



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KIN.411.003.01.2022

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. T. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/22/506 – Planowanie i realizacja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chalubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 16 listopada 2015 r. ¹ W okresie objętym kontrolą sprawy działu gospodarka morską pozostawały w kompetencji Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej [dalej: Ministerstwo GMIŻŚ] i kierowanego przez niego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ² . Funkcję Ministra gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej od 16 listopada 2015 r. do 6 października 2020 r. pełnił Pan Marek Gróbarczyk. Natomiast od 6 października 2020 r. do dnia zakończenia kontroli sprawy działu przeszły w zakres kompetencji Ministra Infrastruktury (z tym dniem kierowane przez Ministra Ministerstwo Infrastruktury [dalej: MI] uległo przekształceniu polegającym na włączeniu w jego strukturę komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działów żegluga śródlądowa, gospodarka morską i rybołówstwo oraz pracowników obsługujących sprawy tych działów z dotychczasowego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ³ . Ilekcio w niniejszym wystąpieniu mowa o Ministrze lub ministrze właściwym do spraw gospodarki morskiej, w odniesieniu do działań wykonanych do 6 października 2020 r. będzie się to odnosiło do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a działań wykonanych po tej dacie do Ministra Infrastruktury.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. 2. Monitorowanie, nadzorowanie i ewaluacja działań związanych z realizacją programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 - do dnia zakończenia czynności kontrolnych ⁴ . Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, które nastąpiły w okresach wcześniejszych, a miały wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontroler	Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/75/2022 z 3 października 2022 r.

(akta kontroli str.1)

¹ Do 9 stycznia 2018 pełnił funkcję Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz.U.2015.2078). Uchylone z dniem 6 października 2020 r.

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U. z 2020 r., poz. 1733).

⁴ Tj. do dnia 28 kwietnia 2023 r.

⁵ Dz.U. z 2022 r., poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania ministra właściwego w sprawach gospodarki morskiej w zakresie przygotowania uchwały 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. [dalej: uchwała 57/2016] w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” [dalej: Program], procedowania zmian tej uchwały, jak również nadzoru Ministra nad realizacją Programu przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni [dalej: Dyrektor UMG]. Ocena ta nie dotyczy zasadności realizacji inwestycji, w szczególności w kontekście jej wpływu na bezpieczeństwo Państwa.

Nawet w przypadku pełnej realizacji zadań ujętych w Programie przyjętym uchwałą nr 57/2016 nie było możliwe osiągnięcie zakładanych w nim rezultatów społeczno-ekonomicznych w przewidzianych terminach. Przedłożenie Radzie Ministrów projektu Programu przez Ministra bez posiadania zapewnienia zrealizowania na terenie Portu inwestycji pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego na rzece Elbląg było działaniem niecelowym. Porozumienia w tym zakresie Minister nie uzyskał również do czasu zakończenia kontroli. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie posiadał informacji czy i w jakim terminie na terenie portu w Elblągu zostaną przeprowadzone inwestycje, od których zależało osiągnięcie celów Programu. Niedostosowanie parametrów portu w Elblągu będzie skutkowało powstaniem sytuacji, w której po infrastrukturze zapewniającej dostęp do portu⁷ będą mogły pływać statki o długości $L \leq 100$ m, szerokości $B \leq 20$ m, zanurzeniu $T \leq 4$ m (parametry określone w studium wykonalności⁸ [dalej: SW]), które jednak nie będą mogły wpłynąć do portu w Elblągu. Wchodząca w skład portu infrastruktura jest bowiem dostosowana do przyjmowania jednostek, których długość nie może przekraczać 85 m, a zanurzenie 2 m⁹. W sytuacji nieprzeprowadzenia inwestycji dostosowujących parametry portu do określonych w Programie, wydatki na budowę infrastruktury zapewniającej dostęp do portu Elbląg w zakresie wykraczającym poza warunki istniejące w porcie, NIK uznaje obecnie za niegospodarne, ponieważ Skarb Państwa do czasu wykonania inwestycji na terenie portu będzie ponosił nieuzasadnione koszty utrzymania drogi wodnej po której i tak nie będą mogły pływać statki o parametrach planowanych w SW. W konsekwencji ww. nieprawidłowości, nie będzie również możliwe uzyskanie poziomu minimalnego progu społeczno-ekonomicznej stopy zwrotu przedsięwzięcia określonego w analizach społeczno-ekonomicznych przeprowadzonych przed przyjęciem uchwały 57/2016, ponieważ nie zapewniono możliwości wpływania do portu Elbląg statków o parametrach przyjętych w studium wykonalności (w związku z tym nie będzie możliwości przewiezienia zakładanej masy towarów) i wzrosły o ponad 140% ostateczne koszty inwestycyjne Programu. Opierając się na danych zamieszczanych w analizach ekonomicznych zawartych w studium wykonalności

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ O której mowa w zarządzeniu 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, Dz. Urz. Woj. Warmińsko Mazurskiego poz. 3041) i zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni 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.

⁸ Zgodnie z tym dokumentem, jednostki zawijające do portów nad Zalewem Wiślanym mogą charakteryzować się następującymi maksymalnymi wymiarami podanymi przez Zarząd Portu Morskiego Elbląg: Długość $L \leq 100$ m, Szerokość $B \leq 20$ m, Zanurzenie $T \leq 4$ m.

⁹ Zgodnie z § 136 ust. 1 Zarządzenia nr 9 Dyrektora UM w Gdyni z dnia 16 lipca 2018 r., wielkość statków wchodzących do portu Elbląg nie może przekraczać 85 m długości i 2 m zanurzenia. Podana wielkość zanurzenia odnosi się do średniego stanu wody i może ulec czasowym ograniczeniom (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 2832).

jedynie koszty Programu do kwoty ok 1 056 000 tys. zł¹⁰ mogłyby zostać uznane za uzasadnione rachunkiem opłacalności i to tylko w sytuacji wpływania do Portu jednostek o parametrach przyjętych w SW. Pomimo tak istotnego wzrostu kosztów inwestycji, Minister nie sporządził, ani nie zobowiązał Dyrektora UM do aktualizacji analiz społeczno-ekonomicznych. W wyniku tego Rada Ministrów w trakcie nowelizacji uchwały 57/2016 prowadzonej w 2019 i 2020 r. nie posiadała informacji odnośnie efektywności realizacji inwestycji. Nieprzeprowadzenie tych analiz uzasadniano zmianą celu realizacji Programu na istotny interes bezpieczeństwa państwa. NIK zwraca jednak uwagę na fakt, że zarówno kolejne nowelizacje uchwały 57/2016 jak również ustawa z 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską¹¹ [dalej: specustawa] nie znosiły jednego z celów głównych Programu, tj. umożliwienia wzrostu społeczno-gospodarczego, który należy oceniać przez pryzmat rachunku ekonomicznego. NIK zwraca przy tym uwagę, że Minister, w czerwcu 2019 r., tj. przed podpisaniem pierwszej umowy wykonawczej przez Dyrektora UMG (umowa z 4 października 2019 r.) miał wiedzę, że wartość Programu wzrośnie o ponad 100% i tym samym według metodologii przyjętej w studium wykonalności z punktu widzenia korzyści ekonomiczno-społecznych nie byłaby wskazana do realizacji. Rzetelnym działaniem Ministra byłoby poinformowanie Rady Ministrów w trakcie prac prowadzonych w 2019 r. nad nowelizacją uchwały 57/2016 o utracie przez realizowane przedsięwzięcie uzasadnienia ekonomicznego.

W przygotowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej projekcie uchwały nr 57/2016 (a w konsekwencji również w tekście uchwalonym przez Radę Ministrów) nie określono w sposób realny zarówno zakresu niezbędnych do wykonania prac jak i wysokości koniecznych do poniesienia nakładów finansowych. W przeprowadzonych przed uchwaleniem uchwały nr 57/2016 studiach wykonalności nie brano pod uwagę zmaterializowanego na etapie realizacji Programu ryzyka wzrostu kosztów z uwagi na wzrost zakresu rzeczowego Programu. Tymczasem w celu umożliwienia ukończenia inwestycji początkowa wartość Programu – określona na 880 000 tys. zł – została zwiększona do 1 984 051,5 tys. zł (tj. o ponad 125%), a w przypadku wejścia w życie zmian uchwały procedowanych w trakcie trwania kontroli zostanie zwiększona do 2 127 494,3 tys. zł (tj. o ponad 140% w stosunku do kwot określonych w uchwale 57/2016). Przyczyną tak znacznej zmiany było rozszerzenie zakresu rzeczowego Programu (dodano kosztochłonne zadania, których nie przewidziano na etapie planowania przedsięwzięcia) oraz wzrastające koszty realizacji poszczególnych zadań (związane ze wzrostem cen usług i materiałów budowlanych, wzrostem kosztów zatrudnienia pracowników itp.). Powyższe wskazuje, że przygotowując projekt uchwały 57/2016 Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a co za tym idzie również Rada Ministrów, nie posiadali informacji o faktycznym zakresie i kosztach planowanej inwestycji.

Sprawowany przez Ministra nadzór nad realizacją Programu był niewłaściwy. Pomimo posiadania kompetencji wynikających z obowiązujących przepisów prawa¹², Minister

¹⁰ Przyjmując wyliczenia Wykonawcy, że wzrost nakładów o 20% spowoduje, że wskaźniki społeczno-ekonomiczne (ERR) będą poniżej oczekiwanych – 880 mln zł* 120%.

¹¹ Dz.U. z 2017 r., poz. 820 ze zm.

¹² [1] Art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹² [dalej: ustawa 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; [2] art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹² [dalej: ustawa 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; [3] art. 68 ust. 112, art. 68 ust 2 pkt 112 i art. 69 ust 112 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 poz. 1273, ze zm.) - dalej: ustawa o finansach publicznych.

nie podejmował działań mających na celu doprowadzenie do zgodności działań Dyrektora UMG z przepisami prawa. Zawarcie przez Dyrektora UMG umów z terminem realizacji wykraczającym poza terminy ujęte w Programie i załączonym do niego harmonogramie rzeczowo finansowym – Minister uznał za działania racjonalne. Ponadto, Minister wprowadzał Dyrektora UMG w błąd przekazując mu niezgodne ze stanem faktycznym informacje o realizowanym w 2019 r. procesie legislacyjnym w zakresie zmiany uchwały 57/2016. Pomimo tego, że zmiana uchwały 57/2016 procedowana w 2019 r. m.in. zwiększająca wydatki na Program do kwoty 1 987 466 tys. zł nie weszła do obrotu prawnego, Minister GMiZŚ poinformował Dyrektora UMG o zwiększeniu ogólnej kwoty środków przeznaczonej na realizację Programu. W konsekwencji do czasu faktycznej nowelizacji Programu w 2020 r., Dyrektor UMG – z przekroczeniem dostępnego upoważnienia – zaciągnął zobowiązania o kwotę o ponad 154 mln zł¹³ wyższą niż wartość wydatków przewidzianych dla całego Programu w okresie jego obowiązywania na mocy uchwały 57/2016.

Sekretarz Stanu w MI – Pan Marek Gróbarczyk były Minister GMiZŚ wydając polecenie kierownikowi jednostki nadzorowanej do działania z przekroczeniem posiadanego przez niego upoważnienia, a następnie świadomie akceptując działania Dyrektora UMG niezgodne z przepisami obowiązującego prawa i uzasadniając to racjonalnością postępowania oraz założeniem, że czynności te zostaną następnie walidowane naruszył podstawową zasadę legalizmu działania administracji publicznej.

Minister nie zapobiegł zaciąganiu zobowiązań, a w konsekwencji dokonywaniu przez Dyrektora UMG wydatków na zakup pogłębiarki o wartości 116 468,7 tys. zł brutto¹⁴, który stał się niecelowy z punktu widzenia osiągnięcia celów określonych w Programie, tj. budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Minister nie kwestionował działań Dyrektora UMG, pomimo tego, że ten zmienił zaplanowany w Programie sposób realizacji robót pogłębiarskich poprzez zlecenie ich wykonania podmiotowi zewnętrznemu¹⁵ (w związku z czym pogłębiarka nie będzie służyła realizacji budowy drogi wodnej), a jednocześnie podpisał umowę na zakup pogłębiarki, która pierwotnie miała służyć realizacji tych robót¹⁶. Skutkowało to naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b, ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dla zachowania przejrzystości i celowości wydatkowania środków publicznych zakup pogłębiarki nie powinien być finansowany ze środków Programu, jeżeli nie służył jego realizacji. Jeżeli posiadanie przedmiotowej pogłębiarki jest konieczne do wykonywania innych zadań realizowanych przez Dyrektora UMG, jej zakup powinien zostać dokonany w ramach planu finansowego wydatków Urzędu Morskiego w Gdyni [dalej: UMG].

¹³ Wg danych dotyczących podpisanych umów z miesięcznej informacji za październik 2020 r.

¹⁴ Zgodnie z uchwałą 57/2016 zakup pogłębiarki miał nastąpić do końca stycznia 2018 r., a na ten cel przewidziano wydatkowanie 14 760,00 tys. zł. Uchwałą nr 170/2020 zmieniającą uchwałę 57/2016 zwiększono wartość tego zadania do 49 200,0 tys. zł. Natomiast zgodnie z przedstawioną Ministrowi przez Dyrektora UMG informacją z realizacji Programu za marzec 2023 r. koszt zakupu pogłębiarki według zawartej umowy wynosił 116 468,7 tys. zł brutto, a termin realizacji umowy określono na 30 listopada 2023 r.

¹⁵ Zadania pogłębiarskie, które planowano wykonać przy użyciu pogłębiarki, która miała zostać zakupiona w ramach Programu włączono do zakresów rzeczowych wykonawców robót budowlanych

¹⁶ Dyrektor UMG zmienił parametry techniczne pogłębiarki (możliwość wybierania do głębokości 18 m¹⁶, nie planowanej na żadnym odcinku inwestycji), jak również cenę jej zakupu (pierwotnie planowano wydatkowanie 14 760,00 tys. zł a ostatecznie zawarło umowę z dostawcą pogłębiarki na kwotę 116 468,70 tys. zł, co stanowi zwiększenie w stosunku do harmonogramu stanowiącego załącznik do uchwały 57/2016 o 101 708,70 tys. zł). W związku z tymi zmianami zamówiona pogłębiarka będzie mogła być wykorzystywana przy realizacji zadań związanych z utrzymaniem infrastruktury zapewniającej dostęp również do innych portów morskich, a zatem do zadań zupełnie nie związanych z celami Programu.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej [dalej: Dyrektor DGM] nie wyegzekwował od Dyrektora UMG „sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych”, których obowiązek sporządzenia wynikał z uchwały 57/2016. Mimo, iż Minister polecił Dyrektorowi UMG sporządzanie miesięcznych informacji z realizacji Programu, to nie zawierały istotnych danych dotyczących terminowości realizacji poszczególnych etapów Programu. Do lipca 2022 r. miesięczne sprawozdania nie zawierały też informacji o wartości zobowiązań zaciągniętych na jego realizację, co uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru nad łączną wartością zobowiązań zaciągniętych przez Dyrektora UMG z tytułu realizacji Programu, w związku z czym Minister nie posiadał bieżących informacji, czy zaplanowany na realizację inwestycji budżet jest wystarczający. Braki te uniemożliwiały sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją Programu pozbawiając Ministra narzędzi bieżącego reagowania na ryzyka związane z jego realizacją w przyjętych ramach czasowych, finansowych i rzeczowych.

OBSZAR

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁷ kontrolowanej działalności

1. Przygotowanie Programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

1.1 Program i dokumenty przyjęte przed zmianami Programu

Opis stanu faktycznego

Przed przyjęciem Programu 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 57/2016 przyjęto dane z Raportu ewaluacyjnego Programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, opracowanego w maju 2014 roku na zlecenie UMG. Analizy te odnosiły się przede wszystkim do jednego z dwóch celów głównych projektowanej inwestycji dotyczącego rozwoju regionu i opłacalności inwestycji.

(akta kontroli str. 72-75, 60-67, 68/69, 384/276-387/459)

- Studium wykonalności [SW] zostało opracowane w grudniu 2007 r., a kolejne aktualizacje¹⁸ w maju 2013 r.¹⁹, kwietniu 2014 r.²⁰, maju 2014 r.²¹, czerwcu 2015 r.²² oraz wrześniu 2016 r.²³

Przedmiotem SW była ocena opłacalności i zasadności budowy kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną. Dokument odnosił się do celów przyjętych w programie wieloletnim na lata 2008-2013 pn.: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”²⁴, w którym łączne wydatki z budżetu państwa określono na 417 200 tys. zł. W SW zaprezentowano koncepcję projektu Programu jak również wybrany wariant lokalizacyjny, zakres rzeczowy oraz poziom kosztów. W zawartej w SW analizie ryzyka oceniono wpływ na rentowność projektu takich zmiennych jak: wysokość nakładów inwestycyjnych, zmniejszenie udziału dotacji w finansowaniu

¹⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁸ Na zlecenie UMG były sporządzane aktualizacje Studium wykonalności.

¹⁹ „Aktualizacja Studium Wykonalności oraz wykonanie testu IROPI dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

²⁰ Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

²¹ Raport ewaluacyjny Programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

²² Analiza społeczno-ekonomiczna wpływu programu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” na gminy nadzalewowe.

²³ Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

²⁴ Uchwała Rady Ministrów 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na lata 2008-2013 pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

projektu, wysokość zaplanowanych kosztów operacyjnych. W zakresie ryzyka związanego z wysokością nakładów inwestycyjnych stwierdzono, że najważniejszym elementem ryzyka związanym z realizacją projektu jest możliwość niedoszacowania kosztów inwestycji wynikająca z braku stabilizacji rynku usług budowlanych, gwałtownego wzrostu kosztów materiałów, urządzeń oraz kosztów pracy w firmach budowlanych. Nie brano natomiast pod uwagę zmaterializowanego na etapie realizacji Programu ryzyka wzrostu kosztów inwestycyjnych z uwagi na zwiększenie jego zakresu rzeczowego. W dokumencie przeprowadzono analizę, w wyniku której określono, że podstawową zmienną decydującą o efektywności projektu jest wysokość nakładów inwestycyjnych (które w dokumencie określono na 491 168 tys. zł). Przeprowadzane w dokumencie analizy były sporządzane na podstawie prognoz rozwoju Morskiego Portu w Elblągu oraz pozostałych portów nad Zalewem Wiślanym, przy założeniu, że przez kanał żeglugowy będą przepływały m.in.: statki pasażersko – turystyczne o zasięgu bałtyckim; pełnomorskie jednostki turystyczne (jachty, katamarany, itp.); statki towarowe o zasięgu bałtyckim, z możliwością przewozu kontenerów oraz towarów wielkogabarytowych; barki i zestawy pchane o zasięgu bałtyckim. Przyjęto, że ww. jednostki będą mogły charakteryzować się następującymi maksymalnymi wymiarami podanymi przez Zarząd Portu Morskiego Elbląg: długość $L \leq 100$ m; szerokość $B \leq 20$ m; zanurzenie $T \leq 4$ m. Uwzględniając te parametry statków przepływających przez projektowany kanał żeglugowy przyjęto, że będzie on charakteryzował się następującymi podstawowymi wymiarami: całkowita długość kanału żeglugowego $L_k = 1.100$ m; głębokość kanału w stosunku do średniego poziomu morza $H_k = 5,0$ m, długość śluzy wraz z wrotami $L_s = 200$ m; szerokość śluzy $B_s = 25$ m; szerokość kanału na pozostałej jego części $B_k = 60$ m (100 m lokalnie tylko na długości 200 m). Przyjęcie tych parametrów miało na celu spełnienie wymogów stawianych krajom Unii Europejskiej dla dróg wodnych tej kategorii. W SW określono, że rezultatami projektu będą m.in. dostępność Portu Morskiego Elbląg dla statków morskich wszystkich bander o zanurzeniu do 4 m, długości do 100 m, szerokości do 20 m.

(akta kontroli str. 72-75, 60-67, 68/69, 384/276-387/459)

- „Aktualizacja Studium Wykonalności oraz wykonanie testu IROPI²⁵ (...)” wykonana w 2013 r. odnosiła się do programu wieloletniego na lata 2008-2013 z 2007 r.

Na podstawie kosztów i korzyści przedstawionych w dokumencie obliczono [pkt.10 „Zestawienie kosztów i korzyści programu”] ekonomiczną wewnętrzną stopę zwrotu z Programu (ERR) oraz zaktualizowaną wartość Programu (ENPV²⁶). Wyniki analizy społeczno-ekonomicznej, jak określono w dokumencie „są zbliżone do wyników analizy sporządzonej w roku 2007. W roku 2007 oszacowano wewnętrzną stopę zwrotu projektu (ERR) na poziomie 11,94%²⁷. Obecnie ERR oszacowano na 9,77% [dla korzystniejszego wariantu Nowy Świat], jednakże obecnie przyjęto

²⁵ IROPI (od ang. imperative reasons for overriding public interest - konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego) test wykonywany w przypadku identyfikacji kwalifikowanej ingerencji w obszary Natura 2000 poprzedzający zarówno zamiar uchwalenia dokumentu strategicznego, czy też zamiar realizacji przedsięwzięcia, w ramach którego następuje sprawdzenie, czy spełnione są przesłanki zezwalające na realizację planu lub działań w sytuacji ingerencji w obszar(y) Natura 2000.

²⁶ Według „Przewodnika po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych” - Narzędzia analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020 z grudnia 2014 r., ENPV to najważniejszy i najbardziej wiarygodny wskaźnik analizy kosztów i korzyści, który powinien być wykorzystywany jako główny wzorcowy sygnał efektywności ekonomicznej w ocenie projektu. [https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/12083/Przewodnik_AKK_wersja_polskojezyczna.pdf, dostęp: lipiec 2023 r.]

²⁷ 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, dostęp: lipiec 2023 r.]

znacznie bardziej ostrożne założenia odnośnie korzyści społeczno-ekonomicznych i – co ważniejsze – oszacowano koszty środowiskowe w tym koszty utraty i defragmentacji siedlisk.” Oceniono, że „Program, który generuje wewnętrzną stopę zwrotu, na poziomie wyższym niż oczekiwany (ERR oczekiwany 8%), można uznać, jako korzystny dla społeczeństwa i wskazany do realizacji”. W dokumencie ponownie przeprowadzono analizę wrażliwości projektu na wzrost nakładów inwestycyjnych o 20%, kosztów operacyjnych o 20% i zmiany stopy dyskonta o 5%, w wyniku której za krytyczne czynniki ryzyka ponownie uznano wzrost nakładów inwestycyjnych o 20%. Ponadto dokonano analizy kosztów środowiskowych w wyniku której oceniono, że koszty środowiskowe będą niższe w przypadku realizacji Programu niż przy jego zaniechaniu oraz, że realizacja Programu przyniesie oszczędności środowiskowe, które w okresie 20 lat wyniosą odpowiednio: przy wariacie Nowy Świat 73,2 mln zł a przy wariacie Piaski 47,4 mln zł. Ponadto wskazano m.in., że jednym z dokumentów, w który wpisuje się projektowany program była Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej która w obrębie transportu określała, że „Podsystemem wykonawczym bezpieczeństwa narodowego wymienionym w omawianym dokumencie jest m.in. transport. Budowa nowoczesnego systemu transportowego, w tym modernizacja śródlądowych dróg wodnych stanowi jedną z kluczowych dziedzin w systemie przygotowań obronnych oraz reagowania kryzysowego państwa”. „Rozbudowa sieci transportowych oddziaływać będzie na poprawę warunków przemieszczania się osób i sprzętu, niezbędnych do podejmowania działań w ramach funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Przyczyni się również do zapewnienia potrzeb bytowych ludności, w tym do możliwości jej ewakuacji, a także stanie się istotnym elementem wsparcia Sił Zbrojnych RP i wojsk sojuszniczych w przypadku kryzysu lub konfliktu zbrojnego.” W punkcie „10.3 Powody o charakterze zasadniczym przemawiające za realizacją Programu” stwierdzono m.in. że imperatywny charakter, przemawiający za decyzją o realizacji Programu, mimo niedozwolonej ingerencji w obszary Natura 2000, przyznać należy interesom (podstawom) wśród których wymieniono stworzenie infrastrukturalnych i instytucjonalnych gwarancji wspólnotowej wolności swobodnego przepływu towarów, odbudowę i rewitalizację potencjału społeczno-gospodarczego Elbląga, stworzenie nowego intermodalnego węzła oraz stworzenie alternatywnych dróg ewakuacji i kanałów zaopatrzenia na wypadek zaistnienia stanów nadzwyczajnych. W dokumencie stwierdzono, że „Drogi wodne posiadają kluczowe znaczenie dla ewakuacji, logistyki pomocy humanitarnej i innych elementów zarządzania kryzysowego w razie wystąpienia stanów nadzwyczajnych lub konfliktu militarnego. Droga wodna Zalew Wiślany–Bałtyk mogłaby pełnić powyższe funkcje w stosunku do wszelkich zdarzeń zaistniałych w północno-wschodniej i wschodniej Polsce.”

(akta kontroli str. 72-75, 60-67, 68/69, 384/276-387/459)

- Raport ewaluacyjny Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”²⁸, opracowany w maju 2014 r., odnosił się po raz pierwszy do sporządzonego w kwietniu 2014 roku projektu programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, w którym określono, że ogólna kwota środków w całym okresie realizacji Programu wyniesie 878 240 tys. zł.

Zawarte w dokumencie cele programu głównie dotyczyły zagadnień związanych z rozwojem transportu i regionu²⁹. W związku z powyższym zawierał on analizy

²⁸ W ramach realizacji umowy T.I.-JK- 381/73/491/10/14 z dnia 25 marca 2014 r. zawartej przez UMG z Kancelarią Radców Prawnych CIC Danuta Pikor, Michał Behnke.

²⁹ Między innymi umożliwienia transportu morskiego pomiędzy portami UE w granicach terytorium podlegającego polskiej suwerenności, bez konieczności wpływania na akweny uznawane przez Federację Rosyjską za wewnętrzne wody morskie;

kosztów i spodziewanych korzyści, jakie mogą powstać w wyniku realizacji Programu sporządzone w celu dokonania zasadności realizacji inwestycji przez pryzmat koniecznych do poniesienia nakładów finansowych. W punkcie 5.4 „Zestawienie kosztów i korzyści Programu” określono, że „Na podstawie kosztów i korzyści przedstawionych w dokumencie obliczono ekonomiczną wewnętrzną stopę zwrotu z Programu (ERR) oraz zaktualizowaną wartość Programu (ENPV). ERR obliczono na 6,22%³⁰. Program, który generuje wewnętrzną stopę zwrotu, na poziomie wyższym niż oczekiwany (ERR oczekiwany 5%), można uznać, jako korzystny dla społeczeństwa i wskazany do realizacji.” Dodatkowym elementem zawartym w Raporcie ewaluacyjnym była „Analiza wrażliwości” w której odniesiono się do wpływu na korzyści z realizacji Programu wzrostu nakładów inwestycyjnych o 20%, wzrost kosztów operacyjnych o 20% oraz zmiana stopy dyskonta do 8%.

W punkcie 6 „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. Wzrost nakładów inwestycyjnych o 15% nadal będzie generował dodatnią wartość Programu (ERR=> 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 878,24 mln zł, a zatem dla dużo niższego poziomu kosztów niż aktualnie szacowany koszt zakończenia inwestycji na poziomie ok 2,13 mld 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 zakresie³¹. 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.

(akta kontroli str. 72-75, 60-67, 68/69, 384/266-387/459)

W odniesieniu do drugiego celu głównego związanego z bezpieczeństwem, w dniu 7 stycznia 2016 r. Minister GMiZŚ 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 istotną z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa RP realizację przedmiotowego projektu; akwen Zalewu Wiślanego pozostaje w obszarze Operacyjnego Zainteresowania (OOZ) 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

rozwoju efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych, w transporcie średniodystansowym; odciążenie trasy S7 na odcinku z Gdańska do Elbląga; rozwoju sektora transportowego w oparciu o transport morski.

³⁰ Jednakże [w porównaniu z poprzednimi opracowaniami] przyjęto szerszy zakres programu, bardziej ostrożne założenia odnośnie korzyści społeczno-ekonomicznych i oszacowano koszty środowiskowe w tym koszty utraty i fragmentacji siedlisk.

³¹ Zbudowano model obliczeniowy, w którym przeliczono przewóz ładunków w tonokilometrach, a następnie wyliczono koszty środowiskowe w scenariuszu „nie robić nic” i w scenariuszu „robimy coś” - czyli realizacji Programu.

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 Wiślany 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.”

(akta kontroli str. 60-67, 358, 384/272-274)

Projekt uchwały Rady Ministrów 57/2016 był procedowany w trybie z wyłączeniem opiniowania i konsultacji społecznych. Natomiast w związku z programem prowadzono konsultacje społeczne przed³² i po³³ przyjęciu uchwały. Do projektu uchwały w sprawie Programu wieloletniego w roku 2016 uwagi przez resorty zostały zgłoszone w trakcie rozpatrywania przez Komitet Stały Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 72-75, 162-163, 388/379)

Program został przyjęty Uchwałą 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Uchwała została podpisana przez ówczesną Prezes Rady Ministrów Panią Beatę Szydło. Kontrolującym nie przekazano uzasadnienia ani oceny skutków regulacji [dalej: OSR] tego dokumentu – jedynie kopię pierwszej strony uzasadnienia do projektu uchwały. Marek Gróbarczyk – Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że „z uwagi na fakt, że osoby przygotowujące projekt w roku 2016 nie pracują w MI trudno jest odtworzyć wszystkie okoliczności związane z procedowaniem uchwały 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r.”.

Uchwałą 57/2016 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 UMG,
- Program będzie realizowany w latach 2016-2022, z zapewnieniem finansowania w latach 2017-2022.

W harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do Uchwały 57/2016 wymieniono trzy etapy zawierające łącznie 47 pozycji (obejmujących zadania do realizacji i rezerwy).

³² 20 lutego 2015 r. - konsultacje w sprawie Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Elbląg.

³³ 23 października 2017 r. - spotkanie z mieszkańcami wsi Nowakowo w sprawie umocnienia brzegów oraz lokalizacji nowego mostu w Nowakowie, Nowakowo; 15 marca 2018 r. - konsultacje z przedstawicielami rybaków dotyczące zadania pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Elbląg; 6 kwietnia 2018 r. - spotkanie w sprawie zadania pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” z przedstawicielami samorządów, Nowy Dwór Gdański; 11 września 2018 r. - spotkanie z przedstawicielami rybaków w sprawie inwestycji pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Sztutowo; 18 listopada 2018 r. - spotkanie konsultacyjne w Ministerstwie GMIŻS z przedstawicielami organizacji ekologicznych; 26 kwietnia 2019 r. - spotkanie w Ministerstwie GMIŻS w sprawie drogi powiatowej 2328G i drogi woj. 501.

W ramach Programu 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 powiązane są z rynkiem pracy oraz sektorami przemysłu, logistyki, usług turystycznych i okoturystycznych. Ich stan ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionu. Miernikiem rezultatu jest porównanie stanu, jaki istniałby, gdyby Program nie był realizowany, ze stanem po jego wykonaniu³⁴. 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 realizacji programu.

W uchwale 57/2016 przewidziano, 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.

W Programie nie ujęto informacji, że uzyskanie celów i rezultatów określonych w Programie jest uzależnione od wykonania inwestycji na terenie portu w Elblągu, których ten Program nie obejmował.

(akta kontroli str. 60-67, 182-202, 384/271)

Po przyjęciu Programu, we wrześniu 2016 r. przygotowano dokument: Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. W punkcie 17 „Zestawienie kosztów i korzyści Programu” na podstawie kosztów i korzyści przedstawionych w dokumencie obliczono ekonomiczną wewnętrzną stopę zwrotu z Programu (ERR) oraz zaktualizowaną wartość Programu (ENPV). ERR przyjęło wartość 5,20%. Była to wartość niższa niż kalkulowano w 2013 r. (6,22%)³⁵. Oceniono ponadto, że Program, który generuje wewnętrzną stopę zwrotu na poziomie wyższym niż oczekiwany (ERR oczekiwany 5%, ERR minimalny 4%), można uznać jako korzystny dla społeczeństwa i wskazany do realizacji. Wysokość ujętych w tym dokumencie nakładów inwestycyjnych przyjęto w kwocie 880 mln zł. brutto, tj. zgodnie

³⁴ 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.

³⁵ Wynikalo to m.in. z zastosowania rachunku w cenach stałych (poprzednio rachunek w cenach zmiennych), poszerzono zakres programu o roboty na rzece Elbląg (poprzednio, szacowano jedynie roboty podstawowe w kwocie ok. 44 mln zł, a w dokumencie przyjęto do analiz kwotę 267 mln zł, jednocześnie obniżono nakłady na tor biegnący po Zalewie Wiślanym, gdyż zmniejszono jego szerokość ze 100 do 60 m w dnie.

z danymi UMG, które stanowiły podstawę do sformułowania uchwały Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. ustanawiającej Program. W punkcie 18 „Analiza wrażliwości” napisano, że „Po przeprowadzeniu analizy wrażliwości za krytyczne czynniki ryzyka uznano wzrost nakładów inwestycyjnych. Zmiana nakładów o 2,5 % powoduje, że NPV przybiera wartość 0, a przy wzroście nakładów o 20%, projekt jest poniżej minimalnego progu społeczno-ekonomicznej stopy zwrotu (<4%). Zmiana kosztów operacyjnych nie będzie miała zasadniczego znaczenia dla efektywności Programu”.

(akta kontroli str. 60-67, 384/286)

W dniu 5 grudnia 2018 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach ustalając środowiskowe uwarunkowania dla planowanego przedsięwzięcia pn. „Droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską - lokalizacja Nowy Świat” i jednocześnie określił m.in. wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w projekcie budowlanym dotyczące: portu osłonowego; kanału żeglugowy przez Mierzeję Wiślaną; stanowiska oczekiwania na Zalewie Wiślanym, układu drogowy i mostowy; toru wodnego na Zalewie Wiślanym; sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym; toru wodnego na rzece Elbląg; budowy nowego mostu w Nowakowie wraz z drogami dojazdowymi. Ponadto stwierdził konieczność zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, poprzez działania w zakresie: monitoringu wód podziemnych w sąsiedztwie kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną; monitoringu w fazie budowy przedsięwzięcia; monitoringu porealizacyjnego; obowiązku sprawozdawczości w trakcie realizacji przedsięwzięcia oraz obowiązku opracowania analizy porealizacyjnej.

(akta kontroli str. 387/351-388/389)

Program został włączony do dokumentów o charakterze strategicznym opracowanych po przyjęciu uchwały 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.)³⁶.
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".

1.2 Działania w celu zmiany uchwały 57/2016 prowadzone w 2019 roku

W dniu 28 czerwca 2019 r. Dyrektor UMG zwrócił się do Ministra z wnioskiem o zmianę wartości Programu z kwoty 880 mln zł na kwotę 1 987,5 mln zł. Jako uzasadnienie tego wniosku wskazano przekroczenie przewidzianej w kosztorysie inwestorskim szacunkowej wartości robót przez złożone oferty na realizację prac na I etapie projektu, zwiększenie wartości prac w ramach II etapu Projektu (w związku z uzyskaną w dniu 24 czerwca 2019 r. zgodą wydaną przez Wojewodę Pomorskiego na realizację przedsięwzięcia polegającego na umocnieniu brzegów rzeki Elbląg), konieczność (po analizach środowiskowych) koagulacji górnej warstwy osadów w rzece Elbląg przed jej pogłębieniem, konieczność likwidacji przeszkody na drodze wodnej jaką jest istniejący most w Nowakowie o konstrukcji pontonowej, poprzez budowę nowego mostu obrotowego.

(akta kontroli str. 387/350)

³⁶ M.P.2017 r. poz. 260. Zgodnie z § 2 tego dokumentu 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 Projekt nie był wymieniany.

W związku z powyższym w 2019 r. podjęto prace mające na celu zaktualizowanie uchwały 57/2016. W projekcie uchwały stwierdzono, że ogólna kwota środków w całym okresie realizacji Programu wyniesie 1 987,5 mln zł. Nie uległ zmianie termin zakończenia realizacji inwestycji, który określono na IV kwartał 2022 r. Z przekazanych kontrolującym dokumentów wynika, że nowelizacja uchwały została przyjęta w trybie obiegowym w rozumieniu § 92 ust. 4 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*³⁷ (w myśl tego przepisu Projekt dokumentu rządowego skierowany do rozpatrzenia w trybie obiegowym uważa się za przyjęty, jeżeli w wyznaczonym terminie nie zgłoszono uwag do projektu). Dokument nie został natomiast podpisany przez Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 378/126-383/190)

Pismem z 30 września 2019 r. Minister poinformował Dyrektora UMG o przyjęciu 9 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwały nr 81/2019 zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego³⁸ [dalej: uchwała nr 81/2019] oraz, że zmiana w zakresie finansowym w odniesieniu do dotychczas obowiązującej uchwały Rady Ministrów z dnia 24 maja 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 nie uzyskała podpisu Prezesa Rady Ministrów i nie weszła do obiegu prawnego. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 358, 393/501)

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 określono koszty całkowite zgodne z wartościami określonymi w uchwale 57/2016 na 880 000 tys. złotych. Według miesięcznej informacji o stanie realizacji inwestycji, 4 października 2019 r. UMG podpisał umowę, tj. zaciągnął zobowiązanie na kwotę 991 622 781,98 tys. zł brutto, tj. przekraczającą kwotę określoną w uchwale 57/2016, a więc o ponad 100 milionów złotych powyżej budżetu określonego w uchwale 57/2016 i ustawie budżetowej na 2019 r.

(akta kontroli str. 358, 374/031)

W dniu 29 października 2019 r. Dyrektor UMG, w nawiązaniu do uchwały Rady Ministrów, uzgodnionej i przyjętej w trybie obiegowym w dniu 9 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę 57/2016, zwrócił się do Ministra z prośbą o przekazanie informacji na temat wpływu powyższych zmian na aktualny plan wydatków Urzędu Morskiego w roku bieżącym (informując jednocześnie, że nie otrzymał decyzji zmieniającej plan finansowy UMG na rok 2019).

(akta kontroli str. 358, 393/501)

W dniu 5 listopada 2019 r. Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego Ministerstwa GMiZŚ poinformowała Dyrektora UMG w nawiązaniu do ww. pisma z dnia 29 października 2019 r. dotyczącego zmiany w planie wydatków UMG wynikającej ze

³⁷ M.P. z 2022 r. poz. 348. Dalej: Regulamin pracy Rady Ministrów.

³⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 81/2019 z 9 sierpnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską".

zmiany uchwały 57/2016, że przedmiotowe zmiany będą mogły nastąpić po podpisaniu uchwały przez Prezesa Rady Ministrów. W dniu 17 grudnia 2019 r. Dyrektor UMG zwrócił się do Ministra GMIŻŚ z prośbą o udzielenie informacji dot. wysokości środków, które UMG może wydatkować na realizację programu w bieżącym roku. Minister nie udzielił odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

(akta kontroli str. 60-67, 353-356, 358, 393/501)

W przekazanej kontrolującym dokumentacji dotyczącej procedowania w 2019 r. zmiany uchwały 57/2016 znajduje się projekt pisma Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do Pana Michała Dworczyka, Ministra - Członka Rady Ministrów, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w którym zwracał się z prośbą o przesłanie do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej podpisanego przez Prezesa Rady Ministrów egzemplarza uchwały nr 81/2019 (zmieniającej uchwałę 57/2016). Treść pisma stanowiła ponadto, że uchwała zmieniająca uchwałę 57/2016 „(...) została podjęta przez Radę Ministrów w dniu 9 sierpnia 2019 r. w trybie obiegowym. W celu jak najszybszego zapewnienia środków na realizację programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, konieczne jest przedłożenie Ministrowi Finansów podpisanego przez Prezesa Rady Ministrów egzemplarza w/w uchwały.” Z „Informacji z opisu sprawy” z systemu Edok wynika jednak, że pismo to nie zostało przez Ministra podpisane i wysłane do Szefa KPRM.

(akta kontroli str. 79, 358, 378/126)

Potwierdzeniem, że uchwała nr 81/2019 nie weszła w życie jest informacja pana Łukasza Kucharskiego, Naczelnika wydziału w Departamencie Koordynacji Procesu Legislacyjnego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w której informował przedstawicieli ministerstw, że z dniem 15 listopada 2019 r. Sekretarz Rady Ministrów skierował a/a [ad acta] m.in. sprawę RM-111-63-19 dotyczącą uchwały Rady Ministrów nr 81/2019 z 9 sierpnia 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską". Poprosił jednocześnie, że w przypadku potwierdzenia aktualności ww. dokumentów o ponowne kierowanie dokumentów do rozpatrzenia przez Radę Ministrów po uzyskaniu nowego wpisu do wykazu.

(akta kontroli str. 291-297, 358, 380/185-381/190)

Minister – Członek Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów Pan Łukasz Schreiber poinformował³⁹, że uchwała nr 81/2019:

- została umieszczona w rejestrze dokumentów rządowych i spraw przyjętych lub rozstrzygniętych przez Radę Ministrów w trybie obiegowym,
- została skierowana do podpisu Prezesa Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2019 r. Zgodnie z adnotacją Pana Tomasza Szczegielniaka, Sekretarza Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2019 r., uchwała nie została podpisana z powodu upływu kadencji Rady Ministrów. Dokument został skierowany ad acta.”,
- nie została skierowana do publikacji z powodu „braku jej podpisania przez PRM”.

(akta kontroli str. 49-55, 96-97)

Stanowisko⁴⁰ odmienne od Sekretarza Stanu w MI wyraził również Pan Artur Soboń Sekretarz Stanu Ministra Finansów, który stwierdził, że „uchwała Rady Ministrów

³⁹ Informacja uzyskana w związku z niniejszą kontrolą na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

⁴⁰ Informacja uzyskana w związku z niniejszą kontrolą na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, pierwotnie została przyjęta w trybie obiegowym przez Radę Ministrów w dniu 9 sierpnia 2019 r., jednakże nie została ona ostatecznie podpisana przez Prezesa Rady Ministrów. Dopiero uchwała nr 170/2020 r. Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” ponownie przepracowana mogła stanowić podstawę do dokonania zmiany w sposobie ujmowania omawianego programu w projekcie ustawy budżetowej w załączniku nr 10 - Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym. Zatem w dniu wniesienia projektu ustawy budżetowej na 2020 r. aktualizacja programu wieloletniego, wg danych posiadanych przez Ministerstwo Finansów, była przyjęta przez Radę Ministrów. Ze względu na nieukończony ostatecznie na tamten moment proces legislacyjny projektu uchwały zmieniającej program wieloletni, środki z niej wynikające nie mogły zostać zaplanowane w całości w budżecie dysponenta. Jednocześnie, termin ukończenia procesu legislacyjnego uchwały nowelizującej program wieloletni tj. 24 listopada 2020 r., uniemożliwił również uwzględnienie wynikających z niej zmian w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, uchwalonej w dniu 28 października 2020 r.”

(akta kontroli str. 147-148, 158-159)

Z treści dokumentów przekazywanych przez Ministerstwo w trakcie kontroli wynika, że pomimo wyjaśnień złożonych kontrolującemu, przedstawiciele resortu właściwego w sprawie gospodarki morskiej stali na stanowisku, że zmiana uchwały 57/2016 procedowana w 2019 r. nie weszła w życie, np. w kartach monitoringu strategicznego realizacji projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju za:

- III kwartał 2020 r. napisano, że „Przedsięwzięcie realizowane jest w ramach Programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską na lata 2016 – 2022„, przyjętego w dniu 24 maja 2016 r. uchwałą 57/2016 Rady Ministrów (zaktualizowaną w 2019 r. – zmianie uległa wartość Programu: z kwoty 880 mln zł na kwotę 1 987,5 mln zł oraz zakres Programu)”. Kartę zatwierdziła Dyrektor DGM, Pani Katarzyna Krzywdą.
- IV kwartał 2020 r. napisano natomiast, że „Przedsięwzięcie realizowane jest w ramach Programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską na lata 2016 – 2023”, przyjętego w dniu 24 maja 2016 r. uchwałą 57/2016 Rady Ministrów, zmienioną w dniu 24 listopada 2020 r. uchwałą nr 170/2020 Rady Ministrów”. Kartę zatwierdziła Dyrektor DGM, Pani Mariola Chojnacka.

(akta kontroli str. 383/242, 258, 261, 358)

1.3 Zmiany w Programie dokonane w 2020 r.

Opis stanu faktycznego

W uchwale 57/2016 przewidziano, że w uzasadnionych przypadkach Program może ulec aktualizacji, polegającej w szczególności na weryfikacji zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych i wynikających z tego kosztów. 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. W odniesieniu do zmiany uchwały dokonanej w 2020 r. Wykonawca nie złożył informacji o celowości dokonania aktualizacji Programu. Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej Pani Mariola Chojnacka wyjaśniła, że „zmiana była dokonywana na podstawie pisma z 28 czerwca 2019 r.”, tj. na podstawie tego samego pisma, które

było podstawą do opracowania projektu zmiany uchwały 57/2016 procedowanego w 2019 r.

(akta kontroli str. 82-86)

W OSR dotyczącej projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” z 29 października 2020 r. napisano m.in., że celem nowej regulacji jest rozwiązanie problemu wzrostu kosztów inwestycji, który został spowodowany zmianą cen materiałów i robót budowlanych na rynku budowlanym (zgodnie z szacunkami GUS o około 26% w stosunku do roku 2015) oraz zmianą zakresu rzeczowego inwestycji⁴¹, wynikającą z przyjętych rozwiązań projektowych, które nie były dostępne na etapie opracowywania i przyjęcia uchwały 57/2016 z dnia 24 maja 2016 r. W związku z tym zarekomendowano nowelizację uchwały 57/2016. W OSR napisano ponadto, że „Celem projektowanej uchwały Rady Ministrów jest zmiana wartości oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji Programu. Wartość Programu ulega zmianie z obecnej kwoty 880 mln zł na kwotę 1 984 051 500 zł.” NIK zwraca uwagę na fakt, że zapisy te wskazują, że w ocenie wnioskodawcy, tj. Ministra Infrastruktury uchwała Rady Ministrów nr 81/2019 nie weszła w życie.

(akta kontroli str. 358, 376/077)

Według uzasadnienia do projektu uchwały: „W 2019 r. procedowana była zmiana przedmiotowej uchwały w zakresie wartości Programu z kwoty 880 000 000 zł na kwotę 1 987 465 980 zł. W związku z upływem kadencji Rady Ministrów, decyzją Sekretarza Rady Ministrów, w dniu 15 listopada 2019 r. projekt został skierowany ad acta.” W dokumencie wskazano ponadto przyczyny wzrostu kosztów Programu wynikające ze zmian cen materiałów i robót budowlanych⁴² oraz zmiany koncepcji realizacji zaplanowanych zadań, jak również dodania nowych, tj.:

- budowy sztucznej wyspy, której koszt oszacowano na 265 000 tys. zł,
- zmiany konstrukcji i sposobu otwierania mostów na kanale żegludowym, 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

⁴¹ Wg. Zapisów OSR: Nowymi elementami inwestycji, których realizacja nie była planowana w 2016 r. były m.in. likwidacja mostu pontonowego stanowiącego przeszkodę nawigacyjną na rzece Elbląg w miejscowości Nowakowo i budowa w tym miejscu nowego mostu, która miała być realizowana przez samorząd terytorialny, budowę nowego mostu zwodzonego obrotowego na Mierzei Wiślanej zamiast planowanego wcześniej mostu zwodzonego podnoszonego w celu poprawy płynności ruchu oraz budowa sztucznej wyspy w celu odkładu urobku, który planowany był do odkładania na brzegach Zalewu Wiślanego i Zatoki Gdańskiej. W wyniku przeprowadzonych badań geologicznych gruntu konieczne było zaprojektowanie przy obudowie rzeki Elbląg dłuższych niż pierwotnie zakładano ścianek szczelnych i mikropali kotwiących z uwagi na bardzo słabą nośność gruntów. Dodatkowo przewiduje się przebudowę dłuższego niż przewidywano pierwotnie odcinka rzeki (o około 2,5 km). Analizy środowiskowe wykazały również konieczność koagulacji górnej warstwy osadów w rzece Elbląg przed jej pogłębieniem z uwagi na bardzo duże stężenia azotanów i fosforanów w tej warstwie osadów rzeki. Aby nie dopuścić do ich rozprzestrzenienia się w toni wodnej przewidziano ich koagulację i wydobycie w stanie półstałym przed lub w trakcie wykonywania prac pogłębiarskich.

⁴² Zgodnie ze wskaźnikami makroekonomicznymi GUS w zakresie sprzedaży produkcji budowlano-montażowej zanotowano wzrost cen, od 2016 r. do 2019 r., dla obiektów inżynierii wodnej i lądowej o 24,7%, a dla robót budowlanych specjalistycznych o 46,1%.

przeprowadzonego rozpoznania geologiczno-inżynierskiego i spowodowało wzrost wartości Programu o kwotę ok. 292 500 tys. zł,

- 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.

(akta kontroli str. 17/257)

W przypadku procedowania zmiany Programu z roku 2020 zastosowano tryb odrębny, o którym mowa w rozdziale 8 (§§ 98-100) Regulaminu pracy Rady Ministrów, tj. przekazano projekt bezpośrednio do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, z pominięciem wcześniejszych etapów procesu legislacyjnego – zwłaszcza uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę z 2016 r. został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów, po rozpatrzeniu sprawy w trybie obiegowym, w dniu 20 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 72-75, 358, 375/67-113)

Ostatecznie zmiana uchwały 57/2016 została dokonana uchwałą 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” [dalej: Uchwała nr 170/2020]. Zgodnie z § 2 tego dokumentu Uchwała nr 170/2020 weszła w życie z dniem podjęcia. Uchwała została podpisana przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 25 listopada 2020 r. Dokument ten nie został skierowany do publikacji, z uwagi na fakt, że jak wyjaśnił Minister – Członek Rady Ministrów Sekretarz Rady Ministrów „uchwała ta nowelizowała niepublikowaną ww. uchwałę z 2016 r., a jej wejście w życie zostało określone przez wnioskodawcę na dzień 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 okresie realizacji (harmonogram przewidywał działania w ramach Programu do I kwartału 2023 r.).

(akta kontroli str. 203-206, 358, 375/67-113)

Z danych ujętych w informacji miesięcznej za październik 2020 r. sporządzonej przez UMG dotyczących zawartych przez ten podmiot umów związanych z realizacją Programu wynika, że do tego czasu UM zawarł umowy, tj. zaciągnął zobowiązania na łączną kwotę ponad 1 034 mln złotych, czyli ponad 150 mln złotych powyżej limitów określonych w uchwale 57/2016.

(akta kontroli str. 374/031)

W związku z nowelizacją uchwały i wynikającą z niej zmianą wartości Programu nie były opracowywane ponowne (uwzględniające wzrost ogólnej kwoty wydatków) analizy kosztów i spodziewanych korzyści, jakie mogą powstać w wyniku jego realizacji. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 60-67)

W załączniku 10 do ustawy budżetowej na rok 2020 z dnia 12 lutego 2020 r.⁴³ pn. „Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym” po raz pierwszy zwiększono koszty całkowite inwestycji z 880 000 tys. zł na 1 987 466 tys. zł. W komentarzu do tabeli prezentującej wydatki na Program umieszczono komentarz „*kwoty wynikają z planowanej aktualizacji harmonogramu finansowania Programu poprzez zmianę uchwały powołującej Program”. W ramach prac planistycznych do ustawy budżetowej na rok 2021 Ministerstwo na formularzu PR-Z „Wykaz programów wieloletnich w układzie zadaniowym” w zakresie programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” zaplanowało wydatki w wysokości 880 000 tys. zł. Była to zatem kwota zgodna z uchwałą 57/2016 pomimo, że w ustawie na 2020 r. ujęto kwotę z nowelizacji Programu procedowanej w 2019 r. Dokument ten został podpisany przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa GMiŻŚ, Panią Mariolę Chojnącką. Natomiast w ustawie budżetowej na 2021 r. ostatecznie znalazła się kwota 1 984 052 tys. zł., tj. w kwocie zgodniej z nowelizacją z 2020 r.

Dyrektor Departamentu Budżetu w MI [dalej: DBI] wyjaśnił, że materiały planistyczne do projektu ustawy budżetowej na 2020 r. zostały przesłane do Ministerstwa Finansów w dniu 26 lipca 2019 r. Ministerstwo GMiŻŚ ujęło w nich wartość programu wieloletniego zgodną z obowiązującą na tym etapie uchwałą Rady Ministrów 57/2016 ustanawiającą program, tj. 880 000 tys. zł. Z informacji posiadanych przez DBI wynika, że: równolegle procedowana była przez dawne Ministerstwo GMiŻŚ zmiana Programu, w wyniku czego w dniu 20 sierpnia 2019 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym uchwałę zmieniającą go m.in. w zakresie całkowitej wartości – do kwoty 1 987 465 980 zł. Na tej podstawie Minister Finansów dokonał aktualizacji wartości programu w projekcie ustawy budżetowej na rok 2020. Przyjęta w trybie obiegowym uchwała nr 81/2019 nie została przedłożona do podpisu Prezesa Rady Ministrów, nie mogła być więc uznana za obowiązującą na etapie przygotowania materiałów planistycznych do projektu ustawy budżetowej na rok 2021. Dlatego też w kolejnym formularzu P-RZ (wykaz programów wieloletnich w układzie zadaniowym) Ministerstwo GMiŻŚ ponownie przyjęło wartość programu zgodną z uchwałą 57/2016, tj. 880 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 225-229, 230-266)

1.4 Działania w celu zmiany Programu po 2020 r.

Opis stanu faktycznego

W dniu 18 października 2022 r. Dyrektor UMG zwrócił się do Ministra z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę okresu realizacji Programu z 2017-2023 na 2017-2024 oraz na zwiększenie wartości przedmiotowego Programu z kwoty 1 984 051,5 tys. zł na kwotę 2 127 494,3 tys. zł oraz zawniósł również o zmianę terminu zakończenia realizacji z 2023 r. na 2024 r. co ma pozwolić na zabezpieczenia czasu niezbędnego do wykonania ostatniego, IV etapu prac w zakresie wykonania toru wodnego na rzece Elbląg. Dodatkowo w piśmie z 31 października 2022 r. Dyrektor UMG wyjaśnił przyczyny powstania konieczności dokonania zmian w Programie w zakresie wartości poszczególnych zadań.

(akta kontroli str. 357, 360/7-14)

Według dokumentu „Zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów”, przyjęcie projektu Uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” jest niezbędne do przeprowadzenia realizacji Programu w zakresie ustalonym uchwałą nr 170/2020. Dotyczy ona zwiększenia ogólnej kwoty środków na Program do wysokości 2 127 494 304 zł

⁴³ Dz.U. z 2020 r. poz. 571.

(o 7,2 % całkowitej wartości), wydłużenia terminu realizacji do roku 2024 oraz wprowadzenia zaktualizowanego Harmonogramu rzeczowo-finansowego.

W OSR powtórzono, że program „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” został pierwotnie ustanowiony przez Radę Ministrów uchwałą nr 57/2016 i następnie zmieniony uchwałą nr 170/2020⁴⁴. Obok celu głównego inwestycji realizowanej w ramach Programu, zgodnie z którym budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wymagana jest ze względu na „istotny interes bezpieczeństwa państwa”⁴⁵ w OSR wskazano, że dla Programu przyjętego uchwałą 57/2016 wykonana była analiza społeczno-ekonomiczna, w której przedstawione zostały korzyści płynące z realizacji Programu, co wskazuje, że projekt był analizowany pod kątem skutków ekonomicznych.

(akta kontroli str. 182-206, 359, 427/178-183)

1.5 Problem pogłębienia obszaru portu w Elblągu

Opis stanu faktycznego

Parametry portu Elbląg zostały określone w zarządzeniu Nr 9 Dyrektora UMG z dnia 16 lipca 2018 r. Zgodnie z § 136 ust. 1 tego dokumentu, wielkość statków wchodzących do portu Elbląg nie może przekraczać 85 m długości i 2 m zanurzenia⁴⁶. Zakres infrastruktury zapewniającej dostęp do portu⁴⁷ w Elblągu został określony w zarządzeniu nr 10 Dyrektora UMG 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 oraz w Zarządzeniu Nr 14 Dyrektora UMG 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 (na mocy tego zarządzenia zwiększono zakres infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu poprzez włączenie w jej skład 2 km toru wodnego na rzece Elbląg – o odcinek od punktu P1 do P2). Zgodnie z przepisami art. 42 ust. 2 pkt 20 *ustawy o obszarach morskich*, sprawy budowy i utrzymania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich⁴⁸ należą do organów administracji morskiej.

Z uwagi na fakt, że parametry objętych Programem: przekopu Mierzei Wiślanej i toru wodnego na rzece Elbląg są większe niż parametry portu w Elblągu, w celu osiągnięcia planowanych rezultatów Programu, niezbędnym jest wykonanie inwestycji w infrastrukturę portową.

Minister zarówno przed uchwaleniem Programu, jak i w trakcie jego realizacji nie uzyskał zapewnienia zrealizowania na terenie Portu inwestycji pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego na rzece Elbląg. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt. 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 450-455)

Wyjaśniając dlaczego, w związku z brakiem po stronie zarządcy portu Elbląg planów pogłębienia obszaru portu do głębokości 5 m, nie zaplanowano w uchwale 57/2016 zbudowania drogi wodnej o parametrach odpowiadających tym jakie występują

⁴⁴ Powyższe dodatkowo potwierdza, że uchwała z 81/2019 była uznawana za nieobowiązującą.

⁴⁵ Cel określony w art. 1 ustawy 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.).

⁴⁶ Podana wielkość zanurzenia odnosi się do średniego stanu wody i może ulec czasowym ograniczeniom.

⁴⁷ o której mowa w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2022 r., poz. 1624 ze zm.)

⁴⁸ Z wyłączeniem infrastruktury dostępu służącej wyłącznie na użytek morskich portów wojennych, o których mowa w art. 45 ust. 2a.

w porcie czyli głębokości toru ok. 2,5 m, Sekretarz Stanu w MI poinformował, że „inwestycje dotyczące dróg wodnych takie jak „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” są planowane i realizowane w sposób uwzględniający długofalowy rozwój portu. Jednostka miarodajna, na etapie opracowywania Studium Wykonalności, została wskazana przez Zarząd Portu Elbląg. Zarząd Portu był również zapraszany na spotkanie w sprawie założeń projektowych⁴⁹, na konferencje w sprawie specustawy⁵⁰. W 2019 r. opracowano na zlecenie Zarządu Portu koncepcję obrotnicy na rzece Elbląg, dla statku o parametrach dł.100m, szerokości 20m, zanurzeniu 4,5m”.

Odnosząc się do pytania czy brane jest pod uwagę przyjęcie rozwiązania, polegającego na wydaniu przez Dyrektora UMG zarządzenia zwiększającego zakres infrastruktury dostępowej do portu o punkt P3, znajdujący się na drodze wodnej na końcu portu⁵¹, Pan Marek Gróbarczyk, Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „Ministerstwo Infrastruktury ani Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nie prowadzą prac i nie planują zmiany Zarządzenia nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni”.

(akta kontroli str. 72-77 i 300-305)

1.6 Powiązania Projektu z systemami transportowymi

Opis stanu faktycznego

W punkcie 4.2.4. w Studium wykonalności zostały opisane powiązania kanału żeglugowego z systemami transportowymi. Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk poinformował, że Ministerstwo nie prowadziło działań/analiz mających na celu zdiagnozowanie ewentualnych potrzeb w zakresie połączenia transportowej infrastruktury lądowej (kolejowej/drogowej) z Portem w Elblągu. Jednocześnie poinformował, że będąca zarządcą infrastruktury kolejowej w Polsce PKP PLK S.A., realizuje obecnie studium wykonalności dla projektu pn. „Prace na linii kolejowej nr 204 na odcinku Malbork - Braniewo”, którego celem jest wskazanie możliwości i rozwiązań umożliwiających ewentualne podłączenie w przyszłości infrastruktury kolejowej (bocznic), będącej w zarządzie Portu Morskiego w Elblągu do sieci zarządzanej przez PKP PLK SA. W ramach ww. studium wykonywana jest m.in. analiza usprawnień kolejowego powiązania z portu morskiego w Elblągu, w tym uwzględnienie wyjścia do portu morskiego w Elblągu w ciągu linii kolejowej nr 254 oraz dostosowanie stacji na linii kolejowej nr 204 do obsługi pociągów towarowych o długości minimum 750 m. Przygotowanie dokumentacji przetargowej dla ww. studium wykonalności miało miejsce jeszcze przed atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, w związku z czym opracowanie zakłada również weryfikację odbudowy toru linii kolejowej nr 217 na odcinku Wielkie Wierzno - Bogaczewo i budowę toru szerokiego na odcinku Elbląg - Bogaczewo w ramach linii kolejowej nr 217 z uwzględnieniem jego perspektywicznego wydłużenia w kierunku portów Gdańsk i Gdynia. Z otrzymanych od PKP PLK S.A. informacji wynika, że na wniosek Spółki odbyło się spotkanie z przedstawicielami Portu Morskiego w Elblągu, dotyczące oczekiwań zarządcy portu, w związku z planowaną w przyszłości modernizacją linii kolejowych nr 204 i 254. Uwzględniając ww. spotkanie oraz korespondencję pomiędzy PKP PLK S.A. i Portem morskim w Elblągu, w opracowywanym studium wykonalności, PKP PLK S.A. przewiduje miejsca umożliwiające docelowe włączenie do linii kolejowej nr 254 infrastruktury kolejowej zarządzanej przez Port Morski w Elblągu:

⁴⁹ Pismo TI.1-IG-221/73/563/16 z dnia 30 maja 2016 r.

⁵⁰ Pismo GDM.VII.0211.1.2016.MB.3-1 z dnia 12 października 2016 r.

⁵¹ Analogicznie do Zarządzenia Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 1 października 2020 r. zmieniającego 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.

- w rejonie obecnego portu załadunkowego w rejonie ul. Radomskiej (po zachodniej stronie rzeki Elbląg),
- poprzez przebudowę stacji Elbląg Zdrój, która będzie umożliwiała włączenie toru bocznego do terenów inwestycyjnych Portu Morskiego w Elblągu w rejonie ul. Żytniej.

Według informacji przekazanej przez Sekretarza Stanu w MI, zakres opracowania studium wykonalności w zakresie linii kolejowej nr 254 obejmuje przebudowę stacji Elbląg Zdrój. Zakres wskazany w studium nie objął infrastruktury na terenach portu zarządzanej przez Port Morski w Elblągu, z zastrzeżeniem przyłączenia istniejącej infrastruktury do sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A. Sekretarz Stanu w MI zwrócił uwagę na fakt, że dalsza realizacja przez PKP PLK S.A. inwestycji na liniach kolejowych nr 204 i 254 (prace projektowe i roboty budowlane) uzależniona będzie od dostępności środków finansowych (w tym pochodzących z UE) w perspektywie finansowej 2021-2027 i kolejnych.

Nie prowadzono także takich analiz mających na celu zdiagnozowanie ewentualnych potrzeb w zakresie połączenia transportowej infrastruktury drogowej z Portem w Elblągu. Jednocześnie Sekretarz Stanu w MI zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o *drogach publicznych*⁵² jednostka samorządu terytorialnego, do której właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Należy zauważyć, że Elbląg jest miastem na prawach powiatu. Zgodnie z art. 19 ust. 5 ustawy o *drogach publicznych*, w granicach miast na prawach powiatu prezydent miasta jest zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a tej ustawy. W myśl art. 20 powołanej ustawy, do zarządcy drogi należy m.in. opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch innych urządzeń związanych z drogą czy realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt. 6 ustawy o *drogach publicznych*, minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór jedynie nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, który jest zarządcą dróg krajowych. Minister nie nadzoruje pozostałych zarządców dróg i nie ma możliwości formalnych ingerowania w sprawy pozostające w kompetencji organów samorządowych. W kontekście dróg krajowych, w granicach miasta Elbląga przebiegają dwie drogi ekspresowe - S7 oraz S22, które są już w użytkowaniu. Biorąc pod uwagę powyższe – według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MI - nie istniały przesłanki, aby prowadzić działania/analizy na sieci dróg krajowych w gestii GDDKiA, w pobliżu Portu w Elblągu.

(akta kontroli str. 162-170)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1. Przedłożenie Radzie Ministrów projektu Programu przez Ministra bez posiadania zapewnienia zrealizowania na terenie Portu inwestycji pozwalających na wykorzystanie parametrów technicznych nowobudowanego przekopu i toru wodnego na rzece Elbląg było działaniem niecelowym.**

⁵² Dz. U. z 2023 r., poz. 645 ze zm.

NIK wskazuje przy tym, że projekt uchwały 57/2016 nie zawierał informacji, że uzyskanie celów i rezultatów określonych w Programie 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 po torze żegludowym na rzece Elbląg będą mogły pływać statki o parametrach określonych w SW⁵³, które jednakże nie będą w stanie wpłynąć do portu Elbląg 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 UMG z dnia 16 lipca 2018 r.⁵⁴, tj. pozwalające na obsługę statków o zanurzeniu do 2 m. W związku z powyższym nie zostanie spełniony wskazany w SW jeden z rezultatów projektu, którym miała być dostępność Portu Morskiego Elbląg dla statków morskich wszystkich bander o zanurzeniu do 4 m, długości do 100 m, szerokości do 20 m.

(akta kontroli str. 378/114-125, 454-455)

Wyjaśniając przyczyny przystąpienia do realizacji Programu nie uzyskując od zarządcy Portu Elbląg zobowiązania do równoległego przeprowadzenia inwestycji dostosowujących parametry portu do parametrów (głębokości) toru wodnego na rzece Elbląg i przekopu Mierzei Wiślanej w celu uniknięcia sytuacji, w której głębokość toru żegludowego do Portu w Elblągu zostanie zwiększona do 5 m, a głębokość samego Portu pozostanie na poziomie 2,5 m, Sekretarz Stanu, Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że:

- pismem L.dz.1558/DS./2007 z dnia 10 października 2007 r. Zarząd Portu Elbląg wskazał maksymalne parametry jednostki wchodzącej do portu: długość 100 m, szerokość 20 m, zanurzenie 4 m,
- „zakres prac na rzece Elbląg był znany od samego początku realizacji Programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Już 13 czerwca 2016 roku Urząd gminy Elbląg wystąpił pismem do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, o rozszerzenie zakresu prac objętych Programem, wskazując na konieczność budowy mostu w Nowakowie (wniosek uwzględniony w zmianie Programu z 2020). W trakcie procedury związanej z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji w 2018 roku strony postępowania, w tym Miasto Elbląg, były informowane, że przebudowa toru wodnego na rzece Elbląg zostanie dokonana na odcinku o długości 10,4 km. W okresie podejmowania decyzji o uruchomieniu realizacji inwestycji władze miasta Elbląg dawały jednoznaczne sygnały, że chcą samodzielnie rozwijać port w Elblągu, czego dowodem jest wypowiedź Prezydenta Miasta Elbląg z 2016 r.: *„Chcemy również rozwijać port. Mamy na liście indykatywnej kilka przedsięwzięć związanych z rozwojem tego portu. Zapowiedzi, które się pojawiają, pozwalają mieć nadzieję, że w tej kadencji powinny się rozpocząć działania związane z rozwojem kanału żegludowego przez Mierzeję Wiślaną, łącząc bezpośrednio port z Bałtykiem⁵⁵”*. Nadzieje związane z budową drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską realizuje z powodzeniem Ministerstwo Infrastruktury. Pytanie co w tym czasie udało

⁵³ Zgodnie z tym dokumentem, jednostki zawijające do portów nad Zalewem Wiślanym mogą charakteryzować się następującymi maksymalnymi wymiarami podanymi przez Zarząd Portu Morskiego Elbląg w dniu 3 października 2007 r.: Długość $L \leq 100$ m, Szerokość $B \leq 20$ m, Zanurzenie $T \leq 4$ m.

⁵⁴ Zgodnie z § 136 ust. 1 tego dokumentu, wielkość statków wchodzących do portu Elbląg nie może przekraczać 85 m długości i 2 m zanurzenia. Podana wielkość zanurzenia odnosi się do średniego stanu wody i może ulec czasowemu ograniczeniu.

⁵⁵ <https://www.infomare.pl/elblag-stawia-na-inwestycje-infrastrukturalne-kluczowym-projektem-jest-rozwoj-portu/0>, wpis z dn. 2 lutego 2016 r., dostęp: 14 lipca 2023 r.

się zrealizować władzom miasta jako właścicielowi Portu Elbląg. Przed przystąpieniem do realizacji Programu wieloletniego wiele kwestii wymagało komunikacji Ministerstwa Infrastruktury z Urzędem Morskim w Gdyni, z Zarządem Morskiego Portu Elbląg. Jednym z przykładów jest przekazany w 2019 roku przez Zarząd Morskiego Portu Elbląg do Urzędu Morskiego w Gdyni „Wielowariantowy projekt koncepcyjny obrotnicy Portu Morskiego Elbląg”, który uwzględnia założenia Programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” przyjętego uchwałą 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r.”

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił ponadto, że „W związku z postępowaniem realizacji Programu, zakończeniem budowy kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślana, w 2022 roku Prezydent Miasta Elbląg zaczął publicznie zgłaszać problemy ze sfinansowaniem infrastruktury portowej. W związku z tym Minister Aktywów Państwowych w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury przedłożył propozycję zaangażowania 100 mln zł w rozwój infrastruktury portowej w Porcie Elbląg w zamian za objęcie udziałów. MI bierze aktywny udział w pracach międzyresortowego zespołu roboczego do spraw wypracowania kierunków działań inwestycyjnych na rzecz rozwoju portu morskiego w Elblągu, działającego przy Ministerstwie Aktywów Państwowych. MI oczekuje obecnie na przedstawienie przez samorząd, jaka jest strategia rozwoju portu i jego stan właścicielski. Analizowane są różne rozwiązania pod kątem maksymalnego wykorzystania zdolności przeładunkowych.”

(akta kontroli str. 72-77 i 300-305)

Powyższe wyjaśnienia nie wskazują na przyczyny przedłożenia Radzie Ministrów projektu Programu 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 z SW.

Zapewnienie przeprowadzenia inwestycji mających na celu zgodność parametrów Portu Elbląg z parametrami określonymi w Programie należało uzyskać w terminie umożliwiającym dostosowanie parametrów portu do parametrów określonych dla budowanej drogi wodnej w SW, równoległe do zakończenia prac objętych 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 do realizacji niezbędnych inwestycji. Wskazane w wyjaśnieniach Ministra działania zaradcze były spóźnione i nie dają pewności osiągnięcia w zakładanych terminach rezultatu Programu polegającego na dostępności Portu Morskiego Elbląg dla statków morskich o zanurzeniu do 4 m, długości do 100 m, szerokości do 20 m.

W sytuacji, gdy nie będzie możliwości wykorzystania parametrów budowanej przez UMG infrastruktury stanowiącej dostęp do Portu w Elblągu, wydatki na utrzymanie infrastruktury stanowiącej dostęp do portu powyżej parametrów infrastruktury Portu w Elblągu będą niegospodarne.

- 2. Minister działań nierzetelnie przedstawiając Radzie Ministrów kolejne projekty zmian uchwały 57/2016 bez informacji o istotnej zmianie rentowności tej inwestycji wynikającej z blisko 2,5-krotnego wzrostu kosztów, a także zwiększenia zakresu koniecznych do przeprowadzenia prac.**

Minister nie pozyskał zaktualizowanych analiz efektywności społeczno-ekonomicznej realizowanej inwestycji, podczas gdy istotnie wzrosły wydatki na ten cel (pomimo,

że pierwotnie skierowano Program do realizacji między innymi na podstawie oceny jego rentowności).

(akta kontroli str. 72-75, 60-67, 68/69, 384/276-387/459)

Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił m.in., że „(...) budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wymagana jest ze względu na „istotny interes bezpieczeństwa państwa.” (...) Mając na względzie powyższy cel ustawowy realizacji inwestycji przeznaczenie środków finansowych na ponowne opracowanie analizy kosztów i korzyści uznano za niezasadne.”

(akta kontroli str. 60-67)

Ponowne przeprowadzenie analiz ekonomicznych uwzględniających wzrost nakładów inwestycyjnych było uzasadnione i wskazane już w 2019 r., w ramach procedowania nowelizacji uchwały polegającej na zmianie wartości Programu z kwoty 880 000 tys. zł na kwotę 1 987 500 tys. zł. Rada Ministrów powinna mieć wiedzę na temat tego, czy dalsza realizacja Programu będzie ekonomicznie uzasadniona przed podjęciem decyzji o zwiększeniu jego kosztów o ponad miliard złotych (niezależnie od drugiego celu głównego przedmiotowej inwestycji, którym było zapewnienie bezpieczeństwa regionu). Z analiz ekonomicznych przeprowadzanych w ramach aktualizacji SW wynikało, że wzrost nakładów inwestycyjnych o 20% powoduje, że inwestycja traci swoje uzasadnienie ekonomiczne, zatem mając na uwadze poziom wzrostu kosztów Programu o 125% inwestycja już w 2019 roku utraciła swoje uzasadnienie ekonomiczne. Ponadto w uchwale nr 57/2016 przewidziano, że po zakończeniu Programu zostanie dokonana ewaluacja odnosząca się do celów związanych z rozwojem transportu i bezpieczeństwem oraz ocena stopnia realizacji celów i korzyści ekonomicznych realizowanych działań zostanie przeprowadzona po upływie 5 lat od zakończenia inwestycji. Mając na uwadze powyższe, rachunek ekonomiczny wciąż stanowi kryterium, poprzez które należy oceniać Program. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela ww. stanowiska prezentowanego przez Sekretarza Stanu Pana Marka Gróbarczyka odnośnie braku zasadności przeprowadzenia ponownych analiz opłacalności realizacji Programu z uwagi na zmianę celu inwestycji. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. *o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*⁵⁶, ustawa ta określa jedynie 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 oraz określa organy właściwe w tych sprawach. Nie stanowiła ona aktu znoszącego uchwałę 57/2016 (która ustanawiała Program i określała szersze uzasadnienie realizacji zadania budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską).

Ponadto, w ocenie NIK, nie będzie możliwym uzyskanie poziomu minimalnego proggu społeczno-ekonomicznej stopy zwrotu Projektu ujętego w przeprowadzonych przed przyjęciem uchwały 57/2016 analizach społeczno-ekonomicznych. Czynnikiem uniemożliwiającym uzyskanie pozytywnego poziomu minimalnego proggu 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 SW,
- ponad dwukrotnie wyższe koszty realizacji zadania od przyjętych w tym dokumencie założeń.

⁵⁶Dz.U. z 2021 r. poz. 1644.

3. Minister nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kierowanym przez niego dziale administracji rządowej gospodarka morską⁵⁷, czym naruszył art. 69 ust 1 ustawy o finansach publicznych, ponieważ przekazując Dyrektorowi UMG 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 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 UMG zobowiązania z przekroczeniem posiadanego upoważnienia. Skutkowało to naruszeniem przez Dyrektora UMG art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wypełniało znamiona czynu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁸.

Tym samym minister nie zapewnił, aby w myśl celów kontroli zarządczej działalność nadzorowanego UMG⁵⁹ prowadzona była zgodnie z przepisami obowiązującego prawa⁶⁰.

(akta kontroli str. 358, 393/501)

Wyjaśniając na jakiej podstawie zostało udzielone ww. zapewnienie skoro możliwą do wydatkowania wysokość środków finansowych ujęto dopiero w uchwale nr 170/2020 Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk stwierdził, że „W ocenie Departamentu Prawnego ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Rada Ministrów podjęła skutecznie w dniu 9 sierpnia 2019 r. uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą «Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską».”

(akta kontroli str. 60-67)

Wbrew wyjaśnieniom złożonym przez Sekretarza Stanu w MI, dokumenty zgromadzone w trakcie kontroli wskazują, że uchwała nr 81/2019 nie weszła w życie. (akta kontroli str. 49-55, 60-67, 79, 82-86, 96-97, 147-148, 158-159, 182-206, 258, 261, 291-297, 353-356, 358, 359, 376/077, 378/126, 380/185-381/190, 383/242, 393/501, 427/178-183)

Należy przy tym zauważyć, że zmiana z 2019 r. miała wejść w życie w celu umożliwienia podpisania przez Dyrektora UMG umów z wykonawcą prac dotyczących I etapu Programu. Powyższe miało uprawniać do zaciągnięcia przez Dyrektora UMG zobowiązań na kwotę przewyższającą wartość Programu ujętą w uchwale 57/2016 (najniższa kwota spośród złożonych w przetargu ofert wynosiła 992,2 mln zł brutto, a więc o ponad 100 mln zł przekraczała wartość całego Programu).

(akta kontroli str. 387/350)

Przekazanie przez Ministra Dyrektorowi UMG w dniu 30 września 2019 r. informacji o braku jakichkolwiek przeszkód do dalszej realizacji Programu i jednocześnie

⁵⁷ Art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.)

⁵⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.

⁵⁹ Art. 38 ust 2 ustawy o obszarach morskich.

⁶⁰ Art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

wyrażenie zapewnienia dostępności środków finansowych na zaplanowane przedsięwzięcie 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,

posiadało cechy, wynikające z usytuowania instytucjonalnego Ministra względem Dyrektora UMG, oddziaływania władczego i wskazywało pożądany sposób działania.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra w zakresie przygotowania Programu i jego zmian.

Stwierdzone w ocenianym obszarze nieprawidłowości skutkowały przyjęciem przez Radę Ministrów Programu bez zapewnienia równoległego przeprowadzenia inwestycji na terenie portu w Elblągu. Ponadto określanie celów ekonomicznych dla planowanej inwestycji i jednocześnie nieprzeprowadzanie analiz jej rentowności przy tak drastycznym wzroście kosztów było działaniem niecelowym, które skutkowało podejmowaniem przez Radę Ministrów decyzji bez posiadania niezbędnych informacji. Jednym z głównych czynników mających wpływ na przedmiotową ocenę miało również działanie byłego Ministra GMiŻS, a obecnie Sekretarza Stanu w MI skutkujące zaciągnięciem przez Dyrektora UMG zobowiązań powyżej posiadanego upoważnienia.

OBSZAR

2. Monitorowanie, nadzorowanie i ewaluacja działań związanych z realizacją programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”

W art. 38 ust. 2 ustawy *o obszarach morskich*, określono, że Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór⁶¹ nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych. Zakres tego nadzoru został określony w art. 39 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej oraz w art. 39 ust. 2, który stanowi, że dyrektora urzędu morskiego oraz jego zastępców⁶² powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

⁶¹ J. Jagielski w „Kontrola administracji publicznej” LexisNexis 2012: „funkcja nadzoru polega na istnieniu określonej przez prawo możliwości oddziaływania przez wskazany podmiot administrujący na inny podmiot w ramach układu organizacyjnego nie tylko przez sprawdzanie i ocenianie działalności i stanu, ale także poprzez władczą ingerencję w tą działalność w celu jej korygowania”.

⁶² W przypadku zastępców – na wniosek Dyrektora UM.

Dodatkowe kompetencje ministra zostały określone w art. 40 ustawy o *obszarach morskich*, na podstawie których uzyskał kompetencje w zakresie tworzenia i znoszenia urzędów morskich; określania terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich i siedziby urzędów oraz nadawania statutu urzędu morskiego określającego organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego. Podstawą do sprawowania przez Ministra nadzoru nad Dyrektorem UMG były przepisy art. 34a. ust. 1 ustawy o *Radzie Ministrów*⁶³, które stanowią, 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. Art. 34a. ust. 3 ww. ustawy stanowi, że wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 1, wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.

2.1 Nadzór prowadzony nad realizacją Programu prowadzony na podstawie zapisów uchwały 57/2016

Opis stanu faktycznego

W uchwale nr 57/2016, 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 harmonogramu rzeczowo-finansowego; 3) sprawozdawczość; 4) ministerialny nadzór nad działaniami Wykonawcy.

(akta kontroli str. 182 -202)

W okresie objętym kontrolą nadzór w imieniu ministra właściwego w sprawach gospodarki morskiej sprawowany był przez Departament Gospodarki Morskiej MI⁶⁴.

(akta kontroli str. 391/463, 60-67 i 446-446)

W Programie określono, że co najmniej raz w roku będą sporządzane „Sprawozdania z realizacji zadań inwestycyjnych” obejmujące w szczególności:

- 1) opis stanu zaawansowania prac wraz z informacją o trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz działaniach prewencyjnych lub naprawczych,
- 2) informacje dotyczące realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego,
- 3) raporty finansowe wydatkowania środków budżetowych, potwierdzone dokumentami finansowymi.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej nie wyegzekwowała od Dyrektora UMG ww. sprawozdań oraz nie sporządziła takich sprawozdań we własnym zakresie, co stanowiło naruszenie uchwały 57/2016 ustanawiającej Program. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 1 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Pismami⁶⁵ z dnia 27 kwietnia 2017 r. oraz z dnia 8 stycznia 2018 r.⁶⁶ Z-ca Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej „z uwagi na wiele pytań kierowanych do resortu gospodarki morskiej

⁶³ Dz.U. z 2022 r., poz. 1188.

⁶⁴ Działający wcześniej w ramach Ministerstwa GMiŻŚ.

⁶⁵ Pismem DGM.WIM.7.433.1.9.2017.MB.

⁶⁶ DGM.WIGN.5.433.3.1.2018.MB.

w sprawie harmonogramu i bieżącego stanu realizacji inwestycji” zwrócił się do Dyrektora UMG o przekazywanie w cyklach miesięcznych informacji na temat stanu realizacji inwestycji (zmian w harmonogramie), w tym wskazanie, na jakim etapie znajdują się umowy dotyczące zleconych badań i opracowań. Pismo nie zawierało wskazania formy prezentacji informacji oraz szczegółowego zakresu danych (np. czy mają się odnosić do terminów ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym lub aktualnego poziomu zaciągniętych zobowiązań w porównaniu do zaplanowanego dla Programu budżetu).

Pierwsza informacja miesięczna została przez UMG 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 harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do uchwały 57/2016, tj. nie zawierały odniesienia stanu realizacji poszczególnych zadań i etapów do terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań i etapów ujętych w tym harmonogramie. 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 harmonogramu rzeczowo-finansowego.

Począwszy od raportu za lipiec 2022 r. (w związku z pismem Ministerstwa z 13 lipca 2022 r.) zakres comiesięcznych informacji został przez Ministerstwo rozszerzony o:

- podsumowanie finansowe, całkowity budżet, kwota zakontraktowana w podpisanych umowach, kwota planowana do zakontraktowania w najbliższym okresie (do końca bieżącego kwartału), pozostała kwota,
- podsumowanie procentowego zaawansowania stanu realizacji dla poszczególnych etapów,
- zrealizowane w okresie sprawozdawczym kamienie milowe (rozpoczęte postępowania, zawarte umowy, zakończone prace, odbiór etapu, fazy ect., uzyskane pozwolenia na użytkowanie).

Począwszy od sprawozdania za lipiec 2022 r. przekazywane przez UMG dokumenty zawierały informacje zgodne z ww. wymogami. Ponadto dodatkowo umieszczono informację, że „Urząd Morski w Gdyni planuje wystąpić z wnioskiem o aktualizację Programu Wieloletniego w zakresie zwiększenia całkowitej wartości przedsięwzięcia.” (akta kontroli str. 56-59, 60-67, 171-174, 313-352, 358, 373/003-375/056, 391/465)

Pomimo rozszerzenia zakresu miesięcznych informacji przekazywanych przez Dyrektora UMG od lipca 2022 r., sprawozdania wciąż nie zawierały informacji pozwalających na uzyskanie przez Ministra danych umożliwiających sprawowanie prawidłowego nadzoru nad terminowością realizacji inwestycji. Wprowadzie 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 harmonogramem rzeczowo finansowym 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 w swoich wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk). Wiedza na temat aktualnego poziomu ryzyka umożliwia wcześniejsze rozpoczęcie procesu nowelizacji uchwały Rady Ministrów i ukończenie go w terminach

pozwalających na niezakończoną realizację Programu zgodnie z prawem i podpisanymi umowami.

Poza sporządzanymi na podstawie uchwały nr 57/2016 miesięcznymi informacjami o stanie realizacji inwestycji w Ministerstwie sporządzano również w okresie od 2020 do grudnia 2022 notatki tygodniowe zawierające bieżące informacje o przebiegu inwestycji. Dokumenty te również nie zawierały informacji dotyczących realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do uchwały nr 57/2016, tj. nie zawierały odniesienia stanu realizacji poszczególnych zadań i etapów do terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań i etapów ujętych w tym harmonogramie.

(akta kontroli str. 360/015-365/158)

Stosując się do dyspozycji zawartej w piśmie Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 26 czerwca 2018 r. UMG przekazywał również kwartalne „Informacje z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji”. Począwszy od 2017 r. wśród raportowanych inwestycji znalazła się również „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, a wśród informacji przekazywanych do Ministerstwa znalazły się m.in. informacje dotyczące: szacunkowego łącznego kosztu inwestycji, wartości kosztorysowej, wydatków poniesionych do końca poprzedniego roku od początku realizacji, planu wg ustawy budżetowej, łącznych wydatków w latach następnych, a także planu i wykonania wydatków w aktualnym na dzień składania sprawozdania roku budżetowym. Informacja ta zawierała też dane dotyczące aktualnego stanu wykonania podstawowych zadań takich jak uzyskanie decyzji środowiskowej, decyzji wodnoprawnej, decyzji o pozwoleniu na budowę czy podpisania umów na roboty budowlane. Informacje te były sporządzane zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do pisma z 26 czerwca 2018 r. Wzór ten nie przewidywał przekazywania informacji dotyczących wartości zobowiązań zaciągniętych przez Dyrektora UMG, ani informacji dotyczących terminowości realizacji poszczególnych etapów w porównaniu do terminów ujętych w harmonogramie rzeczowo finansowym (sprawozdania te były sporządzane w innym celu).

(akta kontroli str. 60-69, 358, 391/469-393/495)

Minister w ramach sprawowanego nadzoru nad Dyrektorem UMG oraz nad realizacją Programu nie wydawał zaleceń/poleceń dotyczących realizacji Programu. Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk wyjaśnił, że „Wykonawcą Programu jest Dyrektor UMG i to on odpowiada za realizację Programu. Ministerstwo Infrastruktury wydawało przede wszystkim polecenia w zakresie sposobu monitorowania realizacji projektu.”

Minister nie dysponował na bieżąco informacją nt. poziomu zaciągniętych przez Dyrektora UMG zobowiązań w ramach realizowanego Programu. Analiza przesłanej przez UMG miesięcznej informacji z realizacji Programu za grudzień 2022 wykazała, że Dyrektor UMG zawarł umowy przewidujące termin ich realizacji i finansowania:

- do końca I kw 2023 r. – 8 umów (poz. 2,3,11,12,16,17,18,19),
- po I kw 2023 r. do końca 2023 r. – 8 umów (poz. 1,4,6,7,8,9,14,15),
- po 2023 r. - 3 umowy (poz. 5,10,13).

Zatem, w 11 przypadkach umowy zostały zawarte na okres wykraczający poza obowiązujący w grudniu 2022 r. termin graniczny zakończenia realizacji Programu. Zgodnie bowiem z postanowieniami obowiązującej uchwały nr 170/2020 Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego, 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 harmonogramie rzeczowo-finansowym (dalej: 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. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w pkt 2 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 56-59, 60-67, 171-174, 313-352, 358, 373/003-375/056, 391/465)

W dniu 27 lutego 2023 r. Dyrektor UMG w piśmie skierowanym do Dyrektora DGM w MI, odnosząc się do faktu, że w obowiązującym harmonogramie stanowiącym załącznik do Uchwały Rady Ministrów nr 170/2020 z dnia 24 listopada 2020 r., termin zakończenia Programu został wskazany na marzec 2023 oraz w związku z tym, że [na dzień opracowania pisma] zmiana Programu nie została jeszcze przyjęta Uchwałą Rady Ministrów zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji „czy w przypadku niepodjęcia uchwałą zmiany Programu do dnia 31 marca 2023 r. UMG może od dnia 1 kwietnia 2023 r. kontynuować realizację zawartych umów w ramach limitu środków finansowych przyznanych na 2023 r. oraz o wskazanie dalszej procedury postępowania. W odpowiedzi Dyrektor Departamentu Gospodarki Morskiej poinformowała, że:

- wniosek o zmianę Programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” uzyskał akceptację Ministra Infrastruktury i został w dniu 14 lutego br. skierowany do wprowadzenia do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów,
- zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów nr 170/2020 z dnia 24 listopada 2020 r. na rok 2023, na zadanie „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” przewidziano w harmonogramie finansowym kwotę 210 000 000 zł i taka kwota została zapewniona w ustawie budżetowej na rok 2023, w części 21. Jednocześnie Dyrektor DGM w MI zauważyła, że Wykonawcą Programu wieloletniego od jego ustanowienia Uchwałą Rady Ministrów 57/2016 z dnia 24 maja 2016 r. pozostaje niezmiennie Dyrektor UMG.

(akta kontroli str. 306-312)

W ramach działań w zakresie nowelizacji Programu prowadzonych na podstawie wniosku Dyrektora UMG skierowanego do Ministra w dniu 18 października 2022 r. wskazano, że dla pozycji 26 (zakup pogłębiarki), 29 i 30 (Tory wodne na Zalewie Wiślanym i Oznakowanie) oraz pozycji 39 i 40 (Wejście do portu w Elblągu - roboty pogłębiarskie od PGW do P1 i Wejście do portu w Elblągu - roboty pogłębiarskie od P1 do P2) harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do Uchwały nr 170/2020 nastąpił wzrost kosztów w łącznie szacowanej wysokości 143 442 804 zł. W piśmie tym wskazano, że w trakcie realizacji inwestycji okazało się, że niezbędny jest zakup pogłębiarki nasiębiernej z własnym napędem (pierwotnie planowano zakup tańszej pogłębiarki pracującej stacjonarnie, bez napędu własnego) – co znacząco zwiększyło wartość tego zadania. Zawarto umowę z dostawcą pogłębiarki na kwotę 116 468,7 tys. zł brutto, co oznaczało zwiększenie w stosunku do harmonogramu stanowiącego załącznik do uchwały 57/2016 o 101 708,7 tys. zł (tj. o 689%)⁶⁷. Zakup pogłębiarki pierwotnie został zaplanowany w uchwale 57/2016 w ramach pozycji „roboty przygotowawcze”, a jej zakup miał nastąpić do końca stycznia 2018 r. Na ten cel przewidziano wydatkowanie 14 760 tys. zł. Uchwałą nr 170/2020 zmieniającą uchwałę 57/2016 zwiększono wartość tego zadania na

⁶⁷ Jak wynika z OSR wzrost pozostałych kosztów był związany z inflacją, a przede wszystkim z wzrostem cen paliwa (mających największy wpływ na koszty robót czerpalnych) i z wzrostem wynagrodzeń personelu wykonawcy.

49 200 tys. zł. Natomiast zgodnie z przedstawioną Ministrowi przez Dyrektora UMG informacją z realizacji Programu za marzec 2023 r. koszt zakupu pogłębiarki według zawartej umowy wynosił 116 468,7 tys. zł brutto, a termin realizacji umowy określono na 30 listopada 2023 r. Zatem, pogłębiarka, wbrew temu co wynika z treści Programu, nie była i nie będzie wykorzystywana do celów związanych z realizacją Programu. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 3 sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 182-206, 359, 427/178-183)

2.2 Monitoring prowadzony w ramach innych Strategii i Programów, w których zostało umieszczone zadanie „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”

Opis stanu faktycznego

Realizacja Programu była monitorowana również w ramach monitorowania realizacji innych dokumentów planistycznych, w których ten Program został uwzględniony, tj.:

- 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.)*⁶⁸. Program znalazł się na „Liście projektów strategicznych”. Strategia była podstawą do aktualizacji obowiązujących zintegrowanych strategii rozwoju, innych dokumentów o charakterze strategicznym, a także weryfikacji dotychczasowych instrumentów ich realizacji – programów rozwoju, programów wieloletnich,
- „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”⁶⁹ [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”⁷⁰. Postanowieniami ww. uchwały koordynowanie i nadzorowanie realizacji Programu powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej,
- 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”⁷¹.

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, np.:

- Monitoring w ramach Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju i Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku odbywał się w cyklach kwartalnych na podstawie „kart monitoringu strategicznego”. Karty były tworzone zarówno dla wszystkich projektów ujętych w PRPM (mniej szczegółowo⁷²) jak i oddzielnie dla projektu „Budowy drogi wodnej łączącej

⁶⁸ 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.

⁶⁹ 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”.

⁷⁰ M.P. z 2019 r., poz. 1016.

⁷¹ M.P. z 2019 r., poz. 1054.

⁷² Np. w karcie za I kwartał 2020 r. odnotowano jedynie że „Urząd Morski w Gdyni kontynuował m.in. „Budowę drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” a informacja w „karcie monitoringu strategicznego” za IV kwartał 2020 r. brzmiała „Urząd Morski w Gdyni kontynuował m.in. „Budowę drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (w ramach

Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską". Karty dla projektu były bardziej szczegółowe (choć nie na poziomie szczegółowości informacji miesięcznych opracowywanych na podstawie zapisów Programu) i zawierały ogólne informacje o postępach prac związanych z Programem, ale bez odniesienia do terminowości realizacji poszczególnych umów oraz terminowości realizacji poszczególnych etapów inwestycji zamieszczonych w harmonogramie rzeczowo finansowym Programu⁷³;

- Monitoring w ramach PRPM - stosownie do postanowień zawartych w przedmiotowym dokumencie, monitorowanie procesu realizacji odbywało się okresowo w rocznych odstępach czasu, a ich podstawowym instrumentem było przygotowywanie raportów rocznych obrazujących postępy prac w zakresie zadań określonych w Programie oraz raportu końcowego⁷⁴. W łącznym sprawozdaniu za rok 2019 i 2020 w części głównej ujęto informacje zbliżone do tych, które zostały zacytowane powyżej ze sprawozdania za IV kwartał 2020 r. w ramach SOR oraz dodatkowo uzupełniono w załączniku 1 do tego dokumentu w części:
 - „Najważniejsze zdarzenia, osiągnięte, rezultaty (produkty, kamienie milowe itp.)” wskazano bardzo ogólne informacje o realizacji „części I” oraz dokonaniu wyboru na wykonawcę „części II”,
 - „Zidentyfikowane zagrożenia, podjęte działania naprawcze, dokonane zmiany itp. (m.in.)” wskazano jedynie, że „Zakończyło się postępowanie odwoławcze od decyzji RDOŚ w Olsztynie z dnia 5 grudnia 2018 r. W dniu 23 września 2020 r. Urząd Morski w Gdyni otrzymał oficjalnie Decyzję GDOŚ, zmieniającą w części zapisy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia, wydanej przez RDOŚ w Olsztynie w dniu 5 grudnia 2018 r.”

(akta kontroli str. 383/239-383/246)

2.3 Kontrole i audyty przeprowadzane przez Ministerstwo

Opis stanu faktycznego

Departament Kontroli MI przeprowadził w 2021 r. kontrolę, której celem było dokonanie oceny stopnia zaawansowania realizacji wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjne Ministerstwa Infrastruktury w zakresie m.in. działu administracji rządowej: gospodarka morska. W ramach tej kontroli badano system monitorowania i nadzoru nad realizacją programów wieloletnich m.in. przez Departament Gospodarki Morskiej [dalej: DGM], a w tym nad Programem wieloletnim pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. W zamieszczonej w wystąpieniu pokontrolnym ocenie dotyczącej ww. Programu stwierdzono, że nadzór Departamentu nad Programem realizowanym przez UMG prowadzony był we właściwy sposób. Zakres przedmiotowy tej kontroli ograniczony był do kwestii organizacyjno-technicznych.

realizacji I części zadania inwestycyjnego trwają prace związane z budową portu osłonowego na Zatoce Gdańskiej, budową nabrzeża południowego i połączeniowego, budową kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną, wykonaniem śluzy, budową budynku kapitanatu/bosmanatu „Nowy Świat”, wykonaniem mostu północnego i południowego, a także wykonaniem sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym; dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na wykonanie robót budowlanych w ramach II części projektu, tj. wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg wraz z mostem w Nowakowie; w dniu 4 stycznia 2021 r. inni uczestnicy postępowania złożyli odwołania od wyboru Wykonawcy”.

⁷³ Np. w karcie monitoringu za IV kwartał 2021 stanowiącej jednocześnie Informację roczną poza podstawowymi informacjami dotyczącymi uchwał Rady Ministrów, budżetu Programu, jego celów, umieszczono informacje odnośnie procentowego zaawansowania. Ponadto karta zawierała informację o najważniejszych rezultatach osiągniętych w 2021 roku, informację o stanie projektu, tj. czy jest realizowany terminowo (przy uwzględnieniu terminów określonych w nowelizacji uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu z 2020 r.) oraz informację, że nie planuje się zmian w Programie.

⁷⁴ Raporty roczne przygotowywane przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do końca roku następnego po zakończeniu okresu sprawozdawczego.

W 2022 r. przeprowadzono kontrolę planową w Urzędach Morskich, której tematem była Prawdliwość i efektywność realizacji inwestycji i udzielanie zamówień publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa przez Urzędy Morskie⁷⁵. Celem kontroli była ocena stopnia zaawansowania realizacji wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjne MI.

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono natomiast audytów wewnętrznych Programu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.
(akta kontroli str. 60-69, 358, 387/344)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1. W okresie objętym kontrolą Dyrektor DGM nie wyegzekwował od Dyrektora UMG „sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych” oraz nie sporządził takich sprawozdań we własnym zakresie, co było niezgodne z uchwałą 57/2016 ustanawiającą Program.**

NIK zwraca przy tym uwagę, że Minister pozyskiwał od Dyrektora UMG comiesięczne informacje z realizacji Programu, jednak zakres przedstawianych w nich danych nie był zgodny z uchwałą 57/2016 przez co nie pozwalał na sprawowanie należytego nadzoru nad realizacją Programu.

(akta kontroli str. 56-59, 60-67, 171-174, 182-202, 313-352, 358, 373/003-375/056, 391/465, 391/463, 446-446)

Odnosząc się do pytania o przyczyny niewyegzekwowania od Dyrektora UMG przekazywania sprawozdań spełniających wymogi określone w uchwale nr 57/2016, Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „Program objęty jest cyklicznym monitoringiem kwartalnym zgodnie z wytycznymi w zakresie monitoringu Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Monitoring ten obejmuje sprawozdanie w zakresie najistotniejszych osiągniętych rezultatów, produktów i kamieni milowych w okresie objętym monitoringiem jak również koniecznych i istotnych zmian w projekcie oraz rekomendacje. Co miesiąc Wykonawca przedstawia raport dotyczący realizacji inwestycji, obejmujący m.in. zaawansowanie rzeczowe, planowane postępowania o udzielenie zamówienia, inne istotne kwestie. Informacje o wykonaniu finansowym przekazywane są w ramach monitorowania planu inwestycji rzeczowych. System monitorowania Programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” choć rozproszony dostarcza Ministrowi Infrastruktury wystarczających informacji do realizacji zadań w zakresie nadzoru. Należy podkreślić, że zgodnie z Uchwałą nr 57/2016 Wykonawcą Programu jest Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, który podejmuje bieżące decyzje zarządcze w zakresie rozwiązywania trudności w realizacji inwestycji. W przypadku, kiedy kwestia wymaga decyzji Ministerstwa, Dyrektor Urzędu kieruje wniosek do Ministra jak w przypadku wniosku o zmianę Programu.”

(dowód: akta kontroli str. 300-305)

Minister nie odniósł się zatem do przyczyn niewyegzekwowania od Dyrektora UMG przekazywania sprawozdań zawierających dane, o których mowa w uchwale 57/2016. Ponadto monitoring SOR był oddzielnym „kanałem sprawozdawczym”, który nie był realizowany na podstawie uchwały 57/2016, a co istotne, również nie zawierał danych wymaganych uchwałą 57/2016.

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że podmiotem inicjującym Program i ewentualne zmiany dokonywane w Programie jest minister właściwy ds. gospodarki

⁷⁵ Z uwagi na fakt, że kontrola nie została jeszcze zakończona nie przekazano wystąpienia pokontrolnego.

morskiej, który w celu właściwej realizacji zadań powinien mieć adekwatne, tj. we właściwym czasie i zakresie danych, informacje pozwalające na podejmowanie decyzji: korygujących realizację poszczególnych zadań, zapewniających uzyskanie dodatkowego finansowania czy zmiany terminów określonych w harmonogramie rzeczowo finansowym.

2. **Minister nie kwestionował zawierania przez Dyrektora UMG umów z przekroczeniem posiadanego upoważnienia, tj. na okres wykraczający poza terminy określone w obowiązującej uchwale w sprawie Programu. Minister uznawał takie działanie za „racjonalne”. Działanie Ministra było nierzetelne i stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 68 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych. 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.**

(akta kontroli str. 56-59, 60-67, 171-174, 313-352, 358, 373/003-375/056, 391/465)

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 MI, Pan Marek Gróbarczyk stwierdził, że „Stosownie do obowiązujących zasad wydatkowania środków publicznych, Wykonawca Programu - Urząd Morski w Gdyni zobowiązany jest do ich wydatkowania zgodnie z prawem, efektywnie i gospodarnie. Urząd Morski jest również obowiązany do realizacji celów określonych w Programie wieloletnim pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, w tym m.in. do realizacji robót budowlanych rozumianych naturalnie jako zakończona realizacja określonych obiektów, a nie prowadzenie robót budowlanych w określonym czasie. Program wieloletni, stosownie do art. 136 ustawy o finansach publicznych, jest ustanawiany uchwałą Rady Ministrów, co oznacza, że może być również taką uchwałą zmieniony m.in. co do limitów i terminów. Procedura zmiany uchwały, z przyczyn niezależnych od organów administracji, jest jednakże procedurą długotrwałą. Z uwagi na dynamikę procesu inwestycyjnego, wielość czynników ryzyka, procedur administracyjnych, sytuacji rynkowej, nieznaną długości trwania procedur przetargowych, stanu epidemii, stanu wojny itd., nie jest możliwa pełna korelacja terminów realizacji umów, które wynikają głównie z obiektywnych okresów technologicznych, technicznych oraz ograniczeń wynikających z decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, z terminami określonymi w Programie. Z kolei oczekiwanie na zmianę Programu w sytuacji ziszczenia się czynników ryzyka uniemożliwiłoby prowadzenie postępowań i zawarcie umów. Po zmianie Programu należałoby ponowić / wszcząć postępowania, co znowu nie daje żadnej gwarancji uzyskania rezultatu kompatybilnego z założeniami (zmienionego) Programu. Wynika to z czynników obiektywnych - budżet i Program mają charakter „sztywny”, dokładnie odwrotnie, jak proces inwestycyjny, gdzie takie czynniki, jak ceny, dostępność materiałów, wykonawców, terminy realizacji itd. są zmienne. Powyższe, w powiązaniu z zasadami zamówień publicznych implikuje sytuację, w której 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 następczy. Tego rodzaju założenie zostało poczynione, a realizacja potwierdziła zasadność takiego postępowania. Jakiegokolwiek próby przeprowadzania postępowań na niepełne zakresy dostaw, usług lub robót budowlanych nie tylko są nierealne, ale również byłyby niezgodne z prawem, prowadzące do powstania szkody dla Skarbu Państwa, nieefektywne i niegospodarne już choćby przez drastyczny wzrost cen takich „dzielonych” zamówień, a niekiedy z przyczyn technicznych lub technologicznych - niewykonalne.” Natomiast wyjaśniając czy zaciąganie przez UMG zobowiązań wykraczających poza termin wynikający z hrf jest działaniem zgodnym z obowiązującymi przepisami, Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk stwierdził, że „Mając na uwadze przedstawione powyżej uzasadnienie działanie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni należy ocenić jako racjonalne.”

(akta kontroli str. 306-312)

Złożone przez Sekretarza Stanu w MI, Pana Marka Gróbarczyka wyjaśnienia, że „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 następczy” są nieuzasadnione, w szczególności mając na uwadze przepisy art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷⁶. 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 UMG 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 MI, Pan Marek Gróbarczyk.

(akta kontroli str. 56-59, 60-67, 171-174, 306-312, 313-352, 358, 373/003-375/056, 391/465)

3. **Minister akceptował utrzymywanie w harmonogramie rzeczowo finansowym⁷⁷ zadania polegającego na zakupie za kwotę 116 468,7 tys. zł brutto pogłębiarki pomimo tego, że prace, do których miała zostać użyta zlecono innym podmiotom (w ramach Etapu VII Roboty przygotowawcze pozycja 31) i pogłębiarka ta nie zostanie wykorzystana na potrzeby realizacji Programu. 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 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi Minister odpowiadał za zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w nadzorowanej jednostce, której celem było jej działanie zgodnie z obowiązującymi przepisami i efektywne. W efekcie skutkowało natomiast naruszeniem przez Dyrektora UMG art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b, ustawy o finansach publicznych, 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.**

⁷⁶ Dz.U. z 2021 r., poz. 289 ze zm.

⁷⁷ Stanowiącym załącznik do uchwały 57/2016.

Wyjaśniając jakie „prace przygotowawcze” miały być wykonane przy pomocy ww. pogłębiarki Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „Zakup pogłębiarki przewidziany był w etapie przygotowawczym, w ramach którego planowano przy pomocy pogłębiarki wykonać odcinki toru wodnego przez Zalew Wiślany, na realizację których nałożone były złożone wymagania środowiskowe.”.

Wyjaśniając w jaki sposób (bez posiadania pogłębiarki) zostały zrealizowane ww. zadania, Sekretarz Stanu w MI poinformował, że „zadania te włączono do zakresów rzeczowych wykonawców robót budowlanych obu etapów tj.: ETAP I - kanał żeglugowy prze Mierzeję Wiślaną, ETAP II - Obudowa brzegów rzeki Elbląg”.

Wyjaśniając dlaczego zakup pogłębiarki zaplanowano w ramach prac przygotowawczych, a nie np. w ramach planu finansowego UMG, skoro jak wynika z dokumentów, zakup ten nie ma służyć budowie tylko utrzymaniu głębokości toru, Sekretarz Stanu w MI Pan Marek Gróbarczyk wskazał, że przyjęte działanie było podyktowane gospodarnością finansów publicznych z uwagi na fakt, że na etapie przygotowawczym były obawy i sygnały płynące z wielu środowisk, że trwałość wykonanych robót pogłębiarskich może być niska szczególnie w początkowym okresie, zaraz po wykonaniu prac pogłębiarskich. Roboty pogłębiarskie nie są objęte okresem gwarancyjnym, a jedynie gwarancją należytego wykonania. Dlatego do czasu zakończenia Programu rozważano utrzymanie osiągniętych parametrów pogłębianych torów własną pogłębiarką (w przypadku wystąpienia ewentualnych prognozowanych zamuleń). Dla realizacji celów Programu kluczowe jest nie tylko wybudowanie infrastruktury, ale też utrzymanie odpowiednich parametrów wynikających ze specyfiki dróg wodnych. Z uwagi na naturalnie występującą cechę Zalewu Wiślanego, jakim jest proces zamulania, jest to niemożliwe bez cyklicznego prowadzenia prac czerpalnych, mających właśnie umożliwić realizację podstawowego celu Programu. Pogłębiarka została ujęta w harmonogramie rzeczowo-finansowym od samego początku z uwagi na jej kluczowe znaczenie dla zapewnienia realizacji celów Programu, które wymagają zapewnienia trwałości parametrów drogi wodnej uzyskanych w wyniku realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 182-206, 359, 427/178-183, 300-305)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień NIK stwierdza, że w sytuacji powzięcia informacji, że prowadzone przez Wykonawcę działania nie doprowadzą do zakupu pogłębiarki w terminach określonych w harmonogramie rzeczowo finansowym i że w związku z tym nie będzie ona wykorzystywana do budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (zadania do realizacji których miała być użyta włączono do zakresów rzeczowych wykonawców robót budowlanych obu etapów) zasadnym było wyłączenie tego zadania w ramach kolejnej zmiany Programu i sfinansowanie tego zakupu z budżetu państwa w ramach planu finansowego UMG. Złożone w tej sprawie wyjaśnienia przez Sekretarza Stanu w MI Pana Marka Gróbarczyka potwierdzają, że pogłębiarka będzie wykorzystywana po wykonaniu prac pogłębiarskich, a zatem po zrealizowaniu prac objętych Programem.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Ministra w zakresie sprawowanego nadzoru.

Pomimo posiadania informacji, że pogłębiarka, której zakup został zaplanowany w Programie nie będzie wykorzystywana do prac w ramach związanych z budową drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską nie zainicjował zmiany polegającej na wyłączeniu tego zadania z Programu. Minister nie wymagał, przez większość okresu realizacji Programu przekazywania istotnych danych pozwalających na sprawowanie prawidłowego nadzoru. Do lipca 2022 r. dokumenty te nie zawierały informacji dotyczących łącznej kwoty zobowiązań zaciągniętych

przez Dyrektora UMG, a według sprawozdania za marzec 2023 r. Minister wciąż nie posiadał informacji odnośnie zgodności realizacji poszczególnych etapów Programu z terminami określonymi w harmonogramie rzeczowo-finansowym. Stosowane procentowe określanie zaawansowania uniemożliwia Ministrowi dokonanie oceny, czy dany poziom jest zgodny z harmonogramem, przez co uniemożliwia, w przypadku zaistnienia takiej konieczności, odpowiednio wczesne rozpoczęcie procedury zmiany uchwały ustanawiającej Program.

IV. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) wprowadzenie w Ministerstwie mechanizmów kontroli zarządczej, których wdrożenie – w przypadku programów inwestycyjnych nadzorowanych przez Ministra – zapewni:
 - 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,
 - 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 UMG co najmniej raz w roku „Sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych”, których obowiązek tworzenia wynikał z uchwały 57/2016.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 09 sierpnia 2023 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

