



KIN.430.2.2023

Nr ewid. 98/2023/D/22/506/KIN

Informacja o wynikach kontroli

Planowanie i realizacja budowy drogi  
wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką  
Gdańską

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Dokument podpisany elektronicznie przez:

/-/  
p.o. Wicedyrektor Departamentu Infrastruktury  
Maciej Brzosko

**Dokument zatwierdzony elektronicznie:**

/-/  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

Warszawa, dnia 25 września 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Ocena ogólna .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Synteza.....</b>	<b>11</b>
<b>4. Wnioski.....</b>	<b>18</b>
<b>5. Ważniejsze wyniki kontroli.....</b>	<b>19</b>
5.1. Przygotowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” .....	19
5.2. Monitorowanie, nadzór i ewaluacja przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej działań związanych z realizacją programu wieloletniego .....	23
5.3. Planowanie i przygotowanie przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zadań wynikających z programu wieloletniego.....	26
5.4. Realizacja zadań oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nad zadaniami wynikającymi z programu wieloletniego.....	43
5.5. Realizacja przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych dotyczących realizacji programu wieloletniego.....	55
5.6. Planowanie i realizacja rozwoju portu morskiego w Elblągu przez Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. w celu wykorzystania efektów inwestycyjnych programu wieloletniego .....	56
<b>6. Załączniki .....</b>	<b>59</b>
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	59
6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek.....	62
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	71
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	80
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	82
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli .....	83
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	84

## WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

<b>Analiza z 2016 r.</b>	Dokument z września 2016 r. sporządzony na zlecenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni pn. „Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla programu wieloletniego – Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”
<b>decyzja nr 1 zriwd/2019</b>	Decyzja nr 1 zriwd/2019 Wojewody Pomorskiego z 15 lutego 2019 r. o zezwoleniu na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury dostępowej, objętych Programem Wieloletnim w części zlokalizowanej w województwie pomorskim
<b>decyzja nr 2 zriwd/2019</b>	Decyzja nr 2 zriwd/2019 Wojewody Pomorskiego z 24 czerwca 2019 r. o zezwoleniu na realizację zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury dostępowej, objętych Programem Wieloletnim w części zlokalizowanej w województwie warmińsko – mazurskim
<b>hrf</b>	Harmonogramy rzeczowo-finansowe realizacji Programu Wieloletniego, stanowiące załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r.
<b>infrastruktura dostępowa</b>	Obiekty infrastruktury zapewniające dostęp do portu morskiego w Elblągu, za których budowę i utrzymanie odpowiedzialność ponosi Dyrektor Urzędu
<b>infrastruktura portowa</b>	Obiekty infrastruktury zlokalizowane w granicach portu morskiego w Elblągu, za których budowę i utrzymanie odpowiedzialność ponosi Dyrektor ZPME
<b>Minister</b>	Minister właściwy ds. gospodarki morskiej, nadzorujący realizację Programu Wieloletniego (od 16 listopada 2015 r. do 6 października 2020 r. – Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, od 6 października 2020 r. – Minister Infrastruktury)
<b>Ministerstwo</b>	Urząd obsługujący Ministra (od 16 listopada 2015 r. do 6 października 2020 r. – Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej <sup>1</sup> , od 6 października 2020 r. – Ministerstwo Infrastruktury) <sup>2</sup>
<b>Ordynacja podatkowa</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651)
<b>organy administracji morskiej</b>	Minister i Dyrektor Urzędu
<b>Program Wieloletni lub Inwestycja</b>	Rządowy Program Wieloletni pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”
<b>rozporządzenie ws. klasyfikacji budżetowej</b>	Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513)
<b>rozporządzenie ws. rachunkowości</b>	Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342)
<b>specustawa</b>	Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (Dz. U. z 2021 r. poz. 1644)

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. z 2015 poz. 2078). Uchylone 6 października 2020 r.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2020 r. poz. 1733).

<b>uchwała RM z 2016 r.</b>	Uchwała nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego (uchwała niepublikowana)
<b>uchwała RM z 2020 r.</b>	Uchwała nr 170/2020 Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego (uchwała niepublikowana)
<b>ufp</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
<b>upzp z 2004 r.</b>	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)
<b>upzp z 2019 r.</b>	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.)
<b>Urząd</b>	Urząd Morski w Gdyni, będący wykonawcą Programu Wieloletniego
<b>ustawa o administracji morskiej</b>	Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960)
<b>ustawa o dyscyplinie finansów publicznych</b>	Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.)
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623)
<b>ustawa o portach morskich</b>	Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796)
<b>ustawa Prawo budowlane</b>	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682)
<b>I faza robót</b>	Zadania inwestycyjne ujęte w III etapie hrf Programu Wieloletniego – Roboty budowlane (wykonanie przekopu Mierzei Wiślanej wraz z infrastrukturą towarzyszącą)
<b>II faza robót</b>	Zadania inwestycyjne ujęte w III etapie hrf Programu Wieloletniego – Roboty budowlane (wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg wraz z infrastrukturą towarzyszącą)
<b>III faza robót</b>	Zadania inwestycyjne ujęte w III etapie hrf Programu Wieloletniego – Roboty budowlane (wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym)
<b>IV faza robót</b>	Zadania inwestycyjne ujęte w III etapie hrf Programu Wieloletniego – Roboty budowlane (wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg – w ramach infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu)
<b>zakup pogłębiarki</b>	Zadanie ujęte w III etapie hrf Programu Wieloletniego – Roboty budowlane (w części obejmującej roboty przygotowawcze do III etapu hrf)
<b>Zespół</b>	Jednostka/zespół realizujący zadania objęte Programem Wieloletnim, powołana przez Dyrektora Urzędu spośród pracowników Urzędu
<b>ZPME lub spółka</b>	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.

## 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy administracji morskiej oraz Dyrektor ZPME prawidłowo realizowali zadania związane z Programem Wieloletnim?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy Minister właściwie przygotował Program Wieloletni i zapewnił jego finansowanie?

Czy Minister prawidłowo monitorował, nadzorował i ewaluował działania związane z realizacją Programu Wieloletniego?

Czy Dyrektor Urzędu właściwie planował i przygotowywał zadania wynikające z Programu Wieloletniego?

Czy Dyrektor Urzędu właściwie realizował zadania oraz sprawował nadzór inwestorski nad zadaniami wynikającymi z Programu Wieloletniego?

Czy Dyrektor Urzędu wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych dotyczących realizacji Programu Wieloletniego?

Czy Dyrektor ZPME właściwie planował i realizował rozwój portu morskiego w Elblągu w celu wykorzystania efektów inwestycyjnych Programu Wieloletniego?

### Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury

Urząd Morski w Gdyni

Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.

### Okres objęty kontrolą

Lata 2016 – 2023 (do 28 kwietnia)

Program Wieloletni pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” ustanowiony został uchwałą nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. Ww. program był finansowany wyłącznie z budżetu państwa z części budżetowej 21 – Gospodarka morska. Dysponentem tych środków jest minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Pierwotna wartość programu wynosiła 880 mln zł, jednakże w wyniku zmian w 2020 r. (uchwała Rady Ministrów nr 170/2020 z 24 listopada 2020 r.) wzrosła ona do 1.984,1 mln zł (o 125%) oraz wydłużono termin jego realizacji do I kwartału 2023 r. (pierwotnie do końca 2022 r.). W uchwale ustanawiającej Program Wieloletni, którego wykonanie powierzono Urzędowi Morskiemu w Gdyni, przewidziano możliwość jego aktualizacji, dotyczącej weryfikacji zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych i wynikających z tego kosztów. Zgodnie z przyjętą procedurą informacje o konieczności/celowości dokonania aktualizacji Programu Wieloletniego Urząd Morski w Gdyni powinien przekazywać ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej, któremu powierzony został nadzór nad realizacją programu, niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie, w trakcie przygotowywania projektu budżetu na kolejny rok.

Celem głównym programu było zapewnienie bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienie wzrostu społeczno-gospodarczego poprzez ustanowienie drogi wodnej, umożliwiającej swobodny i całoroczny dostęp statków morskich wszystkich bander do Elbląga jako morskiego portu Unii Europejskiej. Uznano, że realizacja celu programu wymaga wykonania zadań inwestycyjnych, polegających na: budowie kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną wraz z infrastrukturą towarzyszącą, budowie toru wodnego od Zatoki Elbląskiej do wybranej lokalizacji kanału oraz modernizacji wejścia do Portu Elbląg – na odcinku od Zalewu Wiślanego do mostu w Nowakowie.

Przeprowadzone na etapie planowania kontroli analiza danych i informacji wskazywały na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości na etapie planowania zakresu rzeczowego programu oraz na etapie realizacyjnym. Wzięto przy tym pod uwagę znaczący wzrost nakładów na realizację programu (o 125%), dokonany uchwałą Rady Ministrów Nr 170/2020 z 24 listopada 2020 r., brak rozstrzygnięcia w zakresie wskazania źródeł sfinansowania zadań inwestycyjnych, dostosowujących infrastrukturę portową w Elblągu do parametrów drogi wodnej powstałej w wyniku realizacji Programu Wieloletniego, a także wyniki analizy zasobów własnych NIK oraz innych danych źródłowych. Wspomniany relatywnie duży wzrost nakładów spowodował, że realizacja Programu Wieloletniego utraciła uzasadnienie ekonomiczne. Według analizy ekonomicznej sporządzonej w 2016 r. na zlecenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni granica opłacalności przedsięwzięcia została przekroczona już przy 20% wzroście kosztów jego realizacji.

Zakres objęty niniejszą kontrolą nie był dotychczas przedmiotem badań kontrolnych, przeprowadzonych przez NIK w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. gospodarki morskiej. Natomiast w ramach kontroli I/20/001/KIN „Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych przez urzędu morskie”, przeprowadzonej w 2020 r. w Urzędzie Morskim w Gdyni, skontrolowano proces wyłonienia wykonawcy usługi ochrony terenu wycinki drzew pod inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Ostatnia kontrola w Zarządzie Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o. miała miejsce w 2017 r. (P/17/067 „Rozwój średnich i małych portów morski”). W tym czasie Program Wieloletni był we wstępnej fazie realizacyjnej. W treści wystąpienia pokontrolnego odwoływano się do planowanej inwestycji w kontekście ujęcia jej w obowiązującej wówczas strategii rozwoju portu.

Uwzględniając powyższe uwarunkowania Najwyższa Izba Kontroli podjęła decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w zakresie stanu i sposobu działań dotyczących planowania i realizacji budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany i Zatokę Gdańską. Badaniami kontrolnymi objęto działania

podejmowane przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, tj. przez organy administracji morskiej odpowiedzialne za realizację Programu Wieloletniego, a także przez Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.

NIK zaznacza przy tym, że kontrola miała na celu ocenę prawidłowości działań podejmowanych w związku z planowaniem i realizacją Programu Wieloletniego. Zasadność realizacji budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, w szczególności w kontekście jej wpływu na bezpieczeństwo Państwa Polskiego, nie była przedmiotem badań kontrolnych i oceny NIK.

Według przyjętych przez NIK założeń niniejsza Informacja o wynikach kontroli powinna stanowić istotny wkład służący wypracowaniu przez organy administracji morskiej skutecznych rozwiązań wpływających za zapewnienie efektywności, ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego związanego z realizacją programu. Informacja ta wskazuje również obszary, w których występują zagrożenia dla skutecznej i planowej realizacji przedsięwzięcia.

## 2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowa realizacja zadań przez organy administracji morskiej związanych z Programem Wieloletnim

W działalności organów administracji morskiej (ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) związanej z Programem Wieloletnim pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” stwierdzono liczne nieprawidłowości w obszarze planowania, realizacji i nadzoru nad programem. Już na etapie przyjęcia programu przez Radę Ministrów w 2016 r., z powodu nieujęcia w programie niezbędnych zadań, nie było możliwe pełne osiągnięcie celu głównego w postaci zapewnienia bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienia wzrostu społeczno-gospodarczego. Według stanu na dzień zakończenia kontroli<sup>3</sup>, wartość programu określona pierwotnie na 880 000 tys. zł, została zwiększona do 1 984 051,5 tys. zł, tj. o ponad 125% - w rezultacie Inwestycja straciła uzasadnienie ekonomiczne<sup>4</sup>. Pomimo upływu terminu realizacji programu z końcem I kwartału 2023 r., był on w dalszym ciągu finansowany - tym samym Dyrektor Urzędu ponosił dalsze wydatki na ten program z przekroczeniem upoważnienia do dysponowania środkami. Z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano 213 444,7 tys. zł<sup>5</sup>.

Minister niewłaściwie przygotował Program Wieloletni - w projekcie uchwały RM z 2016 r. nie określił w sposób realny niezbędnego zakresu rzeczowego i finansowego programu opierając się na nierzetelnych założeniach opracowanych przez Dyrektora Urzędu. W rezultacie już w czerwcu 2019 r., tj. przed podpisaniem przez Dyrektora Urzędu umowy na pierwszą z czterech faz robót budowlanych<sup>6</sup> objętych programem (umowa z 4 października 2019 r. o wartości 991 622,8 tys. zł której wartość przewyższała 111 622,8 tys. zł ogólną kwotę środków przewidzianych na realizację Programu Wieloletniego), Minister miał informacje, że wartość programu wzrośnie o ponad 100% i tym samym, według metodologii przyjętej w studium wykonalności z punktu widzenia korzyści ekonomiczno-społecznych nie byłby wskazany do realizacji. Minister nie informował Rady Ministrów w trakcie prac prowadzonych w 2019 r. i 2020 r. nad nowelizacją uchwały RM z 2016 r., że przekroczono granicę opłacalności realizowanego przedsięwzięcia. Podkreślić należy, że do momentu realizacji niezbędnych zadań infrastrukturalnych w porcie w Elblągu, do portu tego nie będą mogły zawijać statki morskie, z myślą o których przygotowano program, tj. o zanurzeniu do 4,5 m, długości do 100 m (180 m w przypadku barek) i szerokości do 20 m. W tym czasie, konieczne będzie również kosztowne utrzymanie infrastruktury wybudowanej w ramach programu, które według danych z 2016 r. oszacowano w latach 2023-2025 na 4,45 ml zł rocznie.

Minister niewłaściwie wykonywał zadania w obszarze nadzoru nad realizacją programu i działalnością Dyrektora Urzędu. Minister nie podejmował interwencji mających na celu doprowadzenie do zgodności działań Dyrektora Urzędu z przepisami obowiązującego prawa, świadomie akceptował takie działania uzasadniając to racjonalnością postępowania,

<sup>3</sup> Czynności kontrolne zostały zakończone 28 kwietnia 2023 r.

<sup>4</sup> Zgodnie z informacjami zawartymi na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 15 maja 2023 r. Rada Ministrów w trybie obiegowym przyjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego, zgodnie z którą zwiększono ogólną kwotę środków na Program z wysokości 1 984 051,5 tys. zł do wysokości 2 127 494,3 tys. zł, wydłużono termin realizacji Programu do 2024 r. oraz wprowadzono zaktualizowany harmonogram rzeczowo-finansowy.

<sup>5</sup> Finansowe i sprawozdawcze skutki ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły łącznie 381 218,9 tys. zł

<sup>6</sup> Zadania budowlane ujęte w harmonogramie rzeczowo - finansowym Programu Wieloletniego podzielono na cztery fazy, z tego: I faza robót - wykonie przekopu Mierzei Wiślanej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, II faza robót - wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg wraz z infrastrukturą towarzyszącą, III faza robót - wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym, IV faza robót - wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg (w ramach infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu).



a nawet wprowadził Dyrektora Urzędu w błąd (co posiadało cechy oddziaływania władczego, wynikające z usytuowania instytucjonalnego Ministra względem Dyrektora Urzędu), wskutek czego Dyrektor przekroczył posiadane upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązań finansowych o 157 687,4 tys. zł. Minister nie zapewnił przy tym funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez siebie dziale administracji rządowej „gospodarka morska”.

Dyrektor Urzędu zgodnie z obowiązującymi wymogami przygotował dokumentację niezbędną do uzyskania zezwoleń na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim. Stwierdzono natomiast nierzetelnie sporządzone dokumenty przetargowe oraz projekty i plany finansowe. Dyrektor Urzędu z trzyletnim opóźnieniem powołał Zespół, którego celem było przygotowanie i realizacja Programu Wieloletniego, a rozwiązania przyjęte w procedurach regulujących organizację pracy tego zespołu były nieskuteczne. Wniosek Dyrektora Urzędu z października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego został zgłoszony do Ministra ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wymagań w tym zakresie, określonych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej program. Miało to zasadniczy wpływ na zakłócenie ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego.

Dyrektor Urzędu realizował istotną część skontrolowanych zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Wieloletnim z naruszeniem zasad rzetelności, legalności, gospodarności i celowości. Dyrektor Urzędu zawarł 13 umów na realizację zadań objętych programem z przekroczeniem uprawnień, ponieważ okres ich obowiązywania i finansowania zaciągniętych z tego tytułu zobowiązań w kwocie 104 969,5 tys. zł wykraczał poza określony w uchwale Rady Ministrów termin graniczny zakończenia programu (koniec I kwartału 2023 r.). Co więcej, do czasu aktualizacji Programu Wieloletniego w listopadzie 2020 r., Dyrektor Urzędu bez upoważnienia do dysponowania środkami zaciągał zobowiązania w celu sfinansowania jego realizacji w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł całkowity budżet programu. Dyrektor Urzędu ze środków budżetu Programu Wieloletniego dokonywał wydatków na cele niesłużące jego realizacji, m.in. zawarł umowę na zakup pogłębiarki w wysokości 116 468,7 tys. zł, (do 28 kwietnia 2023 r. poniósł na ten cel wydatki w kwocie 54 967,5 tys. zł) oraz opłacił podatek od nieruchomości wraz z odsetkami w łącznej kwocie 659,3 tys. zł.

Dyrektor Urzędu dopuścił do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych, co było wynikiem m.in. niewdrożenia skutecznych narzędzi nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu Wieloletniego. Spośród 161 zadań w nim ujętych 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2017 dni, natomiast w przypadku 159 zadań zwłoka w ich ukończeniu – według stanu na koniec 2022 r. – sięgała od 2 do 1843 dni. Niezależnie od powyższego, 17 września 2022 r. (zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym) nastąpiło otwarcie kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną.

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Urzędu nie sporządzał „sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych” według zasad określonych przez Radę Ministrów w uchwale ustanawiającej Program Wieloletni, a Minister nie wyegzekwował od Dyrektora tych sprawozdań. Przekazywane przez Dyrektora Urzędu, w ramach prowadzonego w Ministerstwie monitoringu „informacje o stanie realizacji inwestycji” nie zapewniały skutecznego nadzoru nad realizacją programu, pozbawiając Ministra narzędzi bieżącego reagowania na ryzyka związane z nieosiągnięciem celów i rezultatów programu w przyjętych ramach czasowych, finansowych i rzeczowych.

Dyrektor Zarządu Portu Morskiego Elbląg, w opracowanej strategii rozwoju portu (przyjętej w październiku 2019 r.), ujął zadania przyczyniające się do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego, jednak nie zawarł w niej źródeł finansowania inwestycji. Strategię rozwoju portu realizowano

w ograniczonym zakresie – ZPME sporządził jedynie koncepcję budowy obrotnicy dla statków na wejściu na Kanał Jagielloński.

NIK wskazuje ponadto, że istotny interes bezpieczeństwa państwa, na który niejednokrotnie powoływał się Minister w toku kontroli, argumentując w ten sposób podejmowane działania, nie może stanowić uzasadnienia do postępowania w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa. Nawet w kryzysowych momentach, w państwie prawa, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania w oparciu o konstytucyjną zasadę legalizmu, tj. w granicach i na podstawie prawa. Ustalenia kontroli wskazują jednak, że organy administracji morskiej, w wielu przypadkach rezygnowały ze stosowania tej zasady nieprzejednanie dążąc do realizacji Programu Wieloletniego, nie zważając przy tym na negatywne konsekwencje swych działań.

### 3. SYNTEZA

**Zakres zadań w Programie Wieloletnim został określony nieadekwatnie do wyznaczonych celów**

Uchwała RM z 2016 r. nie obejmowała swoim zakresem wszystkich zadań niezbędnych do osiągnięcia zdolności przeładunkowej portu w Elblągu, dla której przed podjęciem decyzji o realizacji Programu Wieloletniego przeprowadzono analizy społeczno-ekonomiczne. Pomimo zaplanowanego wybudowania kanału żeglugowego łączącego Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską oraz pogłębiania części toru wodnego na Zalewie Wiślanym i rzece Elbląg, uchwała nie uwzględniała inwestycji w porcie w Elblągu pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego. W rezultacie, z uwagi na możliwość wpływania do portu w Elblągu jedynie takich jednostek jak przed rozpoczęciem realizacji Inwestycji, wszystkie cele określone w Programie Wieloletnim, zarówno te dotyczące bezpieczeństwa regionu jak i społeczno-ekonomiczne nie będą mogły być osiągnięte w pełnym zakresie. Ponadto, z uwagi na niemal 2,5 krotny wzrost wydatków inwestycyjnych nie osiągnie ona wskaźników efektywności ekonomicznej zawartych w studiach wykonalności opracowywanych przed przyjęciem uchwały RM z 2016 r. Wskazać należy, że Inwestycja, przy spełnieniu dodatkowych warunków związanych z realizacją niezaplanowanych w Programie Wieloletnim prac na terenie portu w Elblągu, będzie stwarzała możliwości rozwoju regionu, jednakże będą się one znacząco różniły od bardzo optymistycznych założeń przyjętych na etapie przyjmowania Programu Wieloletniego (przede wszystkim z uwagi na znaczący wzrost kosztów realizacji Inwestycji).

[str. 19-21]

**Działania Ministra w 2019 r. spowodowały, że Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania z przekroczeniem upoważnienia do dysponowania środkami**

Minister w 2019 r., na wniosek Dyrektora Urzędu, zainicjował działania zmierzające do zmiany uchwały RM z 2016 r., polegające m.in. na zwiększeniu ogólnej kwoty środków na realizację programu z 880 000 tys. zł do 1 984 051,5 tys. zł. Wzrost wartości programu na tym etapie wynikał m.in. z dodania do niego kosztochłonnych zadań, nieprzewidzianych na etapie planowania przedsięwzięcia. Nowelizacja została przyjęta przez Radę Ministrów w trybie obiegowym 9 sierpnia 2019 r., jednakże dokument nie uzyskał podpisu Prezesa Rady Ministrów i w związku z tym nie wszedł do obrotu prawnego. Pomimo tego Minister przekazywał Dyrektorowi Urzędu informacje wskazujące na zapewnienie środków finansowych niezbędnych do dalszej realizacji programu. W wyniku tego Dyrektor Urzędu do czasu nowelizacji uchwały w listopadzie 2020 r., w celu sfinansowania realizacji programu, zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem upoważnienia do dysponowania środkami – w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł całkowity budżet programu. Działania Ministra naruszały przepisy dotyczące kontroli zarządczej w administracji publicznej z uwagi na fakt, że nie zmierzały do zapewnienia zgodnego z prawem działania organu nadzorowanego przez Ministra, a wręcz spowodowały naruszenie zasad dysponowania środkami publicznymi.

[str. 21-25]

**Nierzetelne przygotowanie założeń do projektu uchwały RM z 2016 r.**

Dyrektor Urzędu już w 2007 r. zlecił sporządzenie „Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną” - w 2013 r. opracowano jego aktualizację. Założenia wykonawcze do programu Dyrektor Urzędu przygotował w 2016 r., jednakże założenia te opracowane zostały wyłącznie w oparciu o dane z 2014 r., bez dokonania weryfikacji dotyczącej aktualności i kompletności tej koncepcji. Założenia do projektu uchwały ustanawiającej Program Wieloletni nie uwzględniły rzeczywistych potrzeb rzeczowo – finansowych przedsięwzięcia, co już na początkowym etapie realizacyjnym spowodowało konieczność znacznego rozszerzenia zakresu rzeczowego Inwestycji, a w konsekwencji relatywnie duże zwiększenie nakładów na ich sfinansowanie oraz wydłużenie czasu realizacji. W porównaniu z pierwotnymi założeniami, niezbędne nakłady na realizację Programu Wieloletniego wzrosły z 880 000 tys. zł do 1 984 051,5 tys. zł (o ponad 125%), a czas jego realizacji wymagał wydłużenia do I kwartału 2023 r. Powyższy wzrost nakładów

spowodował również, że realizacja Programu Wieloletniego stała się nieopłacalna ekonomicznie. Według dokumentu z września 2016 r. sporządzonego na zlecenie Dyrektora Urzędu pn. „Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla Programu Wieloletniego” granica opłacalności została przekroczona już przy 20% zwiększeniu środków na realizację przedsięwzięcia.

[str. 26-30]

**Sposób i zakres aktualizacji Programu Wieloletniego**

Zgodnie z uchwałą RM z 2016 r., informacje o konieczności lub celowości dokonania aktualizacji programu Urząd powinien przekazywać niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie, w trakcie przygotowywania projektu budżetu na kolejny rok. Tymczasem, wniosek Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego (zwiększający wartość programu z kwoty 1 984 051,5 tys. zł do 2 127 494,3 tys. zł, tj. o 141,8% względem kwoty pierwotnej, a czas jego realizacji wymagał wydłużenia do końca 2024 r.) został zgłoszony do Ministra ze znacznym opóźnieniem w relacji do wskazanych wyżej wymagań (okoliczności stanowiące wystarczającą podstawę do zgłoszenia wniosku o aktualizację były znane w Urzędzie pod koniec 2021 r.) Miało to wpływ na zakłócenie ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego, a w konsekwencji na wydłużenie czasu realizacji tego programu. Pod koniec 2021 r. Urząd utracił bowiem zdolność finansową do zakończenia realizacji Programu Wieloletniego, gdyż pula pozostających do wykorzystania środków budżetu Programu Wieloletniego (266,7 mln zł) była niewystarczająca, aby zakontraktować kolejne zaplanowane zadania inwestycyjne<sup>7</sup>.

Procedowany projekt uchwały w sprawie aktualizacji Programu Wieloletniego został przyjęty 20 kwietnia 2023 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (do 28 kwietnia 2023 r.) Rada Ministrów nie podjęła uchwały dotyczącej wnioskowanej 18 października 2022 r. przez Dyrektora Urzędu aktualizacji Programu Wieloletniego<sup>8</sup>.

[str. 29-30]

**Wnioski o realizację zadań zgodne z przepisami**

Na podstawie wniosków Dyrektora Urzędu Wojewoda Pomorski, wydając wymagane decyzje administracyjne zezwolił na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim. Wnioski na realizację zadań inwestycyjnych, były zgodne z przepisami specustawy.

[str. 27]

**Kontraktowanie środków ponad określony limit**

W celu sfinansowania realizacji Programu o wartości 880 000 tys. zł Dyktor Urzędu do 23 listopada 2020 r. zaciągnął zobowiązania w łącznej kwocie 1 037 687,4 tys. zł, tj. przekraczającej całkowity budżet programu o 157 687,4 tys. zł. Było to niezgodne z art. 136 ust. 4 ufp. według którego, Dyktor Urzędu mógł zaciągać zobowiązania wyłącznie do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984 051,5 tys. zł nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r. Przekroczenie przez Dyrektora Urzędu limitu w zakresie zaciągniętych zobowiązań było konsekwencją zawarcia 4 października 2019 r. umowy wykonawczej na realizację I fazy robót objętych Programem Wieloletnim.

[str. 30-32]

**Sposób wydatkowania środków z Programu Wieloletniego**

Prawidłowość wykorzystania przez Urząd środków z Programu Wieloletniego zbadano na próbie stanowiącej 63,3% dokonanych do końca 2022 r. wydatków (1 123 406,2 tys. zł), które poniesiono na sfinansowanie: I fazy robót (1 067 625,8 tys. zł), zakupu pogłębiarki (54 967,5 tys. zł – wartość umowy 116 468,7 tys. zł), podatku od nieruchomości i odsetek od jego nieterminowej płatności (659,2 tys. zł) i opracowania technicznej specyfikacji pogłębiarki (153,7 tys. zł). Wszystkie wydatki – za wyjątkiem zapłaty odsetek z tytułu

<sup>7</sup> Na koniec 2021 r. stan zaciągniętych zobowiązań kształtował się na poziomie 1 717,4 mln zł, podczas gdy limit wydatków wynosił 1 984,1 mln zł.

<sup>8</sup> Rada Ministrów przyjęła projekt uchwały 15 maja 2023 r. w trybie obiegowym.

nieterminowego uregulowania podatku od nieruchomości – służyły realizacji zadań Urzędu, jednakże część z nich (na zakup pogłębiarki i opracowanie jej technicznej specyfikacji oraz podatek od nieruchomości), nie mieściło się w celach Programu Wieloletniego. Zaburzało to przejrzystość wydatków publicznych jak również naruszało przepisy art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp, zgodnie z którymi wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów

[str. 32-33]

**Nierzetelne sporządzenie dokumentów dotyczących zamówień publicznych**

W zakresie udzielania przez Urząd zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych z Programu Wieloletniego, kontroli poddano dwa postępowania o łącznej wartości 1 178 129,7 tys. zł (60,1% wartości wszystkich postępowań), tj. na:

- wykonanie I fazy robót o wartości po zmianach 1 061 661 tys. zł, (wydatkowano 1 067 625,8 tys. zł);
- dostawę nasiębiernej pogłębiarki ssąco-refulującej na potrzeby Urzędu o wartości 116 468,7 tys. zł (wydatkowano 54 967,5 tys. zł.)

Zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami upzp z 2004 r. i upzp z 2019 r., po przeprowadzeniu postępowań na wyłonienie wykonawców w trybie przetargu nieograniczonego. W przypadku postępowania na zakup pogłębiarki stwierdzono jednak, że Urząd nierzetelnie sporządził wnioski o zatwierdzenie trybu postępowania oraz informacje ogłaszane przed otwarciem ofert w zakresie kwot, jakie zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

[str. 38-39]

**Przekroczenie uprawnień w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim**

Dyrektor Urzędu przekroczył uprawnienia w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim, w przypadku których okres obowiązywania i finansowania zaciągniętych zobowiązań wykraczał poza termin graniczny zakończenia programu, przypadający (według hrf) na koniec I kwartału 2023 r. Dotyczyło to 13 ze 134 tytułów wydatków (9,7%), w których przewidziano umowny okres realizacji, w tym również uwzględniono finansowanie zaciągniętych zobowiązań w łącznej kwocie 104 969,5 tys. zł, na czas wykraczający poza dopuszczalny termin graniczny ukończenia Programu (koniec I kwartału 2023 r.).

[str. 41]

**Akceptowanie przez Ministra zawierania przez Dyrektora Urzędu umów na okresy wykraczające poza określone w Programie Wieloletnim**

Minister nie podejmował działań mających na celu doprowadzenie do zgodności działań Dyrektora Urzędu z przepisami prawa, uznając zawarcie przez Dyrektora Urzędu umów z terminem realizacji wykraczającym poza terminy ujęte w programie i załączonym do niego hrf za działania racjonalne. Akceptacja takich działań spowodowana była przyjęciem przez Ministra założenia, że efektywne, legalne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych, celem zapewnienia realizacji Programu możliwe jest wyłącznie wtedy, gdy ulegnie on zmianie w sposób następczy. Stosowana przez Ministra zasada jest niedopuszczalna, ponieważ w chwili jej stosowania działania organów tracą charakter legalności naruszając reguły określone w art. 136 ust. 4 ufp.

[str. 25-26]

**Nieterminowy i nierzetelny sposób powołania Zespołu**

Dyrektor Urzędu z ponad trzyletnim opóźnieniem (w październiku 2019 r.) powołał Jednostkę Realizującą Projekt pt. „Program Wieloletni”, którego celem było przygotowanie i realizacja Programu Wieloletniego. Członkowie Zespołu nie zostali zobowiązani do dokumentowania efektów pracy, a zakresy ich odpowiedzialności wyznaczone zostały dopiero po ponad sześciu miesiącach od powołania Zespołu. Zwłoka ta miała negatywny wpływ na prawidłowość oraz terminowość przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Natomiast rozwiązania przyjęte w procedurach regulujących organizację pracy Zespołu były nieskuteczne, gdyż nie ułatwiły sprawowania przez Dyrektora Urzędu rzetelnego i skutecznego nadzoru nad jego działalnością, jak też możliwości monitorowania i oceny realizacji wyznaczonych Dyrektorowi celów i zadań.

[str. 41-42]

<b>Nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań inwestycyjnych</b>	<p>Dyrektor Urzędu, realizował istotną część skontrolowanych zadań inwestycyjnych oraz sprawował nad nimi nadzór inwestorski z naruszeniem zasad rzetelności, legalności, gospodarności i celowości. Przyczyniło się to do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych. Spośród 161 zadań wchodzących w skład Programu Wieloletniego, 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2017 dni, natomiast w przypadku 159 zadań zwłoka w ich ukończeniu sięgała – według stanu na koniec 2022 r. – od 2 do 1843 dni. W szczególnym przypadku nierzetelny był nadzór nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki, mimo powołanego w tym celu zespołu roboczego, bowiem zaliczkę na budowę pogłębiarki w kwocie 14 203,5 tys. zł wypłacono z naruszeniem postanowień umowy i nie zachowując należytej staranności.</p>
<b>Zaciągnięcie zobowiązania na zakup pogłębiarki</b>	<p>W konsekwencji opóźnień w zakontraktowaniu zakupu pogłębiarki i braku możliwości jej wykorzystania w trakcie trwania Inwestycji, Dyrektor Urzędu niezgodnie z celami Programu Wieloletniego, naruszając tym art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zaciągnął na podstawie podpisanej umowy na dostawę tego środka trwałego zobowiązanie w wysokości 116 468,7 tys. zł. Obciążył tym budżet Programu Wieloletniego, a następnie sfinansował z tych środków zakup pogłębiarki w kwocie 54 967,5 tys. zł. Minister nie zapobiegł zaciąganiu zobowiązań, a w konsekwencji dokonywaniu przez Dyrektora Urzędu tych wydatków.</p>
<b>Sposób realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontraktem na I fazę robót</b>	<p>Zadania inwestycyjne objęte kontraktem na I fazę robót zostały zrealizowane w terminie przewidzianym umową wykonawczą, a następnie zgodnie z przyjętymi procedurami dokonano odbioru końcowego. Odebrane roboty uzyskały wymagane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Proces finansowania I fazy robót odbywał się na zasadach określonych w umowie wykonawczej. Dyrektor Urzędu rzetelnie analizował i prognozował potrzeby finansowe z zakresu niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji Programu Wieloletniego, a następnie występował o te środki do Ministra.</p>
<b>Nierzetelny nadzór nad realizacją umów na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu</b>	<p>Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją 15 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w trakcie realizacji umów wykonawczych na I i II fazę robót. Dopuścił bowiem do wykonywania zadań przez beneficjentów umów cywilnoprawnych, które pokrywały się z etatowymi obowiązkami służbowymi i przypadały na czas ich świadczenia, co było niezgodne z postanowieniami zawartych umów. Zatem wydatki na powyższe umowy (257,4 tys. zł) zostały poniesione z budżetu Programu Wieloletniego z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych.</p>
<b>Nierzetelny nadzór inwestorski w związku z realizacją umowy na I fazę robót</b>	<p>Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór inwestorski w związku z realizacją umowy na I fazę robót, gdyż nie ustanowił inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej, do czego był zobowiązany na podstawie decyzji nr 1 zriwd/2019. Stwierdzono również przypadek dokonania odbioru części robót budowlanych przez osobę nieuprawnioną, a także nieskuteczność i nierzetelność w egzekwowaniu od wykonawcy robót naprawy części usterek stwierdzonych podczas przeglądu gwarancyjnego. Książki obiektów budowlanych, powstałych w wyniku realizacji umowy na I fazę robót, założone zostały z opóźnieniem, a następnie prowadzono je nierzetelnie. Nie zapewniono też rzetelnego i skutecznego nadzoru inwestorskiego nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy.</p>

**Nieprawidłowa  
klasyfikacja wydatków**

Ze środków budżetu Programu Wieloletniego wydatkowano 813 tys. zł na cele niezwiązane z realizacją Inwestycji, tj. na podatek od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę w jego zapłacie i opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki. Przy tym powyższe wydatki zostały nieprawidłowo sklasyfikowane, tj. uznane jako wydatki zwiększające wartość Inwestycji oraz błędnie ujęte w ewidencji księgowej, co skutkowało zawyżeniem księgowej wartości Inwestycji per saldo o 633,8 tys. zł.

[str. 40]

**Niewłaściwie  
funkcjonujące  
mechanizmy kontroli  
zarządczej**

Nieprawidłowości stwierdzone w zakresie klasyfikowania i ewidencjonowania wydatków budżetowych i poniesionych kosztów, a także zaciągania zobowiązań przekraczających całkowity budżet Programu Wieloletniego oraz dopuszczenia do nieterminowego regulowania zobowiązań skutkujących zapłatą odsetek wskazują, że ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniły zgodnej z prawem realizacji zadań. Mechanizmy te okazały się nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonym licznym i istotnym nieprawidłowościom związanym z realizacją Programu Wieloletniego.

[str. 42]

**Sposób i zakres  
sprawozdawczości  
dotyczący realizacji  
Inwestycji**

Dyrektor Urzędu nie sporządzał sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych przez Radę Ministrów w uchwale ustanawiającej Program Wieloletni, a Minister nie wyegzekwował od Dyrektora tych sprawozdań i sam takiej sprawozdawczości nie prowadził. Bierność Dyrektora Urzędu dotycząca obowiązku generowania sprawozdań na zasadach określonych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej Program Wieloletni pozbawiła organ nadzorczy istotnych narzędzi służących skutecznemu oddziaływaniu na prawidłowość, efektywność i terminowość jego realizacji. Przekazywane, według zasad określonych przez Ministerstwo w odstępach miesięcznych informacje o realizacji Programu Wieloletniego również nie zawierały wymaganych danych, w związku z czym możliwość ich wykorzystania do sprawowania nadzoru nad przebiegiem realizacji Inwestycji były ograniczone. Nie dawało to Ministrowi możliwości efektywnego zarządzania ryzykiem nieosiągnięcia zakładanych rezultatów programu w zaplanowanym czasie. Informacje te nie zawierały przede wszystkim odniesienia faktycznych terminów realizacji poszczególnych zadań do terminów określonych w hrf. Pomimo rozszerzenia od lipca 2022 r. zakresu miesięcznych informacji przekazywanych przez Dyrektora Urzędu (np. o informacje dotyczące wysokości zaciągniętych zobowiązań), na podstawie przekazywanych informacji wciąż niemożliwym było np. dokonanie oceny czy ujęte w tych informacjach procentowe zaawansowanie prac jest zgodne z przyjętymi założeniami.

[str. 35]

**Finansowe  
i sprawozdawcze skutki  
nieprawidłowości**

Finansowe i sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w Urzędzie wyniosły łącznie 381 218,9 tys. zł, z tego:

- a) z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano 213 444,7 tys. zł.  
Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł jego całkowity budżet określony w uchwale RM z 2016 r., co naruszało postanowienia art. 136 ust. 4 ufp. Ponadto ze środków inwestycyjnych Programu Wieloletniego niezgodnie z jego celem, co naruszało zasadę celowości dokonywania wydatków publicznych, określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatkowano 55 757,3 tys. zł, z tego:
  - 636,1 tys. zł na podatek od nieruchomości za grunty zajęte dla celów Inwestycji, pomimo że był to wydatek bieżący;
  - 54 967,5 tys. zł na dostawę pogłębiarki oraz 153,7 tys. zł na opracowanie jej specyfikacji technicznej, pomimo że sprzęt ten nie będzie wykorzystany w trakcie realizacji Inwestycji, a wyłącznie do utrzymania torów wodnych powstałych w wyniku realizacji Programu Wieloletniego i realizacji innych zadań Urzędu;
- b) w następstwie działań stanowiących naruszenie przepisów prawa wydatkowano 23,2 tys. zł.

- W konsekwencji nieterminowej zapłaty podatku od nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, Urząd wydatkował ww. środki tytułem odsetek;
- c) z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami wydatkowano 288,1 tys. zł.  
Na sfinansowanie 15 umów cywilnoprawnych zawartych przez Dyrektora Urzędu z jego pracownikami na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu wydatkowano łącznie 257,4 tys. zł. W ocenie NIK były to działania niecelowe i niegospodarne, bowiem zadania te powinny być realizowane przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych. Ponadto na sfinansowanie opracowania dokumentacji obejmującej projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu wydatkowano 30,7 tys. zł, co było działaniem niecelowym i nieefektywnym, gdyż przedmiot udzielonego zlecenia nie został wykorzystany;
- d) sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 992,2 tys. zł.  
Wydatki z budżetu Programu Wieloletniego w ww. kwocie zostały zaklasyfikowane – niezgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 upf – do nieprawidłowych paragrafów klasyfikacji budżetowej. Wartość podatku od nieruchomości (636,1 tys. zł), odsetek od nieterminowej płatności tego podatku (23,2 tys. zł) i koszt opracowania technicznego pogłębiarki (153,7 tys. zł) zaklasyfikowano w § 6050 mimo, że powinny być zaewidencjonowane odpowiednio w §§: 4480, 4570 i 6060. Natomiast część kosztów umów zleceń z pracownikami Urzędu na pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu (179,2 tys. zł) błędnie sklasyfikowano jako wydatki bieżące, podczas gdy były one bezpośrednio związane z Inwestycją i powinny obciążać § 6050, zwiększając wartość Inwestycji;
- e) potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości to 166 470,7 tys. zł.  
Na ww. wartość składa się zobowiązanie w wysokości 104 969,5 tys. zł, które Dyrektor Urzędu zaciągnął z przekroczeniem uprawnień w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim, których okres obowiązywania i finansowania wykraczał poza termin graniczny jego zakończenia, przypadający – według hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. – na koniec I kwartału 2023 r. Ponadto do potencjalnych finansowych skutków nieprawidłowości należy zaliczyć 61 501,2 tys. zł. Kwota ta stanowi różnicę pomiędzy wartością zaciągniętego zobowiązania na zakup pogłębiarki, która nie będzie służyła celom Programu Wieloletniego, a dotychczas dokonanych z naruszeniem prawa wydatkom z tego tytułu.

[str. 26-54]

**Strategia rozwoju portu  
bez wskazania źródeł  
finansowania**

Spółka zarządzająca portem w Elblągu, tj. Zarząd Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o. posiadała strategię rozwoju portu, opracowaną w czerwcu 2015 r. i zaktualizowaną we wrześniu 2019 r. Podane w tej strategii zakładane parametry jednostek pływających obsługiwanych przez port były mniejsze od parametrów jednostek, z myślą o których budowana była droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. W strategii tej nie zawarto również danych dotyczących wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji. W zaktualizowanej w 2019 r. strategii ujęto konieczne do wykonania zadania, dzięki którym m.in. zapewniona miała być głębokość rzeki Elbląg do 5 m, tj. zgodnie z parametrami zmodernizowanego toru wodnego z Zatoki Gdańskiej. Kolejnym zadaniem była budowa obrotnicy na wejściu na Kanał Jagielloński oraz zapewnienie stosownych głębokości przy terminalach portu po obu stronach rzeki.

[str. 56-57]



**ZPME nie realizował inwestycji w infrastrukturę portową**

W okresie objętym kontrolą spółka nie realizowała zadań inwestycyjnych lub remontów dotyczących wykorzystania efektów Programu Wieloletniego. Pomimo kilkuletniego okresu realizacji strategii rozwoju portu ZPME sporządził jedynie koncepcję budowy obrotnicy dla statków na wejściu na Kanał Jagielloński. Główną przyczyną niewykonania planowanych zadań był brak odpowiedniego potencjału inwestycyjnego spółki.

[str. 57]

**Znaczna część gruntów na terenie portu poza władaniem ZPME**

Według stanu na 30 czerwca 2022 r. powierzchnia całkowita portu wynosiła 265 ha, zaś powierzchnia gruntów będących we władaniu ZPME wynosiła 8,9 ha, tj. 3,4%. Powierzchnia gruntów zarządzanych przez ZPME wykorzystywanych gospodarczo wynosiła 5,7 ha, co stanowiło 64,7% władanej powierzchni i 2,2% całkowitej powierzchni portu, a pozostałe 3,2 ha stanowiły grunty niewykorzystywane<sup>9</sup>.

[str. 57]

**Niewielkie zyski z prowadzonej działalności**

W okresie objętym kontrolą ZPME dopiero od 2020 r. generowała zyski, na poziomie od 11,2 tys. zł w 2020 r. do 112,9 tys. zł w I półroczu 2022 r. W poprzednich latach ZPME generował stratę od 61,9 tys. zł w 2016 r. do 292,6 tys. zł w 2017 r.

[str. 57-58]

**Roboty budowlane w ramach Programu Wieloletniego jedną z przyczyn wzrostu przeładunków**

Zgodnie z założeniami przyjętymi w Programie Wieloletnim, przyrost funkcji przeładunkowo-transportowej w sektorze logistyki z uwagi na połączenia morskie w porcie Elbląg w 2045 r. powinien wynieść 4163,1 tys. ton. Wielkość przeładunków w latach 2016-2022 (I półrocze) w porcie Elbląg wyniosła odpowiednio 139,5 tys. ton w 2016 r., 99,1 tys. ton w 2017 r., 115,9 tys. ton w 2018 r., 89,3 tys. ton w 2019 r., 84,5 tys. ton w 2020 r., 125,1 tys. ton w 2021 r. oraz 97,5 tys. ton w I półroczu 2022 r. Wzrost w przeładunków 2021 r. o 48% (o 40,6 tys. ton) względem 2020 roku związany był głównie z podpisaniem umów na transport nowego towaru (torfu) oraz z transportem kamienia hydrotechnicznego przeznaczonego pod budowę sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym w ramach Programu Wieloletniego.

[str. 58]

<sup>9</sup> Tj. tereny zielone, nieużytki lub tzw. części wspólne, wykorzystywane przez najemców jako miejsca parkingowe lub drogi dojazdowe do ich lokali.

## 4. WNIOSKI

**Prezes Rady Ministrów**

1. W związku z zagrożeniem nieosiągnięcia celów Programu Wieloletniego z powodu nieujęcia w tym programie niezbędnych inwestycji w porcie w Elblągu, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zobowiązanie członków rady ministrów, aby opracowując założenia do programów rozwoju, zapewniłby ujęte w nich działania były adekwatne do planowanych do osiągnięcia rezultatów i celów.
2. Program Wieloletni został włączony do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku. Zagrożenie nieosiągnięcia pełnej realizacji celu głównego Programu Wieloletniego, a przy tym istotne opóźnienia w jego realizacji oraz znaczny wzrost jego wartości, będące m.in. wynikiem stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie celów i rezultatów ww. strategii i programów. Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wzmocnienie mechanizmów kontroli nad działalnością ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w obszarze realizacji i nadzoru tego ministra nad strategiami i programami rozwoju.

**Minister Infrastruktury**

1. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w kierowanym przez Ministra dziale „gospodarka morska”, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej zapewniając zgodność działań podejmowanych przez nadzorowane przez Ministra podmioty z przepisami obowiązującego prawa, tak by dokonywane przez te podmioty wydatki publiczne dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
2. Mając na uwadze dotychczasowy sposób realizacji Programu Wieloletniego, utratę przez Inwestycję rentowności oraz okoliczności związane z zagrożeniem pełnego osiągnięcia celu głównego programu w oparciu o ujęte w nim zadania, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o przeprowadzenie jego ewaluacji, celem zidentyfikowania i przeprowadzenia rzetelnej analizy kluczowych ryzyk programu, co powinno pozwolić na określenie dalszego kierunku interwencji publicznej w tym obszarze.

**Dyrektor Urzędu  
Morskiego w Gdyni**

Mając na uwadze skutki ujawnionych w toku kontroli licznych nieprawidłowości w realizacji Programu Wieloletniego, które w istotny sposób negatywnie rzutowały na efektywność, ciągłość i płynność procesu inwestycyjnego, w celu ich wyeliminowania, a także zapobieżenia ponownego występowania Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wdrożenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających:

- 1) Terminową, efektywną i z zachowaniem ciągłości realizację zadań inwestycyjnych objętych harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- 2) Zawieranie umów, w tym zaciąganie zobowiązań na ich sfinansowanie wyłącznie na okres przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym, jak również do wysokości kwot ujętych w programie;
- 3) Dokonywanie wydatków terminowo i gospodarnie, na cele związane z realizacją zadań inwestycyjnych objętych harmonogramem rzeczowo-finansowym;
- 4) Prawidłowy nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. PRZYGOTOWANIE PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DS. GOSPODARKI MORSKIEJ PROGRAMU WIELOLETNIEGO POD NAZWĄ „BUDOWA DROGI WODNEJ ŁĄCZĄCEJ ZALEW WIŚLANY Z ZATOKĄ GDAŃSKĄ”

Nierzetelne  
przygotowanie  
Programu Wieloletniego

Uchwała RM w sprawie  
przyjęcia Programu  
Wieloletniego

Minister, w obszarze przygotowania Programu Wieloletniego – jako naczelny organ administracji morskiej – niewłaściwie wykonywał swoje zadania.

Program został przyjęty uchwałą RM z 2016 r. Uchwała została podpisana przez ówczesną Prezes Rady Ministrów Panią Beatę Szydło. Kontrolującym nie przekazano uzasadnienia ani oceny skutków regulacji tego dokumentu – jedynie kopię pierwszej strony uzasadnienia do projektu uchwały. Nadzór nad realizacją Programu Wieloletniego został powierzony Ministrowi. W uchwale ustanawiającej Program Wieloletni ustalono ponadto, że:

- program będzie finansowany ze środków budżetu państwa, a ogólną kwotę środków na ten cel w całym okresie realizacji określono na 880 000 tys. zł,
- wykonawcą programu będzie Urząd,
- program będzie realizowany w latach 2016-2022, z zapewnieniem finansowania w latach 2017-2022.

W hrf, stanowiącym załącznik do uchwały z 2016 r. wymieniono trzy etapy zawierające łącznie 47 pozycji (obejmujących zadania do realizacji i rezerwy).

W ramach Programu Wieloletniego wyróżniono cele o charakterze zasadniczym oraz cele szczegółowe. Jako cele główne wskazano zapewnienie bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienie wzrostu społeczno-gospodarczego. Natomiast cele szczegółowe związane były z transportem (m.in. z umożliwieniem transportu morskiego pomiędzy portami Unii Europejskiej w granicach terytorium podlegającego polskiej suwerenności, rozwojem efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych w transporcie średniodystansowym, czy odciążeniem trasy S-7). W dokumencie zwrócono uwagę, że zidentyfikowane cele są zbieżne i stanowią przejaw realizacji polityk, strategii i programów o charakterze europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wskazano, że cele Programu Wieloletniego powiązane są z rynkiem pracy oraz sektorami przemysłu, logistyki, usług turystycznych i okołoturystycznych. Ich stan ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu. Miernikiem rezultatu jest porównanie stanu, jaki istniałby, gdyby Program Wieloletni nie był realizowany, ze stanem po jego wykonaniu<sup>10</sup>. Założono, że ocena stopnia realizacji tego rodzaju celów i korzyści ekonomicznych płynących ze składających się na program działań zostanie dokonana po upływie 5 lat od zakończenia jego realizacji.

Przygotowanie przez  
Ministra projektu  
Programu Wieloletniego  
– określenie w celu  
dotyczącego  
bezpieczeństwa

Przed przedłożeniem projektu Programu Wieloletniego, w odniesieniu do drugiego celu głównego (obok celu dotyczącego rozwoju regionu) związanego z bezpieczeństwem, 7 stycznia 2016 r. Minister zwrócił się do Pana Antoniego Macierewicza Ministra Obrony Narodowej i Pana Mariusza Błaszczaka Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o przekazanie informacji, w jaki sposób realizacja Programu może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz jak wygląda obecnie kwestia żeglugi po Zalewie Wiślanym oraz z/do portów rosyjskich jednostek Marynarki Wojennej RP oraz jednostek Straży Granicznej RP. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej stwierdził m.in., że „Resort obrony narodowej uznaje za bardzo

<sup>10</sup> Zgodnie z zapisami programu ewaluacja będzie dotyczyła m.in.: przyrostu funkcji przeładunkowo-transportowej w sektorze logistyki; ilości ładunków transportowanych za pośrednictwem transportu drogowego oraz wodnego; czasu przepływu; kosztów finansowych związanych z czasem przepływu; przyrostu liczby pasażerów w ruchu pasażerskim przez Zalew Wiślany; przyrostu liczby miejsc pracy, ze szczególnym uwzględnieniem sektora transportu morskiego, logistycznego, przemysłowego i turystycznego.

istotną z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa RP realizację przedmiotowego projektu; akwen Zalewu Wiślanego pozostaje w obszarze Operacyjnego Zainteresowania Marynarki Wojennej. Powstanie drogi wodnej, podlegającej w całości polskiej suwerenności i jurysdykcji, będzie źródłem gwarancji swobodnej żeglugi zarówno statków jak i okrętów wojennych wszystkich bander do portu w Elblągu, jako morskiego portu Unii Europejskiej, a także innych portów Zalewu Wiślanego. Należy stwierdzić, że aktualny przebieg granicy państwowej z Federacją Rosyjską posiada bardzo negatywny wpływ na wykorzystanie polskiej części Zalewu Wiślanego, w szczególności aktualnej sytuacji bezpieczeństwa w regionie”. Również Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił znaczenie inwestycji stwierdzając m.in., że „W sytuacji zagrożenia zewnętrznego od strony państwa sąsiedniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską” polegającej na przekopie Mierzei Wiślanej, może stanowić jedyną drogę dla przebazowania sił i środków militarnych w postaci okrętów Marynarki Wojennej RP i jednostek wypornościowych Straży Granicznej na akwen Zalewu Wiślanego, a także zapewnić bezpieczną drogę ich ewakuacji. Konieczność taka może wiązać się z potrzebą wsparcia sił Straży Granicznej w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, a także w sytuacji eskalacji napięcia i realnego zagrożenia interwencją zbrojną. Powstaną drogi ewakuacji morskiej lub drogi dostaw sił i środków do Elbląga, położonego w odległości o 50 km od obwodu kaliningradzkiego, który jest uważany za jeden z najbardziej zmilitaryzowanych obszarów Rosji.”

Przygotowanie przez  
Ministra projektu  
Programu Wieloletniego  
- analizy społeczno-  
ekonomiczne

Minister przedłożył Radzie Ministrów projekt Programu Wieloletniego bez posiadania zapewnienia zrealizowania na terenie portu w Elblągu inwestycji pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego na Zalewie Wiślanym i rzece Elbląg. Projekt uchwały RM z 2016 r. (a w konsekwencji przyjęta uchwała) nie zawierał informacji, że uzyskanie celów i rezultatów określonych w Programie Wieloletnim jest uzależnione od wykonania inwestycji na terenie portu w Elblągu, których ten program nie obejmował. W okresie trwania kontroli NIK również nie uzyskano porozumienia w zakresie inwestycji w infrastrukturę portową, co skutkowało powstaniem sytuacji, w której pomimo realizacji Inwestycji, po torze żeglugowym na rzece Elbląg będą mogły pływać statki o parametrach określonych w studium wykonalności wykonanym przed przyjęciem Programu Wieloletniego, które jednakże nie będą mogły zawinąć do portu w Elblągu z uwagi na fakt, że wchodząca w jego skład infrastruktura przez trudny do przewidzenia czas, będzie nadal spełniała tylko parametry określone w zarządzeniu Nr 9 Dyrektora Urzędu z dnia 16 lipca 2018 r., tj. pozwalające na obsługę statków o zanurzeniu do 2 m. W związku z powyższym nie zostanie spełniony wskazany w studium wykonalności jeden z rezultatów Inwestycji, którym miała być dostępność portu w Elblągu dla statków morskich wszystkich bander o zanurzeniu do 4,5 m, długości do 100 m, szerokości do 20 m. Pan Marek Gróbarczyk, Sekretarz Stanu w Ministerstwie, w toku kontroli nie wskazał przyczyn przedłożenia Radzie Ministrów projektu Programu Wieloletniego bez posiadania przedmiotowego zapewnienia wykonania inwestycji w porcie w Elblągu, ani nieuzyskania takiego zapewnienia w terminie umożliwiającym osiągnięcie spójnych parametrów infrastruktury zapewniającej dostęp do portu i parametrów samego portu w Elblągu, zgodnych ze studium wykonalności. Poinformował natomiast, że przeprowadzenie inwestycji na terenie portu należy do zadań jego zarządcy oraz że w okresie podejmowania decyzji o uruchomieniu realizacji inwestycji władze miasta Elbląg dawały jednoznaczne sygnały, że chcą samodzielnie rozwijać port w Elblągu. Zapewnienie przeprowadzenia inwestycji mających na celu zgodność parametrów infrastruktury portu w Elblągu z parametrami określonymi w Programie Wieloletnim należało jednakże uzyskać w terminie umożliwiającym dostosowanie parametrów portu do parametrów określonych dla budowanej drogi wodnej w studium wykonalności, równoległe do zakończenia prac objętych tym Programem. Niezależnie od faktu, że komunikaty wysyłane przez zarządcę portu w Elblągu wskazywały na istnienie po jego stronie woli rozwijania portu, to jednak w żadnym dokumencie

nie zobowiązał się on do realizacji niezbędnych inwestycji. Sekretarz Stanu w Ministerstwie wskazał ponadto, że z uwagi na fakt, że w 2022 roku Prezydent Miasta Elbląg zaczął publicznie zgłaszać problemy ze sfinansowaniem infrastruktury portowej, Minister Aktywów Państwowych w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury przedłożył propozycję zaangażowania 100 mln zł w rozwój infrastruktury portowej w porcie w Elblągu w zamian za objęcie udziałów w spółce zarządzającej tym portem.

Wskazane wyżej działania zaradcze Sekretarza Stanu w Ministerstwie były spóźnione i nie dają pewności osiągnięcia w zakładanych terminach rezultatu programu polegającego na dostępności portu w Elblągu dla statków morskich o zanurzeniu do 4,5 m, długości do 100 m, szerokości do 20 m. W sytuacji, gdy nie będzie możliwości wykorzystania parametrów budowanej przez Urząd infrastruktury stanowiącej dostęp do portu w Elblągu, Skarb Państwa będzie ponosił znaczne wydatki na utrzymanie infrastruktury stanowiącej dostęp do portu powyżej obecnych parametrów infrastruktury portu w Elblągu.

**Minister przedstawiając kolejne projekty zmian uchwały RM z 2016 r. nie informował Rady Ministrów o istotnej zmianie rentowności tej inwestycji wynikającej z blisko 2,5-krotnego wzrostu kosztów, a także zwiększenia zakresu koniecznych do przeprowadzenia prac**

Przed przyjęciem Programu Wieloletniego sporządzano m.in. analizy w zakresie kosztów i korzyści wynikających z realizacji programu, które zostały zawarte w studium wykonalności oraz jego aktualizacjach. Do projektu uchwały RM z 2016 r. przyjęto dane z raportu ewaluacyjnego Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, opracowanego w maju 2014 roku na zlecenie Urzędu. Analizy te odnosiły się przede wszystkim do jednego z dwóch celów głównych projektowanej Inwestycji dotyczącego rozwoju regionu i jej opłacalności. Opracowany w maju 2014 r. raport ewaluacyjny Programu Wieloletniego, odnosił się do sporządzonego w kwietniu 2014 roku projektu Programu Wieloletniego, w którym określono, że ogólna kwota środków w całym okresie realizacji programu wyniesie 878 240 tys. zł. Ponadto w dokumencie określono, że Program Wieloletni, dotyczy budowy drogi wodnej o parametrach umożliwiających wpływanie do portu w Elblągu, jednostek o parametrach morskich, tj. zanurzenie do 4,5 m, długość 100 m, szerokość 20 m i dla takich parametrów zostały przeprowadzone analizy społeczno-ekonomiczne. W punkcie 6 ww. raportu ewaluacyjnego pt. „Ocena prawidłowości sformułowania programu oraz adekwatności jego celów w stosunku do problemów, które mają zostać usunięte w wyniku jego realizacji i możliwości osiągnięcia korzyści z tego tytułu” przeprowadzono analizę, w wyniku której określono, że: „efektywność społeczno-ekonomiczna programu jest wrażliwa na zmiany nakładów inwestycyjnych. W przedmiotowej analizie wykazano, że wzrost nakładów inwestycyjnych o 15% nadal będzie generował dodatnią wartość programu ( $ERR^{11} = > 5\%$ ), natomiast wzrost nakładów o 20% spowoduje, że wskaźniki społeczno-ekonomiczne (ERR) będą oscylowały w granicach 4,64%, czyli poniżej oczekiwanych”. Analiza ta wykonywana była dla nakładów inwestycyjnych szacowanych na poziomie 878 240 tys. zł, a zatem dla dużo niższego poziomu kosztów niż ten szacowany na dzień zakończenia kontroli na poziomie 2 127 494,3 tys. zł. Ponadto w dokumencie dokonano analizy mającej na celu ustalenie, czy realizacja programu wygeneruje dodatkowe koszty środowiskowe wynikające z zanieczyszczeń powietrza, hałasu, zmiany klimatu, wypadków i natłoku, czy też oszczędności w tym zakresie. W wyniku tej analizy oceniono, że koszty środowiskowe będą niższe w przypadku realizacji programu („robimy coś”) niż przy jego zaniechaniu („nie robimy nic”). Stwierdzono, że realizacja programu przyniesie oszczędności środowiskowe, które w latach 2023-2045 wyniosą dla wariantu Nowy Świat - 86,55 mln zł.

<sup>11</sup> Według „Przewodnika po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” - Narzędzia analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020 z grudnia 2014 r., zasadniczo każdy projekt o wartości ERR niższej niż społeczna stopa dyskontowa lub o ujemnej wartości ENPV powinien zostać odrzucony. W ramach projektu o ujemnej wartości zwrotu ekonomicznego zużywa się zbyt wiele społecznie cennych zasobów w celu osiągnięcia zbyt skromnych korzyści dla ogółu obywateli. Z perspektywy UE zmarnowanie dotacji kapitałowej na projekt o niskich korzyściach społecznych oznacza przekierowanie cennych zasobów, które można wykorzystać do bardziej przydatnych celów rozwojowych [[https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/12083/Przewodnik\\_AKK\\_wersja\\_polskojezyczna.pdf](https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/12083/Przewodnik_AKK_wersja_polskojezyczna.pdf), dostęp: lipiec 2023 r.]

Pomimo niemal 2,5-krotnego wzrostu nakładów inwestycyjnych, Minister nie pozyskał zaktualizowanych analiz efektywności społeczno-ekonomicznej realizowanej inwestycji, (a należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że Program Wieloletni skierowano do realizacji między innymi na podstawie oceny jego rentowności). Pan Marek Gróbarczyk, Sekretarz Stanu w Ministerstwie uzasadniał to tym, że z uwagi na fakt, że budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wymagana jest ze względu na „istotny interes bezpieczeństwa państwa”, przeznaczenie środków finansowych na ponowne opracowanie analizy kosztów i korzyści uznano za niezasadne. NIK nie podzieliła ww. stanowiska odnoszącego się do braku zasadności przeprowadzenia ponownych analiz opłacalności realizacji programu z uwagi na zmianę celu inwestycji. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 specustawy, określone zostały jedynie zasady przygotowania, realizacji i finansowania Inwestycji wymagane ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa oraz organy właściwe w tych sprawach. Nie stanowiła ona natomiast aktu znoszącego uchwałę RM z 2016, która ustanawiała Program Wieloletni i określała szersze – ekonomiczne – uzasadnienie realizacji Inwestycji.

Ponadto, w ocenie NIK, nie będzie możliwym uzyskanie poziomu minimalnego progu społeczno-ekonomicznej stopy zwrotu projektu ujętego w przeprowadzonych przed przyjęciem uchwały RM z 2016 r. analizach społeczno-ekonomicznych. Czynnikiem uniemożliwiającym uzyskanie pozytywnego poziomu minimalnego progu społeczno-ekonomicznej stopy zwrotu projektu będą:

- niższe, od przyjętych w tym dokumencie założeń, przychody generowane przez program, z uwagi na wspomniany wyżej brak możliwości wpływania do portu Elbląg statków o parametrach przyjętych w studium wykonalności,
- ponad dwukrotnie wyższe koszty realizacji zadania od przyjętych w tym dokumencie założeń.

**Przekazanie przez Ministra Dyrektorowi Urzędu w dniu 30 września 2019 r. nieprawdziwej informacji dotyczącej wejścia w życie przyjętej przez Radę Ministrów nowelizacji uchwały RM z 2016 r.**

Pismem z 30 września 2019 r. Minister poinformował Dyrektora Urzędu o przyjęciu 9 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwały nr 81/2019 zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego [dalej: uchwała nr 81/2019] oraz że zmiana w zakresie finansowym w odniesieniu do dotychczas obowiązującej uchwały RM z 2016 r. została uzgodniona i przyjęta przez Radę Ministrów poprzez zwiększenie ogólnej kwoty środków na realizację programu do 1 987 465 980 zł. Minister jednocześnie poinformował, że w związku z powyższym brak jest jakichkolwiek przeszkód do dalszej realizacji programu i jednocześnie prosił o przyjęcie zapewnienia dostępności środków finansowych na zaplanowane przedsięwzięcie. Wbrew stanowisku Ministra zaprezentowanemu w ww. piśmie uchwała 81/2019 z uwagi na fakt, że nie uzyskała podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie weszła do obiegu prawnego. Potwierdzeniem tego faktu były zebrane w trakcie kontroli dokumenty i informacje przekazane przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Potwierdzeniem tego jest również fakt, że wydatki z budżetu państwa na program były wyszczególnione w załącznikach do ustawy budżetowej dotyczących programów wieloletnich, tj.: w ustawach budżetowych na rok 2017, 2018, 2019, w których określono koszty całkowite zgodne z wartościami określonymi w uchwale RM z 2016 r., tj. na 880 000 tys. złotych. Po otrzymaniu pisma Ministra z 30 września 2019 r., w dniu 4 października 2019 r. Dyrektor Urzędu podpisał umowę na realizację I fazy robót w ramach programu przez co jednocześnie zaciągnął zobowiązanie na kwotę 991 622,8 brutto, tj. przekraczającą kwotę określoną w uchwale RM z 2016 r. o 111 622,8 tys. zł powyżej budżetu określonego w tej uchwale dla całego programu.

Po zaciągnięciu przez Dyrektora Urzędu ww. zobowiązania powyżej limitu określonego w uchwale RM z 2016 r., 5 listopada 2019 r. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego Ministerstwa poinformowała Dyrektora Urzędu, że

zmiany w planie finansowym Urzędu (wynikające z uchwały 81/2019) będą mogły nastąpić po podpisaniu uchwały przez Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo 17 grudnia 2019 r. Dyrektor Urzędu zwrócił się do Ministra z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej wysokości środków, które Urząd może wydatkować na realizację programu w 2019 roku. Minister nie udzielił odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

Przekazując Dyrektorowi Urzędu 30 września 2019 r. informację o braku jakichkolwiek przeszkód do dalszej realizacji programu i jednocześnie zapewnienie o dostępności środków finansowych na zaplanowane przedsięwzięcie Minister nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej gospodarka morską<sup>12</sup>, czym naruszył art. 69 ust 1 ufp. W kontekście przepisów:

- art. 38 ust. 2 ustawy o obszarach morskich, który stanowi, że Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych, art. 39 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej oraz art. 39 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej,
- art. 34a ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów, który stanowi, że Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia,

informacja przekazana przez Ministra posiadała cechy, wynikającego z usytuowania instytucjonalnego Ministra względem Dyrektora Urzędu, oddziaływania władczego i wskazywała pożądany sposób działania. Tym samym, Minister przyczynił się do zaciągnięcia przez Dyrektora Urzędu zobowiązania z przekroczeniem posiadanego upoważnienia. Skutkowało to naruszeniem przez Dyrektora Urzędu art. 44 ust. 1 ufp.

## 5.2. MONITOROWANIE, NADZÓR I EWALUACJA PRZEZ MINISTRA WŁAŚCIWEGO DS. GOSPODARKI MORSKIEJ DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH Z REALIZACJĄ PROGRAMU WIELOLETNIEGO

**Niewłaściwy nadzór i monitoring nad realizacją Programu Wieloletniego**

**Monitoring Programu Wieloletniego prowadzony na podstawie uchwały RM z 2016 r.**

Minister niewłaściwie wykonywał zadania w obszarze nadzoru nad wykonawcą Programu Wieloletniego (Dyrektorem Urzędu) oraz monitorowania działań związanych z jego realizacją.

W uchwale RM z 2016 r., w punkcie dotyczącym „Podstawowych założeń systemu realizacji” określono, że „na poziomie centralnym realizacja Programu będzie nadzorowana przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej”. Zaplanowano, że instrumentami monitorowania programu będą: 1) nadzór wykonawcy nad realizacją składających się na program zadań; 2) weryfikacja hrf; 3) sprawozdawczość; 4) ministerialny nadzór nad działaniami wykonawcy Inwestycji.

W Programie Wieloletnim określono, że co najmniej raz w roku będą sporządzane „Sprawozdania z realizacji zadań inwestycyjnych” obejmujące w szczególności: opis stanu zaawansowania prac wraz z informacją o trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz działaniach prewencyjnych lub naprawczych; informacje dotyczące realizacji hrf; raporty

<sup>12</sup> Art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.).

finansowe wydatkowania środków budżetowych, potwierdzone dokumentami finansowymi.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej w Ministerstwie nie wyegzekwowała od Dyrektora Urzędu ww. sprawozdań oraz nie sporządziła takich sprawozdań we własnym zakresie, co stanowiło naruszenie uchwały RM z 2016 r. ustanawiającej Program Wieloletni.

Na wniosek Ministra Dyrektor Urzędu przekazywał w cyklach miesięcznych informacje na temat stanu realizacji inwestycji (zmian w hrf), w tym wskazywał, na jakim etapie znajdują się umowy dotyczące zleconych badań i opracowań. Pierwsza taka informacja została przez Urząd przekazana do Ministerstwa za maj 2017 r. Przedmiotowe dokumenty (do czerwca 2022 r.) zawierały informacje dotyczące podpisanych i planowanych do podpisania umów, etapu realizacji umów, planowanych do udzielenia zamówień, odbytych i planowanych naradach i spotkaniach. Dokumenty te nie zawierały natomiast informacji dotyczących realizacji hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2016 r., tj. nie zawierały odniesienia stanu realizacji poszczególnych zadań i etapów do terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań i etapów ujętych w tym hrf. NIK zwraca przy tym uwagę, że do lipca 2022 r. comiesięczne informacje nie pozwalały na sprawowanie nadzoru nad wysokością zobowiązań zaciągniętych z tytułu realizacji Inwestycji, a przez to nad finansową częścią hrf.

Począwszy od raportu za lipiec 2022 r. zakres comiesięcznych informacji wymaganych przez Ministerstwo został rozszerzony o:

- podsumowanie finansowe, całkowity budżet, kwotę zakontraktowaną w podpisanych umowach, kwotę planowaną do zakontraktowania w najbliższym okresie (do końca bieżącego kwartału), pozostałą kwotę,
- podsumowanie procentowe zaawansowania stanu realizacji dla poszczególnych etapów,
- zrealizowane w okresie sprawozdawczym kamienie milowe (rozpoczęte postępowania, zawarte umowy, zakończone prace, odbiór etapu, fazy etc., uzyskane pozwolenia na użytkowanie).

Począwszy od sprawozdania za lipiec 2022 r. przekazywane przez Urząd dokumenty zawierały informacje zgodne z ww. wymogami. Pomimo rozszerzenia zakresu miesięcznych informacji przekazywanych przez Dyrektora Urzędu od lipca 2022 r., sprawozdania wciąż nie zawierały informacji pozwalających na uzyskanie przez Ministra danych umożliwiających sprawowanie prawidłowego nadzoru nad terminowością realizacji Inwestycji. Wprawdzie wprowadzono informacje o procentowym zaawansowaniu stanu realizacji poszczególnych etapów inwestycji, jednak brakowało w nich odniesienia do faktu czy ten poziom zaawansowania jest prawidłowy, tj. zgodny z przyjętym hrf oraz czy nie powoduje ryzyka nieukończenia Inwestycji w zakładanym terminie. Taka wiedza jest szczególnie istotna ze względu na długotrwałą procedurę zmiany uchwały Rady Ministrów ustanawiającej program (na co zwracał uwagę w toku kontroli Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, Pan Marek Gróbarczyk). Wiedza na temat aktualnego poziomu ryzyka umożliwi wcześniejsze rozpoczęcie procesu nowelizacji uchwały Rady Ministrów i ukończenie go w terminach pozwalających na niezakłóconą realizację programu zgodnie z prawem i podpisanymi umowami.

Informacji wymaganych uchwałą RM z 2016 r. nie zawierały również inne sprawozdania i dokumenty wytwarzane przez Ministerstwo w celu zbierania informacji o realizacji Programu Wieloletniego tj.: notatki tygodniowe zawierające bieżące informacje o przebiegu inwestycji, kwartalne „Informacje z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji”. Realizacja programu była monitorowana również w ramach monitorowania realizacji innych dokumentów planistycznych, w których ten program został uwzględniony, tj.:



- Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>13</sup>,
- „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”<sup>14</sup> przyjętego uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”<sup>15</sup>.
- Program znalazł się na liście projektów strategicznych Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku przyjętego uchwałą Nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”<sup>16</sup>.

Sprawozdawczość prowadzona w ramach monitoringu ww. dokumentów z uwagi na fakt, że dotyczyła monitoringu wielu inwestycji, w tym realizowanej w ramach programu odznaczała się mniejszym poziomem szczegółowości niż ta, która była prowadzona w ramach comiesięcznego monitoringu.

**Brak reakcji Ministra na działania Dyrektora Urzędu niezgodne z uchwałą RM z 2016 r. (i jej aktualizacją).**

W przesłanych miesięcznych informacjach z realizacji programu (np. za grudzień 2022), Dyrektor Urzędu wykazywał, że zawarł umowy przewidujące termin ich realizacji i finansowania wykraczający poza obowiązujący w grudniu 2022 r. termin graniczny zakończenia realizacji aktualnej na ten czas wersji Programu Wieloletniego<sup>17</sup>. Zgodnie bowiem z postanowieniami obowiązującej uchwały RM z 2020 r., Urzędowi powierzono wykonanie w latach 2016-2023 (z zapewnieniem finansowania ze środków budżetu państwa w latach 2017-2023), zadań inwestycyjnych wchodzących w skład tego przedsięwzięcia. W hrf, stanowiącym załącznik, a zatem integralną część ww. uchwały z 2020 r., doprecyzowano termin graniczny zakończenia realizacji Programu Wieloletniego na koniec I kwartału 2023 r. Pomimo tego Minister nie kwestionował zawierania przez Dyrektora Urzędu umów z przekroczeniem posiadanego upoważnienia, a nawet uznawał takie działanie za „racjonalne”.

Działanie Ministra było nierzetelne oraz stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 68 ust. 1 i ust. 2 ufp. W myśl tych przepisów, Minister jest organem właściwym zapewniającym funkcjonowanie kontroli zarządczej w dziale gospodarka morską, w którym funkcjonują nadzorowane przez tego Ministra urzędy morskie. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi natomiast ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, a celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa. Wyjaśniając na jakiej podstawie oraz z jakich przyczyn zawarto ww. umowy na warunkach uwzględniających czas ich obowiązywania/realizacji oraz finansowanie zaciągniętych zobowiązań w okresie wykraczającym poza obowiązujący termin zakończenia realizacji Programu Wieloletniego (koniec marca 2023 r.) określony w hrf, Sekretarz Stanu w Ministerstwie, Pan Marek Gróbarczyk stwierdził m.in., że „Program Wieloletni, stosownie do art. 136 ufp, jest ustanawiany uchwałą Rady Ministrów, co oznacza, że może być również taką uchwałą zmienione. Efektywne, legalne i gospodarne wydatkowanie środków publicznych celem zapewnienia realizacji programu możliwe jest wyłącznie przy dokonaniu racjonalnego założenia o tym, że program ulegnie zmianie w sposób

<sup>13</sup> M.P. z 2017 r., poz. 260 - zgodnie z § 2, z dniem przyjęcia SOR utraciła moc uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M.P. poz. 882) w której Program nie był wymieniany.

<sup>14</sup> Na poziomie krajowym cele PRPM są komplementarne z celami zawartymi w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” (SOR), tj. kluczowym dokumencie Państwa Polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. PRPM stanowi jeden z tzw. projektów strategicznych ujętych w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, podobnie jak wskazane w nim zadanie inwestycyjne do realizacji w postaci „Budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

<sup>15</sup> M.P. z 2019 r., poz. 1016.

<sup>16</sup> M.P. z 2019 r., poz. 1054.

<sup>17</sup> Z informacji za grudzień 2022 r. wynikało, że z terminem realizacji: po I kw 2023 r. do końca 2023 r. zawarto 8 umów (poz. 1,4,6,7,8,9,14,15) i z terminem realizacji po 2023 r. - 3 umowy (poz. 5,10,13).

następczy.” Złożone przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie, Pana Marka Gróbarczyka wyjaśnienia, są nieuzasadnione, w szczególności mając na uwadze przepisy art. 11 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych. Racjonalnym działaniem byłoby zaprojektowanie monitoringu spełniającego wymogi określone w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, które w części dotyczącej „Informacji i komunikacji” określają, że należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań. Taki system informacji w przypadku programu, powinien zapewnić uzyskanie przez Ministra niezbędnych informacji we właściwym czasie, tj. z wyprzedzeniem pozwalającym na dokonanie czynności związanych z procedowaniem nowelizacji uchwały przez Radę Ministrów i jednocześnie umożliwiającym Dyrektorowi Urzędu terminową realizację zadań zgodnie z obowiązującym programem. Taka realizacja zadań jest szczególnie istotna mając na uwadze „długotrwałą procedurę zmiany uchwały”, którą podnosił w swoich wyjaśnieniach Sekretarz Stanu w Ministerstwie, Pan Marek Gróbarczyk.

**Akceptowanie zakupu przez Dyrektora Urzędu zakupu pogłębiarki, która nie będzie wykorzystana do realizacji Programu Wieloletniego**

W Programie Wieloletnim przewidziano zadanie „Zakup pogłębiarki”, która zgodnie z hrf miała być wykorzystywana na etapie przygotowawczym, w ramach którego planowano przy pomocy pogłębiarki wykonać odcinki toru wodnego przez Zalew Wiślany. Ostatecznie zadania pogłębiarskie włączono do zakresów rzeczowych wykonawców robót budowlanych obu etapów tj.: ETAPU I - kanał żeglugowy przez Mierzę Wiślana, ETAPU II - Obudowa brzegów rzeki Elbląg. Pomimo tego, że prace, do których miała zostać użyta pogłębiarka zlecono innym podmiotom i pogłębiarka ta nie zostanie wykorzystana na potrzeby realizacji Programu Wieloletniego, Minister akceptował utrzymywanie w hrf<sup>18</sup> zadania polegającego na zakupie pogłębiarki za kwotę 116 468,7 tys. zł brutto. Działanie to było niecelowe i zaburzało przejrzystość wydatków budżetu państwa. Naruszało również przepisy 69 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 68 ust. 1 i ust. 2 ufp, zgodnie z którymi Minister odpowiadał za zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w nadzorowanej jednostce, której celem było jej efektywne działanie, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W efekcie skutkowało natomiast naruszeniem przez Dyrektora Urzędu art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów (z uwagi na zlecenie prac pogłębiarskich podmiotom zewnętrznym, zakupiona pogłębiarka nie będzie wykorzystywana dla celów Programu Wieloletniego).

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pan Marek Gróbarczyk nie wyjaśnił dlaczego w związku z tym, że pogłębiarka nie będzie wykorzystywana dla celów Programu Wieloletniego, nie wyłączono z niego wydatków na jej zakup i jednocześnie nie ujęto tego zadania w planie finansowym Urzędu. Potwierdził natomiast, że będzie wykorzystywana do zapewnienia trwałości parametrów drogi wodnej uzyskanych w wyniku realizacji Inwestycji.

### 5.3. PLANOWANIE I PRZYGOTOWANIE PRZEZ DYREKTORA URZĘDU MORSKIEGO W GDYNI ZADAŃ WYNIKAJĄCYCH Z PROGRAMU WIELOLETNIEGO

---

<sup>18</sup> Stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2016 r.

Nierzetelne opracowanie założeń do projektu uchwały RM z 2016 r.

Zlecenie opracowania Studium wykonalności Inwestycji oraz skuteczne złożenie wniosków o wydanie decyzji o zezwolenie na jej realizację

Nierzetelne przygotowywanie założeń do projektu uchwały ustanawiającej Program Wieloletni oraz opóźnione inicjowanie procesu jego aktualizacji

Założenia do projektu uchwały RM z 2016 r. ustanawiającej Program Wieloletni, obejmujące okres realizacji i zakres rzeczowo – finansowy, zostały przygotowane w Urzędzie w sposób nierzetelny.

W związku z planowaną realizacją Programu Wieloletniego na zlecenie Dyrektora Urzędu sporządzono w 2007 r. „Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną”, a w 2013 r. opracowano jego aktualizację. Na podstawie wniosków Dyrektora Urzędu o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację Inwestycji, decyzjami nr 1 zridw/2019 i nr 2 zridw/2019 Wojewoda Pomorski zezwolił na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim w częściach zlokalizowanych odpowiednio w województwach pomorskim i warmińsko – mazurskim. Wspomniane wnioski Dyrektora Urzędu były kompletne w zakresie wymagań określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1-15, art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 pkt 1-2 specustawy.

Założenia do projektu Programu Wieloletniego, w tym dotyczące okresu realizacji i zakresu rzeczowo – finansowego, zostały przygotowane w Urzędzie i przekazane Ministrowi w celu opracowania stosownego projektu uchwały i przedłożenia go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W uchwale RM z 2016 r., której wykonanie powierzono Urzędowi, przewidziano możliwość aktualizacji programu dotyczącej weryfikacji zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych i wynikających z tego kosztów<sup>19</sup>. Zgodnie z procedurą wskazaną w uchwale RM z 2016 r., informacje o konieczności/celowości dokonania aktualizacji Programu Wieloletniego Urząd powinien przekazywać Ministrowi, któremu powierzono nadzór nad jego realizacją, niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie, w trakcie przygotowywania projektu budżetu na kolejny rok. Dokonane, uchwałą RM z 2020 r., korekty w jego założeniach skutkowały zwiększeniem zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych i ogólnej wartości o 1 104 052 tys. zł, tj. o 125,5% (do kwoty 1 984 051,5 tys. zł) oraz wydłużeniem terminu realizacji o trzy miesiące, tj. do końca I kwartału 2023 r.

Dyrektor Urzędu dwukrotnie pisemnie wnioskował/poinformował Ministra o konieczności dokonania aktualizacji Programu Wieloletniego, tj.:

- a) we wniosku z 28 czerwca 2019 r. wskazał na konieczność dokonania korekt – w porównaniu z założeniami uchwały RM z 2016 r. – które dotyczyły zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego o 1 107,466 tys. zł (z 880 000 tys. zł do 1 987,466 tys. zł) oraz aktualizacji hrf, bez zmiany końcowego terminu realizacji (do końca 2022 r.). Wniosek uzasadniony został wzrostem cen materiałów i robót budowlanych oraz koniecznością realizacji dodatkowych zadań inwestycyjnych, które nie zostały przewidziane w uchwale RM z 2016 r. Dodatkowe zadania to:
- budowy sztucznej wyspy, której koszt oszacowano na 265 000 tys. zł,
  - zmiany konstrukcji i sposobu otwierania mostów na kanale żeglugowym, poprzez zastosowanie mostów zwodzonych obrotowych, zamiast podnoszonych, co powodowało wzrost kosztów o około 60 000 tys. zł,
  - budowy nowego mostu w Nowakowie o wartości ok. 66 912 tys. zł,
  - dodania obudowy odcinka brzegów rzeki Elbląg na północ od mostu w Nowakowie o długości 2,5 km. Kwota zaplanowana na realizację tego zadania wyniosła 92 300 tys. zł,
  - koagulacji, wydobycia i transportu urobku zanieczyszczonego z robót czerpalnych. Koszt tego zadania szacowany został na dodatkową wartość 12 300 tys. zł,
  - zwiększenia długości ścianek szczelnych w obudowie prawego i lewego brzegu rzeki Elbląg na długości toru wodnego, co było wynikiem przeprowadzonego rozpoznania geologiczno-inżynierskiego i spowodowało wzrost wartości programu o kwotę ok. 292 500 tys. zł,

<sup>19</sup> Zgodnie z uchwałą RM z 2016 r. ze zm. źródłem finansowania zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim były środki budżetu państwa.

- zwiększenia kosztów zakupu pogłębiarki z 14 760 tys. do kwoty 49 200 tys. zł,
- dodatkowych robót pogłębiarskich na obszarze wejścia do portu w Elblągu od punktu P1 do P2, których koszt oszacowano na 24 600 tys. zł.

Projekt zmiany uchwały, uwzględniający postulaty Urzędu, został przyjęty 9 sierpnia 2019 r. w trybie obiegowym uchwałą Rady Ministrów nr 81/2019 zmieniającą uchwałę RM z 2016 r. Nie został on jednak podpisany przez Prezesa Rady Ministrów i z tego powodu projektowana w przedstawionym wyżej kształcie aktualizacja Programu Wieloletniego nie weszła w życie. Postulowane przez Urząd zwiększenie całkowitego budżetu przedsięwzięcia i zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych uwzględnione zostało dopiero w uchwale RM z 2020 r.;

- b) we wniosku z 18 października 2022 r. (z uzupełnieniem 31 października 2022 r.) wskazał na konieczność dokonania korekt – w porównaniu z założeniami uchwały RM z 2020 r. – które dotyczyły wzrostu wartości Inwestycji o 143 443 tys. zł, tj. o 7,2% (z 1 984 051,5 tys. zł do 2 127 494,3 tys. zł) oraz zmiany hrf, w tym przedłużenia końcowego terminu realizacji do końca 2024 r. (w uchwale RM z 2020 r. – koniec I kwartału 2023 r.). We wnioskowanym projekcie hrf zakres związany z robotami budowlanymi (etap III realizacji Programu Wieloletniego bez zadań obejmujących roboty przygotowawcze) podzielony został na cztery następujące fazy, którym przypisano zadania inwestycyjne wskazane w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r., ich wartość oraz okresy realizacji:
- I faza robót (roboty zrealizowane i odebrane we wrześniu 2022 r.) – budowa falochronów osłonowych na Zatoce Gdańskiej, wykonanie kanału wraz ze śluzą, budowa stanowisk postojowych w awanporcie i na Zalewie Wiślanym, wykonanie mostów obrotowych oraz ok. 2 km toru wodnego na Zalewie Wiślanym;
  - II faza robót (w trakcie realizacji, termin zakończenia wg umowy wykonawczej i projektu hrf – 31 grudnia 2023 r.) – wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg, mostu obrotowego nad rzeką Elbląg, nowego odcinka drogi powiatowej wzdłuż rzeki Elbląg oraz ok. 3,8 km toru wodnego na rzece Elbląg;
  - III faza robót (w trakcie realizacji, termin zakończenia wg umowy wykonawczej 30 kwietnia 2023 r., wg projektu hrf – 2023 r.) – wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym na odcinku ok. 8,2 km;
  - IV faza robót (zadanie niezakontraktowane, jako przewidywany termin zakończenia jego realizacji wskazano koniec 2024 r.) – wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg na odcinku ok. 8,6 km (w tym odcinek 2 km od pkt P1 do P2).

Wniosek uzasadniony został wzrostem kosztu zakupu pogłębiarki (termin odbioru wg umowy wykonawczej – 30 listopada 2023 r.) o 67 269 tys. zł do kwoty 116 468,7 tys. zł (o 73,1%) oraz wzrostem cen materiałów i robót budowlanych. Zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki” figurowało zarówno w hrf stanowiących załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r., jak też w analizowanym wniosku o aktualizację, jako pozycja w etapie III realizacji Programu Wieloletniego w części obejmującej roboty przygotowawcze do robót budowlanych.

W dniu 20 kwietnia 2023 r. procedowany projekt uchwały w sprawie aktualizacji Programu Wieloletniego został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów, jednakże do czasu zakończenia czynności kontrolnych (do 28 kwietnia 2023 r.) Rada Ministrów nie podjęła uchwały dotyczącej wnioskowanej 18 października 2022 r. przez Dyrektora Urzędu aktualizacji Programu Wieloletniego.

W ocenie NIK założenia do projektu uchwały ustanawiającej Program Wieloletni, obejmujące okres realizacji i zakres rzeczowo – finansowy, zostały przygotowane w Urzędzie nierzetelnie. Nie uwzględnili one rzeczywistych

potrzeb rzeczowo – finansowych przedsięwzięcia, co już na początkowym etapie realizacyjnym spowodowało konieczność znacznego rozszerzenia zakresu rzeczowego Inwestycji, a w konsekwencji relatywnie duże zwiększenie nakładów na ich sfinansowanie oraz wydłużenie czasu realizacji. W rezultacie, w porównaniu z pierwotnymi założeniami, niezbędne nakłady na realizację Programu Wieloletniego wzrosły z 880 000 tys. zł do 2 127 494,3 tys. zł, tj. aż o 1 247 494,3 tys. zł (o 141,8%), a czas jego realizacji wymagał wydłużenia o blisko dwa lata (do końca 2024 r.)<sup>20</sup>. W ocenie NIK skala tych korekt, które wprowadzono do Programu Wieloletniego, świadczy o braku należytego rozpoznania przez Urząd realnych potrzeb na etapie planowania zadań inwestycyjnych.

Na podstawie wspomnianych wyżej opracowanych w Urzędzie założeń realizacyjnych, Minister opracował projekt uchwały ustanawiającej Program Wieloletni, który został przyjęty uchwałą RM z 2016 r. Zmiany w założeniach Programu Wieloletniego, dokonane uchwałą RM z 2020 r. na podstawie wniosku Dyrektora Urzędu z 28 czerwca 2019 r. o jego aktualizację, skutkowały zwiększeniem zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych i ogólnej wartości Programu Wieloletniego aż o 1 104 052 tys. zł, tj. o 125,5% (do kwoty 1 984 051,5 tys. zł) oraz wydłużeniem okresu jego realizacji do końca I kwartału 2023 r. (pierwotnie wartość Programu Wieloletniego wynikająca z uchwały RM z 2016 r., której projekt został opracowany na podstawie założeń realizacyjnych Urzędu, wynosiła 880 000 tys. zł, a termin realizacji przypadał na koniec 2022 r.). Procedowana na wniosek Dyrektora Urzędu od 18 października 2022 r. kolejna aktualizacja Programu Wieloletniego zakładała zwiększenie jego budżetu o dalsze 143 443 tys. zł do 2 127 494,3 tys. zł (o 7,2%) oraz przedłużenie terminu realizacji o 21 miesięcy, tj. do końca 2024 r. Dodatkowo w trakcie realizacji umowy na I fazę robót 18 aneksami do umowy wykonawczej zlecono m.in. wykonanie robót dodatkowych.

Nie kwestionując celowości dokonywania korekt zwiększających zakres rzeczowo – finansowy w toku realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych – zwłaszcza w przypadku tak złożonych, wielobranżowych i kosztochłonnych inwestycji jak zadania objęte Programem Wieloletnim – które mogą mieć charakter obiektywny i są trudne do uniknięcia, wątpliwości i zastrzeżenia NIK budzi jednak znaczący wymiar niedoszacowania zadań i związanych z tym kosztów oraz czasu niezbędnego na ich zakończenie. W ocenie NIK przygotowując w 2016 r. założenia wykonawcze wyłącznie w oparciu o dane z 2014 r., bez dokonania weryfikacji dotyczącej aktualności i kompletności tej koncepcji, Dyrektor Urzędu nie dochował należytej staranności i rzetelności, co doprowadziło w trakcie procesu inwestycyjnego do konieczności znaczących aktualizacji Programu Wieloletniego. Zdaniem NIK skala przyjętych korekt świadczy o niedostatecznym przygotowaniu Inwestycji. Według Analizy z 2016 r., przy wzroście nakładów inwestycyjnych powyżej 20% Inwestycja miała utracić uzasadnienie ekonomiczno-społeczne i być poniżej minimalnego progu stopy zwrotu. Tymczasem faktyczne zwiększenie nakładów niezbędnych do zakończenia Inwestycji przekroczyło już 140% pierwotnie planowanych środków na jej realizację. Oznacza to, że przedsięwzięcie stało się nieopłacalne ekonomicznie.

Informacja/wniosek Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego została zgłoszona do Ministra ze znacznym opóźnieniem w relacji do obowiązujących w tym zakresie wymagań proceduralnych. Przyjęte w uchwale RM z 2016 r. rozwiązania organizacyjno-prawne zobowiązywały bowiem Dyrektora Urzędu do przekazywania Ministrowi informacji o konieczności/celowości dokonania aktualizacji niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Ustalenia kontroli wskazują, że okoliczności stanowiące wystarczającą podstawę do zgłoszenia wniosku o aktualizację były znane w Urzędzie pod koniec 2021 r.,

<sup>20</sup> W przypadku wejścia w życie procedowanej na dzień zakończenia kontroli zmiany uchwały w sprawie Programu Wieloletniego.

ponieważ już wtedy różnica pomiędzy wartością Programu Wieloletniego, a kwotą odpowiadającą dotychczas zakontraktowanym wydatkom, nie pozwalała na zawarcie wszystkich zaplanowanych umów wykonawczych, które były konieczne do zakończenia jego realizacji<sup>21</sup>. Pod koniec 2021 r. Urząd utracił zdolność finansową do zakończenia realizacji Programu Wieloletniego, gdyż pula pozostających do wykorzystania środków budżetu Programu Wieloletniego (266,7 mln zł) była niewystarczająca, aby zakontraktować kolejne zaplanowane zadania inwestycyjne<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę zaplanowane na 2022 r. tylko zawarcie umów wykonawczych na zakup/budowę pogłębiarki (116,5 mln zł) oraz realizację III i IV faz robót (ok. 268,7 mln zł), czego przewidywalnym skutkiem było przekroczenie limitu całkowitej wartości Programu Wieloletniego (1 984,1 mln zł) w zakresie zaciągniętych zobowiązań co najmniej o 118,5 mln zł, aby zachować ciągłość i płynność procesu inwestycyjnego Dyrektor Urzędu powinien już wtedy wystąpić z wnioskiem do Ministra o odpowiednie zwiększenie całkowitego budżetu inwestycji. Zdaniem NIK pozwoliłoby to uniknąć wydłużenia terminu realizacji Programu Wieloletniego do końca 2024 r., związanego z nadał trwającym oczekiwaniem (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych) na wnioskowane w październiku 2022 r. zwiększenie budżetu inwestycji o 143,4 mln zł, umożliwiające zakontraktowanie IV fazy robót i finalne zakończenie realizacji przedsięwzięcia. Należy wskazać, że od lipca 2022 r. w comiesięcznych informacjach o stanie realizacji inwestycji w ramach Programu Wieloletniego przekazywanych do Ministerstwa, Dyrektor Urzędu informował o planowanym wystąpieniu z wnioskiem o aktualizację w zakresie zwiększenia jego całkowitej wartości, jednak faktycznie zgłoszenie wspomnianego wniosku nastąpiło dopiero w październiku 2022 r. Konieczność aktualizacji uzasadniono wartością zaciągniętych zobowiązań finansowych/zakontraktowanych środków na realizację Programu Wieloletniego, które na koniec lipca 2022 r. wyniosły 1 966,9 mln zł. Oznaczało to, że do limitu całkowitej wartości Programu Wieloletniego pozostało zaledwie 17,1 mln zł. Środki te, bez zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego, nie pozwalały wówczas na zakontraktowanie IV fazy robót.

W ocenie NIK ww. wniosek o aktualizację zgłoszony został z naruszeniem zasad o których mowa w uchwale RM z 2016 r., tj. z niemal rocznym opóźnieniem w stosunku do realnie występujących potrzeb dotyczących konieczności zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego w celu umożliwienia zakontraktowania, a następnie sfinansowania wszystkich zadań inwestycyjnych. Świadomość długotrwałej procedury przyjmowania aktualizacji Programu Wieloletniego przez Radę Ministrów, co faktycznie miało miejsce w przypadku przedmiotowego wniosku, powinna dodatkowo determinować Dyrektora Urzędu do zgłoszenia propozycji jego korekty niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Niemal roczna zwłoka w inicjacji procesu aktualizacji Programu Wieloletniego miała oczywisty wpływ na wydłużenie terminu jego realizacji oraz spowodowała zakłócenia ciągłości i płynności zaplanowanego procesu inwestycyjnego. Świadczy o tym gotowość Urzędu do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na IV fazę robót, które było wstrzymywane wyłącznie z uwagi na brak wystarczających środków w budżecie Programu Wieloletniego i długotrwałe oczekiwanie na jego wnioskowane zwiększenie.

W terminie do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w łącznej kwocie 1 037 687,4 tys. zł, tj. o 157 687,4 tys. zł wyższej niż obowiązująca do tego czasu całkowita wartość Programu Wieloletniego, określona uchwałą RM z 2016 r. na 880 000 tys. zł. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984 051,5 tys. zł nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r., z dniem

**Naruszenie przepisów art. 136 ust. 4 ufp poprzez zaciągnięcie zobowiązań ponad limit wartości Programu Wieloletniego**

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 136 ust. 4 ufp wykonawca programu wieloletniego może zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach jego realizacji do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu.

<sup>22</sup> Na koniec 2021 r. stan zaciągniętych zobowiązań kształtował się na poziomie 1 717,4 mln zł, podczas gdy limit wydatków wynosił 1 984,1 mln zł.

podjęcia uchwały RM z 2020 r. Po zaktualizowaniu budżetu Programu Wieloletniego do wskazanej wyżej wartości, kwota zaciągniętych zobowiązań na jego realizację mieściła się w zwiększonym budżecie. Według stanu na koniec I kwartału 2023 r. zobowiązania zaciągnięte w ramach Programu wyniosły 1 974 120,7 tys. zł (99,5% całkowitej wartości Programu Wieloletniego) co oznacza, że limit środków pozostający wówczas do wykorzystania na kontraktowanie kolejnych zadań kształtował się na poziomie 9 930,8 tys. zł.

Zaciągnięcie przez Dyrektora Urzędu zobowiązań w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej jego całkowity budżet stanowiło naruszenie zasad określonych w art. 136 ust. 4 ufp. Zgodnie z dyspozycją wyżej przywołanej regulacji ustawowej, Dyrektor Urzędu mógł zaciągać zobowiązania wyłącznie do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Przekroczenie przez Dyrektora Urzędu limitu w zakresie zaciągniętych zobowiązań było konsekwencją zawarcia 4 października 2019 r. umowy wykonawczej na realizację I fazy robót objętych Programem Wieloletnim. Wysokość zaciągniętego zobowiązania wynikająca z umowy wykonawczej (991 622,8 tys. zł) wraz z siedmioma aneksami do tej umowy zawartymi do 23 listopada 2020 r., wyniosła łącznie 1 010 272,9 tys. zł.

W dniu 28 czerwca 2019 r. Dyrektor Urzędu złożył do Ministra wnioski o zwiększenie wartości Programu Wieloletniego z 880 000 tys. zł do 1 987,5 mln zł. Uzasadził to wartością ofert złożonych w trakcie procedury wyłaniania wykonawcy na realizację I fazy robót, które przekraczały obowiązujący wówczas całkowity budżet Programu Wieloletniego i kształtowały się od 992,2 do 1 148,9 mln zł, a także wzrostem szacunkowej wartości II fazy robót. W odpowiedzi na powyższy wniosek 30 września 2019 r. Minister poinformował, że 9 sierpnia 2019 r. została uzgodniona i przyjęta przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwała zwiększająca do wnioskowanej przez Urząd wartości ogólną kwotę środków na realizację Programu Wieloletniego i w związku z powyższym brak jest jakichkolwiek przeszkód do jego dalszej realizacji. W związku z pisemną informacją Ministra o dostępności środków na realizację kolejnych zaplanowanych przedsięwzięć, 4 października 2019 r. Dyrektor Urzędu zawarł umowę na realizację I fazy robót. Powołując się na wskazane przez Ministra finansowe skutki uchwały z 9 sierpnia 2019 r., 29 października 2019 r. Dyrektor Urzędu zwrócił się do dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego w Ministerstwie o informację na temat wpływu przyjętych przez Radę Ministrów zmian na aktualny plan wydatków Urzędu. Wskazał przy tym, że w ślad za zapewnieniem Ministra o zwiększeniu budżetu Programu Wieloletniego nie została podjęta stosowna decyzja zwiększająca plan finansowy Urzędu na 2019 r. W odpowiedzi na powyższe 5 listopada 2019 r. wskazano, że warunkiem faktycznej zmiany wartości Programu Wieloletniego, a w konsekwencji planu finansowego Urzędu, jest podpisanie uchwały przez Prezesa Rady Ministrów. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984,1 mln zł nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r., z dniem podjęcia uchwały RM z 2020 r.

W ocenie NIK projekt uchwały przyjęty 9 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów w trybie obiegowym miał wyłącznie charakter projektu procedowanej regulacji i bez podpisu Prezesa Rady Ministrów projektowana aktualizacja Programu Wieloletniego nie miała mocy wiążącej i nie weszła w życie. Świadczy o tym nie tylko treść przywołanej wyżej korespondencji pomiędzy Dyrektorem Urzędu i Ministerstwem w sprawie wpływu braku złożenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów pod uchwałą przyjętą w sierpniu 2019 r. na plan finansowy Urzędu, ale przede wszystkim tezy zawarte w uzasadnieniu do uchwały RM z 2020 r. W dokumencie tym wskazano, że celem projektowanych zmian było zwiększenie wartości Programu Wieloletniego z dotychczas obowiązującej kwoty 880 mln zł, określonej w uchwale RM z 2016 r. W uzasadnieniu stwierdzono również, że w 2019 r. procedowana była wprawdzie zmiana uchwały RM z 2016 r., której projekt 9 sierpnia 2019 r. został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie

obiegowym<sup>23</sup>, jednakże nie został on podpisany przez Prezesa Rady Ministrów w powodu upływu kadencji Rady Ministrów i dlatego decyzją ówczesnego Sekretarza Rady Ministrów 15 listopada 2019 r. został on skierowany ad acta. Zdaniem NIK samo zapewnienie Ministra o dostępności środków na kontynuację Programu Wieloletniego nie powinno stanowić i nie stanowiło dla Dyrektora Urzędu wystarczającej podstawy do kontraktowania środków na realizację Programu Wieloletniego w kwotach przekraczających jego bezspornie obowiązujący budżet. Decyzja ta powinna być poprzedzona weryfikacją takiej informacji w zakresie jej realnego wpływu na zwiększenie planu finansowego Urzędu, co faktycznie nastąpiło na podstawie decyzji ministra właściwego ds. finansów, ale dopiero po przyjęciu uchwały RM z 2020 r.

**Dokonywanie wydatków na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w granicach przyznanego limitu środków**

Dyrektor Urzędu dokonywał wydatków na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w granicach limitu środków, ujętych na ten cel w corocznych planach finansowych Urzędu. W latach 2017 – 2022 wydatkowano łącznie 1 774,1 mln zł<sup>24</sup>, co stanowiło 98,5% zaplanowanych w tym okresie środków na realizację Programu Wieloletniego (1 800,4 mln zł)<sup>25</sup> oraz 89,4% jego całkowitej wartości, określonej uchwałą z 2020 r. Uwzględniając wydatki zrealizowane w I kwartale 2023 r., na sfinansowanie Programu Wieloletniego w latach 2017 – 2023 (I kwartał) wydatkowano łącznie 1 870,2 mln zł, co stanowiło 94,2% jego całkowitego budżetu.

Prawidłowość wykorzystania przez Urząd środków z Programu Wieloletniego zbadano na próbie stanowiącej 63,3% dokonanych do końca 2022 r. wydatków (1 123 406,2 tys. zł), które poniesiono na sfinansowanie<sup>26</sup>: I fazy robót (1 067 625,8 tys. zł), zakupu pogłębiarki (54 967,5 tys. zł – wartość umowy 116 468,7 tys. zł), podatku od nieruchomości i odsetek od jego nieterminowej płatności (659,2 tys. zł) i opracowania technicznej specyfikacji pogłębiarki (153,7 tys. zł)<sup>27</sup>. Ustalono, że:

- wszystkie wydatki – za wyjątkiem zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania podatku od nieruchomości – służyły realizacji zadań Urzędu, jednakże część z nich (na zakup pogłębiarki i opracowanie jej technicznej specyfikacji oraz podatek od nieruchomości), nie mieściło się w celach Programu Wieloletniego, przez co naruszono zasadę określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp;
- zgodnie z zasadami dokonywania wydatków publicznych zrealizowano płatności na I fazę robót, natomiast w pozostałych przypadkach objętych badaniem stwierdzono naruszenie zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w art. 44 ufp;
- terminowo dokonano płatności badanych wydatków (1 122 770,1 tys. zł), poza zapłatą podatku od nieruchomości (co skutkowało obowiązkiem zapłaty odsetek od zaległości podatkowej w kwocie 23,2 tys. zł);
- wydatki w łącznej kwocie 1 122 593,2 tys. zł, z wyjątkiem poniesionych na podatek od nieruchomości w kwocie 636,1 tys. zł, odsetki od nieterminowej zapłaty tego podatku w kwocie 23,2 tys. zł (które były wydatkami bieżącymi)

<sup>23</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 81/2019 zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego.

<sup>24</sup> Z tego w: 2017 r. – 3,5 mln zł, tj. 85,4% planu finansowego Urzędu w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2016 r. (4,1 mln zł); 2018 r. – 5,4 mln zł, tj. 37,8% planu finansowego Urzędu w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2016 r. (14,3 mln zł); 2019 r. – 15 mln zł, tj. 47,2% planu finansowego Urzędu w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2016 r. (31,8 mln zł); 2020 r. – 285 mln zł, tj. 100% planu finansowego Urzędu po zmianach w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2020 r.; 2021 r. – 700 mln, tj. 100% planu finansowego Urzędu po zmianach w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2020 r.; 2022 r. – 765,2 mln zł, tj. 100% planu finansowego Urzędu w części dotyczącej Programu Wieloletniego wg uchwały RM z 2020 r.

<sup>25</sup> Łącznie w planach finansowych Urzędu na lata 2017 – 2022.

<sup>26</sup> Wydatki dokonane na podstawie dowodów księgowych dobranych celowo z okresu od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r. zakwalifikowane w dziale 600 Transport i łączność, rozdziale 60043 Urzędy morskie.

<sup>27</sup> Umowa na wykonanie dokumentacji pn.: „Opracowanie technicznej specyfikacji dla systemu utrzymania drogi wodnej przez Zalew Wiślany z funkcją utrzymania parametrów żeglugowych infrastruktury dostępu do portów w obrębie Zalewu Wiślanego” (dalej: opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki).



i na opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki w kwocie 153,7 tys. zł (które zaewidencjonowano w § 6050 zamiast w 6060), były prawidłowo klasyfikowane, ewidencjonowane i ujmowane w księgach rachunkowych Urzędu;

- wszystkie wydatki, poza wydatkami na opracowanie techniczne pogłębiarki (w związku z błędnym sklasyfikowaniem), mieściły się w rocznych planach finansowych Urzędu;
- badane wydatki – z wyłączeniem na zakup pogłębiarki – były ujmowane w projektach i planach finansowych Urzędu w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, co było nierzetelne i naruszało § 4 ust. 2 i § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>28</sup>.

**Zaciąganie zobowiązań i wydatkowanie środków z budżetu Programu Wieloletniego na cele niezwiązane z jego realizacją – z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp**

Szczegółowa analiza w powyższym zakresie wykazała, że Dyrektor Urzędu niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp zaciągnął zobowiązanie umowne na dostawę pogłębiarki w wysokości 116 468,7 tys. zł, które obciążało budżet Programu Wieloletniego, a także wydatkował środki przeznaczone na realizację Inwestycji w łącznej kwocie 56 616,7 tys. zł, bowiem:

1. Zaciągnięcie na podstawie podpisanej umowy na dostawę pogłębiarki zobowiązania w wysokości 116 468,7 tys. zł oraz wydatkowanie środków w wysokości 55 780,5 tys. zł nie było związane z celem realizacji Programu Wieloletniego. Środki te przeznaczono na:
  - a) dostawę pogłębiarki w kwocie 54 967,5 tys. zł, która służyła celom działalności Urzędu i była przewidziana w Programie Wieloletnim, to jednak z uwagi na planowany termin odbioru pogłębiarki w listopadzie 2023 r.<sup>29</sup> nie będzie ona mogła być wykorzystana do realizacji zadań inwestycyjnych, a jedynie do późniejszego utrzymania tej drogi oraz pozostałych torów wodnych i infrastruktury dostępowej znajdującej się w kompetencji Dyrektora Urzędu.

Zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki zestaw” stanowiło element ujęty w hrf stanowiących załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r. (w ramach robót przygotowawczych do etapu budowlanego – III) z terminem realizacji odpowiednio od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. (w kwocie 14 760 tys. zł) i od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. (w kwocie 49 200 tys. zł). Dostawa pogłębiarki uwzględniona była po raz pierwszy w planie zamówień publicznych Urzędu na rok 2018, jednakże dopiero w 2020 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, co Dyrektor Urzędu tłumaczył m.in. procesem rozeznawania specyfiki potrzeb na Zalewie Wiślanym i koniecznością zlecenia analizy technicznej i oszacowania kosztów zakupu pogłębiarki dla potrzeb utrzymania drogi wodnej. Wartość szacunkowa zamówienia określana w planach zamówień publicznych i wnioskach o wszczęcie postępowania ulegała zmianom i wynosiła od 12 do 40 mln zł. W ww. dokumentach zamówień publicznych do października 2021 r. nazwa zadania odnosiła się do inwestycji realizowanej w ramach Programu Wieloletniego i brzmiała: „Dostawa nasiębiarnej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni w ramach projektu pn.: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Postępowanie wszczęte 29 maja 2020 r. unieważniono z powodu braku ofert, a postępowanie z 10 marca 2021 r. unieważniono, bowiem w postępowaniu wpłynęła jedna oferta, której cena (117 588 tys. zł) przewyższała kwotę, jaką Urząd zamierzał wówczas przeznaczyć na realizację zamówienia, tj. 40 mln zł. Postępowanie zakończone podpisaniem 1 marca 2022 r. umowy na dostawę pogłębiarki o wartości 116 468,7 tys. zł zostało wszczęte w dniu 19 października 2021 r. pod nazwą: „Dostawa nasiębiarnej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni”.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

<sup>29</sup> Przy czym wymagany po odbiorze końcowym będzie czas na próby i testy, a także szkolenie członków załogi. W trakcie rozpatrywania przez Urząd był także wniosek wykonawcy z 9 marca 2023 r. o wydłużenie terminu realizacji umowy do końca lutego 2024 r.

Zgodnie ze zmienionym przeznaczeniem i celem wskazanym w *Analizie potrzeb i wymagań*<sup>30</sup>, pogłębiarka miała służyć zarówno utrzymaniu drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, jak i utrzymaniu torów wodnych prowadzących do pozostałych portów znajdujących się w kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni o parametrach do 18 m oraz do zasilania w ramach ochrony brzegów morskich, podczas gdy głębokość torów wodnych planowanych do budowy i późniejszego utrzymania w ramach Inwestycji wynosiła do 5 m. W wartości szacunkowej zamówienia (98,4 mln zł netto/117 588 tys. zł brutto) uwzględniono m.in. raport ws. pogłębiarki z sierpnia 2018 r. oraz cenę oferty złożonej w 2021 r. w unieważnionym (wskazanym powyżej), w związku z brakiem wystarczających środków, postępowaniu przetargowym. Na sfinansowanie zamówienia Urząd zamierzał przeznaczyć 80 mln zł brutto. Jak wynikało z założeń hrf pogłębiarka miała być wykorzystywana podczas procesu budowlanego (realizacja na etapie przygotowawczym poprzedzającym roboty budowlane) i jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu pierwotnie planowano pogłębiarkę typu „cutter suction dredger” (pracującą stacjonarnie bez własnego napędu). Jednak na żadnym etapie przygotowania dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację poszczególnych faz budowy Inwestycji nie uwzględniano w kalkulacjach kosztów jej udziału (wskazywano tam ceny prac pogłębiarskich i podczyszczeniowych, które były szacowane na podstawie cen rynkowych za 1 m<sup>3</sup>). Dotyczyło to również IV fazy robót, która zgodnie z wnioskiem z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego przewidziana była do realizacji do końca 2024 r., tj. po planowanym na listopad 2023 r. odbiorem pogłębiarki. Planowane koszty robót pogłębiarskich wykonywanych w ramach Programu Wieloletniego nie uwzględniały własnej pogłębiarki. Urząd nie dysponował również (poza ogólnymi szacunkami kosztów eksploatacji wynikającymi z raportu ws. pogłębiarki z 2018 r.) wyliczeniami czy kalkulacjami jednoznacznie wskazującymi na ekonomiczną opłacalność wykonywania prac pogłębiarskich z użyciem własnego sprzętu.

Niebudzącym wątpliwości jest fakt, iż zarówno budowa jak i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich należy do ustawowych zadań Urzędu finansowanych ze środków budżetu państwa. Niewątpliwie więc utrzymanie efektów rzeczowych powstałych w wyniku Programu Wieloletniego należy do kompetencji Dyrektora Urzędu. Nie kwestionując, co do zasady, celowości zakupu pogłębiarki dla Urzędu, finansowanie z budżetu Programu Wieloletniego tego środka trwałego, który nie zostanie wykorzystany funkcjonalnie do realizacji jego celu, tj. do budowy torów wodnych, a wyłącznie do prac utrzymaniowych na tych torach i innych zadań Urzędu, niezwiązanych z realizacją zadań inwestycyjnych przewidzianych w ramach Programu Wieloletniego, narusza – w ocenie NIK – zasady określone w art. 44 ust. 3 pkt 1 upf, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy;

- b) podatek od nieruchomości dotyczący gruntów przeznaczonych pod budowę Inwestycji (łącznie 636,1 tys. zł) i odsetki od nieterminowej zapłaty tego podatku (23,2 tys. zł), bowiem były to wydatki bieżące jednostek budżetowych niezwiększające wartości środka trwałego, podczas gdy ze środków Programu Wieloletniego mogły być finansowane wyłącznie wydatki majątkowe (inwestycyjne).

Ww. wydatki dotyczące podatku od nieruchomości, którego obowiązek zapłaty powstał w kwietniu 2019 r. na skutek ustanowienia z mocy prawa nieodpłatnego trwałego zarządu na gruntach pod budowę/dla celów Inwestycji na rzecz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (na podstawie art. 19 ust. 6 specustawy - z dniem, kiedy decyzja nr 1 zridw/2019 stała się ostateczna, tj. 5 marca 2019 r.), sklasyfikowano z naruszeniem

<sup>30</sup> Załącznik do wniosku o zatwierdzenie trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 19 października 2021 r. (wymagane na podstawie art. 83 upzp z 2019 r.).

obowiązujących uregulowań prawnych w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zgodnie z rozporządzeniem ws. klasyfikacji budżetowej wydatki te należą do grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych, podatek od nieruchomości powinien być klasyfikowany w § 4480, a do ewidencjonowania odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat służy § 4570<sup>31</sup>. Co istotne, koszty dotyczące podatku i odsetek zaewidencjonowano na koncie 080 (środki trwałe w budowie), co naruszało zasady jego prowadzenia określone w rozporządzeniu ws. rachunkowości. W ten sposób zostały zawyżone obroty tego konta, a w rezultacie wartość środka trwałego w budowie (załącznik nr 3 do rozporządzenia ws. rachunkowości).

Należy wskazać, że zgodnie z rozporządzeniem ws. klasyfikacji budżetowej paragrafami właściwymi do ewidencjonowania wydatków dotyczących podatku od nieruchomości oraz odsetek od nieterminowej jego zapłaty są odpowiednio § 4480 i § 4570. Ponadto Krajowy Standard Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (VI.6.10)<sup>32</sup> jednoznacznie wskazuje, że do wartości początkowej środka trwałego nie wlicza się podatku od nieruchomości, w tym poniesionego po dniu rozpoczęcia budowy środka trwałego, stąd nie można go zakwalifikować do kosztów inwestycji. Tym samym nie można wydatków na podatek i odsetki klasyfikować jako majątkowe/inwestycyjne. Jako przykład podaje się w ww. Standardzie pkt 6.10 przypadek analogiczny do zaistniałego w Urzędzie, tj. w którym: „Jednostka ponosi koszty podatku od nieruchomości od gruntu zakupionego pod budowę nowego obiektu budowlanego. Koszt podatku jest bezpośrednim następstwem posiadania (użytkowania) gruntu i jest niezależny od prowadzonej na nim budowy środka trwałego. Nie istnieje zatem związek przyczynowo – skutkowy między tym kosztem, a budową obiektu budowlanego, dlatego nie zwiększa on wartości początkowej środka trwałego”.

W związku z powyższym, skoro wydatków dotyczących podatku od nieruchomości, a tym bardziej odsetek od nieterminowej jego zapłaty nie można było ujmować w wydatkach majątkowych/inwestycyjnych, sfinansowanie ich ze środków Programu Wieloletniego, będącego programem inwestycyjnym, należy zatem uznać za niezgodne z 44 ust. 3 pkt 1 ufp, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy. W ocenie NIK faktycznym powodem sfinansowania ww. wydatków z dostępnego limitu środków Programu Wieloletniego zamiast z wydatków bieżących Urzędu był brak przewidzianych środków na tę daninę w planie finansowym wydatków bieżących Urzędu. Z kolei niezaplanowanie tych wydatków, a w konsekwencji zwłoka w płatności skutkująca zapłatą odsetek dowodzi braku przygotowania Inwestycji do jej realizacji (bowiem już przepisy obowiązującej od maja 2017 r. specustawy wskazywały, że z dniem, w którym decyzja o realizacji Inwestycji stała się ostateczna ustanowiony zostanie trwały zarząd na gruntach pod jej realizację);

- c) opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki za 153,7 tys. zł, bowiem wydatek na ten cel nie był związany z realizacją Inwestycji. Dotyczył on ściśle zakupu środka trwałego (pogłębiarki), który nie był powiązany z celami Programu Wieloletniego.

W dniu 18 lipca 2018 r. Urząd zawarł umowę, której przedmiotem było wykonanie w pierwszym etapie dokumentacji obejmującej raport opisujący uwarunkowania i wybór najkorzystniejszego rozwiązania technicznego dla utrzymania zadanej głębokości na obecnych i przyszłych torach wodnych położonych w obrębie Zalewu Wiślanego (dalej: „Raport ws. pogłębiarki”),

<sup>31</sup> Załącznik nr 4 do rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej.

<sup>32</sup> Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (VI.6.10), (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 105 z dnia 29 maja 2017 r.).

a następnie sporządzenie technicznej specyfikacji pogłębiarki (opisu przedmiotu zamówienia, stanowiący finalnie załącznik do umowy na dostawę pogłębiarki) dla systemu utrzymania drogi wodnej przez Zalew Wiślany, w oparciu o wytyczne z raportu. Za Raport ws. pogłębiarki zapłacono 61,5 tys. zł, a za opis przedmiotu zamówienia 92,2 tys. zł; oba wydatki sklasyfikowano w § 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), zaliczono do kosztów środka trwałego w budowie Inwestycji i ujęto na koncie 080. W konsekwencji uznania niecelowości zakupu pogłębiarki ze środków Programu Wieloletniego, dokonane przez Urząd wydatki na jej opracowanie techniczne również nie powinny obciążać budżetu Inwestycji.

2. Niezgodnie z zasadą terminowego dokonywania wydatków ze środków publicznych, określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 upf, podatek od nieruchomości za lata 2019 – 2021 zapłacono z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 22, 14 i 2 miesiące, wskutek czego Urząd zapłacił odsetki w kwocie 23,2 tys. zł.

Na mocy ostatecznej decyzji nr 1 zridw/2019 (5 marca 2019 r.), na rzecz Dyrektora Urzędu ustanowiony został nieodpłatny trwały zarząd na nieruchomości pod budowę/dla celów Inwestycji. Mimo, że na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>33</sup> (dalej: ustawa o podatkach lokalnych) obowiązek podatkowy z tytułu ww. gruntów powstał w kwietniu 2019 r., Urząd dokonał płatności podatku za lata 2019 – 2021 (do stycznia) dopiero 15 lutego 2021 r. (odpowiednio w kwotach: 121 tys. zł, 168,2 tys. zł i 13,3 tys. zł), w ślad za złożonymi Urzędowi Gminy w Sztutowie w dniach 9, 11 i 12 lutego 2021 r. korektami deklaracji na podatek od nieruchomości za ww. lata. W reakcji na złożone korekty deklaracji Urząd Gminy w Sztutowie wydał w dniach 22 i 25 marca 2021 r. postanowienia o proporcjonalnym zaliczeniu dokonanych wpłat na poczet zaległości podatkowej oraz naliczeniu odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 23,2 tys. zł. Odsetki w ww. wysokości zostały zapłacone przez Urząd 26 marca 2021 r. (zlecenie płatnicze podpisał Zastępca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej oraz Główny Księgowy Urzędu). Dyspozycję dla Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu do dokonania przelewu ww. odsetek podpisały w dniu 26 marca 2021 r. dwie pracownice Inspektoratu Nadzoru i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu zatrudnione na stanowisku główny specjalista. Wydatek został sklasyfikowany w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zatwierdzony 26 marca 2021 r. do wypłaty przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycyjnych i Głównego Księgowego Urzędu oraz sprawdzony pod względem formalno – rachunkowym przez specjalistę z Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu.

O stanowisko prawne w zakresie możliwości zwolnienia od podatku gruntów pod Inwestycję<sup>34</sup> Główny Inspektor Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu<sup>35</sup> (Naczelnik Wydziału, do zadań którego należało na podstawie § 62 ust. 1 pkt 23 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu<sup>36</sup> cykliczne ustalanie deklaracji i odprowadzanie podatku od nieruchomości i podatku rolnego) wystąpił do Wydziału Prawno – Organizacyjnego Urzędu (dalej: „WP-O”) dopiero 5 stycznia 2021 r., tj. po upływie 22 miesięcy od ustanowienia nieodpłatnego trwałego zarządu na nieruchomości pod inwestycję. Podana przez Dyrektora Urzędu w toku kontroli przyczyna tak dużej zwłoki w rozwiązaniu problemu interpretacyjnego, tj. fakt, że „otrzymana decyzja

<sup>33</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>34</sup> Na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach lokalnych, tj. obejmujących grunty zajęte pod budowę infrastruktury portowej, budowę infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich.

<sup>35</sup> Dalej: „Wydział INZ”.

<sup>36</sup> Zarządzenie wewnętrzne nr 24 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni, dalej: Regulamin organizacyjny.

nie zawierała danych umożliwiających obliczenie wymiaru podatku”) była zdaniem NIK okolicznością bez związku ze sprawą. Stanowisko Naczelnika WP-O z 27 stycznia 2021 r., poprzedzone opiniami dwóch innych radców prawnych Urzędu, z 14 i 20 stycznia 2021 r., potwierdziło konieczność zapłaty podatku i brak podstaw do korzystania ze zwolnienia z opodatkowania. Dodatkowo wskazywano w nich na ryzyko odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych za niezapłacenie podatku w terminie i powstałych z tego tytułu obowiązku zapłaty odsetek, a także sugerowano wystąpienie do organu podatkowego o indywidualną interpretację podatkową, opcjonalnie zapłatę podatku w celu uniknięcia naliczenia odsetek i ubieganie się o jego zwrot w sytuacji uznania przez organ podatkowy i/lub sąd administracyjny podstaw do zwolnienia z podatku. Stanowisko WP-O nie uwzględniało jednak okoliczności, pominiętej w zapytaniu Naczelnika INZ, iż skierowane ono było w momencie, gdy opóźnienie w zapłacie podatku wynosiło już 22 miesiące.

Należy również wskazać na niekonsekwencję postępowania Urzędu. Pomimo wcześniejszego przyjęcia, iż nieruchomości związane z Inwestycją mogą korzystać ze zwolnienia podatkowego, a podatek nie jest należny, nie wykazano tych gruntów w deklaracji na podatek od nieruchomości jako zwolnionych z opodatkowania, co było wymagane na podstawie art. 6 ust. 9 i 10 ustawy o podatkach lokalnych<sup>37</sup> (inne zwolnione nieruchomości były bowiem wykazywane przez Urząd).

Mimo, że decyzja ws. realizacji Inwestycji nie zawierała danych o powierzchni nieruchomości, były znane one Urzędowi chociażby już w momencie składania wniosku o wydanie tej decyzji (24 stycznia 2019 r.). Przykładowo załącznik nr VIII do wniosku zawierał mapy z projektami podziału nieruchomości, a wypisy z rejestru gruntów wraz z wyrysami z mapy ewidencyjnej dla terenu objętego wnioskiem stanowiły załącznik nr XV. Dokumenty te zawierały informacje dotyczące w szczególności nr działki ewidencyjnej, powierzchni nieruchomości, rodzaju użytku i klasy (w tym nieruchomości wymienionych w decyzji w związku z podziałem nieruchomości) i dane te były tożsame z wykazem nieruchomości załączonym do złożonych ostatecznie korekt deklaracji na podatek od nieruchomości. Zatem niezależnie od argumentu braku ujawnienia w EGiB informacji o działkach objętych Inwestycją i pomimo, iż dane z tej ewidencji są podstawą wymiaru podatków, zdaniem NIK Urząd miał możliwość sporządzić deklarację wykazując właściwe nieruchomości do opodatkowania.

NIK zwraca uwagę również na beczynność Urzędu dotyczącą naliczenia odsetek, która wskazuje na brak dbałości o środki publiczne. Dyrektor Urzędu nie zwrócił się bowiem do Wójta Gminy Sztutowo o umorzenie odsetek na podstawie art. 67a §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej, przesądzając, że nie zaistniał w tym przypadku ważny interes publiczny, czy interes podatnika. W ocenie NIK należało wykorzystać wszelkie przewidziane prawem możliwości zapobiegające uszczupleniu środków publicznych. Urząd Gminy w Sztutowie nie mógł nie naliczyć i nie dochodzić zapłaty odsetek. Biorąc jednakże pod uwagę znaczny wpływ należności z tytułu podatku od nieruchomości od Urzędu (do 31 grudnia 2022 r. Urząd zapłacił z tytułu podatku łącznie 639,3 tys. zł), a także niewątpliwych korzyści gospodarczych i turystycznych z realizacji Inwestycji na terenie Gminy Sztutowo, przesądzenie odmowy umorzenia było, zdaniem NIK, przedwczesne.

---

<sup>37</sup> Od 1 lipca 2019 składanego w formie załącznika ZDN-2 – dane o przedmiotach opodatkowania zwolnionych od opodatkowania według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. poz. 1104), a wcześniej wzory tych zestawień określały uchwały Rady Gminy Sztutowo.

3. Niezgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikowania poszczególnych rodzajów wydatków wydatkowano środki w kwocie 813 tys. zł i tak:
- wydatki dotyczące podatku od nieruchomości (636,1 tys. zł) i odsetek od jego nieterminowej zapłaty (23,2 tys. zł) zaklasyfikowano w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych<sup>38</sup>, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej, bowiem były to wydatki bieżące ujmowane odpowiednio w § 4480 oraz § 4570, a także zaewidencjonowano na koncie 080 (Środki trwałe w budowie (inwestycje), co było niezgodne z przepisami rozporządzenia ws. rachunkowości oraz zapisami Zakładowego Planu Kont stanowiącego załącznik nr 1 do polityki rachunkowości Urzędu<sup>39</sup>;
  - wydatki dotyczące opracowania technicznego pogłębiarki (153,7 tys. zł) zaklasyfikowano w paragrafach dotyczących wydatków na inwestycje, tj. w § 6050, zamiast w § 6060 – Wydatki na zakupy inwestycyjne, co było wymagane przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej, w § 6050 klasyfikuje się wydatki na inwestycyjne bez zakupów, dodatkowo wskazano w nim, że wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) wyodrębniono wśród wydatków na cele inwestycyjne klasyfikowane w § 6050 i dotyczą one środków trwałych niezaliczanych do pierwszego wyposażenia. Zarówno koszty podatku od nieruchomości i odsetek od nieterminowej płatności tego podatku oraz ww. koszty opracowania technicznego pogłębiarki błędnie zaewidencjonowano na koncie 080 (Środki trwałe w budowie), mimo że nie zwiększały one wartości początkowej środka trwałego dotyczącego Inwestycji.

Jednocześnie NIK wskazuje, że plan wydatków Programu Wieloletniego na 2018 r. nie przewidywał wydatków w § 6060 na zakupy inwestycyjne, zatem wydatek dotyczący opracowania technicznego pogłębiarki dokonany był z przekroczeniem planu finansowego Urzędu, co naruszało przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 162 pkt 3 ufp, zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

NIK wskazuje, że kwoty ujęte w planach finansowych stanowią nieprzekraczalny limit. Oznacza to, że dokonanie wydatku niezaplanowanego, przekraczającego limity przewidziane w planie finansowym jest naruszeniem prawa.

#### Przeprowadzanie postępowań o udzielanie zamówień publicznych

W zakresie prawidłowości udzielania przez Urząd zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych z Programu Wieloletniego, kontroli poddano dwa postępowania zakończone wyborem wykonawców o łącznej wartości zawartych umów 1 178 129,7 tys. zł (60,1% wartości wszystkich postępowań<sup>40</sup>), tj. na:

- wykonanie I fazy robót (umowa z 4 października 2019 r.<sup>41</sup> o wartości po zmianach 1 061 661 tys. zł, wydatkowano 1 067 625,8 tys. zł);
- dostawę nasiębiernej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu<sup>42</sup> (umowa z 1 marca 2022 r.<sup>43</sup> o wartości 116 468,7 tys. zł, wydatkowano 54 967,5 tys. zł).

<sup>38</sup> 484,2 tys. zł w 2021 r. i 175,1 tys. zł w 2022 r.

<sup>39</sup> Zarządzenie wewnętrzne nr 37 Dyrektora Urzędu z dnia 30 listopada 2015 r. ws. wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Morskim w Gdyni (dalej: polityka rachunkowości).

<sup>40</sup> W ramach realizacji Programu Wieloletniego Urząd przeprowadził łącznie 20 postępowań o udzielenie zamówienia Publicznego zakończone wyłonieniem wykonawcy (w tym 19 w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie negocjacji bez ogłoszenia) na łączną kwotę 1 961 200,6 tys. zł; wydatki poniesione do 31 stycznia 2023 r. na realizację tych zamówień wynosiły ogółem 1 765 132,6 tys. zł). Wydatki w pozostałej kwocie 12 920,1 tys. zł dokonane były z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

<sup>41</sup> Dalej: umowa na I fazę robót.

<sup>42</sup> Dalej: postępowanie publiczne na dostawę pogłębiarki.

<sup>43</sup> Umowa nr TP.3800.01.2022 (dalej: umowa na dostawę pogłębiarki).

Nierzetelne  
sporządzanie  
dokumentów  
dotyczących zamówień  
publicznych

Wskazane wyżej zamówienia zostały udzielone po przeprowadzeniu, zgodnie z przepisami upzp z 2004 r. i upzp z 2019 r., postępowań na wyłonienie wykonawców w trybie przetargu nieograniczonego.

W przypadku postępowania na zakup pogłębiarki stwierdzono jednak, że Urząd nierzetelnie sporządził wnioski o zatwierdzenie trybu postępowania oraz informacje ogłaszane przed otwarciem ofert w zakresie kwot, jakie zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Pomimo braku w planach finansowych Urzędu środków w § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) na sfinansowanie zamówienia na dostawę/zakup nasiębiernej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu potwierdzano, iż środki w tym zakresie były zabezpieczone w planie finansowym. Informacje o dostępności środków na sfinansowanie zamówienia na zakup pogłębiarki klasyfikowanej w § 6060 zamieszczono:

- we wnioskach procedowanych w komórkach organizacyjnych Urzędu w sprawie zatwierdzenia trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w latach 2020 – 2021<sup>44</sup>, które były uzgodnione m.in. z Głównym Księgowym Urzędu i zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu, gdzie podano kwoty jakie Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (odpowiednio: 24,6 mln zł, 40 mln zł i 80 mln zł);
- w trzech informacjach sporządzonych w Urzędzie (na podstawie art. 222 ust. 4 upzp z 2019 r.) o udostępnieniu kwoty, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (odpowiednio: 24,6 mln zł, 40 mln zł i 80 mln zł);
- w planach zamówień Urzędu na lata 2018-2022 podpisanych przez Dyrektora Urzędu, w których wskazano wartość szacunkową zamówienia wynoszącą odpowiednio: 12 mln zł, 20 mln zł, 20 mln zł, 32 520,3 tys. zł i 80 mln zł.

Zgodnie z procedurami zamówień publicznych stosowanymi w Urzędzie<sup>45</sup>, uzgodnienie wniosku w sprawie zatwierdzenia trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Głównego Księgowego Urzędu oznaczało potwierdzenie zabezpieczenia finansowego na realizację zamówienia (rozdział III punkt 1 ust. 2c ww. procedury), natomiast w planie zamówień publicznych Urzędu należało ujmować – zgodnie z zapisami rozdziału II ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 – wyłącznie zamówienia planowane w ramach środków przyznanych na dany rok, o wysokości których informuje komórki merytoryczne Główny Księgowy Urzędu (po zatwierdzeniu planu finansowego).

Wydatki na realizację Programu Wieloletniego w latach 2017-2022 planowano wyłącznie w § 6050 (wydatki na inwestycje bez zakupów inwestycyjnych). Środki na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060 po raz pierwszy wprowadzono do planu finansowego Urzędu dopiero 28 lutego 2022 r. w związku z rozstrzygnięciem postępowania o zamówienie publiczne i planowanym podpisaniem umowy na dostawę pogłębiarki dla Urzędu – na podstawie decyzji Ministra z 25 lutego 2022 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na 2022 r., zmniejszającej i zwiększającej plan finansowy Urzędu odpowiednio w § 6050 i § 6060 o 34 960,6 tys. zł.

Biorąc powyższe pod uwagę, informacje o dostępności środków na zakup pogłębiarki wskazane w wyżej przywołanej dokumentacji sporządzonej w Urzędzie nie odzwierciedlały stanu faktycznego, zatem w ocenie NIK były nierzetelne.

Nierzetelne  
sporządzanie projektów  
i planów finansowych  
Urzędu

Projekty i plany finansowe Urzędu na lata 2017-2022 sporządzone były nierzetelnie i z naruszeniem § 4 ust. 2 i § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>46</sup>,

<sup>44</sup> Z 18 maja 2020 r., 4 lutego 2021 r. i z 19 października 2021 r. Dwa przeprowadzone postępowania w 2020 r. i 2021 r. zostały unieważnione, a kolejne zostało zakończone podpisaniem umowy na dostawę pogłębiarki.

<sup>45</sup> Wdrożonymi zarządzeniem nr 8 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 tys. euro ze zm.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1718.

bowiem nie uwzględniano w nich przewidzianych w Programie Wieloletnim i hrf kwot wydatków z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060. Hrf stanowiące załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r. przewidywały zadanie pn.: „zakup pogłębiarki zestaw”, z terminem realizacji odpowiednio od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. w kwocie 14 760 tys. zł i od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. w kwocie 49 200 tys. zł. Wydatki na zakupy inwestycyjne (środki trwałe) klasyfikuje się zgodnie z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej w § 6060, natomiast w rocznych planach finansowych Urzędu i załączniku dotyczącym wydatków na programy wieloletnie uwzględniano/planowano wyłącznie wydatki w § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

Stosowana w Urzędzie praktyka dokonywania zmian w planie finansowym dopiero po pomyślnym rozstrzygnięciu postępowania przetargowego nie znajduje potwierdzenia w wyżej przywołanych przepisach, zgodnie z którymi plany finansowe państwowych jednostek budżetowych powinny być sporządzane w szczególowości dział, rozdział, paragraf, odpowiadającej planowanemu wydatkom. Hrf stanowiły podstawę do planowania wydatków na zadania w nim przewidziane z zastosowaniem właściwych paragrafów wydatków, w tym § 6060.

**Nieprawidłowe i nierzetelne klasyfikowanie wydatków poniesionych na realizację Inwestycji**

W konsekwencji nieprawidłowego i nierzetelnego zaklasyfikowania wydatków poniesionych przez Urząd w łącznej kwocie 992,2 tys. zł, w trakcie realizacji Inwestycji zostały zawyżone obroty konta 080 (Środki trwałe w budowie), wskazującego wartość Inwestycji, per saldo o 633,8 tys. zł. Zgodnie z zasadami prowadzenia konta 080, określonymi w rozporządzeniu ws. rachunkowości, należy na nim ewidencjonować ogół kosztów poniesionych na realizowaną budowę środka trwałego (Inwestycję). Sprzecznie z przepisami wspomnianego rozporządzenia oraz Zakładowego Planu Kont (załącznik do polityki rachunkowości Urzędu) zaewidencjonowano na koncie 080 wydatki w wysokości 813 tys. zł. Do kosztów wytworzenia środka trwałego w budowie zaliczono bowiem podatek od nieruchomości i odsetki od jego nieterminowej zapłaty (659,3 tys. zł)<sup>47</sup> mimo że był to wydatek bieżący niezwiększający wartości Inwestycji, a także wydatki na opracowanie techniczne pogłębiarki (153,7 tys. zł)<sup>48</sup>, które dotyczyły zakupu inwestycyjnego (pogłębiarki) i nie były związane z Inwestycją. Jednocześnie na koncie 080 nie ujęto wydatków dotyczących umów zleceń z pracownikami Urzędu na pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu w ramach I fazy robót (179,2 tys. zł)<sup>49</sup> i błędnie sklasyfikowano je jako wydatki bieżące, podczas gdy były one bezpośrednio związane z Inwestycją i powinny zwiększyć jej wartość<sup>50</sup>.

**Nieterminowa realizacja zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim**

Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2016 r. obejmował trzy etapy realizacji Programu Wieloletniego<sup>51</sup>, w skład których weszło łącznie 47 zadań o wartości 880 000 tys. zł, przewidzianych do realizacji od czerwca 2016 r. do końca 2022 r. Zmiany w założeniach Programu Wieloletniego dokonane uchwałą RM z 2020 r. spowodowały wydłużenie realizacji do końca I kwartału 2023 r. oraz zwiększenie jego budżetu do 1 984 051,5 tys. zł. Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2020 r. uwzględnił 41 zadań inwestycyjnych wchodzących w skład trzech etapów. W ich strukturze wyodrębniono 161 zadań szczegółowych, którym przypisano terminy rozpoczęcia i ukończenia. W celu realizacji zadań wskazanych w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania obejmujące 134 tytuły wydatków<sup>52</sup>, z tego w przypadku części z nich zawarł umowy wykonawcze.

<sup>47</sup> Wydatki sklasyfikowano w § 6050, z tego: 484,2 tys. zł w 2021 r. i 175,1 tys. zł w 2022 r.

<sup>48</sup> Wydatki sklasyfikowano w § 6050 w 2018 r.

<sup>49</sup> Wydatki sklasyfikowano w §: 4110 (21 tys. zł), 4120 (1,8 tys. zł), 4170 (129,1 tys. zł), 4300 (27,3 tys. zł), z tego 67,4 tys. zł w 2019 r. i 111,8 tys. zł w 2020 r.

<sup>50</sup> Wydatki na analogiczne umowy zawarte w związku z realizacją II fazy robót prawidłowo ujęto na koncie 080, sklasyfikowano je w § 6050 i zwiększyły one wartość Programu Wieloletniego.

<sup>51</sup> Etapy: I – Prace przedprojektowe, II – Projekt Budowlany, III – Roboty budowlane (w tym roboty przygotowawcze).

<sup>52</sup> Według stanu na koniec lutego 2023 r.



Spośród 161 zadań obejmujących realizację Programu Wieloletniego, w relacji do wymagań wskazanych w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r. 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2 017 dni, natomiast opóźnienie w ich ukończeniu – według stanu na koniec 2022 r. – dotyczyło 159 zadań i sięgało od 2 do 1 843 dni.

W ocenie NIK Dyrektor Urzędu dopuścił do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych, gdyż nie wdrożył skutecznych narzędzi nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu Wieloletniego.

**Przekroczenie uprawnień w zakresie zawierania umów i finansowania zaciągniętych zobowiązań na okres wykraczający poza termin zakończenia Programu Wieloletniego**

Dyrektor Urzędu przekroczył swoje uprawnienia w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim, w przypadku których okres obowiązywania i finansowania zaciągniętych zobowiązań wykraczał poza termin graniczny zakończenia programu, przypadający – według hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. – na koniec I kwartału 2023 r.

Zgodnie z postanowieniami uchwały RM z 2020 r. Urzędowi powierzono wykonanie w latach 2016-2023, z zapewnieniem finansowania ze środków budżetu państwa w latach 2017 – 2023, zadań inwestycyjnych wchodzących w skład Programu Wieloletniego. Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2020 r. doprecyzował jednakże termin graniczny zakończenia jego realizacji na koniec I kwartału 2023 r. W ramach 41 zadań ujętych we wspomnianym hrf Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania obejmujące 134 tytuły wydatków, z których 13 (9,7%) przewidywało umowy okres realizacji, w tym również uwzględniało finansowanie zaciągniętych zobowiązań w łącznej kwocie 104 969,5 tys. zł, na czas wykraczający poza dopuszczalny termin graniczny. Siedem umów obejmowało okresem realizacji 2023 r. od kwietnia do końca roku, pięć 2024 r., a jedna nawet rok 2025.

W ocenie NIK Dyrektor Urzędu zawarł powyższe umowy sprzecznie z postanowieniami uchwały RM z 2020 r., ponieważ obligowały go one do zakończenia wszelkich aktywności związanych z realizacją Programu Wieloletniego maksymalnie do końca I kwartału 2023 r. Działania Dyrektora Urzędu w powyższym zakresie naruszały zasady legalności i rzetelności. Zdaniem NIK Dyrektor Urzędu powinien z odpowiednim wyprzedzeniem podejmować inicjatywy w celu aktualizacji hrf, tak aby terminy obowiązywania i finansowania wykonywanych i planowanych do zakontraktowania zadań mieściły się w obowiązujących ramach czasowych i finansowych realizacji Programu Wieloletniego. Dyrektor Urzędu jako wykonawca Programu Wieloletniego jest zobligowany do jego realizacji ściśle według obowiązujących założeń, których ustalanie oraz aktualizowanie należy do wyłącznych kompetencji Rady Ministrów. Tak więc naruszenie przez Dyrektora Urzędu zasad z punktu widzenia przyjętych przez Radę Ministrów rozwiązań organizacyjno – prawnych przy bezpodstawnym wyprzedzającym przesądzeniu, że zostaną one w sposób następczy dostosowane do skutków decyzji zarządczych podjętych w toku realizacji Inwestycji, było działaniem nieuprawnionym i wykraczało poza zakres kompetencji Dyrektora Urzędu.

**Opóźnione powołanie Zespołu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację Inwestycji**

Na potrzeby Programu Wieloletniego nie wdrożono w Urzędzie szczegółowych procedur jego realizacji. Inwestycja była przygotowywana oraz realizowana przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, odpowiedzialne za poszczególne obszary tematyczne. W dniu 18 października 2019 r. Dyrektor Urzędu nieterminowo i naruszając zasady rzetelności powołał 14 – osobowy Zespół<sup>53</sup>, którego celem były przygotowanie i realizacja Programu Wieloletniego. Zarówno skład osobowy Zespołu, w tym osoby pełniące funkcję pełnomocników ds. realizacji projektu i przygotowania projektu do realizacji<sup>54</sup> oraz ich zastępcy, jak i zakresy obowiązków poszczególnych jego członków podlegały w okresie

<sup>53</sup> Zarządzenie wewnętrzne nr 43 Dyrektora Urzędu z dnia 18 października 2019 r. w sprawie powołania Jednostki Realizującej Projekt pt. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Obowiązuje od 18 października 2019 r.

<sup>54</sup> Pozostali członkowie Zespołu podlegali pełnomocnikom ds. realizacji projektu i przygotowania projektu do realizacji..

objętym kontrolą zmianom wprowadzanym kolejnymi zarządzeniami Dyrektora Urzędu. Zespół, w skład którego weszli wyłącznie pracownicy Urzędu, nie dokumentował w żaden sposób realizacji swoich zadań oraz efektów pracy.

Zespół został powołany przez Dyrektora Urzędu dopiero 18 października 2019 r., gdy zgodnie z założeniami hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2016 r. powinno to nastąpić w czerwcu 2016 r. Oznaczało to ponad trzyletnią zwłokę w relacji do przyjętych założeń, co w ocenie NIK miało negatywny wpływ na prawidłowość i terminowość przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje też, że dopiero po ponad sześciu miesiącach od powołania Zespołu jego członkom wskazano zakresy odpowiedzialności.

Wymagane uchwałą RM z 2016 r. powołanie Zespołu na początkowym etapie realizacji Programu Wieloletniego, precyzyjne wskazanie zakresu odpowiedzialności jego członkom oraz rzetelny nadzór nad jego działaniami stanowiłoby – zdaniem NIK – kluczowy element wspierający Dyrektora Urzędu w zarządzaniu procesami inwestycyjnymi realizowanymi w ramach Programu Wieloletniego. W ocenie NIK pozwoliłoby to uniknąć zakłóceń w jego realizacji, zwłaszcza że w celu sprawnej realizacji Programu Wieloletniego nie wdrożono w Urzędzie żadnych innych procedur.

Dyrektor Urzędu zorganizował pracę Zespołu w sposób utrudniający sprawowanie rzetelnego nadzoru nad jego działalnością oraz wykluczający – z punktu widzenia wymagań standardów kontroli zarządczej – możliwość monitorowania i oceny realizacji wyznaczonych celów i zadań. W ocenie NIK naruszało to zasady rzetelności. Zespół nie dokumentował realizacji swoich zadań i efektów pracy, ponieważ w procedurach go powołujących Dyrektor Urzędu nie określił takiego obowiązku. Dyrektor Urzędu nie określił również mierników, a także systemu monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań w celu dokonywania okresowej oceny efektywności pracy Zespołu oraz poszczególnych jego członków. Tymczasem zgodnie ze standardem B6, określonym w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>55</sup>, wykonanie powierzonych celów należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a ponadto należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

W ocenie NIK Dyrektor Urzędu mógł i powinien zorganizować pracę Zespołu w sposób umożliwiający ocenę efektywności jego pracy na podstawie precyzyjnie wyznaczonych mierników i przyjętego systemu monitorowania, do czego zobowiązywały go standardy kontroli obowiązujące w sektorze finansów publicznych. Niewdrożenie takich procedur ograniczyło możliwość rzetelnego i skutecznego nadzoru nad pracami Zespołu, co przyczyniło się – zadaniem NIK – do powstania szeregu nieprawidłowości w realizacji Programu Wieloletniego, które zostały ujawnione w toku kontroli NIK.

Zaprezentowane wyżej nieprawidłowości w zakresie klasyfikowania i ewidencjonowania wydatków budżetowych i poniesionych kosztów, a także zaciągania zobowiązań przekraczających całkowity budżet Programu Wieloletniego oraz dopuszczenia do nieterminowego regulowania zobowiązań skutkujących zapłatą odsetek wskazują, że ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniły zgodnej z prawem realizacji zadań. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada kierownik jednostki (art. 69 ust. 1).

O ile zasady prowadzenia kontroli zarządczej zostały wprawdzie wprowadzone w Urzędzie zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni

**Nieskuteczność  
mechanizmów kontroli  
zarządczej wdrożonych  
w Urzędzie**

<sup>55</sup> Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15 poz. 84. Komunikat Ministra Finansów został wydany na podstawie art. 69 ust. 3 ufp

nr 33 z dnia 12 listopada 2015 r., to jednak mechanizmy te okazały się nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonym w toku kontroli NIK licznym i istotnym nieprawidłowościom związanym z realizacją Programu Wieloletniego.

#### 5.4. REALIZACJA ZADAŃ ORAZ SPRAWOWANIE NADZORU INWESTORSKIEGO PRZEZ DYREKTORA URZĘDU MORSKIEGO W GDYNI NAD ZADANIAMI WYNIKAJĄCYMI Z PROGRAMU WIELOLETNIEGO

Realizacja istotnej części zadań inwestycyjnych i sprawowanie nadzoru inwestorskiego z naruszeniem zasad rzetelności, legalności, gospodarności i celowości

Zaawansowanie realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w etapie budowlanym hrf Inwestycji

Terminowa realizacja, rzetelny sposób finansowania i odbioru zadań inwestycyjnych objętych I fazą robót budowlanych oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na ich użytkowanie

Ujawnione w toku kontroli przykłady opieszałości i nieskuteczności przy podejmowaniu przez Dyrektora Urzędu niektórych decyzji zarządczych skutkowały zakłóceniem ciągłości oraz płynności procesu inwestycyjnego i uniemożliwiły planową realizację Programu Wieloletniego.

Roboty budowlane, obejmujące realizację zadań ujętych w etapie III hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r., zostały podzielone na cztery fazy. Niezależnie od powyższego element ww. etapu hrf, w części obejmującej roboty przygotowawcze, stanowiło zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki”. Według stanu na koniec I kwartału 2023 r., po wyłonieniu wykonawców w ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, podpisano umowy wykonawcze na I, II i III fazę robót oraz dostawę pogłębiarki, z tego zakończona została I faza robót, a pozostałe wskazane wyżej kontrakty pozostawały na etapie realizacji. Do zakontraktowania pozostawała ostatnia IV faza robót z przewidywanym terminem realizacji do końca 2024 r. W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w związku z realizacją umów na I i II fazę robót wyłoniony został ten sam podmiot pełniący funkcję Inżyniera Kontraktu według warunków kontraktowych FIDIC<sup>56</sup> wraz ze sprawowaniem wielobranżowego nadzoru inwestorskiego. W przypadku nadzoru inwestorskiego nad III fazą robót zadania te zostały powierzone pracownikom Urzędu w ramach obowiązków służbowych.

Umowa z 4 października 2019 r. na realizację I fazy robót o wartości 991 622,8 tys. zł brutto z terminem realizacji do 3 czerwca 2022 r. (32 miesięcy od zawarcia kontraktu) obejmowała budowę<sup>57</sup>:

- portu osłonowego od strony Zatoki Gdańskiej;
- kanału żeglugowego ze służą i konstrukcją zamknięć wraz ze stanowiskami oczekiwania od strony Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego, a także oznakowaniem nawigacyjnym, budynkami technicznymi, kapitanatem portu, parkingami, punktem widokowym, nowym układem drogowym z dwoma ruchomymi stalowymi mostami o pionowej osi obrotu (umożliwiającymi przejazd nad kanałem, przed i za służą, sieci elektroenergetycznych, teletechnicznych, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, ujęcia wody podziemnej;
- sieci elektroenergetycznych, teletechnicznych, robót instalacyjnych, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w pozostałych lokalizacjach realizacji zadań inwestycyjnych w ramach Programu Wieloletniego;
- sztucznej wyspy zlokalizowanej na Zalewie Wiślanym, stanowiącej pole refulacyjne;
- odcinka toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości 1 956,5 m w ciągu planowanego toru wodnego za Zalewie Wiślanym, łączącego przekop Mierzei Wiślanej z rzeką Elbląg (w km 18+600 – 20+556,5)<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Warunki kontraktowe dla budowy dla robót inżynieryjno – budowlanych projektowanych przez zamawiającego.

<sup>57</sup> Z uwzględnieniem zakresu robót dodatkowych i zamiennych ujętych w niżej opisanych aneksach do kontraktu podstawowego.

<sup>58</sup> Aneksem nr 11 z 12 sierpnia 2021 r. do umowy na I fazę robót włączono część zakresu rzeczowego (ok. 2 km toru wodnego) przyporządkowanego do III fazy robót (budowa/wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości ok. 10,2 km). Do realizacji w ramach planowanej III fazy robót pozostało więc pogłębienie toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości ok. 8,2 km.

Na podstawie 18 aneksów do umowy na realizację I fazy robót, poprzedzonych każdorazowo trójstronną akceptacją stosownych zmian kontraktowych w protokołach konieczności i negocjacji<sup>59</sup>, zlecono m.in. wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie wartości umowy do 1 064 636,9 tys. zł (o 73 014,1 tys. zł, tj. o 7,4%) oraz wydłużenie umownego terminu ukończenia I fazy robót do 27 września 2022 r.<sup>60</sup>

Zadania inwestycyjne objęte umową na I fazę robót, po wskazanych wyżej zmianach, zrealizowane zostały terminowo (graniczny termin ukończenia robót przypadał na 27 września 2022 r.). W ramach procedury protokolarnego obioru przeprowadzono komisyjnie trzy odbiory końcowe poszczególnych części robót stałych objętych kontraktem, które zostały przejęte przez Urząd, co potwierdziły wystawione przez Inżyniera Kontraktu Świadczenia Przejęcia Robót<sup>61</sup> (dalej: ŚPR). Wszystkie odebrane roboty uzyskały wymagane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie<sup>62</sup>. W powyższym zakresie ustalono, że

- 23 maja 2022 r. odebrano budynek kapitanatu dla obsługi kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną w miejscowości Nowy Świat wraz z instalacjami wewnętrznymi związanymi z funkcjonowaniem obiektu, w tym elektroenergetyczną, teletechniczną, sanitarną oraz urządzeniami i przyłączami sanitarnym, wodociągowym, elektroenergetycznym i telekomunikacyjnym, a także infrastrukturą komunikacyjną obejmującą drogi wewnętrzne i chodniki. Komisja uznała, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową wykonawczą, projektem budowlanym i ofertą. Na wykonane roboty udzielona została 60 – miesięczna gwarancja<sup>63</sup>. Podczas odbioru ujawniono 72 usterki lub drobne zaległe prace, wyznaczając wykonawcy robót terminy ich usunięcia lub wykonania;
- 7 czerwca 2022 r. odebrano wykonanie robót czerpalnych w zakresie pogłębienia nowoprojektowanego toru wodnego na Zalewie Wiślanym w km 18+600 do km 20+556,5 (do włączenia w kanał Mierzei Wiślanej), a w szczególności wykonanie robót czerpalnych w ilości 840.173,50 m<sup>3</sup> z jednoczesnym przetransportowaniem urobku do wnętrza sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym lub odłożeniem i wbudowaniem go w brzeg morski. Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawczej roboty te nie zostały objęte gwarancją. Komisja uznała, że roboty zostały wykonane zgodnie z warunkami kontraktu, nie stwierdzając wad i usterek. ŚPR zostało wystawione 20 czerwca 2020 r.;
- 8 września 2022 r. odebrano roboty obejmujące wykonanie: portu osłonowego na Zatoce Gdańskiej (części wschodnia i zachodnia), toru wodnego od ujścia z kanału żeglugowego do km 22+805,75 oraz robót czerpalnych w basenie portowym, kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną wraz z torem wodnym na odcinku kanału, drogi wraz ze wzmocnieniem korpusu drogowego i stałą organizacją ruchu, mostów północnego i południowego nad służą wraz z układem obrotu, bramy służu wraz z układem napędowym, sieci wodno – kanalizacyjnych, energetycznych i telekomunikacyjnych, oświetlenia i zasilania obiektów, sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym oraz dodatkowego wyposażenia budynku kapitanatu i zagospodarowanie terenu wokół tego obiektu. Na wykonane roboty udzielona została 60 – miesięczna gwarancja<sup>64</sup>. Komisja stwierdziła, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową wykonawczą, projektem budowlanym i ofertą. Podczas odbioru ujawniono 78 usterek lub drobnych zaległych prac, w tym m.in. lokalne wypłukanie mieszanki

<sup>59</sup> Protokoły konieczności i negocjacji podpisane zostały przez upoważnionych przedstawicieli Urzędu, Inżyniera Kontraktu i wykonawcy.

<sup>60</sup> Dodatkowo aneksem nr 6 z 22 czerwca 2020 r. ustalono, że budowa sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanej prowadzona będzie w oparciu o projekt zamienny wykonawczy. Przyjęte rozwiązanie nie miało wpływu na wartość kontraktu i czas jego realizacji.

<sup>61</sup> Ostatecnie ŚPR zostało wystawione przez Inżyniera Kontraktu 9 września 2022 r.

<sup>62</sup> Wydane przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

<sup>63</sup> Licząc od daty wystawienia ŚPR (1 kwietnia 2022 r.), tj. do 31 marca 2027 r.

<sup>64</sup> Licząc od daty wystawienia ŚPR (9 września), tj. do 8 września 2027 r.

betonowej na przerwie roboczej głowicy falochronu wschodniego, wyznaczając wykonawcy robót terminy ich usunięcia lub wykonania.

W dniu 14 grudnia 2022 r. przeprowadzono komisyjnie dwa przeglądy okresowe. Zgodnie z protokołem z przeglądu wykonania zaległych prac oraz usunięcia wad i usterek, wymienionych w ww. protokołach odbiorów końcowych, stwierdzono ich rzetelne i terminowe wykonanie<sup>65</sup>. Natomiast podczas I okresowego/kwartalnego przeglądu gwarancyjnego oceniono, że proces zgłaszania usterek, wad i awarii gwarancyjnych odbywał się zgodnie z umową wykonawczą, a ich usuwanie przebiegało rzetelnie i terminowo. Do 14 grudnia 2022 r. miało miejsce 48 zgłoszeń gwarancyjnych, z tego 39 uznano za zasadne. W przypadkach odmowy naprawy w ramach udzielonej gwarancji wykonawca każdorazowo wyjaśniał przyczyny i okoliczności mające wpływ na wspomnianą decyzję. Spośród uznanych zgłoszeń gwarancyjnych 33 zostały zrealizowane, a sześć pozostawało w trakcie realizacji. W dniu 31 marca 2023 r. odbył się II okresowy/kwartalny przegląd gwarancyjny.

Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację umowy na I fazę robót wyniosły 1 067 625,8 tys. zł, tj. były o 2 988,9 tys. zł wyższe niż wartość tego kontraktu po zmianach (1 064 636,9 tys. zł). Na kwotę wydatkowanych środków złożyła się wartość faktur wykonawcy, wystawionych na podstawie 33 Przejściowych Świadczeń Płatności<sup>66</sup> (wartość narastająco – 1 068 708,2 tys. zł), które zostały sporządzone przez Inżyniera Kontraktu w okresach rozliczeniowych za wykonane roboty z uwzględnieniem obmiaru powykonawczego, a następnie zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu, przy zastosowaniu upustu w wysokości 1 082,4 tys. zł<sup>67</sup> udzielonego przez wykonawcę.

Umowa z podmiotem, wyłonionym w ramach przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na I fazę robót została zawarta 1 kwietnia 2020 r. Do tego czasu zadania te (od 18 października 2019 r.) zostały umownie powierzone dziewięciu pracownikom Urzędu. Umowy te zostały zawarte z uwagi na przedłużające się postępowania przetargowe na wyłonienie Inżyniera Kontraktu spowodowane odwołaniami i postępowaniem przed KIO. Łączny koszt wynagrodzenia umownego wypłaconego zleceniobiorcom, który sfinansowany został z wydatków bieżących Urzędu, wyniósł 179,2 tys. zł. Wypłat dokonano na podstawie cyklicznie sporządzanych przez zleceniobiorców ewidencji czasu wykonywania zadań objętych umowami.

Powyższa umowa z 1 kwietnia 2020 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o wartości 4 569,4 tys. zł brutto i z terminem realizacji do 30 listopada 2023 r. (44 miesiące od daty zawarcia umowy), obejmowała dodatkowo wykonywanie prac projektowych<sup>68</sup>. Aneksami nr 1 i 2 odpowiednio z 16 listopada 2020 r. i 13 sierpnia 2021 r. doprecyzowano zasady raportowania przez Inżyniera Kontraktu oraz zwiększono zakres umowy na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o dodatkowe roboty związane z budową toru wodnego na Zalewie Wiślanym w km 18+600 – 20+556,5. Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację ww. umowy wyniosły 3 986,3 tys. zł.

Realizacja zadań umownych, podejmowanych przez Inżyniera Kontraktu w toku I fazy robót, obejmowała m.in.: sporządzanie raportów miesięcznych z postępu prac, obsługę administracyjną umowy na roboty i zespołu Inżyniera Kontraktu, udział w radach budowy, naradach technicznych, spotkaniach roboczych, analizę

<sup>65</sup> Z wyłączeniem trzech stwierdzonych usterek, dotyczących spoinowania krawężników na łukach zjazdów do maszynowni i lokalnego spoinowania kostki brukowej, a także rys i spękań na ścianach i sufitach budynku kapitanatu, których termin usunięcia wyznaczono podczas odbiorów końcowych odpowiednio do końca kwietnia i marca 2023 r.

<sup>66</sup> Dalej: PŚP. Ostatnie PŚP nr 33 za sierpień 2022 r. zostało zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu 13 października 2022 r.

<sup>67</sup> Upust, udzielony zgodnie z protokołami ustaleń, został rozliczony w fakturze z 31 sierpnia 2022 r., dotyczącej PŚP nr 33.

<sup>68</sup> W tym m.in.: przygotowywanie projektów zamiennych, opracowywanie ekspertyz, doradztwo i konsultacje w zakresie składanych przez nadzór autorski rozwiązań projektowych.

korespondencji i opiniowanie wniosków oraz dokumentacji wykonawcy, kontrolę dokumentacji budowlanej i finansowej (w tym wystawianie PŚP), sprawowanie nadzoru inwestorskiego, kontrolę zgodności wykonywania robót (inspekcje terenu budowy przez inspektorów nadzoru), współpracę z nadzorem autorskim i środowiskowym, analizę wniosków materiałowych i dokumentowanie dostaw materiałów, analizę i zatwierdzanie programów zapewnienia jakości oraz metod technologii wykonywania robót, organizowanie inspekcji prób i odbiorów, w tym odbiorów końcowych części robót stałych, a także wystawianie ŚPR.

Po zakończeniu I fazy robót, w okresie obowiązywania gwarancji jakości udzielonej przez wykonawcę, w terminie do końca I kwartału 2023 r. Inżynier Kontraktu zrealizował zadania umowne poprzez nadzorowanie usuwania usterek wykazanych w protokołach odbiorów końcowych oraz wykonanie okresowych/kwartalnych przeglądów gwarancyjnych<sup>69</sup>, a także sporządził miesięczne raporty z okresu zgłaszania wad.

**Nierzetelne i nieskuteczne egzekwowanie od wykonawcy I fazy robót usunięcia wad i usterek, stwierdzonych podczas odbiorów końcowych**

W wyniku przeprowadzonych przez kontrolujących oględzin siedmiu celowo wybranych obiektów budowlanych<sup>70</sup>, co stanowiło 50% obiektów powstałych w wyniku realizacji I fazy robót, w przypadku trzech z nich stwierdzono usterki, których usunięcie nie zostało wyegzekwowane od wykonawcy I fazy robót. Dyrektor Urzędu nieskutecznie i nierzetelnie egzekwował od wykonawcy I fazy robót naprawę części usterek stwierdzonych podczas I przeglądu gwarancyjnego. Oględziny NIK wykazały, że w przypadku:

- falochronu wschodniego przelewająca się woda przez głowicę falochronu rozmyła nawierzchnię placu manewrowego wykonaną z kostki betonowej, część kostek została przez fale rozproszona po falochronie. Wymyta została również podsypka cementowo – piaskowa. Ujawniono również zastoisko wody na powierzchni głowicy falochronu, miejscowe ubytki elastycznego materiału uszczelniającego na szczelinie dylatacyjnej oraz brak tabliczki „zakaz wchodzenia” przy zamontowanej w murze oporowym drabinie wyjściowej;
- śluzy wraz z bramami zaobserwowano zniszczenia geokraty oraz wypłukane otoczaki z pochylni zachodniej. Szpilki mocujące i pozostałości geokraty stanowiły zagrożenie dla przemierzających się zwierząt;
- układu drogowego dwóch dróg wojewódzkich o nr DS.-501A oraz 501B występowały wymyte pobocza na skarpie przy słupie oświetleniowym w km ok. 0+100 DW nr 501A oraz w km ok. 1+030. Ponadto miejscowo uszkodzona została siatka ogrodzenia na odcinku od mostu północnego do parkingu.

**Opóźnione założenie i nierzetelne prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych powstałych w wyniku realizacji I fazy robót**

Szczegółowa analiza wszystkich 14 ksiąg obiektów budowlanych powstałych w wyniku realizacji I fazy robót wykazała, że założono je z opóźnieniem w stosunku do wymagań określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego<sup>71</sup> (dalej: rozporządzenie o książce obiektu) i były one prowadzone nierzetelnie. Powinny one być założone w dniu przekazania obiektu do użytkowania, tymczasem opóźnienia w tym zakresie sięgały od pięciu do ośmiu miesięcy. W przypadku wszystkich analizowanych ksiąg stwierdzono również ich niekompletność w zakresie wymaganych wpisów (np.: dane identyfikujące obiekt, dane techniczne charakteryzujące obiekt, plan sytuacyjny obiektu), co naruszało zasady określone w § 5 ww. rozporządzenia.

**Nierzetelne prowadzenie nadzoru inwestorskiego nad I fazą robót**

<sup>69</sup> Zgodnie z umową wykonywanie kwartalnych i rocznych przeglądów gwarancyjnych należało do obowiązków Inżyniera Kontraktu w okresie 12 miesięcy od daty wystawienia ostatniego ŚPR, tj. od 9 września 2022 r.

<sup>70</sup> Falochron wschodni, wygaszacz fal na falochronie wschodnim, śluza wraz z bramami, układ drogowy, most południowy, most północny, sztuczna wyspa na Zalewie Wiślanym (pole refulacyjne, gdzie gromadzono urobek wydobywany podczas prac pogłębiarskich).

<sup>71</sup> Dz. U. 2003 r. nr 120 poz. 1134, uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 33 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo Budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2778).

I faza robót realizowana była na podstawie decyzji nr 1 zriwd/2019, która m.in. określała warunki wynikające z potrzeby ochrony środowiska. Obowiązki nałożone na Urząd w ww. zakresie zostały zrealizowane. Ustanowieni zostali również inspektorzy nadzoru inwestorskiego w wyznaczonych branżach, z wyjątkiem inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w pkt 10.5 decyzji nr 1 zriwd/2019. Nieustanowienie inspektora nadzoru w branży architektonicznej skutkowało, w ocenie NIK, niewystarczającym nadzorem inwestorskim na etapie realizacji tego zadania inwestycyjnego, a ponadto naruszało wiążące Urząd postanowienia decyzji nr 1 zriwd/2019. Nie bez znaczenia pozostaje też, że niezapewnienie właściwej kadry nadzorującej ograniczało możliwości weryfikacji właściwego wykonania robót budowlanych w zakresie ww. specjalności.

**Nierzetelne prowadzenie dzienników budowy, dokumentujących realizację I fazy robót**

Realizacja umowy na I fazę robót dokumentowana była w jedenastu dziennikach budowy<sup>72</sup>. Wpisy kierownika budowy, inspektorów nadzoru inwestorskiego i autorskiego, a także dotyczące potwierdzenie przejęcia tych funkcji dokonywane były w dziennikach budowy prawidłowo. Postępy w realizacji robót dokumentowano chronologicznie i potwierdzano te zdarzenia przez osoby do tego upoważnione.

Szczegółowa analiza wspomnianych dzienników budowy wykazała przy tym, że były one prowadzone nierzetelnie, z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia<sup>73</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy). Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły braku zamieszczenia wymaganych informacji i danych<sup>74</sup>, co naruszało postanowienia § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

Zdaniem NIK dziennik budowy, którego funkcją jest rzetelne dokumentowanie przebiegu robót, powinien być prowadzony na bieżąco z należytą starannością, zapewniającą kompletność wszystkich wymaganych wpisów.

**Dokonanie odbioru części robót zrealizowanych podczas I fazy robót przez osobę nieuprawnioną**

Dyrektor Urzędu dopuścił do dokonania odbioru części robót budowlanych, zrealizowanych w ramach I fazy robót, przez osobę nieuprawnioną. Pracownik Urzędu posiadający uprawnienia konstrukcyjno-budowlane o specjalności hydrotechnicznej dokonał odbioru robót z zakresu branży drogowej, gdzie pięcioma<sup>75</sup> wpisami w dzienniku budowy nr 401/2019 odebrał roboty związane ze wzmocnieniem podłoża oraz dwoma wpisami – roboty dotyczące kolizji linii energetycznej średniego napięcia.

W ocenie NIK dokonywanie odbiorów robót przez osobę nieuprawnioną nie dawało gwarancji w zakresie prawidłowości procesu obejmującego kontrolę jakości zrealizowanych robót budowlanych.

**Stan zawansowania realizacji umowy na II fazę robót**

<sup>72</sup> Dzienniki budowy branż: kanał żeglugowy, port wewnętrzny, sztuczna wyspa, budynek administracyjny, drogi i mosty, most nad śluzą północną, most nad śluzą południową, bramy śluzy i śluza, sieci sanitarne, energetyczne, telekomunikacyjne.

<sup>73</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 963, uchylone z dniem 19 września 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 28 i art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471). Od 19 września 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686), uchylone z dniem 27 stycznia 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Od 27 stycznia 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).

<sup>74</sup> W dwóch dziennikach – brak wypełnionej tabeli E dotyczącej zgłoszenia inspektora nadzoru autorskiego; w dwóch – brak wypełnionej tabeli C dotyczącej zgłoszenia kierownika robót; w jedenastu – brak informacji o przejęciu obowiązków przez kierownika budowy; w dwóch – brak potwierdzenia przez inspektora nadzoru gotowości do odbioru robót; w dziewięciu – brak uzupełnionej części I oraz J dotyczącej rozpoczęcia robót przygotowawczych oraz robót związanych z obiektem budowlanym; we wszystkich jedenastu dziennikach – brak adnotacji w pkt F w sprawie zmiany osoby pełniącej funkcje techniczne.

<sup>75</sup> Wpisy z: 4, 14, 18, 21, 22 lutego 2020 r.

Umowa z 20 kwietnia 2021 r. na realizację II fazy robót o wartości 574 073,6 tys. zł brutto z terminem realizacji do 20 kwietnia 2023 r. (24 miesięcy od zawarcia kontraktu)<sup>76</sup> obejmowała<sup>77</sup>:

- przebudowę istniejącego toru wodnego na rzece Elbląg (w zakresie obudowy brzegów) na odcinku o długości ok. 10,4 km i szerokości toru mierzonyj w dnie na rzece 60 m i 40 m w rejonie Nowakowa wraz z częścią robót pogłębiarskich na torze wodnym;
- budowę mostu obrotowego nad rzeką Elbląg w miejscowości Nowakowo<sup>78</sup>;
- budowę nowego odcinka drogi powiatowej wzdłuż zachodniego brzegu rzeki Elbląg (klasa drogi Z) z ciągiem pieszo – rowerowym, chodnikiem i poboczem gruntowym, jak również dróg dojazdowych do obsługi nieruchomości (klasa dróg D) wraz z poboczem gruntowym (łączna długość projektowanych dróg wynosiła ok. 1,55 km).

Na podstawie dwóch aneksów do umowy na realizację II fazy robót, poprzedzonych każdorazowo trójstronną akceptacją stosownych zmian kontraktowych w protokołach konieczności i negocjacji<sup>79</sup>, zlecono wykonanie robót dodatkowych, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie wartości umowy do 625 666,2 tys. zł (o 51 592,6 tys. zł, tj. o 9%) oraz wydłużenie terminu jej ukończenia do końca 2023 r.

Na koniec I kwartału 2023 wydatki poniesione przez Urząd na realizację II fazy robót wyniosły 615 055,1 tys. zł, tj. 98,3% wartości kontraktu budowlanego po zmianach. Sposób okresowego rozliczania zrealizowanych robót (w tym udział Inżyniera Kontraktu w tym procesie) był prawidłowy.

Umowa z podmiotem, wyłonionym w ramach przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na II fazę robót została zawarta 14 lipca 2021 r. Do tego czasu zadania te od 21 kwietnia 2021 r. zostały powierzone sześciu pracownikom Urzędu na podstawie umów zlecenia. Umowy te zostały zawarte z uwagi na przedłużające się postępowania przetargowe na wyłonienie Inżyniera Kontraktu spowodowane odwołaniami i postępowaniem przed KIO. Łączny koszt wynagrodzenia wypłaconego zleceniobiorcom, który sfinansowany został z budżetu Programu Wieloletniego, wyniósł 78,2 tys. zł. Wypłat dokonano na podstawie cyklicznie sporządzanych przez zleceniobiorców ewidencji czasu wykonywania zadań objętych umowami.

Powyższa umowa z 14 lipca 2021 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o wartości 4 399,7 tys. zł brutto i z terminem realizacji do 14 kwietnia 2024 r. (33 miesiące od daty zawarcia umowy), obejmowała dodatkowo wykonywanie prac projektowych<sup>80</sup>. Aneksem nr 1 z 12 grudnia 2022 r., w związku z powierzeniem nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót dodatkowych (pogłębiarskich na torze wodnym na rzece Elbląg na odcinku ok. 3,8 km)<sup>81</sup>, zwiększono umowne wynagrodzenie Inżyniera Kontraktu do 4 628,8 tys. zł (o 229,1 tys. zł, tj. o 5,2%). Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację ww. umowy wyniosły 2 864,7 tys. zł (61,9% wartości umownego wynagrodzenia). Zadania wykonane do końca I kwartału 2023 r. przez Inżyniera Kontraktu w toku II fazy robót, przewidziane do realizacji do czasu ich zakończenia, jak i obejmujące czynności w okresie gwarancyjnym były prawidłowe.

#### Stan zaawansowania realizacji umowy na III fazę robót

<sup>76</sup> Na roboty objęte kontraktem udzielona została 5 – letnia gwarancja, liczona od daty wydania ŚPR przez Inżyniera Kontraktu..

<sup>77</sup> Z uwzględnieniem zakresu robót dodatkowych i zamiennych ujętych w niżej opisanych aneksach do kontraktu podstawowego.

<sup>78</sup> Techniczne parametry mostu obrotowego dostosowano do projektowanego układu drogowego i toru wodnego na rzece Elbląg, a mianowicie: długość 104,3 m, szerokość całkowita ok. 17,2 m, rozpiętość przęsła 2x51,5 m i wysokość konstrukcyjna 1,9÷4 m).

<sup>79</sup> Protokoły konieczności i negocjacji podpisane zostały przez upoważnionych przedstawicieli Urzędu, Inżyniera Kontraktu i wykonawcy.

<sup>80</sup> W tym m.in.: przygotowywanie projektów zamiennych, opracowywanie ekspertyz, doradztwo i konsultacje w zakresie składanych przez nadzór autorski rozwiązań projektowych.

<sup>81</sup> Aneks nr 2 z 13 lipca 2022 r. do umowy na II fazę robót.



**Stan przygotowania do realizacji IV fazy robót**

Umowa z 6 maja 2022 r. na realizację III fazy robót o wartości 129 426,8 tys. zł brutto z terminem realizacji do 30 kwietnia 2023 r. obejmowała budowę/wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym od km 10+400 do km 18+600 (o długości ok. 8,2 km)<sup>82</sup> wraz z oznakowaniem nawigacyjnym. Wykonawca udzielił gwarancji na okres trzech lat od dnia odbioru końcowego wyłącznie na elementy oznakowania nawigacyjnego. Do końca I kwartału 2023 r. na realizację umowy wydatkowano 99 300,4 tys. zł<sup>83</sup>, tj. osiągnięto 76,7% zaawansowania finansowego. Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawca składał do Urzędu w cyklach miesięcznych raporty o postępie robót, które uwzględniały wymagane informacje.

Niezakontraktowana do końca I kwartału 2023 r. ostatnia IV faza robót o szacowanej przez Urząd wartości 88 123,8 tys. zł brutto<sup>84</sup> z przewidywanym zakończeniem realizacji na koniec 2024 r.<sup>85</sup> ma objąć wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg na odcinku ok. 8,6 km (w tym odcinek 2 km od pkt P1 do P2), stanowiącego element infrastruktury dostępowej do morskiego portu w Elblągu, wraz z oznakowaniem nawigacyjnym<sup>86</sup>.

Urząd posiadał pełną dokumentację wraz z wymaganymi pozwoleniami na wykonanie odcinka toru wodnego na rzece Elbląg, a przyczyną wstrzymującą rozpoczęcie realizacji było wyczerpanie budżetu Programu Wieloletniego. Terminy ogłoszenia postępowań przetargowych, a także zakontraktowania i rozpoczęcia IV fazy robót zaplanowane zostały jeszcze na rok 2023 r., jednakże będzie to możliwe dopiero po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów wnioskowanego przez Urząd zwiększenia wartości Programu Wieloletniego, którego dotychczasowy brak uniemożliwił realizację tych działań.

**Stan zaawansowania realizacji umowy na dostawę pogłębiarki**

Umowa na dostawę pogłębiarki (umowa z 1 marca 2022 r. na dostawę pogłębiarki, obejmująca jej zaprojektowanie, budowę, wyposażenie i dostawę do portu Elbląg, o wartości brutto 116 468,7 tys. zł, z terminem realizacji do 30 listopada 2023 r.) przewidywała udzielenie, na poczet wykonania umowy, zaliczki w wysokości do 15% wartości wynagrodzenia (tj. 14 230,5 tys. zł). Warunkiem wypłaty zaliczki było m.in. ustanowienie zabezpieczenia jej spłaty w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej zatwierdzonej przez Urząd oraz wniosek wykonawcy z fakturą zaliczkową. Wynagrodzenie wykonawcy miało być płatne w częściach po podpisaniu przez Urząd protokołu odbioru danego etapu przedmiotu umowy potwierdzającego określony poziom zaawansowania budowy statku. Wykonawca posiadał wymagane umową ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej/gospodarczej, jednakże ubezpieczenie statku w budowie nie obejmowało całego okresu, na które miało być zawarte (tj. od zatwierdzenia projektu budowy statku). Wydatki poniesione przez Urząd na realizację umowy do 31 marca 2023 r. wyniosły 54 967,5 tys. zł (47% wartości umowy) i obejmowały: udzieloną przez Urząd zaliczkę (14 203,5 tys. zł), płatności za zrealizowane i protokolarnie odebrane etapy wynikające z Harmonogramu Budowy Statku (dalej: „HRS”), tj. za rozpoczęcie palenia blach do budowy statku (14 203,5 tys. zł) i za położenie stępki statku (18 938,0 tys. zł), co stanowiło odpowiednio: 15 i 20% wynagrodzenia, a także zapłacony przez Urząd podatek VAT w kwocie 7 622,5 tys. zł.

Według stanu na koniec I kwartału 2013 r. do wykonania pozostawały cztery etapy prac, tj.: dostawa zestawu pogłębiarskiego, zwodowanie jednostki,

<sup>82</sup> Prace podczyszczeniowe i refulacyjne w tym zakresie stanowiły uzupełnienie budowy odcinka toru wodnego na Zalewie Wiślanym, łączącego przekop Mierzei Wiślanej z rzeką Elbląg, wykonanego w km 18+600 – 20+556,5 (ok. 2 km) w trakcie I fazy robót.

<sup>83</sup> Na podstawie faktur, wystawianych okresowo (w cyklach miesięcznych) przez wykonawcę, w oparciu o protokoły odbiorów częściowych robót i ich zatwierdzone przez nadzór inwestorski rozliczenia, w tym obmiary robót.

<sup>84</sup> Szacowana łączna kubatura urobku z robót czerpalnych/pogłębiarskich (1 468 730 m<sup>3</sup>) pomnożona przez stawkę rynkową na poziomie 60 zł za 1 m<sup>3</sup>.

<sup>85</sup> Według wniosku Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. do Ministra o aktualizację Programu Wieloletniego.

<sup>86</sup> Prace podczyszczeniowe i refulacyjne w tym zakresie mają stanowić uzupełnienie budowy odcinka toru wodnego na rzece Elbląg (w zakresie infrastruktury dostępowej do portu Elbląg) wykonywanego w km 10+381 do km 6+600 (odcinek ok. 3,8 km) w trakcie realizacji umowy na II fazę robót.

uruchomienie agregatów prądotwórczych na statku i odbiór końcowy, planowane odpowiednio do: 31 maja, 31 lipca, 31 października i 30 listopada 2023 r. Jednakże 8 marca 2023 r. wykonawca zwrócił się do Urzędu o trzymiesięczne wydłużenie terminu wykonania umowy, a także o zwiększenie kwoty wynagrodzenia o 12 934,1 tys. zł netto, tj. o 13,6% wartości kontraktu<sup>87</sup> (powołując się na nadzwyczajne okoliczności realizacji umowy i zastrzegając, że wnioskowana zmiana kwoty wynagrodzenia odnosi się jedynie do zrealizowanych dotychczas płatności i może ulec dalszym zmianom). Do czasu zakończenia kontroli umowa nie została zmieniona.

Do realizacji umowy na zakup pogłębiarki nie zatrudniono Inżyniera Kontraktu. Dyrektor Urzędu 4 marca 2022 r. powołał zespół<sup>88</sup>, w którym szczegółowe zadania w zakresie realizacji umowy powierzył czterem pracownikom Urzędu, zaś sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad techniczną realizacją zamówienia oraz prawidłowym, zgodnym z umową i terminowym przebiegiem budowy pogłębiarki dwóm Zastępcom Dyrektora Urzędu: ds. Oznakowania Nawigacyjnego i ds. Inspekcji Morskiej Urzędu<sup>89</sup>.

Dyrektor Urzędu nie zapewnił rzetelnego nadzoru nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki. W powyższym zakresie ustalono, że:

1. Zaliczkę na budowę pogłębiarki w kwocie 14 203,5 tys. zł wypłacono z naruszeniem postanowień umowy i nie zachowując należytej staranności, gdyż Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu:
  - dokonał płatności nie posiadając, wbrew zapisom § 4 ust. 11 umowy, wystawionej przez wykonawcę faktury VAT. Miała być ona, wraz ze złożonym wnioskiem wykonawcy, podstawą wypłaty zaliczki. Natomiast fakturę dostarczono do Urzędu 22 czerwca 2022 r., podczas gdy zaliczkę wypłacono już 12 maja 2022 r.<sup>90</sup>;
  - dokonał płatności na podstawie wiadomości wykonawcy otrzymanej na swoją służbową skrzynkę mailową 22 kwietnia 2022 r. i wniosku z 25 marca 2022 r. Natomiast umowa (§ 2 ust. 1 w zw. z § 4 ust. 11) jedynie w kwestiach roboczych dopuszczała komunikację za pośrednictwem poczty elektronicznej, zaś w kwestiach umownych, a taką było udzielenie zaliczki, nakazywała formę pisemną. Jednocześnie kontrolującym nie przekazano oryginalnej wiadomości mailowej wykonawcy potwierdzającej zawartość załącznika.
2. Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego nie zachował należytej staranności przyjmując od wykonawcy gwarancję zabezpieczającą zaliczkę na kwotę 14 203,5 tys. zł, bowiem:
  - brakowało jednoznacznego potwierdzenia w dokumentach i uzyskanych wyjaśnieniach, że wypłacając zaliczkę Urząd posiadał oryginał gwarancji zabezpieczającej zaliczkę, a była ona podstawą do uregulowania tej płatności zgodnie z § 4 ust. 4 umowy. Dokument ten (gwarancja o Nr 598001-91701625 OP z dnia 19 kwietnia 2022 r., Corporate Bank plc. Helsinki, Finlandia) przyjęto z pominięciem Kancelarii Ogólnej Urzędu, do zadań której należało ewidencjonowanie korespondencji przychodzącej.

Kontrolującym nie przedstawiono jednoznacznego dowodu, poza wyjaśnieniami Dyrektora Urzędu, że pracownik Urzędu przyjął oryginał

<sup>87</sup> W przypadku uwzględnienia wniosków wykonawcy dostawa pogłębiarki zostanie zrealizowana do końca lutego 2024 r., w kwocie 148 289,5 tys. zł.

<sup>88</sup> Zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Urzędu Nr 11 z dnia 4 marca 2022 r. w sprawie powołania zespołu ds. realizacji umowy na dostawę nasiębiernej pogłębiarki ssąco – refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni, dalej: Zespół ds. pogłębiarki.

<sup>89</sup> Do zadań Zespołu ds. pogłębiarki należał odbiór końcowy pogłębiarki, a także m.in.: nadzór merytoryczny, weryfikacja dokumentacji projektowej pod względem technicznym, nadzór nad procesem budowy, prób i odbiorów, nabór i przygotowanie załogi do obsługi pogłębiarki upoważniono do uczestniczenia w odbiorze końcowym pogłębiarki, nadzór nad przebiegiem i dokumentowaniem wizyt w stoczni.

<sup>90</sup> Merytoryczną zasadność wypłaty zaliczki potwierdził Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego składając 26 kwietnia 2022 r. wniosek do Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu o uruchomienie środków dla wykonawcy pogłębiarki.

gwarancji zabezpieczającej zaliczkę, a w konsekwencji, że Urząd wypłacił zaliczkę posiadając taki dokument. Wyjaśnienia Dyrektora Urzędu dotyczące sprawdzenia wiarygodności instytucji finansowej wydającej gwarancję, wobec braku udokumentowania tego faktu, mogą budzić wątpliwości co do wiarygodności tego dokumentu. Stwierdzenie autentyczności dokumentu jedynie na podstawie użycia atramentu wskazuje, że działania w tym zakresie podjęte przez Urząd były niewystarczające. Natomiast podane przyczyny pominięcia Kancelarii Ogólnej Urzędu przy przyjęciu gwarancji nie stanowią usprawiedliwienia niestosowania regulacji wewnętrznych wynikających z Instrukcji Kancelaryjnej Urzędu<sup>91</sup>;

- treść gwarancji nie była zatwierdzona/uzgodniona przez Urząd, a zobowiązywał do tego zapis § 4 ust. 4 umowy na dostawę pogłębiarki. Kontrolującym nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających fakt przedłożenia projektu gwarancji przez wykonawcę, czy też informacji zwrotnej Urzędu w tej sprawie. A zatem nie dochowano warunku umowy w tym zakresie. Tym samym nie zadbano, by gwarancja należycie zabezpieczała interesy Urzędu/Skarbu Państwa;
- nie zweryfikowano jakości tłumaczenia na język polski gwarancji spłaty zaliczki i gwarancji należytego wykonania umowy przedstawionych przez wykonawcę, co było nierzetelne i wykluczało możliwość sprawdzenia poprawności i kompletności dokumentu.

W przypadku innych umów wykonawczych (np. w umowie na I fazę robót) dokonywano rzetelnej weryfikacji dokumentów gwarancyjnych. Wymagano bowiem zarówno ich tłumaczenia na język polski przez tłumacza przysięgłego, jak też przedłożenia upoważnień dla osób podpisujących gwarancje przez instytucje finansowe.

3. Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu dopuścił do rozpoczęcia budowy pogłębiarki, mimo że wykonawca nie posiadał wymaganego na dzień rozpoczęcia budowy ubezpieczenia statku, co było niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 umowy na dostawę pogłębiarki.

Wykonawca zobowiązany był posiadać przez cały okres budowy (licząc od daty zatwierdzenia dokumentacji kadłubowej) ubezpieczenie statku w budowie, którego suma ubezpieczenia obejmowałaby bieżącą wartość statku. Ubezpieczenie wykonawcy na statek w budowie obejmowało okres od 25 października 2022 r., tj. od położenia stępki statku, do 23 listopada 2023 r., a protokolarny odbiór zatwierdzonej dokumentacji kadłubowej nastąpił 18 sierpnia 2022 r. (umowa nie przewidywała wypłaty części wynagrodzenia po zakończeniu tego etapu). W tym samym dniu wykonawca zgłosił rozpoczęcie palenia blach (III etap budowy), po wykonaniu którego Urząd zapłacił łącznie 14 203,5 tys. zł<sup>92</sup> oraz odprowadził należny podatek VAT w kwocie 3 266,8 tys. zł. Zatem wykonawca przez ponad dwa miesiące nie posiadał stosownego ubezpieczenia i bez niego rozpoczął budowę (etap palenia blach), co naruszało warunki umowne.

Zdaniem NIK zapis umowy, w którym wymagane było ubezpieczenie na okres budowy liczony od daty zatwierdzenia dokumentacji kadłubowej, a nie jak przyjął Urząd od położenia stępki statku, był jednoznaczny. Ponadto biorąc pod uwagę, że bezpośrednio po zatwierdzeniu dokumentacji kadłubowej zaangażowano już środki w kwocie 14 203,5 tys. zł, ubezpieczenie mienia już od etapu palenia blach wydaje się racjonalne, tym bardziej, że kwota wynagrodzenia przekazana do etapu palenia blach wynosiła łącznie już 28 407 tys. zł (kwota zaliczki i płatności za etap palenia blach), natomiast maksymalna wartość zabezpieczenia wynikająca z gwarancji z tytułu należytego zabezpieczenia wykonania umowy (4 734,5

<sup>91</sup> Zarządzenie wewnętrzne nr 28 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Morskim w Gdyni instrukcji kancelaryjnej.

<sup>92</sup> 800 tys. zł 1 września 2022 r. i 13 403,5 tys. zł 2 września 2022 r.

**Naruszenie zasad  
gospodarnego, celowego  
i racjonalnego  
wydatkowania środków**

tys. zł) i spłaty zaliczki (14 203,5 tys. zł) wynosząca 18 938 tys. zł, nie zrekompensowałyby poniesionych przez Urząd wydatków.

W trakcie realizacji zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego i racjonalnego wydatkowania środków sfinansowano wydatki w łącznej kwocie 288,1 tys. zł, tj.:

- na 15 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umów na I i II fazy robót w łącznej kwocie 257,4 tys. zł, z tego 78,2 tys. zł ze środków Programu Wieloletniego i 179,2 tys. zł z wydatków bieżących Urzędu.

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w związku z realizacją umów na I i II fazę robót wyłoniony został ten sam podmiot pełniący funkcję Inżyniera Kontraktu. Umowy na pełnienie tej funkcji zostały zawarte po sześciu i trzech miesiącach od podpisania umów na realizację odpowiednio I i II faz robót. Do tego czasu zadania Inżyniera Kontraktu powierzone zostały na podstawie 15 umów cywilnoprawnych pracownikom Urzędu. Łączna wartość wypłaconego wynagrodzenia umownego zleceniobiorcom wyniosła 257,4 tys. zł.

W ocenie NIK zadania te powinny być realizowane przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych. Jako stwierdzony przykład działania celowego i gospodarnego w tym zakresie należy wskazać powierzenie nadzoru inwestorskiego w związku z realizacją umowy na III fazę robót etatowym pracownikom Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych. Ponadto na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor> Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakładce Kontrola i nadzór, w punkcie Materiały zamieszczone zostały „Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej”, które jednoznacznie zalecają minimalizowanie możliwości zaistnienia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi na umowy o pracę. Zdaniem NIK Dyrektor Urzędu powinien, w ramach posiadanych zasobów osobowych, tak zorganizować pracę podległego aparatu wykonawczego, aby zadania związane z realizacją Programu Wieloletniego wykonywane przez pracowników Urzędu realizowane były – zgodnie z wytycznymi Prezesa Rady Ministrów – w ramach obowiązków służbowych i nie generowały dodatkowych kosztów;

- na sfinansowanie opracowania dokumentacji obejmującej projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu w kwocie 30,7 tys. zł.

Na zlecenie Urzędu z 12 marca 2019 r. sporządzona została 2 kwietnia 2019 r. dokumentacja o łącznej wartości 30,7 tys. zł, obejmująca projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu oraz projekt zagospodarowania tego złoża, stanowiący załącznik do wniosku. Z uwagi na rezygnację Urzędu z przemysłowej eksploatacji złoża podczas realizacji umowy na I fazę robót, wniosek o uzyskanie koncesji nie został złożony.

W ocenie NIK zlecenie przez Urząd opracowania wspomnianej dokumentacji powinno nastąpić dopiero po podjęciu ostatecznej decyzji o przystąpieniu do przemysłowego wydobycia złoża. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której przedmiot udzielonego zlecenia nie został w żaden sposób wykorzystany, a środki na sfinansowanie tego zadania wydatkowane nieefektywnie, nie osiągając zamierzonego celu. Co istotne, sporządzenie przedmiotowej dokumentacji nie wymagało znaczącej czasochłonności, jej opracowanie trwało zaledwie 21 dni, a zatem zlecenie jej wykonania mogło i powinno nastąpić dopiero po rozstrzygnięciu o przystąpieniu do przemysłowego wydobycia bursztynu.

Nierzetelny nadzór nad realizacją umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu

Stanowisko Dyrektora Urzędu w kwestii możliwości rozwiązania sporu kompetencyjnego w sprawie pogłębienia odcinka toru wodnego na rzece Elbląg o długości 0,8 km

Dyrektor Urzędu sprawował nierzetelnie nadzór nad realizacją 15 ww. umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umów na I i II fazy robót. Dopuszczał bowiem do wykonywania zleconych zadań, które pokrywały się z zakresem obowiązków służbowych<sup>93</sup> i przypadały na czas świadczenia obowiązków służbowych wynikający z umowy o pracę w Urzędzie<sup>94</sup>. Stanowiło to naruszenie zasad określonych w § 2 ust. 2 oraz § 1 ust. 2 umów zleceń, zawartych przez Dyrektora Urzędu z jego pracownikami<sup>95</sup>.

Zgodnie z uchwałą RM z 2020 r. w terminie do końca I kwartału 2023 r. Urząd powinien wykonać tor wodny na rzece Elbląg na odcinku 10,4 km oraz odcinku od punktów P1 do P2, stycznego z obrotnicą projektowaną przez podmiot zarządzający portem w Elblągu, o długości około 2 km. Były to odpowiednio dwa zadania inwestycyjne<sup>96</sup> pn. „Wejście do Portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od PGW<sup>97</sup> do P1” oraz „Wejście do Portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od P1 do P2”, których łączny koszt oszacowano na poziomie 87,3 mln zł. We wniosku Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego zwrócono się o zwiększenie wartości dla tych zadań (niezakończona IV faza robót) do kwoty 139,3 tys. zł (o 60%) oraz wydłużenie terminu ich realizacji do końca 2024 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 własność akwenów portowych, własność infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu. Działając na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o portach morskich Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wydał 14 listopada 2012 r. zarządzenie nr 10 w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3960). Założenia do Programu Wieloletniego opracowane zostały na podstawie regulacji ww. Zarządzenia i w związku z tym program ten dotyczył jedynie fragmentów torów wodnych o następujących parametrach:

- 1) tor wodny od pławy świetlnej granicznej „10” do stawy „Elbląg” o długości 24 km, szerokości w dnie 200 m i głębokości technicznej 2,4 m,
- 2) tor wodny od stawy „Elbląg” do czerwonej główki wejściowej o długości 7,8 km, szerokości w dnie 60 m i głębokości technicznej 2,4 m,
- 3) tor wodny od Osłonki do stawy „Elbląg” o długości 14,25 km, szerokości w dnie : od Osłonki do stawy Gdańsk 50 m, od stawy Gdańsk do stawy Elbląg 200m i głębokości technicznej 2,4 m.

Dyrektor Urzędu 1 października 2020 r., w związku ze zmianą Programu Wieloletniego zarządzeniem nr 14 zmienił powyższe zarządzenie dodając w ust. 2a tor wodny od punktu P1 do punktu P2 - kilometraż rzeki Elbląg 7,2; długość geodezyjna 19°22'52.89"; szerokość geodezyjna 54°10'49.58" o długości 2,0 km, szerokości w dnie 20 m. W zarządzeniu Dyrektora Urzędu nie uwzględniono całego toru wodnego w rozumieniu przepisów ustawy o portach morskich (art. 2 pkt. 4).

Wobec powyższego powstał spór kompetencyjny dotyczący odpowiedzialności ciężącej za pogłębienie odcinka toru wodnego na rzece Elbląg o długości 800 m należącego – jako element infrastruktury portowej (według zarządzenia Dyrektora Urzędu) – do właściwości podmiotu zarządzającego portem

<sup>93</sup> Np.: monitorowanie fazy realizacji projektów w zakresie zgodności z zapisami zawartymi w decyzji środowiskowej, udział w naradach z wykonawcami projektów, sporządzanie sprawozdań i rozliczeń inwestycji, prowadzenie dokumentacji zadań.

<sup>94</sup> Np.: przekazywanie placu budowy, udział w radach budowy, udział w spotkaniach z wykonawcą, prowadzenie korespondencji projektowej, udział w spotkaniach roboczych, prowadzenie konsultacji z nadzorem terenowym, przeprowadzanie kontroli budowy, przygotowywanie protokołów ze spotkań.

<sup>95</sup> Wskazane uregulowania umowne określiły odpowiednio, że zlecone czynności nie mogą wchodzić w zakres obowiązków służbowych zleceniobiorcy jako pracownika Urzędu, a wykonywanie zadań nie będzie kolidowało z godzinami pracy zleceniobiorcy w Urzędzie.

<sup>96</sup> Ujęte w hrf (etap III – roboty budowlane) stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r.

<sup>97</sup> Prawa Główka Wejściowa na torze wodnym z Zalewu Wiślanego do Elbląga na rzece Elbląg.

w Elblągu. Dyrektor Urzędu zajął zaprezentowane niżej stanowisko w kwestii możliwości rozwiązania tego problemu poprzez wydanie zarządzenia zwiększającego zakres infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o wskazany odcinek i przejęcie odpowiedzialności za jego pogłębienie, w sposób odpowiadający parametrom toru budowanego w ramach realizacji Programu Wieloletniego.

W opinii Dyrektora Urzędu pod względem formalnym i prawnym istnieje wskazana wyżej możliwość (analogicznie jak w przypadku rozszerzenia infrastruktury dostępowej od pkt P1 do P2), jednakże merytorycznie jest to nieuzasadnione. Powyższe stanowisko Dyrektor Urzędu uzasadnił w ten sposób, że punkt P2 dochodzi do obrotnicy i odcinek będący kwestią sporu odchodzi od obrotnicy w kierunku portu, co powoduje, że utrzymanie obrotnicy jako elementu infrastruktury portowej należałoby do Zarządu Portu Elbląg, a następnie kolejny odcinek byłby infrastrukturą dostępową zarządzaną przez Urząd. Wskazał, że taki przypadek przeplatania infrastruktury portowej i dostępowej nie był i nie jest praktykowany w portach morskich będących w zakresie odpowiedzialności Dyrektora Urzędu.

**Niedokonanie zmian w regulacjach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury portu w Elblągu**

W związku z decyzją Dyrektora Urzędu o rozszerzeniu 1 października 2020 r. infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o dwukilometrowy odcinek toru wodnego na rzece Elbląg (od pkt P1 do P2)<sup>98</sup>, stanowiący dotychczas element infrastruktury portowej, do czasu zakończenia kontroli (po upływie przeszło 30 miesięcy) Dyrektor Urzędu nie uwzględnił odpowiednio tej zmiany w przepisach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury za którą odpowiedzialność ponosi podmiot zarządzający portem w Elblągu<sup>99</sup>. W ocenie NIK naruszało to zasady rzetelności i legalności.

Rozszerzenie infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu, za którą odpowiedzialność ponosi Urząd, powinno skutkować równoczesnym i odpowiednim uwzględnieniem tej zmiany przez Dyrektora Urzędu w przepisach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury portowej. Niedostosowanie przez Dyrektora Urzędu tych regulacji powoduje dublowanie odpowiedzialności za zarządzanie odcinkiem toru wodnego na rzece Elbląg od pkt P1 do P2, która w obecnym stanie prawnym przypisana jest zarówno do Dyrektora Urzędu, jak i podmiotu zarządzającego portem w Elblągu. Zdaniem NIK nowelizacja przepisów, odzwierciedlająca stan faktyczny w tym zakresie, powinna nastąpić bezzwłocznie. Wskazane przez Dyrektora Urzędu uzależnienie czasu jej dokonania od zakończenia realizacji Programu Wieloletniego nie znajduje uzasadnienia, zwłaszcza że termin zakończenia tego przedsięwzięcia zaplanowano dopiero na koniec 2024 r.

**Rzetelne analizowanie, planowanie i zgłaszanie potrzeb finansowych w zakresie bieżącego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji Inwestycji**

Prognozę potrzeb finansowych w zakresie niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji Programu Wieloletniego określono w Analizie z 2016 r. Koszty operacyjne (utrzymanie) związane z eksploatacją w latach 2023 – 2025 efektów realizacji Programu Wieloletniego oszacowano na poziomie 4,45 mln zł rocznie (koszt według cen z 2016 r.), z tego 1,24 mln zł przypadało na pogłębienie i regulację rzeki Elbląg.

Na utrzymanie infrastruktury powstałej w wyniku dotychczasowej realizacji Programu Wieloletniego, na 2023 r. zaplanowano w Urzędzie wydatki w łącznej kwocie 2 426 tys. zł, z tego: 1 854 tys. zł na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 21 pracowników kapitanatu portu Nowy Świat, 360 tys. zł na zakup energii elektrycznej oraz 212 tys. zł na zakup usług różnych (np. wywóz nieczystości, sprzątanie, konserwacje, transport).

<sup>98</sup> Zarządzeniem nr 14 Dyrektora Urzędu z dnia 1 października 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4114).

<sup>99</sup> Określonych w zarządzeniu nr 15 Dyrektora Urzędu z 15 lipca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. U. Woj. Pomorskiego nr 79, poz. 1593).

Według stanu na koniec I kwartału 2023 r. wydatki Urzędu na sfinansowanie kosztów eksploatacyjnych/utrzymaniowych infrastruktury powstałej w wyniku realizacji I fazy robót wyniosły 1 461,1 tys. zł, z tego: 953,5 tys. zł na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, 113,3 tys. zł na zakup materiałów, 195,6 tys. zł na zakup usług różnych i koszty eksploatacji samochodu oraz 198,7 tys. zł na zakup energii elektrycznej.

## 5.5. REALIZACJA PRZEZ DYREKTORA URZĘDU MORSKIEGO W GDYNI OBOWIĄZKÓW SPRAWOZDAWCZYCH I INFORMACYJNYCH DOTYCZĄCYCH REALIZACJI PROGRAMU WIELOLETNIEGO

**Bierność w zakresie realizacji obowiązku sprawozdawczego wynikającego z postanowień uchwały RM z 2016 r.**

Dyrektor Urzędu nie wywiązał się z obowiązku dotyczącego corocznego sporządzania sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych w uchwale RM z 2016 r. i raportowania w tym zakresie do Ministra, co naruszało zasady rzetelności i legalności.

Stosowany w praktyce w Urzędzie, zgodnie z wymaganiami Ministerstwa, system informowania o stanie realizacji Programu Wieloletniego nie obejmował części elementów wymaganych uchwałą RM z 2016 r. W szczególności dotyczyło to informacji o: trudnościach w realizacji Programu Wieloletniego, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podejmowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także stanie realizacji hrf.

Dyrektor Urzędu nie nałożył na podległy aparat wykonawczy obowiązku sprawozdawczego wymaganego według zasad określonych uchwałą RM z 2016 r. Zgodnie z postanowieniami tejże uchwały bieżąca weryfikacja realizacji Programu Wieloletniego i poszczególnych jego zadań miała stanowić podstawę do opracowywania co najmniej raz w roku sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych, obejmujących: opis zaawansowania prac wraz z informacją o trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz działaniach prewencyjnych lub naprawczych, informacje dotyczące realizacji hrf oraz raporty finansowe wydatkowania środków budżetowych, potwierdzone dokumentami finansowymi. Informacje zawarte w powyższych sprawozdaniach stanowić miały wsparcie Dyrektora Urzędu w podejmowaniu efektywnych decyzji zarządczych w toku procesu inwestycyjnego, jak też podstawę do podejmowania działań nadzorczych przez Ministra. W konsekwencji niedochowania przez Urząd obowiązku sprawozdawczego zarówno Dyrektor Urzędu, jak i Minister nie byli informowani, według zasad określonych uchwałą RM z 2016 r., o trudnościach w realizacji Programu Wieloletniego, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podejmowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także o stanie realizacji hrf.

W ocenie NIK ograniczyło to możliwości efektywnego zarządzania przez Dyrektora Urzędu procesem inwestycyjnym oraz skutecznego oddziaływania Ministra na prawidłowość, efektywność i terminowość realizacji zadań inwestycyjnych objętych nadzorowanym Programem Wieloletnim.

Zdaniem NIK realizację tego zadania sprawozdawczego Dyrektor Urzędu mógł i powinien powierzyć Zespołowi, powołanemu spośród pracowników Urzędu, aby wykonywał on zadania mające na celu realizację Programu Wieloletniego, ale powołał go dopiero w październiku 2019 r., tj. po ponad trzech latach realizacji programu.

## 5.6. PLANOWANIE I REALIZACJA ROZWOJU PORTU MORSKIEGO W ELBLĄGU PRZEZ DYREKTORA ZARZĄDU PORTU MORSKIEGO ELBLĄG SP. Z O.O. W CELU WYKORZYSTANIA EFEKTÓW INWESTYCYJNYCH PROGRAMU WIELOLETNIEGO

Brak zabezpieczenia nakładów na inwestycje infrastrukturalne w porcie

Strategia rozwoju portu bez wskazania źródeł finansowania

Dyrektor ZPME mimo, iż w przyjętej w październiku 2019 r. przez Radę Nadzorczą spółki strategii rozwoju portu ujął zadania inwestycyjne przyczyniające się do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego, to jednak nie wskazał w niej źródeł finansowania tych zadań.

Spółka posiadała strategię rozwoju portu, opracowaną w czerwcu 2015 r. i zaktualizowaną we wrześniu 2019 r. W dniu 3 października 2019 r. Rada Nadzorcza ZPME zaakceptowała aktualizację strategii, przyjmując ją jako dokument obowiązujący dla planu rozwoju portu, tj. planu, o którym mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich. Zgodnie z art. 7 ust. 2b tej ustawy zaktualizowaną strategią objęto okres nie krótszy niż 5 lat (tj. do 2025 r.<sup>100</sup>) oraz zawarto w niej część informacji wymaganych tym przepisem, tj. informacje dotyczące: zakładanego rozwoju portu wraz ze wskazaniem planowanych inwestycji, a także zakładanych maksymalnych parametrów statków obsługiwanych przez port (zanurzenie, długość, szerokość), wielkości potencjału przeładunkowego wyrażone w tonach, z wyjątkiem wyładunku ryb, gdyż port go nie obsługiwał. Podane w tej strategii zakładane parametry jednostek pływających obsługiwanych przez port były mniejsze od parametrów jednostek, z myślą o których budowana była droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. W strategii tej podano bowiem, że pełne wykorzystanie możliwości, jakie potencjalnie posiada port, wymaga zapewnienia dostępności dla jednostek pływających o maksymalnym zanurzeniu do 3 m, długości do 120 m i szerokości do 12 m, w tym zestawów barkowych o długości do 80 m, podczas gdy ww. droga wodna budowana była z myślą o jednostkach o długości do 100 m, szerokości do 20 m i zanurzeniu do 4,5 m oraz zestawów barkowych o długości do 180 m.

W zaktualizowanej w 2019 r. strategii/planie rozwoju portu nie zawarto natomiast danych dotyczących wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji. Strategia/plan rozwoju portu nie została do 23 października 2022 r. opublikowana w BIP Spółki.

W strategii rozwoju portu ujęto m.in. zadania mogące przyczynić się do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego. W przypadku strategii z 2015 r. wskazano w niej, że kluczowe projekty rozwojowe planowane w porcie w Elblągu i jego najbliższym otoczeniu, których realizacja była w wyłącznych kompetencjach Zarządu Portu to: [1] instalacja suwnicy na terminalu oraz monitoring, [2] budowa nowego nabrzeża przy ul. Radomskiej – przedłużenie i powiększenie terminala składowo-przeładunkowego, [3] rozbudowa infrastruktury portu w Elblągu.

W aktualizacji strategii, przyjętej przez Radę Nadzorczą w październiku 2019 r., założono konieczne do wykonania zadania<sup>101</sup>, którymi miało być zapewnienie głębokości rzeki od północnej granicy portu do mostów kolejowego i drogowego Unii Europejskiej do 5 m, tj. zgodnie z parametrami zmodernizowanego toru wodnego z Bałtyku, budowa obrotnicy na wejściu na Kanał Jagielloński oraz zapewnienie stosownych głębokości przy terminalach Zarządu Portu po obu stronach rzeki. W dokumencie tym wskazano, że są to działania, które muszą być podjęte jak najszybciej, jeśli port ma skorzystać z możliwości, jakie stworzy kanał przez Mierzęję Wiślaną i modernizacja toru wodnego. Jako dalsze działania wyszczególniono: przejęcie gruntów Grupy Heineken i utworzenie zintegrowanego terminalu towarowo-pasażerskiego,

<sup>100</sup>M.in. przedstawiono w niej prognozę obrotów ładunkowych portu do 2025 r.

<sup>101</sup> Przyjmując optymistyczny wariant prognoz (także z rozwojem dróg wodnych E40 i E70).



a także powiększenie terminalu przeładunkowego na lewym brzegu rzeki o nową linię cumowniczą do basenu Wodnika oraz zintegrowanie go z placami i magazynami na bezpośrednim zapleczu przy ul. Radomskiej. W dalszej perspektywie, w zależności od potrzeb, wymieniono następujące działania: zagospodarowanie „starej obrotnicy” przy ul. Radomskiej i ewentualnie prywatnych działek na południe od basenu Urzędu Morskiego, kompleksowe zagospodarowanie Wyspy Spichrzów i przedłużenie nabrzeża Bulwaru Zygmunta Augusta do mostu Kardynała Wyszyńskiego, a jeżeli wystąpią oznaki ożywienia ruchu na drogach wodnych E40 i E70 – podjęcie inwestycji w południowej części portu ze szczególnym uwzględnieniem dojazdów do nabrzeży na prawym brzegu rzeki w tej części portu.

**Infrastruktura portowa utrzymana w stanie pozwalającym na jej eksploatację**

Infrastrukturę portową stanowiło łącznie 45 obiektów budowlanych, w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Obiektami tymi były m.in. nabrzeża portowe, magazyny, wiaty magazynowe, budynki, nawierzchnie placów składowych, maszty, ściany oporowe, ogrodzenia, studzienki, zbiorniki oraz drogi i chodniki. Dla każdego z tych obiektów, zgodnie z art. 64 ust. 1-2 ustawy Prawo budowlane, prowadzono odrębnie ksiązkę obiektu budowlanego. W okresie objętym kontrolą wszystkie znajdujące się na terenie portu w Elblągu obiekty, urządzenia czy instalacje, będące w administrowaniu ZPME, nadawały się do eksploatacji. Szczegółowa analiza dokumentacji trzech obiektów budowlanych, będących nabrzeżami portowymi<sup>102</sup>, wykazała, że w przypadku każdego z nich w latach 2016-2022, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1-2 ustawy prawo budowlane, przeprowadzono okresowe kontrole ich stanu technicznego, tj. roczne i pięcioletnie. Z 39 zaleceń sformułowanych w wyniku 18 kontroli rocznych i 3 pięcioletnich (dla trzech obiektów poddanych szczegółowemu badaniu kontrolnemu) nie zrealizowano 27 zaleceń, według stanu na 3 listopada 2022 r.

**ZPME nie realizował inwestycji w infrastrukturę portową**

W okresie objętym kontrolą w planach finansowych ZPME nie ujęto wydatków inwestycyjnych i modernizacyjnych związanych z infrastrukturą portową ze względu na przewidywane przychody i stratę w wyniku finansowym. Wydatki remontowe zaplanowano natomiast wyłącznie w 2017 r. w kwocie 20 tys. zł, z przeznaczeniem na usunięcie awarii w budynku przy ul. Portowej 1-3. W latach 2016-2022 (I półrocze) ZPME nie realizował na terenie portu zadań inwestycyjnych, w tym m.in. zadań dotyczących infrastruktury portowej oraz infrastruktury dostępowej do portu. Przyczyną tego był brak własnych środków finansowych, wynikający m.in. z niskich przychodów z tytułu opłat portowych, a także brak możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania.

**Rozproszona struktura własnościowa gruntów na terenie portu**

Powierzchnia gruntów, będących we władaniu ZPME w latach 2016-2021, nie podlegała znacznym zmianom i wynosiła od 10,1 ha do 10,2 ha. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. wynosiła ona natomiast 8,9 ha, tj. 3,4% powierzchni całego portu. W I półroczu 2022 r. uległa bowiem zmniejszeniu o 1,3 ha powierzchnia gruntów niewykorzystywanych gospodarczo (tereny zielone, nieużytki lub tzw. części wspólne wykorzystywane przez najemców jako miejsca parkingowe lub drogi dojazdowe do ich lokali). Przyczyną zmniejszenia ww. powierzchni zarządzanych przez ZPME gruntów było zwrócenie Miastu Elbląg działek gruntu, które przestały być przez nią wykorzystywane, a za które musiałaby płacić podatek od nieruchomości. Powierzchnia innych nieruchomości, będących we władaniu ZPME, które stanowiły budynki gospodarcze, w okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie i wynosiła 8 tys. m<sup>2</sup>. W okresie objętym kontrolą ZPME, w związku z realizacją strategii rozwoju portu, pozyskała w 2021 r. od Miasta Elbląga w drodze użyczenia jedną nieruchomość gruntową o powierzchni 0,06 ha<sup>103</sup> przy ul. Portowej, którą przeznaczono na nabrzeże cumownicze.

<sup>102</sup>Tj. uniwersalny terminal portowy – nabrzeże przy ul. Radomskiej, umocnienie brzegu – nabrzeże przy ul. Portowej oraz miejsce cumowania promu przy ul. Portowej 7.

<sup>103</sup> W drodze nieodpłatnego użyczenia.

**Niewielkie zyski z prowadzonej działalności**

W okresie objętym kontrolą ZPME uzyskał następujące wyniki finansowe:

- za 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r. – stratę odpowiednio w wysokości: 61,9 tys. zł, 292,6 tys. zł, 201,1 tys. zł i 155,7 tys. zł,
- za 2020 r., 2021 r.<sup>104</sup> i I półrocze 2022 r. – zysk brutto/netto odpowiednio w wysokości: 11,2 tys. zł, 89,5 tys. zł i 112,9 tys. zł.

Główną przyczyną strat w poszczególnych latach był spadek przeładunków, liczby pasażerów, w tym spadek opłat portowych, a głównym obciążeniem kosztowym dla spółki był podatek od nieruchomości, z którego port nie był zwolniony. Na osiągnięcie przez ZPME zysku brutto za lata 2020-2022 (I półrocze) wpłynęły przede wszystkim, wyższe niż w pozostałych latach objętych kontrolą, inne przychody operacyjne w łącznej kwocie wynoszącej za ten okres 707,8 tys. zł, w tym: 203 tys. zł w 2020 r., 300,7 tys. zł w 2021 r. i 204,1 tys. zł w I półroczu 2022 r. Były to głównie przychody z tytułu otrzymanego dofinansowania do realizacji projektu SBTL (w latach 2020 – I półrocze 2022 r. ogółem 434,5 tys. zł, w tym 145 tys. zł w 2020 r., 170,5 tys. zł w 2021 r. i 119 tys. zł w I półroczu 2022 r.) oraz przychody z tytułu umorzenia, na wniosek Spółki, podatku od nieruchomości wraz z odsetkami (w ww. okresie łącznie 214,5 tys. zł, w tym 129,6 tys. zł w 2021 r. i 84,9 tys. zł w I półroczu 2022 r.).

**Roboty budowlane w ramach Programu Wieloletniego jedną z przyczyn wzrostu przeładunków**

Średnioroczne wyniki przeładunkowe w latach 2016-2021 wyniosły 108,9 tys. ton. Niższe wielkości przeładunków, w porównaniu do roku poprzedniego, wystąpiły w 2017 r. (o 40,4 tys. ton, tj. niższe o 29%), 2019 r. (26,6 tys. ton i 23%) i 2020 r. (4,8 tys. ton i 5,4%). Wynikało to głównie z pogarszającej się sytuacji geopolitycznej, wzrostu kursu euro i dolara, spadku kursu rosyjskiego rubla (niższy eksport), a przede wszystkim z wzajemnych z Rosją sankcji gospodarczych i certyfikacji produktów budowlanych eksportowanych do Rosji. Objęto nimi m.in. import węgla, ze względu na wspieranie polskiego górnictwa, a w 2019 r. strona rosyjska wprowadziła zaporowe cło na import polskiego cukru, który stanowił największą masę transportową w poprzednim okresie.

Natomiast wzrost w 2021 r. o 48% (o 40,6 tys. ton) przeładunków w stosunku do roku poprzedniego związany był głównie z podpisaniem umów na transport nowego towaru (torfu) oraz z transportem kamienia hydrotechnicznego przeznaczonego pod budowę sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym w ramach Programu Wieloletniego.

<sup>104</sup> Za I półrocze 2021 r. zysk brutto/netto wyniósł 88,7 tys. zł.

## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

<b>Dane identyfikacyjne kontroli</b>	Kontrola nr D/22/506/KIN „Planowanie i realizacja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.
<b>Cel główny kontroli</b>	Dokonanie oceny działalności organów administracji morskiej (ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) oraz Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. w zakresie prawidłowości realizacji zadań związanych z programem wieloletnim pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.
<b>Cele szczegółowe</b>	<p>Ocena działalności ministra właściwego ds. gospodarki morskiej podejmowanych w zakresie przygotowania Programu Wieloletniego.</p> <p>Ocena działalności ministra właściwego ds. gospodarki morskiej podejmowanych w zakresie monitorowania, nadzoru i ewaluacji działań związanych z realizacją Programu Wieloletniego.</p> <p>Ocena działalności Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w zakresie planowania i przygotowywania zadań wynikających z Programu Wieloletniego.</p> <p>Ocena działalności Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z zakresu realizacji zadań oraz sprawowania nadzoru inwestorskiego nad zadaniami wynikającymi z Programu Wieloletniego.</p> <p>Ocena działalności Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w zakresie wywiązywania się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych dotyczących realizacji Programu Wieloletniego.</p> <p>Ocena działalności Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. w zakresie planowania i realizacji rozwoju portu morskiego w Elblągu w celu wykorzystania efektów inwestycyjnych Programu Wieloletniego.</p>
<b>Zakres podmiotowy i okres przeprowadzenia kontroli</b>	Kontrolą objęto trzy jednostki, tj.: Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Morski w Gdyni oraz Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. Czynności kontrolne w ww. jednostkach trwały od 11 października 2022 r. do 28 kwietnia 2023 r.
<b>Kryteria kontroli</b>	W Ministerstwie Infrastruktury i Urzędzie Morskim w Gdyni kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast w Zarządzie Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. – na podstawie art. 2 ust. 2 tejże ustawy, z punktu widzenia kryteriów: legalności, gospodarności i celowości.
<b>Okres objęty kontrolą</b>	Kontrolą objęto lata 2016 – 2023 (do 28 kwietnia), przy czym w toku kontroli wykorzystane zostały również dokumenty sporządzone przed 2016 r., w przypadku gdy miały one związek z przedmiotem kontroli.
<b>Finansowe i sprawozdawcze rezultaty kontroli</b>	Finansowe i sprawozdawcze rezultaty kontroli wyniosły łącznie 381 218,9 tys. zł.
<b>Pozostałe informacje – wnioski pokontrolne</b>	<p>Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowane zostały wystąpienia pokontrolne, w których – z uwagi na ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości – sformułowanych zostało łącznie 21 wniosków pokontrolnych.</p> <p>W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Infrastruktury NIK wnioskuje o:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Wprowadzenie w Ministerstwie mechanizmów kontroli zarządczej, których wdrożenie – w przypadku programów inwestycyjnych nadzorowanych przez Ministra – zapewni: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) uzyskanie przez Ministra, przed uchwaleniem każdego z nich, wiedzy o rzetelności zawartych w nim danych określających jego zakres rzeczowy i finansowy oraz planowany czas jego realizacji,</li> </ol> </li> </ol>

- b) ich realizację zgodnie z założeniami określonymi w dokumentach wprowadzających te programy.
- 2) Zweryfikowanie aktualnie obowiązującego harmonogramu realizacji Programu w zakresie pogłębienia rzeki Elbląg i zainicjowanie jego dostosowania do terminów przebudowy infrastruktury na terenie portu Elbląg do obsługi statków o zanurzeniu  $T \leq 4$  m.
  - 3) Wyegzekwowanie wymogu sporządzania przez Dyrektora Urzędu co najmniej raz w roku „Sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych, których obowiązek tworzenia wynikał z uchwały 57/2016.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Urzędu Morskiego NIK wnioskuje o:

- 1) Wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających skuteczny nadzór nad terminowością, efektywnością i ciągłością realizacji zadań inwestycyjnych objętych harmonogramem rzeczowo – finansowym Programu Wieloletniego.
- 2) Zawieranie umów związanych z realizacją Programu Wieloletniego, w tym zaciąganie zobowiązań na ich sfinansowanie wyłącznie na okres przewidziany w harmonogramie rzeczowo – finansowym.
- 3) Zaciąganie zobowiązań na realizację Programu Wieloletniego w granicach jego całkowitej wartości określonej przez Radę Ministrów.
- 4) Inicjowanie procedury aktualizacji Programu Wieloletniego niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie.
- 5) Zorganizowanie pracy zespołu powołanego w celu przygotowania i realizacji Programu Wieloletniego w sposób umożliwiający sprawowanie rzetelnego nadzoru nad jego działalnością, monitorowanie oraz ocenę realizacji wyznaczonych celów i zadań.
- 6) Dokonywanie wydatków z budżetu Programu Wieloletniego wyłącznie na cele związane z realizacją zadań inwestycyjnych objętych harmonogramem rzeczowo – finansowym, z przestrzeganiem zasad terminowości, celowości i gospodarności.
- 7) Realizację umowy na dostawę pogłębiarki zgodnie z jej warunkami i z uwzględnieniem należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.
- 8) Ograniczenie do niezbędnego minimum przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi na umowy o pracę, a w przypadku zawierania takich umów rzetelny nadzór nad prawidłowością ich realizacji.
- 9) Dokonanie korekty wartości Programu Wieloletniego w związku ze stwierdzonym błędnym ujmowaniem kosztów na koncie 080 (środki trwałe w budowie) oraz rzetelne ewidencjonowanie ponoszonych nakładów.
- 10) Rzetelne sporządzanie planów finansowych Urzędu oraz dokumentacji przetargowych.
- 11) Dokonywanie wydatków na zakupy inwestycyjne wyłącznie w przypadku ujęcia ich w planie finansowym Urzędu oraz prawidłowe klasyfikowanie i ewidencjonowanie wydatków ponoszonych na realizację Programu Wieloletniego.
- 12) Wyegzekwowanie od wykonawcy I fazy robót naprawy usterek stwierdzonych podczas przeglądów gwarancyjnych.
- 13) Uzupełnienie ksiąg obiektów budowlanych i dzienników budowy w zakresie stwierdzonych braków i rzetelne prowadzenie tej dokumentacji.
- 14) Wdrożenie mechanizmów wzmacniających nadzór inwestorski nad realizacją zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim.
- 15) Niezwłoczne zaktualizowanie przepisów określających lokalizację akwenów wchodzących w skład infrastruktury portowej administrowanej przez podmiot zarządzający portem w Elblągu.
- 16) Wykonywanie obowiązku sprawozdawczo – informacyjnego dotyczącego stanu realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej Program Wieloletni oraz przekazywanie tych sprawozdań do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. NIK wnioskuje o:

- 1) Zawarcie w planie rozwoju portu danych dotyczących wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji, wymaganych art. 7 ust. 2b ustawy o portach morskich.
- 2) Podjęcie działań umożliwiających niezwłoczną realizację zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych.

**Pozostałe informacje –  
zgłoszone zastrzeżenia  
do ustaleń kontroli**

Do wystąpień pokontrolnych skierowanych do Ministra Infrastruktury i Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni złożone zostały zastrzeżenia. Uchwałą nr 78/2023 Kolegium NIK z 6 września 2023 r. zastrzeżenia zgłoszone przez Ministra Infrastruktury zostały oddalone w całości. Zastrzeżenia zgłoszone przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, uchwałą nr KPK-KPO.441.119.2023 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z 21 września 2023 r. zostały również oddalone w całości. Dyrektor Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o. nie złożył zastrzeżeń.

**Wykaz jednostek  
kontrolowanych**

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Departament Infrastruktury	Urząd Morski w Gdyni	Wiesław Piotrkowski
3.	Delegatura NIK w Olsztynie	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.	Arkadiusz Zgliński

## 6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności <sup>7/</sup>	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	negatywna	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prowadzenie monitoringu realizacji Inwestycji wg zasad określonych przez Departament Gospodarki Morskiej w Ministerstwie oraz w ramach innych strategii i programów rządowych, w których uwzględnione zostały zadania inwestycyjne objęte Programem Wieloletnim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- przedłożenie Radzie Ministrów projektu Programu Wieloletniego przez Ministra bez posiadania zapewnienia zrealizowania na terenie portu w Elblągu inwestycji pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego na rzece Elbląg;</li> <li>- przedstawienie Radzie Ministrów kolejnych projektów zmian uchwały RM z 2016 r. bez informacji o istotnej zmianie rentowności tej inwestycji wynikającej z blisko 2,5-krotnego wzrostu kosztów, a także zwiększenia zakresu koniecznych do przeprowadzenia prac;</li> <li>- Minister nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej gospodarka morską, czym naruszył art. 69 ust 1 ufp, ponieważ przekazując Dyrektorowi Urzędu w dniu 30 września 2019 r. pismo dotyczące przyjęcia przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwały zwiększającej wartość Programu poinformował m.in.: „Ogólna kwota środków zaplanowana w całym okresie realizacji Programu wynosi 1 987 465 980 zł. (...) W związku z powyższym brak jest</li> </ul>

				<p>jakichkolwiek przeszkód do dalszej realizacji Programu. Proszę przyjąć zapewnienie o dostępności środków finansowych na zaplanowane przedsięwzięcie” i przyczynił się tym samym do zaciągnięcia przez Dyrektora Urzędu zobowiązania z przekroczeniem posiadanego upoważnienia. Skutkowało to naruszeniem przez Dyrektora Urzędu art. 44 ust. 1 ufp., Tym samym Minister nie zapewnił, aby w myśl celów kontroli zarządczej działalność nadzorowanego Urzędu prowadzona była zgodnie z przepisami obowiązującego prawa;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- niewyegzekwowanie od Dyrektora Urzędu obowiązku sprawozdawczego, wynikającego z postanowień uchwały RM z 2016 r.;</li> <li>- utrzymywanie w hrf Programu Wieloletniego zadania polegającego na zakupie pogłębiarki, pomimo wiedzy iż nie będzie ona służyć realizacji jego celów.</li> </ul>
2.	Urząd Morski w Gdyni	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- złożenie wniosków o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, które odpowiadały wymaganiom specustawy;</li> <li>- ponoszenie nakładów na realizację Programu Wieloletniego w limitach kwot ujętych na ten cel w corocznych planach finansowych Urzędu;</li> <li>- terminowa realizacja zadań inwestycyjnych objętych kontraktem na I fazę robót, rzetelny odbiór tych robót oraz uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;</li> <li>- sfinansowania umowy na I fazę robót na zasadach określonych w umowie wykonawczej.;</li> <li>- rzetelna analiza i prognozowanie potrzeb finansowych w zakresie niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim oraz występowanie o te środki do Ministra;</li> <li>- rzetelna i terminowa realizacja - nałożonych przez DGM - obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych dotyczących</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nierzetelne przygotowanie założeń do projektu uchwały ustanawiającej Program Wieloletni, obejmujących okres realizacji i zakres rzeczowo - finansowy Inwestycji. zostały przygotowane w Urzędzie nierzetelnie. Nie uwzględniły one rzeczywistych potrzeb rzeczowo - finansowych przedsięwzięcia, co już na początkowym etapie realizacyjnym spowodowało konieczność znacznego rozszerzenia zakresu rzeczowego Inwestycji, a w konsekwencji relatywnie duże zwiększenie nakładów na ich sfinansowanie oraz wydłużenie czasu realizacji. W rezultacie, w porównaniu z pierwotnymi założeniami, niezbędne nakłady na realizację Programu Wieloletniego wzrosły z 880 mln zł do 2 127,5 mln zł, tj. aż o 1 247,5 mln zł (o 141,8%), a czas jego realizacji wymagał wydłużenia o dwa lata (do końca 2024 r.). Skala tych korekt, które wprowadzono do Programu Wieloletniego, świadczy o braku należytego rozpoznania przez Urząd realnych potrzeb na etapie planowania zadań inwestycyjnych;</li> </ul>

			<p>stanu realizacji Programu Wieloletniego. Nie zawierały one jednakże części informacji wymaganych uchwałą RM z 2016 r.</p>	<p>naruszenie postanowień art. 136 ust. 4 ufp poprzez zaciągnięcie przez Dyrektora Urzędu zobowiązań w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł jego całkowity budżet. Zgodnie z dyspozycją wyżej przywołanej regulacji ustawowej, Dyrektor Urzędu mógł zaciągać zobowiązania wyłącznie do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu.</p> <p>Dyrektor Urzędu niezgodnie z zasadą celowości dokonywania wydatków publicznych, określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zaciągnął zobowiązanie umowne na dostawę pogłębiarki w wysokości 116 468,7 tys. zł, które obciążało budżet Programu Wieloletniego, a także z wydatkował środki przeznaczone na realizację Inwestycji w łącznej kwocie 56 616,7 tys. zł, z tego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) 54 967,5 tys. zł na dostawę pogłębiarki,</li> <li>b) 659,3 tys. zł na podatek od nieruchomości dotyczący gruntów przeznaczonych pod budowę Inwestycji i odsetki od nieterminowej zapłaty tego podatku,</li> <li>c) 153,7 tys. zł na opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki,</li> <li>d) 23,2 tys. zł na odsetki z tytułu nieterminowej zapłaty podatku od nieruchomości, co naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp,</li> <li>e) 813 tys. zł (na podatek od nieruchomości wraz z odsetkami i opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki) niezgodnie z przepisami klasyfikowania poszczególnych rodzajów wydatków;</li> </ul> <p>wydatkowanie w 2018 r. środków na opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki z przekroczeniem planu finansowego Urzędu, ponieważ plan wydatków Programu Wieloletniego na 2018 r. nie przewidywał wydatków na zakupy inwestycyjne (§ 6060). Naruszało to przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 162 pkt 3 ufp, zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot</p>
--	--	--	--	--



				<p>określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem;</p> <p>nierzetelnie sporządzanie dokumentacji dotyczącej zamówień publicznych, bowiem pomimo braku w planach finansowych Urzędu środków w § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) na sfinansowanie zamówienia na dostawę/zakup pogłębiarki, potwierdzano w nich, iż środki w tym zakresie były zabezpieczone w planie finansowym;</p> <p>projekty i plany finansowe Urzędu na lata 2017-2022 sporządzone były nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów, bowiem nie uwzględniano w nich przewidzianych w Programie Wieloletnim i hrf kwot wydatków z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060.;</p> <p>w konsekwencji nieprawidłowego i nierzetelnego zaklasyfikowania wydatków poniesionych przez Urząd w łącznej kwocie 992,2 tys. zł, w trakcie realizacji Inwestycji zostały zawyżone obroty konta 080 (Środki trwałe w budowie), wskazującego wartość Inwestycji, per saldo o 633,8 tys. zł;</p> <p>informacja/wniosek Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego została zgłoszona do Ministra ze znacznym opóźnieniem w relacji do obowiązujących w tym zakresie wymagań proceduralnych. Przyjęte w uchwale RM z 2016 r. rozwiązania organizacyjno-prawne zobowiązywały bowiem Dyrektora Urzędu do przekazywania Ministrowi informacji o konieczności/celowości dokonania aktualizacji niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Ustalenia kontroli wskazują, że okoliczności stanowiące wystarczającą podstawę do zgłoszenia wniosku o aktualizację były znane w Urzędzie pod koniec 2021 r., ponieważ już wtedy różnica pomiędzy wartością Programu</p>
--	--	--	--	--

				<p>Wieloletniego, a kwotą odpowiadającą dotychczas zakontraktowanym wydatkom, nie pozwalającą na zawarcie wszystkich zaplanowanych umów wykonawczych, które były konieczne do zakończenie jego realizacji;</p> <p>nieterminowa realizacja hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. Spośród 161 zadań obejmujących realizację Programu Wieloletniego, w relacji do wymagań wskazanych w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r., 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2 017 dni, natomiast opóźnienie w ich ukończeniu – według stanu na koniec 2022 r. – dotyczyło 159 zadań i sięgało od 2 do 1 843 dni;</p> <p>przekroczenie uprawnień przez Dyrektora Urzędu w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim, w przypadku których okres obowiązywania i finansowania zaciągniętych zobowiązań wykraczał poza termin graniczny jego zakończenia, przypadający – według hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. – na koniec I kwartału 2023 r. W ramach 41 zadań ujętych we wspomnianym hrf Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania obejmujące 134 tytuły wydatków, z których 13 (9,7%) przewidywało umowny okres realizacji, w tym również uwzględniało finansowanie zaciągniętych zobowiązań w łącznej kwocie 104 969,5 tys. zł, na czas wykraczający poza dopuszczalny termin graniczny. Siedem umów obejmowało okresem realizacji 2023 r. od kwietnia do końca roku, pięć 2024 r., a jedna nawet rok 2025;</p> <p>nieterminowy i nierzetelny sposób powołania Zespołu, którego celem było przygotowanie i realizacja Programu Wieloletniego. Zespół został powołany przez Dyrektora Urzędu dopiero 18 października 2019 r., gdy zgodnie z założeniami hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2016 r. powinno to nastąpić w czerwcu 2016 r. Oznaczało to ponad trzyletnią zwłokę w relacji do przyjętych założeń, co</p>
--	--	--	--	--

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- w ocenie NIK miało negatywny wpływ na prawidłowość i terminowość przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje też, że dopiero po ponad sześciu miesiącach od powołania Zespołu jego członkom wskazano zakresy odpowiedzialności;</li> <li>- zorganizowanie pracy Zespołu w sposób utrudniający sprawowanie rzetelnego nadzoru nad jego działalnością oraz wykluczający – z punktu widzenia wymagań standardów kontroli zarządczej – możliwość monitorowania i oceny realizacji wyznaczonych celów i zadań. Zespół nie dokumentował realizacji swoich zadań i efektów pracy, ponieważ w procedurach go powołujących Dyrektor Urzędu nie określił takiego obowiązku. Dyrektor Urzędu nie określił również mierników, a także systemu monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań w celu dokonywania okresowej oceny efektywności pracy Zespołu oraz poszczególnych jego członków;</li> <li>- ustanowienie nieskutecznego systemu kontroli zarządczej;</li> <li>- nie zapewniono należytego nadzoru nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki, ponieważ: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) zaliczkę na budowę pogłębiarki w kwocie 14 203,5 tys. zł wypłacono z naruszeniem postanowień umowy i nie zachowując należytej staranności,</li> <li>b) nie zachowano należytej staranności przyjmując od wykonawcy gwarancję zabezpieczającą zaliczkę na kwotę 14 203,5 tys. zł,</li> <li>c) dopuszczono do rozpoczęcia budowy pogłębiarki mimo, że wykonawca nie posiadał wymaganego na dzień rozpoczęcia budowy ubezpieczenia statku, co naruszało warunki umowy wykonawczej;</li> </ul> </li> <li>- z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego i racjonalnego wydatkowania środków sfinansowano wydatki w łącznej kwocie 288,1 tys. zł, tj.: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) na sfinansowanie 15 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie</li> </ul> </li> </ul>
--	--	--	--	---

				<p>funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umów na I i II fazy robót w łącznej kwocie 257,4 tys. zł, z tego 78,2 tys. zł ze środków Programu Wieloletniego i 179,2 tys. zł z wydatków bieżących Urzędu,</p> <p>b) na sfinansowanie opracowania dokumentacji obejmującej projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża bursztynu w kwocie 30,7 tys. zł;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nierzetelny nadzór nad realizacją 15 ww. umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu. Dopuszczono bowiem do wykonywania zleconych zadań, które pokrywały się z zakresem obowiązków służbowych i przypadły na czas świadczenia obowiązków służbowych wynikający z umowy o pracę w Urzędzie, co naruszało postanowienia umów cywilnoprawnych;</li> <li>- nieskutecznie i nierzetelnie egzekwowanie od wykonawcy I fazy robót naprawy części usterek stwierdzonych podczas I przeglądu gwarancyjnego, które dotyczyły falochronu wschodniego, śluzy i układu drogowego;</li> <li>- założenie, a następnie prowadzenie wszystkich 14 książek obiektów budowlanych, powstałych w wyniku realizacji I fazy robót, z naruszeniem postanowień rozporządzenia o książce obiektu;</li> <li>- nierzetelnie sprawowanie nadzoru inwestorskiego. W związku z realizacją umowy na I fazę robót nie ustanowiono inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej, co było niezgodne z pkt 10.5 decyzji nr 1 zriwd/2019;</li> <li>- nierzetelne i nieskuteczne sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad prowadzeniem wszystkich 11 dzienników budowy, w których dokumentowano realizację umowy na I fazę robót, z naruszeniem rozporządzenia w sprawie dziennika budowy;</li> </ul>
--	--	--	--	--

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- dopuszczenie do dokonania odbioru części robót budowlanych, zrealizowanych w ramach I fazy robót, przez osobę nieuprawnioną. Pracownik Urzędu posiadający uprawnienia konstrukcyjno - budowlane o specjalności hydrotechnicznej dokonał odbioru robót z zakresu branży drogowej;</li> <li>- niezaktualizowanie przepisów określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury za którą odpowiedzialność ponosi podmiot zarządzający portem w Elblągu, w związku z decyzją o rozszerzeniu . infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o dwukilometrowy odcinek toru wodnego na rzece Elbląg;</li> <li>- brak realizacji obowiązku, dotyczącego corocznego sporządzania sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych w uchwale RM z 2016 r. i raportowania w tym zakresie do Ministra, co ograniczyło możliwości sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją Inwestycji.</li> </ul>
3.	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opracowanie strategii rozwoju portu;</li> <li>- należyty stan techniczny infrastruktury portowej;</li> <li>- rzetelne dokumentowanie wyników okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych;</li> <li>- systematyczne monitorowanie i utrzymywanie wymaganej głębokości akwenów portowych;</li> <li>- cykliczna poprawa sytuacji finansowej ZPME.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- w zaktualizowanej w 2019 r. strategii/planie rozwoju portu morskiego w Elblągu nie zawarto wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji, a więc danych wymaganych art. 7 ust. 2b ustawy o portach morskich;</li> <li>- do 23 października 2022 r. strategia rozwoju portu morskiego w Elblągu, będąca dokumentem obowiązującym jako plan rozwoju portu, nie została opublikowana w BIP ZPME, do czego od 17 września 2019 r. zobowiązywał art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich;</li> <li>- według stanu na 3 listopada 2022 r. ZPME nie wykonał w wyznaczonym terminie 27 spośród 39 zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego trzech obiektów budowlanych będących nabrzeżami portowymi, przeprowadzanych w okresie objętym kontrolą NIK, co naruszało art. 61 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.</li> </ul>

\* / pozytywna / negatywna / w formie opisowej

## 6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

### Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

#### 1. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Program wieloletni pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” został przyjęty uchwałą Nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia tego programu. (niepublikowana).

Jednocześnie w ww. uchwale nadzór nad realizacją Programu został powierzony ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Uchwała określała ponadto, że:

- Program będzie finansowany ze środków budżetu państwa, a ogólną kwotę środków na ten cel w całym okresie realizacji określono na 880 mln zł,
- Wykonawcą Programu będzie Urząd Morski w Gdyni,
- Program będzie realizowany w latach 2016-2022, z zapewnieniem finansowania w latach 2017-2022.

Załącznikiem do Uchwały Nr 57/2016 jest harmonogram rzeczowo-finansowy. Wymieniono w nim trzy etapy zawierające łącznie 47 pozycji, które obejmują zadania do realizacji i rezerwy. W Programie wskazano cele o charakterze zasadniczym oraz cele szczegółowe. Jako cele główne wskazano zapewnienie bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienie wzrostu społeczno-gospodarczego. Natomiast cele szczegółowe związane były z transportem m.in. z umożliwieniem transportu morskiego pomiędzy portami Unii Europejskiej w granicach terytorium podlegającego polskiej suwerenności, rozwojem efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych w transporcie średniodystansowym czy odciążeniem trasy S-7. W Programie przyjęto założenie, że ocena stopnia realizacji tego rodzaju celów i korzyści ekonomicznych płynących ze składających się na Program działań zostanie dokonana po upływie 5 lat od zakończenia realizacji programu.

Uchwała Nr 57/2016 przewidywała, że w uzasadnionych przypadkach Program może ulec aktualizacji, polegającej w szczególności na weryfikacji zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych i wynikających z tego kosztów (w tym z uwagi na wybór optymalnej lokalizacji inwestycji). Weryfikacje te powinny uwzględniać czynniki ryzyka, ze znaczącym wzrostem cen na materiały budowlane, cen usług, koniecznością przeprowadzania prac nieuwzględnionych na etapie planowania, jak również skutki realizacji kolejnych faz projektu (np. okres trwania procedur przetargowych lub podpisywania umów z wykonawcami). Informacje o konieczności dokonania aktualizacji Programu Wykonawca miał przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Informacje o celowości dokonania aktualizacji Programu Wykonawca był zobowiązany przekazać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej w trakcie przygotowywania projektu budżetu na kolejny rok.

Program został włączony do dokumentów o charakterze strategicznym, które zostały opracowane po przyjęciu uchwały Nr 57/2016, tj.:

1. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) przyjętej uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.),
2. Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku (PRPM) przyjętego uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą "Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku".

Zmiana uchwały Nr 57/2016 nastąpiła po przyjęciu uchwały Rady Ministrów Nr 170/2020 z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej

łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. (Uchwała niepublikowana, weszła w życie z dniem podjęcia.).

Zmiany dotyczyły:

- okresu realizacji – określono, że będzie realizowany w latach 2016-2023, z zapewnieniem finansowania w latach 2017-2023”,
- wartości i zakresu rzeczowego Programu – określono, że ogólna kwota środków w całym okresie realizacji Programu wyniesie 1 984 051,5 tys. zł, tj. o ponad 125%,
- Harmonogramu Finansowego i Rzeczowo-Finansowego uwzględniającego ww. zmiany w zakresie finansowym i okresu realizacji (harmonogram przewidywał działania w ramach Programu do I kwartału 2023 r.).

W załączniku Nr 10 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 12 lutego 2020 r.<sup>105</sup> pn. „Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym” zwiększono koszty całkowite inwestycji z 880 000 tys. zł na 1 987 466 tys. zł.

Obecnie inwestycja jest w trakcie realizacji. Jej koszty finansowane są ze środków publicznych pochodzących wyłącznie z budżetu państwa.

## 2. Analiza stanu prawnego

**Regulacje szczególne dotyczące kontrolowanej inwestycji**

Zasady przygotowania, realizacji i finansowania inwestycji w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wymaganych ze względu na istotny interes bezpieczeństwa państwa określa ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską<sup>106</sup>. Ustawa wskazuje również organy właściwe w tych sprawach (art. 1, dalej: specustawa).

Ustawa definiuje pojęcie infrastruktury dostępowej, która obejmuje: instalacje, urządzenia i obiekty niezbędne do wybudowania i funkcjonowania drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (art. 1 ust. 2 pkt 1); określa również pojęcie inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej, którymi są: roboty, dostawy lub usługi związane z przygotowaniem i realizacją budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (art. 1 ust. 2 pkt 2). Roboty, dostawy i usługi obejmują:

- a) budowę toru podejściowego od strony morza wraz z oznakowaniem nawigacyjnym,
- b) budowę awanportu od strony Zatoki Gdańskiej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym falochronów, nabrzeży i stanowisk dalbowych,
- c) budowę kanału, w tym śluz, nabrzeży postojowych, stanowisk wyczekiwania i obudów brzegów kanału,
- d) budowę awanportu od strony Zalewu Wiślanego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w tym falochronów, nabrzeży i stanowisk dalbowych<sup>107</sup>,
- e) budowę nowego i pogłębienie istniejącego toru wodnego na Zalewie Wiślanym i rzece Elbląg wraz z wymaganymi korektami geometrii toru oraz oznakowanie nawigacyjne,
- f) budowę dróg publicznych i innych dróg lub przebudowę dróg publicznych i innych dróg kolidujących z drogą wodną wraz z niezbędnymi drogowymi obiektami inżynierskimi,
- g) budowę lub przebudowę infrastruktury związanej z nadzorem nad bezpieczeństwem ruchu morskiego oraz ochroną środowiska morskiego,
- h) realizację robót lub działań związanych z zapobieganiem negatywnemu oddziaływaniu na środowisko i ograniczeniem go lub z kompensacją przyrodniczą,

<sup>105</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 571.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1644.

<sup>107</sup> Dalba – gruby pal (wiązka pali lub rura) wbity w dno akwenu i wystający ponad powierzchnię wody, wykorzystywany w różnych celach, np. do cumowania lub jako osłona brzegów kanału.



- i) budowę lub przebudowę umocnień brzegowych i budowli hydrotechnicznych wraz z przylegającą infrastrukturą, regulację skarp brzegowych oraz inne roboty budowlane związane z ochroną brzegu,
- j) rozpoznanie i usuwanie z obszaru inwestycji przedmiotów niebezpiecznych, w szczególności niewybuchów,
- k) budowę lub przebudowę uzbrojenia terenu,
- l) budowę sztucznych wysp na Zalewie Wiślanym wraz z przystaniami refulacyjnymi<sup>108</sup> oraz budowę nowych lub rozbudowę istniejących pól refulacyjnych.

Ww. roboty budowlane, dostawy, usługi należy rozumieć jako roboty budowlane, dostawy i usługi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (art. 1 ust. 5)<sup>109</sup>.

Inwestorem inwestycji w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską jest Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni (art. 1 ust. 2 pkt 3). Inwestycje w zakresie infrastruktury dostępowej są celami publicznymi w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>110</sup> i są finansowane z budżetu państwa lub z innych źródeł (art. 2).

Specustawa, w rozdziale 2, szczegółowo reguluje postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych dotyczące infrastruktury dostępowej. I tak, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej wydaje na wniosek inwestora Wojewoda Pomorski (art. 3 ust. 1).

Nabywanie tytułu prawnego do nieruchomości i realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej unormowane zostało w rozdziale 3 specustawy. Decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej zatwierdza się podział nieruchomości (art. 19 ust. 1). Z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej stała się ostateczna, ustanawia się nieodpłatny trwały zarząd nieruchomości na czas nieoznaczony na rzecz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (art. 19 ust. 6). Decyzja ta uprawnia inwestora do dysponowania nieruchomościami, o których mowa w art. 19 ust. 3 i 10 oraz w art. 23 ust. 1, na cele budowlane (art. 20).

#### Prawo budowlane

W sprawach o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej i o wydanie pozwolenia na użytkowanie w zakresie nieuregulowanym w specustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>111</sup>, z wyłączeniem art. 28 ust. 2 tej ustawy (art. 7 ust. 2 specustawy)<sup>112</sup>.

Dla każdego obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę albo zgłoszenia prowadzi się odrębnie dziennik budowy (art. 47b ustawy Prawo budowlane). Stanowi on urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót. Rejestrowanie odbywa się w formie wpisów (art. 47a ustawy Prawo budowlane).

Szczegółowy sposób wydawania i prowadzenia dziennika budowy w postaci papierowej i elektronicznej, w tym dokonywania wpisów, format dziennika budowy w postaci papierowej oraz szczegółowy sposób uwierzytelniania i autoryzacji w systemie Elektroniczny Dziennik Budowy określa

<sup>108</sup> Refulacja – prace mające na celu poszerzenie oraz ochronę plaży, terenów brzegowych, wysp, portów i torów podejściowych itp.

<sup>109</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.

<sup>110</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

<sup>111</sup> Dz.U.2023 r. poz. 682 ze zm.

<sup>112</sup> Art. 28 ust.2 Prawa budowlanego stanowi, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy<sup>113</sup>.

Zgodnie z art. 60c ustawy Prawo budowlane właściciel lub zarządca obiektu budowlanego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie - w przypadku obiektu budowlanego, do którego użytkowania jest wymagana decyzja o pozwoleniu na użytkowanie, zakłada książkę obiektu budowlanego.

Książka obiektu budowlanego jest dokumentem przeznaczonym do dokonywania wpisów w zakresie:

- informacji o obiekcie budowlanym;
- imienia i nazwiska albo nazwy, adresu zamieszkania lub siedziby oraz e-maila właściciela lub zarządcy;
- kontroli, o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy;
- ekspertyz i opinii technicznych dotyczących obiektu budowlanego oraz imion i nazwisk osób, przez które zostały sporządzone;
- przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, oraz imion i nazwisk osób, które dokonały tych czynności;
- robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, a wykonywanych po oddaniu do użytkowania;
- katastrof budowlanych dotyczących obiektu budowlanego;
- decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, dotyczących obiektu budowlanego (art. 60a ustawy Prawo budowlane).

Szczegółowy sposób prowadzenia książki obiektu budowlanego w postaci papierowej i elektronicznej, w tym dokonywania wpisów oraz szczegółowy sposób uwierzytelniania i autoryzacji w systemie Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (c-KOB) określa rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego<sup>114</sup>.

Właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, który stanowi, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1-7 (art. 61 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

#### Zamówienia publiczne

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie ustawy regulujące udzielanie zamówień publicznych. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>115</sup> - miała ona zastosowanie do udzielania zamówień publicznych, m. in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1). Ustawa ta utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 roku na podstawie art. 89 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych<sup>116</sup>.

Obecnie obowiązują przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych<sup>117</sup>, mających zastosowanie do m. in. do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych przez zamawiających publicznych (art. 2 ust. 1 pkt 1).

<sup>113</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 45.

<sup>114</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2778.

<sup>115</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>116</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2020.

<sup>117</sup> Dz.U. z 2023 r. poz.1605.

Wydatkowanie  
środków publicznych

Umowy związane z realizacją inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej mogą być zawierane na okres dłuższy niż 4 lata (art. 29 ust. 1 specustawy).

Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>118</sup> wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
  - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
  - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu (art. 136 ust. 4 ufp).

Realizacja inwestycji w ramach Programu Wieloletniego związana jest z zakupem gruntów pod inwestycję, co powoduje, konieczność opłacenia podatku od nieruchomości wynikającego z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>119</sup>.

Wydatki dotyczące podatku od nieruchomości powinny być sklasyfikowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>120</sup>. Wydatki te należą do grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych, podatek od nieruchomości powinien być sklasyfikowany w § 4480, a do ewidencjonowania odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat służy § 4570<sup>121</sup>.

Koszty dotyczące podatku i odsetek powinny być zaewidencjonowane wg zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>122</sup>.

Sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r.<sup>123</sup> Rozporządzenie ustala sposób i tryb sporządzania planów finansowych; sposób dokonywania zmian w planach finansowych jednostek budżetowych oraz zatwierdzania tych zmian; tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych oraz sposób ustalania nadwyżki środków obrotowych w samorządowych zakładach budżetowych.

Ustawa o finansach publicznych określa również zasady kontroli zarządczej oraz koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; skuteczności i efektywności działania;

<sup>118</sup> Dz. U. z 2023 r. poz.1270 ze zm.

<sup>119</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

<sup>120</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

<sup>121</sup> Załącznik nr 4 do rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej.

<sup>122</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>123</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.1718.

wiarygodności sprawozdań; ochrony zasobów; przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem (art. 68).

Ufp w art. 69 ust. 1 określa organy właściwe zapewniające funkcjonowanie kontroli zarządczej. I tak, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków:

- ministra kierującego działem administracji rządowej, z zastrzeżeniem ust. 2;
- wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego;
- oraz kierownika jednostki.

Minister kierujący działem sporządza, do końca listopada każdego roku, plan działalności na rok następujący dla kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Plan działalności zawiera w szczególności określenie celów w ramach poszczególnych zadań budżetowych wraz ze wskazaniem podzadań służących osiągnięciu celów oraz mierniki określające stopień realizacji celu i ich planowane wartości. Minister kierujący działem sporządza do końca kwietnia każdego roku sprawozdanie z wykonania planu działalności oraz składa oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej (art. 70 ust. 1-3 ufp).

Stosownie do treści art. 71 ufp do zadań Ministra Finansów w zakresie koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych należy w szczególności: upowszechnianie standardów, o których mowa w art. 69 ust. 3 ufp<sup>124</sup>; wydawanie wytycznych; współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami oraz współpraca z komitetami audytu, o których mowa w art. 288 ufp<sup>125</sup>.

Gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Przepisu tego nie stosuje się do środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za informację niejawną na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych (art. 33 ufp).

#### Naruszenie dyscypliny finansów publicznych

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>126</sup> określa zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. I tak, odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają, z zastrzeżeniem art. 4a<sup>127</sup>:

- osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów;
- kierownicy jednostek sektora finansów publicznych;
- pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte

<sup>124</sup> Minister Finansów określa w formie komunikatu i ogłasza, w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów, standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zgodne z międzynarodowymi standardami.

<sup>125</sup> Minister kierujący działem powołuje, w drodze zarządzenia, komitet audytu. Przepisu tego nie stosuje się do działów administracji rządowej, w których nie występują jednostki w dziale. Dla działów administracji rządowej kierowanych przez jednego ministra można utworzyć wspólny komitet audytu. Celem komitetu audytu jest doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego.

<sup>126</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

<sup>127</sup> Art. 4a określa zakres podmiotowy odpowiedzialności za nieprawidłowości w gospodarowaniu środkami unijnymi lub zagranicznymi.

wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, z zastrzeżeniem ust. 2;

- osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami (art. 4 ust. 1 omawiane ustawy).

W przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 17 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych<sup>128</sup>, osoba obowiązana lub upoważniona do działania w imieniu podmiotu publicznego lub prywatnego, który oferuje pomocnicze działania zakupowe na rynku, któremu kierownik zamawiającego powierzył przygotowanie lub przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub przeprowadzenie konkursu, podlega odpowiedzialności za to naruszenie, jeżeli zamawiający jest jednostką sektora finansów publicznych lub udzielane zamówienie publiczne lub konkurs są finansowane ze środków publicznych (art. 4 ust. 2 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych).

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie zmiany w budżecie lub planie, stanowiącym podstawę gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych, bez upoważnienia albo z przekroczeniem zakresu upoważnienia (art. 10 omawianej ustawy).

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków. Jednakże, nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych dokonanie wydatku ze środków publicznych na podstawie wiążącej ugody (art. 11 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych).

#### Administracja morska

Organy administracji morskiej i ich kompetencje określa ustawa dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej<sup>129</sup>.

Organami administracji morskiej są: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - jako naczelny organ administracji morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich - jako terenowe organy administracji morskiej.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w ww. ustawie oraz w przepisach odrębnych (art. 38 ustawy o administracji morskiej).

Dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, a powołuje go i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Zastępców dyrektora urzędu morskiego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej na wniosek dyrektora urzędu morskiego (art. 39 ust. 1 i 2 ww. ustawy).

Urzędy morskie tworzy i znosi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej po zasięgnięciu opinii właściwych wojewodów, w drodze rozporządzenia, określa terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów morskich i siedziby urzędów. Organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (art. 40 omawianej ustawy).

Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o administracji morskiej do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej

<sup>128</sup> Przepis ten określa przedmiotowy zakres odpowiedzialności za naruszenia w zakresie zamówień publicznych.

<sup>129</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 960 ze zm.

związane z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym niniejszą ustawą i innymi ustawami.

W szczególności do organów administracji morskiej należą m. in. sprawy:

- bezpieczeństwa żeglugi morskiej;
- ochrony portów morskich i żeglugi morskiej, w tym związane z wykonywaniem zadań obronnych oraz zadań o charakterze niemilitarnym, w szczególności zapobieganie aktom terroru oraz likwidacji skutków zaistniałych zdarzeń;
- korzystania z dróg morskich oraz portów i przystani morskich;
- budowy i utrzymania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich, z wyłączeniem infrastruktury dostępu służącej wyłącznie na użytek morskich portów wojennych, o których mowa w art. 45 ust. 2a ustawy;
- zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej i przystaniami morskimi w przypadku, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>130</sup>, w tym ochrona brzegów morskich w przystaniach plażowych w rozumieniu art. 2 pkt 2a tej ustawy, w przypadku których dyrektor urzędu morskiego wykonuje zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego.

Dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach.

Z zastrzeżeniem art. 48 przepisy, o których mowa w ust. 1, są wydawane w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym właściwym ze względu na terytorialny zakres obowiązywania tego zarządzenia, a wchodzi w życie po upływie czternastu dni od daty jego ogłoszenia, chyba że określa inny termin albo termin taki wynika z ustawy, na podstawie której zostało ono wydane (art. 47 ustawy o administracji morskiej).

#### Zarządzanie portami morskimi

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>131</sup> określa zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie (art. 1 ust. 1 ustawy o portach morskich).

W art. 2 pkt 4 tej ustawy zdefiniowano pojęcie infrastruktura portowa, przez co rozumie się znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań. Natomiast w art. 2 pkt. 6 zawiera definicję infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich, tj. prowadzących do portu lub przystani morskiej oraz położonych w granicach portu lub przystani morskiej torów wodnych, wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 własność akwenów portowych, własność infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu. Na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o portach morskich Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zobowiązany został do określenia w akcie prawa miejscowego:

- 1) obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do każdego portu innego niż określony w ust. 2 ustawy o portach morskich i do przystani morskich,
- 2) akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż określony w ust. 2 ustawy o portach morskich i przystani

<sup>130</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1624 oraz z 2023 r. poz. 261.

<sup>131</sup> Dz.U. z 2022 r. poz.1624.

morskich, uwzględniając usytuowanie obiektów, urządzeń i instalacji oraz ich rodzaj, liczbę lub wymiary.

Zgodnie z ww. ustawą (art. 7 ust. 1), przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego obejmuje, w szczególności:

- zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową;
- prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu;
- budowę, rozbudowę, utrzymywanie i modernizację infrastruktury portowej;
- pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu;
- świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej;
- zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania;
- koordynację korzystania z infrastruktury portowej, z wyjątkiem kompetencji administracji morskiej;
- działania zmierzające do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej w porcie oraz promocję takiej działalności.

W ramach działalności, związanej z prognozowaniem, programowaniem i planowaniem rozwoju portu, podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu publikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego. Plan ten jest sporządzany na okres nie krótszy niż 5 lat i zawiera co najmniej informację dotyczącą zakładanego rozwoju portu wraz ze wskazaniem planowanych inwestycji oraz źródeł ich finansowania oraz zakładane maksymalne parametry statków obsługiwanych przez port (zanurzenie, długość, szerokość), wielkości potencjału przeładunkowego wyrażone odpowiednio w tonach lub TEU, w tym wyładunku ryb, oraz wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów (art. 7 ust. 2a i art. 7 ust. 2b).

### 6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

---

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1644).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.). Utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 roku na podstawie art. 89 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2020).
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. (Dz. U. z 2020 r. poz. 513 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
8. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych deklaracji na podatek od nieruchomości. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1104).
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718).
11. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. (Dz. U. z 2023 r. poz. 960).
12. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich. (Dz. U. z 2023 r. poz. 1796).
13. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. prawo budowlane. (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego. Dz. U. z 2003 r. poz. 1134. Uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 33 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 sierpnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2778).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. (Dz. U. z 2018 r. poz. 963). Uchylone z dniem 19 września 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 28 i art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2020 r. poz. 471). Od dnia 19 września 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dziennika budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 686), uchylone z dniem 27 stycznia 2023 r., na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Od dnia 27 stycznia 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy. (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1718).
17. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1796).
18. Uchwała nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego - (niepublikowana).
19. Uchwała nr 170/2020 Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego – (niepublikowana).



20. Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe”. Dz. Urz. MRiF z dnia 29 maja 2017 r. poz. 105.
21. Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego W Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3960)
22. Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego W Gdyni z dnia 1 października 2020 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4114)
23. Zarządzenie Nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego z dnia 15 lipca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. U. Woj. Pomorskiego nr 79, poz. 1593)

#### 6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

---

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Przewodniczący Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
9. Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych Sejmu RP
10. Przewodniczący Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej Sejmu RP
11. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
12. Przewodniczący Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Obrony Narodowej
16. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
17. Wiceprezes Rady Ministrów
18. Minister Finansów
19. Minister Infrastruktury
20. Minister Obrony Narodowej
21. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
22. Wojewoda Pomorski
23. Wojewoda Warmińsko-Mazurski
24. Marszałek Województwa Pomorskiego
25. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

## 6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

---

## 6.6.OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA