – Administracja państwowa zostały zablokowane w łącznej kwocie 106 tys. zł. Powodem blokowania wydatków były oszczędności powstałe podczas realizacji zadań zaplanowanych w ramach PO RYBY 2014–2020 przez dysponenta III stopnia w MGMIŻŚ;
- wydatki majątkowe w rozdziale 75001 – MGMIŻŚ zostały zablokowane w łącznej kwocie 4119 tys. zł wobec rezygnacji z realizacji zadań na skutek wzrostu cen usług oraz materiałów budowlanych, a także braku możliwości dokonania zakupu urządzeń do systemu monitorowania statków (terminali satelitarnych VMS), z uwagi na niezakończony proces legislacyjny dotyczący zmiany przepisów rozporządzenia 1224/2009.

W decyzji Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 5 listopada 2019 r. o blokowaniu planowanych wydatków majątkowych w kwocie 4119 tys. zł podano, że blokowanie planowanych wydatków było efektem oszczędności powstałych w związku z niemożnością dokonania zakupów terminali satelitarnych z uwagi na niezakończony proces legislacyjny dotyczący zmiany rozporządzenia 1224/2009.

W trakcie kontroli ustalono, że na ww. cel w planie po zmianach uwzględniono kwotę w wysokości 1080 tys. zł.

Pozostała kwota blokowanych planowanych wydatków w wysokości 3039 tys. zł ujęta w ww. decyzji dotyczyła zadania związanego z rozbudową systemów informatycznych służących do monitorowania działalności polskiej floty rybackiej oraz rozbudową i zakupem wyposażenia do serwerowni na potrzeby Centrum Monitorowania Rybołówstwa w Gdyni. Powodem rezygnacji z realizacji tego zadania, jak wyjaśnił Dyrektor DR, był wzrost cen usług oraz materiałów budowlanych. Dyrektor DR podał, że „w ostatnich latach doszło do znacznego wzrostu cen usług oraz materiałów budowlanych, których efektem był brak możliwości zrealizowania zadań budowlanych we wcześniej zakładanym budżecie, co oznaczało konieczność rezygnacji z realizacji tych zadań”.

W powyższej decyzji nie podano przyczyny blokowania planowanych wydatków w wysokości 3039 tys. zł. Dyrektor BBF podała, że „Decyzja o zablokowaniu wydatków została podjęta przez departament merytoryczny ze względu na brak możliwości wydatkowania środków w danym roku oraz braku możliwości przeznaczenia ich na inny cel. Uzasadnienie było na roboczo konsultowane z DR. Pomimo kilku zadań inwestycyjnych wchodzących w „skład” kwoty 4119 tys. zł, uzasadnienie obejmowało w ocenie BBF wszystkie zadania, które wykonuje CMR i brak możliwości realizacji pojedynczego zadania pociągało za sobą kolejne skutki w realizacji następnych”.

(akta kontroli str. 10-86, 183-203, 728-1157, 1315-1822)

U dysponenta części kontrolą objęto próbę dotacji na kwotę 53 899,8 tys. zł, co stanowiło 21,1% dotacji zrealizowanych w budżecie środków europejskich w części 62 – Rybołówstwo (255 045,9 tys. zł), z przeznaczeniem na finansowanie płatności na rzecz beneficjentów PO RYBY 2014–2020. Doboru próby wydatków dokonano w sposób celowy ze względu na najwyższe kwoty wypłaconej dotacji dla ARiMR, a w ramach umowy zbadano trzy operacje dotyczące zrealizowanych płatności o najwyższych kwotach. Płatności zostały zrealizowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności¹³.

(akta kontroli str. 16, 51-60, 142-425, 984-1157, 1810-1813)

U dysponenta III stopnia w MG MiŻS badaniem objęto próbę wydatków budżetu środków europejskich dobraną w sposób celowy, w kwocie 108,5 tys. zł, tj. 8% wydatków zrealizowanych z tego budżetu przez dysponenta III stopnia w MG MiŻS (1361,6 tys. zł). Doboru dokonano ze względu na wystąpienie w próbie wydatków budżetu państwa (dobranych metodą MUS) takich wydatków, które jednocześnie skutkowały wydatkami z budżetu środków europejskich.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1011.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że skontrolowane wydatki zostały rzetelnie skalkulowane oraz dokonywano ich legalnie, zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki. Wydatki były poniesione w sposób oszczędny, umożliwiając terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zapłaceniem odsetek. Nie dokonywano wydatku przed obligatoryjnym terminem płatności.

W wyniku szczegółowej analizy zamówienia publicznego dotyczącego usługi wsparcia technicznego oraz asysty technicznej systemu elektronicznej rejestracji i elektronicznego raportowania działalności połowowej, tj. zamówienia realizowanego w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 39 pzp, którego łączna kwota wydatków z budżetu środków europejskich w 2019 r. wyniosła 448,2 tys. zł, nie stwierdzono naruszeń pzp oraz procedur wewnętrznych obowiązujących w MGMiŻŚ w zakresie zamówień publicznych, do których nie stosuje się tej ustawy.

(akta kontroli str. 728-1314, 1810-1813)

Plan wydatków majątkowych w części 62 – Rybołówstwo w ustawie budżetowej na rok 2019 w zakresie budżetu środków europejskich został ustalony w kwocie 15 599 tys. zł. Plan po zmianach na koniec 2019 r. określono w kwocie 15 533 tys. zł, z tego w rozdziale 05004 – GIRM w wysokości 11 414 tys. zł oraz w rozdziale 75001 Administracja państwowa – dla dysponenta III stopnia w MGMiŻŚ w wysokości 4 119 tys. zł.

W 2019 r. w części 62 – Rybołówstwo w ramach budżetu środków europejskich nie zrealizowano wydatków majątkowych.

Niedokonanie wydatków w rozdziale 05004 – GIRM spowodowane było niezrealizowaniem zakupu dwóch statków patrolowych (11 074 tys. zł) oraz zakupów inwestycyjnych w ramach Priorytetu „Kontrola i egzekwowanie” PO RYBY 2014–2020 (340 tys. zł).

Przyczyny rezygnacji z realizacji w 2019 r. zakupu dwóch statków patrolowych dla GIRM oraz ustalenia dotyczące planowania wydatków budżetu środków europejskich na ten cel w kwocie 11 074 tys. zł w części 62 – Rybołówstwo oraz w rezerwach celowych zostały opisane w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Powodem rezygnacji z realizacji zadań inwestycyjnych dysponenta III stopnia w MGMiŻŚ był wzrost cen usług oraz materiałów budowlanych, który uniemożliwił realizację zaplanowanych zakupów.

(akta kontroli str. 6-86, 728-1157, 1315-1822)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu blokowania planowanych wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 11 074 tys. zł, pomimo wystąpienia przesłanek w tym zakresie określonych w art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp, opisaną w pkt 2.1 niniejszego wystąpienia.

2.3 Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014–2020

Opis stanu faktycznego

W ramach części 62 – Rybołówstwo na realizację PO RYBY 2014–2020 w planie po zmianach ujęto wydatki w wysokości 396 331,9 tys. zł, z tego w ramach budżetu państwa na 2019 r. – 116 910 tys. zł, a w ramach budżetu środków europejskich – 279 421,9 tys. zł.

Wykonanie wydatków na PO RYBY 2014–2020 wyniosło 368 446,4 tys. zł, tj. 93% planu po zmianach. Wydatki te stanowiły 74,6% wydatków zrealizowanych w 2018 r. na realizację Programu (494 111,4 tys. zł).

Niepełne wykonanie wydatków w stosunku do planu po zmianach na 2019 r. wynikało z niezrealizowania wydatków majątkowych w rozdziale 05004 – GIRM oraz u dysponenta III stopnia w MG MiŻS w rozdziale 75001 – Administracja państwowa, co opisano w pkt 2.1. i 2.2. niniejszego wystąpienia.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. wskaźnik realizacji zasady n+3 w PO RYBY 2014–2020 wyniósł 108,5%, zasada ta została spełniona z nadwyżką w kwocie 4422,1 tys. euro.

W ramach PO RYBY 2014–2020, do Komisji Europejskiej w 2019 r. zostało złożonych siedem wniosków o płatność okresową na łączną kwotę 56 685,3 tys. euro, w tym kwota zrefundowanych wydatków wyniosła 51 016,8 tys. euro.

Od początku funkcjonowania PO RYBY 2014–2020 (tj. od 2016 r.) do końca 2019 r. złożono 8,7 tys. pozytywnie zweryfikowanych wniosków o pomoc na łączną kwotę 2 486 550,3 tys. zł, tj. 82% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zawartej w tym Programie na lata 2014–2020, zawarto 6,6 tys. umów na kwotę 1 643 684,4 tys. zł (54,2% ww. limitu środków) i zrealizowano 6 tys. płatności na kwotę 1 072 953,2 tys. zł (35,4% limitu).

Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję Instytucji Audytorowej PO Rybactwo i Morze 2014–2020 po przeprowadzeniu audytu dotyczącego: zestawienia wydatków za rok obrachunkowy trwający od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r., zgodności z prawem i prawidłowości wydatków, o których zwrot wystąpiono do Komisji Europejskiej w odniesieniu do roku obrachunkowego oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli, wydał pozytywną opinię deklaracji zarządczej Instytucji Zarządzającej w odniesieniu do PO RYBY 2014–2020.

(akta kontroli str. 134-145, 426-1157, 1315-1822)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

2.4 Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu faktycznego

Badaniem w ramach układu zadaniowego objęto wszystkie podzadania realizowane w ramach zadania 21.4. Wspieranie rybactwa śródlądowego i rybołówstwa morskiego, tj.:

21.4.1 – Wspieranie rybactwa śródlądowego,

21.4.2 – Wspieranie rybołówstwa morskiego,

21.4.5 – Program Operacyjny „Rybactwo i Morze”.

Dla podzadania 21.4.1 określono cel „utrzymanie i odbudowa cennych gatunków ryb z wykorzystaniem technik akwakultury” oraz miernik „wartość materiału zarybieniowego (w tys. zł)”, którego realizacja wyniosła 4170, tj. 106,9% zakładanej wartości (3900).

W podzadaniu 21.4.2 określono cel „wspieranie Wspólnej Polityki Rybackiej” oraz miernik „ilość wydanych decyzji w szt.” dotyczący stwierdzonych naruszeń przepisów Wspólnej Polityki Rybackiej, dla którego MG MiŻŚ nie wskazało planowanej wartości docelowej. Osiągnięta wartość miernika wyniosła 33 szt. (decyzje). Dla podzadania 21.4.5. określono cel „wspieranie akwakultury zrównoważonej środowiskowo, zasobooszczędnej, innowacyjnej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy” oraz miernik wyrażony liczbą operacji, tj. liczbą umów zawartych w ramach PO RYBY 2014–2020. Realizacja miernika w 2019 r. wyniosła 2079 operacji, tj. 91,6% zakładanej liczby (2270).

(akta kontroli str. 728-1157, 1488-1518, 1810-1813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w części 62 – Rybołówstwo w zakresie realizacji wydatków. W wyniku kontroli prób wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich ustalono, że były one dokonywane do wysokości kwot ustalonych w planie, celowo i gospodarnie, zgodnie z przepisami prawa. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację 2019 r. PO RYBY 2014–2020. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej pełniący funkcję Instytucji Zarządzającej PO RYBY 2014–2020 podejmował działania, których efektem było spełnienie realizacji zasady n+3 na koniec 2019 r. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca niedokonania blokowania planowanych wydatków nie miała wpływu na ocenę cząstkową.

OBSZAR

3. Sprawozdawczość

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych, łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 62 – Rybołówstwo oraz sprawozdań jednostkowych sporządzanych w MG MiŻŚ:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 62 – Rybołówstwo na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponenta części i dysponenta III stopnia w MG MiŻŚ) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W wyniku analizy procedur kontroli zarządczej stosowanych w MG MiŻŚ ustalono, że w sposób racjonalny zapewniono prawidłowe sporządzenie sprawozdań. W MG MiŻŚ weryfikowano terminowość sporządzania sprawozdań, kontrolowano poprawność merytoryczną oraz formalno-rachunkową danych w sprawozdaniach oraz sprawdzano poprawność danych ujętych w sprawozdaniach łącznych, sporządzonych w oparciu o sprawozdania jednostkowe. Skontrolowane sprawozdania zostały sporządzone w terminie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W dniu 27 marca 2020 r. MG MiŻŚ dokonało korekty łącznych sprawozdań Rb-28 i Rb-BZ1 uwzględniając korektę jednostkowych sprawozdań dysponenta III stopnia w MG MiŻŚ dotyczącą zmiany wielkości zobowiązań prezentowanych w tych sprawozdaniach.

(akta kontroli str. 728-1157, 1810-1813)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez jednostkę kontrolowaną sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania sporządzono prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

V. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwłoczne blokowanie wydatków wobec zaistnienia przesłanek z art. 177 ust. 1 ufp.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15zszs ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁵, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 16 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola

.....
Podpis

¹⁵ Dz. U. poz. 374, 567 i 568.

