



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.411.003.02.2022

Pan
Wiesław Piotrkowski
Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
ul. B. Chrzanowskiego 10
81-338 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. B. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni od 20 lipca 2016 r. (dalej: Dyrektor Urzędu). Poprzednio stanowisko to zajmowali: Andrzej Królikowski od 1 września 2005 r. do 12 lutego 2016 r., Tadeusz Hatałski – od 12 lutego do 18 kwietnia 2016 r. i Bogdan Rojek – od 19 kwietnia do 19 lipca 2016 r. (akta kontroli: tom 1 str. 60)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie i przygotowanie zadań w ramach programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.2. Realizacja zadań w ramach ww. programu oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego.3. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych z zadań realizowanych w ramach przedmiotowego programu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jacek Zaremba, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/73/2022 z 29 września 2022 r.2. Ewa Gross, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/77/2022 z 11 października 2022 r.3. Krzysztof Holli, specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/78/2022 z 11 października 2022 r.4. Rafał Ziętał, główny specjalista kp, upoważnienie do kontroli nr KIN/96/2022 z 20 grudnia 2022 r. (akta kontroli: tom 1 str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor Urzędu, będący wykonawcą rządowego programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (dalej: Program Wieloletni lub Inwestycja):

- nierzetelnie przygotował założenia dotyczące zakresu rzeczowo – finansowego projektowanego przedsięwzięcia;
- realizował istotną część skontrolowanych zadań inwestycyjnych oraz sprawował nad nimi nadzór inwestorski z naruszeniem zasad rzetelności, legalności, gospodarności i celowości;
- nie wywiązał się z obowiązków, wymaganych uchwałą Rady Ministrów ustanawiającą Program Wieloletni, dotyczących corocznego sporządzania sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego, mających na celu wsparcie Dyrektora Urzędu w podejmowaniu efektywnych decyzji zarządczych w toku procesu inwestycyjnego, jak też przekazywania tych sprawozdań ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej, nadzorującemu realizację Programu Wieloletniego.

Ujawnione w toku kontroli przykłady opieszałości, nieskuteczności oraz nieefektywności, przy podejmowaniu przez Dyrektora Urzędu niektórych decyzji zarządczych skutkowało zakłóceniem ciągłości oraz płynności procesu inwestycyjnego i uniemożliwiło planową realizację Programu Wieloletniego zarówno w zakresie terminu jego ukończenia, jak i związanych z tym kosztów. W rezultacie realizacja przedsięwzięcia została wydłużona o dwa lata (do końca 2024 r.), a niezbędne nakłady na jego sfinansowanie wzrosły aż o 1 247,5 mln zł (o 141,8%). Tak relatywnie duży wzrost nakładów spowodował, że realizacja Programu Wieloletniego utraciła uzasadnienie ekonomiczne. Według analizy ekonomicznej sporządzonej na zlecenie Dyrektora Urzędu granica opłacalności przedsięwzięcia została przekroczona już przy 20% wzroście kosztów jego realizacji.

Finansowe skutki stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły 450 867,7 tys. zł.

Dyrektor Urzędu dopiero w październiku 2019 r., tj. ponad trzy lata po uchwaleniu Programu Wieloletniego powołał zespół roboczy, którego celem było przygotowanie i realizacja tego Programu³. Co istotne, członkowie zespołu nie zostali zobowiązani do dokumentowania efektów pracy, a zakresy ich odpowiedzialności wyznaczone zostały dopiero po ponad sześciu miesiącach od powołania zespołu. Zwłoka ta miała negatywny wpływ na prawidłowość oraz terminowość przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. W ocenie NIK rozwiązania przyjęte w procedurach regulujących organizację pracy zespołu były nieskuteczne, gdyż nie zapewniły sprawowania przez Dyrektora Urzędu rzetelnego i skutecznego nadzoru nad jego działalnością, jak też możliwości monitorowania i oceny realizacji wyznaczonych celów i zadań. Powołanie zespołu na początkowym etapie realizacji Programu Wieloletniego, precyzyjne wskazanie zakresu odpowiedzialności jego członkom oraz wdrożenie rzetelnych i skutecznych mechanizmów nadzoru stanowiłoby – zdaniem NIK – istotny element wspierający Dyrektora Urzędu w zarządzaniu procesami inwestycyjnymi.

Wniosek Dyrektora Urzędu z października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego został zgłoszony do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wymagań w tym zakresie, określonych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej Program Wieloletni. Miało to zasadniczy wpływ na wydłużenie terminu realizacji Inwestycji oraz zakłócenie ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego.

Dyrektor Urzędu dopuścił do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych Programu Wieloletniego, co było wynikiem m.in. niewdrożenia skutecznych narzędzi nadzoru nad przebiegiem realizacji tego Programu. Spośród 161 zadań w nim ujętych 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2017 dni, natomiast w przypadku 159 zadań zwłoka w ich ukończeniu sięgała od 2 do 1843 dni⁴.

Dyrektor Urzędu zawarł 13 umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim z przekroczeniem swoich uprawnień, ponieważ okres ich obowiązywania i finansowania zaciągniętych z tego tytułu zobowiązań w kwocie 104 969,5 tys. zł wykraczał poza – określony

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Zgodnie z harmonogramem rzeczowo – finansowym Inwestycji zespół ten powinien być powołany przez Dyrektora Urzędu w czerwcu 2016 r.

⁴ W relacji do założeń harmonogramu rzeczowo – finansowego Inwestycji – według stanu na koniec 2022 r.

w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej Program Wieloletni – termin graniczny jego zakończenia, który przypadał na koniec I kwartału 2023 r.

W terminie do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł jego całkowity budżet, co było działaniem sprzecznym z normami ustawowymi⁵, a tym samym nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁶. Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁷ mogło dojść również w związku z wydatkowaniem środków Programu Wieloletniego na zakupy inwestycyjne w kwocie 153,7 tys. zł⁸, które nie były ujęte w rocznym planie finansowym Urzędu, a także w związku z nieterminowym uregulowaniem podatku od nieruchomości, skutkującym zapłatą odsetek za zwłokę w wysokości 23,2 tys. zł.

W konsekwencji opóźnień w zakontraktowaniu zakupu pogłębiarki i braku możliwości jej planowanego wykorzystania do pogłębienia torów wodnych w trakcie realizacji Inwestycji, Dyrektor Urzędu niezgodnie z celami Programu Wieloletniego, naruszając tym normy ustawowe⁹, zaciągnął na podstawie podpisanej umowy na dostawę tego środka trwałego zobowiązanie w wysokości 116 468,7 tys. zł obciążające budżet Programu Wieloletniego, a następnie sfinansował z tych środków jego zakup w kwocie 54 967,5 tys. zł¹⁰. Przy tym nierzetelny był nadzór nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki. Dopuszczono bowiem do licznych naruszeń umowy wykonawczej, co stworzyło ryzyko narażenia Skarbu Państwa na stratę w wysokości 14 203,5 tys. zł.

Z budżetu Programu Wieloletniego na cele niezwiązane z realizacją Inwestycji, tj. na podatek od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę w jego zapłacie (659,3 tys. zł) i opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki (153,7 tys. zł), wydatkowano dodatkowo 813 tys. zł. Przy tym powyższe wydatki zostały nieprawidłowo sklasyfikowane, tj. uznane jako wydatki zwiększające wartość Inwestycji oraz błędnie ujęte w ewidencji księgowej, co skutkowało zawyżeniem księgowej wartości Inwestycji per saldo o 633,8 tys. zł¹¹. Stwierdzono również przypadki nierzetelnie sporządzonych dokumentów przetargowych oraz projektów i planów finansowych.

Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w trakcie realizacji umów wykonawczych na dwie pierwsze fazy robót budowlanych ujętych w Programie Wieloletnim¹². Dopuścił bowiem do wykonywania zadań przez beneficjentów umów cywilnoprawnych, które pokrywały się z etatowymi obowiązkami służbowymi i przypadały na czas ich świadczenia, co było niezgodne z postanowieniami zawartych umów. Zatem wydatki na powyższe umowy (257,4 tys. zł) zostały poniesione z budżetu Programu Wieloletniego z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego i racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Niezgodnie z ww. zasadami wydatkowano również 30,7 tys. zł na zlecenie dotyczące opracowania dokumentacji obejmującej projekt wniosku do ministra właściwego ds. środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu. Z uwagi na rezygnację Urzędu z przemysłowej eksploatacji złoża podczas realizacji umowy na I fazę robót, wniosek o uzyskanie koncesji nie został ostatecznie złożony. Oznacza to, że środki z budżetu Programu Wieloletniego na sfinansowanie tego zadania wydatkowano nieefektywnie, nie osiągając zamierzonego celu.

Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór inwestorski podczas realizacji umowy na jedyną odebraną I fazę robót budowlanych¹³, gdyż nie ustanowił inspektora nadzoru w specjalności

⁵ Art. 136 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.) – dalej: ufp.

⁶ Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.) – dalej: ustawa o dyscyplinie finansów publicznych.

⁷ Odpowiednio: art. 11 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

⁸ W związku ze zleceniem opracowania technicznej specyfikacji pogłębiarki.

⁹ Art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp.

¹⁰ Według stanu na 28 kwietnia 2023 r. Płatności zrealizowane zostały w kwotach i terminach przewidzianych w umowie zawartej z dostawcą pogłębiarki.

¹¹ Uwzględniając nieujęcie na koncie 080 (Środki trwale w budowie) wydatków dotyczących umów zleceń z pracownikami Urzędu na pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu (179,2 tys. zł) i błędnie ich sklasyfikowanie je jako wydatki bieżące, podczas gdy były one bezpośrednio związane z realizacją Inwestycji i powinny zwiększyć jej wartość.

¹² Zadania budowlane ujęte w harmonogramie rzeczowo – finansowym Programu Wieloletniego podzielono na cztery fazy, z tego: I faza robót – wykonie przekopu Mierzei Wiślanej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, II faza robót – wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg wraz z infrastrukturą towarzyszącą, III faza robót – wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym, IV faza robót – wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg (w ramach infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu).

¹³ Według stanu na 28 kwietnia 2023 r.

architektonicznej, do czego był zobowiązany na podstawie decyzji Wojewody Pomorskiego, zezwalającej na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim. Stwierdzono również przypadek dokonania odbioru części robót budowlanych przez osobę nieuprawnioną, a także nieskuteczność i nierzetelność w egzekwowaniu od wykonawcy robót naprawy części usterek stwierdzonych podczas przeglądu gwarancyjnego. Książki obiektów budowlanych, powstałych w wyniku realizacji umowy na I fazę robót, założone zostały natomiast z opóźnieniem, a następnie prowadzono je nierzetelnie. Nie zapewniono też rzetelnego i skutecznego nadzoru inwestorskiego nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy.

Rozszerzając zakres infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o dwukilometrowy odcinek toru wodnego na rzece Elbląg (od pkt P1 do P2), Dyrektor Urzędu nie uwzględnił odpowiednio tej zmiany w przepisach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury za którą odpowiedzialność ponosi podmiot zarządzający portem w Elblągu, co naruszało zasady rzetelności i legalności.

Dyrektor Urzędu nie sporządzał sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych przez Radę Ministrów w uchwale ustanawiającej Program Wieloletni. Zgodnie z tymi zasadami powyższe sprawozdania powinny być sporządzane co najmniej raz w roku, przekazywane do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i zawierać w szczególności informacje o: trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podjętych i planowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także stanie realizacji harmonogramu rzeczowo – finansowego Inwestycji. Biorąc pod uwagę, że stosowany w praktyce w Urzędzie system raportowania do organu nadzorującego Program Wieloletni nie uwzględniał wyżej wymienionych informacji, bierność Dyrektora Urzędu dotycząca obowiązku generowania sprawozdań na zasadach określonych w uchwale Rady Ministrów ustanawiającej Program Wieloletni pozbawiła organ nadzorczy istotnych narzędzi służących skutecznemu oddziaływaniu na prawidłowość, efektywność i terminowość jego realizacji.

W ocenie NIK główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości była nieskuteczność mechanizmów kontroli zarządczej wdrożonych przez Dyrektora Urzędu.

Niezależnie od powyższych ocen NIK stwierdza, że:

- 1) Dyrektor Urzędu złożył wnioski o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, które odpowiadały wymaganiom ustawowym¹⁴, a nakłady poniesione na jego finansowanie mieściły się w limitach kwot ujętych na ten cel w corocznych planach finansowych Urzędu.
- 2) Po wyłonieniu wykonawców w ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, podpisano umowy wykonawcze na trzy pierwsze fazy robót budowlanych oraz dostawę pogłębiarki, z tego do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁵ odebrana została I faza robót, a pozostałe były na etapie realizacji. Do zakontraktowania pozostawała ostatnia IV faza robót budowlanych z przewidywanym terminem realizacji do końca 2024 r.
- 3) Zadania inwestycyjne objęte kontraktem na I fazę robót budowlanych zostały zrealizowane w terminie przewidzianym umową wykonawczą, a następnie rzetelnie oraz zgodnie z przyjętymi procedurami odebrane we wrześniu 2022 r. Na roboty te uzyskano decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Proces finansowania umowy na I fazę robót budowlanych odbywał się na zasadach określonych w umowie wykonawczej.
- 4) Dyrektor Urzędu rzetelnie analizował i prognozował potrzeby finansowe z zakresie niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, a następnie występował o te środki do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.
- 5) Dyrektor Urzędu rzetelnie i terminowo realizował – nałożone przez Departament Gospodarki Morskiej w urzędzie obsługującym ministra właściwego ds. gospodarki morskiej – obowiązki sprawozdawcze i informacyjne dotyczące stanu realizacji Programu Wieloletniego. Nie zawierały one jednakże części informacji wymaganych uchwałą Rady Ministrów ustanawiającą Program Wieloletni.

¹⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 1-15, art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 pkt 1-2 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) – dalej: specustawa.

¹⁵ Do 28 kwietnia 2023 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i przygotowanie zadań w ramach Programu Wieloletniego.

Opis stanu faktycznego

1.1. W związku z planowaną realizacją Programu Wieloletniego na zlecenie Urzędu sporządzono w 2007 r. „Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną”, a w 2013 r. opracowano jego aktualizację.

(akta kontroli: tom 6 str. 290-299)

Na podstawie wniosków Dyrektora Urzędu o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację Inwestycji, decyzjami nr 1 zridw/2019 z 15 lutego 2019 r. (dalej: decyzja nr 1 zridw/2019) oraz nr 2 zridw/2019 z 24 czerwca 2019 r. (dalej: decyzja nr 2 zridw/2019) Wojewoda Pomorski zezwolił na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim w częściach zlokalizowanych odpowiednio w województwach pomorskim i warmińsko – mazurskim. Wspomniane wnioski Dyrektora Urzędu były kompletne w zakresie wymagań określonych w art. 4 ust. 1 pkt 1-15, art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 pkt 1-2 specustawy.

(akta kontroli: tom 5 str. 144-192, 339-352, 388-426)

1.2. Założenia do projektu Programu Wieloletniego, w tym dotyczące okresu realizacji i zakresu rzeczowo – finansowego, zostały przygotowane w Urzędzie i przekazane ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej (dalej: Minister) w celu opracowania stosownego projektu uchwały i przedłożenia go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W uchwale nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego¹⁷ (dalej: uchwała RM z 2016 r.), którego wykonanie powierzono Urzędowi, przewidziano możliwość jego aktualizacji dotyczącej weryfikacji zakresów rzeczowych zadań inwestycyjnych i wynikających z tego kosztów¹⁸. Zgodnie z procedurą wskazaną w uchwale RM z 2016 r., informacje o konieczności/celowości dokonania aktualizacji Programu Wieloletniego Urząd powinien przekazywać Ministrowi, któremu powierzono nadzór nad jego realizacją, niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie, w trakcie przygotowywania projektu budżetu na kolejny rok. Dokonane, uchwałą nr 170/2020 Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego¹⁹ (dalej: uchwała RM z 2020 r.), korekty w jego założeniach skutkowałą zwiększeniem zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych i ogólnej wartości o 1 104,1 mln zł, tj. o 125,5% (do kwoty 1 984,1 mln zł) oraz wydłużeniem terminu realizacji o trzy miesiące, tj. do końca I kwartału 2023 r.²⁰

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

- a) we wniosku z 28 czerwca 2019 r. wskazał na konieczność dokonania korekt – w porównaniu z założeniami uchwały RM z 2016 r. – które dotyczyły zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego o 1 107,5 mln zł (z 880 mln zł do 1 987,5 mln zł) oraz aktualizacji harmonogramu rzeczowo – finansowego (dalej: hrf), bez zmiany końcowego terminu realizacji (do końca 2022 r.). Wniosek uzasadniony został wzrostem cen materiałów i robót budowlanych oraz koniecznością realizacji dodatkowych zadań inwestycyjnych, które nie zostały przewidziane w uchwale RM z 2016 r. Projekt zmiany uchwały, uwzględniający postulaty Urzędu, został przyjęty 9 sierpnia 2019 r. w trybie obiegowym uchwałą Rady Ministrów nr 81/2019 zmieniającą uchwałę RM z 2016 r. Nie został on jednak podpisany przez Prezesa Rady Ministrów i z tego powodu projektowana w przedstawionym wyżej kształcie aktualizacja Programu Wieloletniego nie weszła w życie. Postulowane przez Urząd zwiększenie całkowitego budżetu przedsięwzięcia

¹⁶ 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.

¹⁷ Uchwała niepublikowana.

¹⁸ Zgodnie z uchwałą RM z 2016 r. ze zm. źródłem finansowania zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim były środki budżetu państwa.

¹⁹ Uchwała niepublikowana.

²⁰ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

i zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych uwzględnione zostało dopiero w uchwale RM z 2020 r.;

- b) we wniosku z 18 października 2022 r. (z uzupełnieniem 31 października 2022 r.) wskazał na konieczność dokonania korekt – w porównaniu z założeniami uchwały RM z 2020 r.²¹ – które dotyczyły wzrostu wartości Inwestycji o 143,4 mln zł, tj. o 7,2% (z 1 984,1 mln zł do 2 127,5 mln zł) oraz zmiany hrf, w tym przedłużenia końcowego terminu realizacji do końca 2024 r. (w uchwale RM z 2020 r. – koniec I kwartału 2023r.). We wnioskowanym projekcie hrf zakres związany z robotami budowlanymi (etap III realizacji Programu Wieloletniego bez zadań obejmujących roboty przygotowawcze) podzielony został na cztery następujące fazy, którym przypisano zadania inwestycyjne wskazane w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r., ich wartość oraz okresy realizacji:
- I faza robót (roboty zrealizowane i odebrane we wrześniu 2022 r.) – budowa falochronów osłonowych na Zatoce Gdańskiej, wykonanie kanału wraz ze służą, budowa stanowisk postojowych w awanporcie i na Zalewie Wiślanym, wykonanie mostów obrotowych oraz ok. 2 km toru wodnego na Zalewie Wiślanym;
 - II faza robót (w trakcie realizacji, termin zakończenia wg umowy wykonawczej i projektu hrf – 31.12.2023 r.) – wykonanie obudowy brzegów rzeki Elbląg, mostu obrotowego nad rzeką Elbląg, nowego odcinka drogi powiatowej wzdłuż rzeki Elbląg oraz ok. 3,8 km toru wodnego na rzece Elbląg;
 - III faza robót (w trakcie realizacji, termin zakończenia wg umowy wykonawczej 30.04.2023 r., wg projektu hrf – 2023 r.) – wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym na odcinku ok. 8,2 km;
 - IV faza robót (zadanie niezakontraktowane, jako przewidywany termin zakończenia jego realizacji wskazano koniec 2024 r.) – wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg na odcinku ok. 8,6 km (w tym odcinek 2 km od pkt P1 do P2).

Wniosek uzasadniony został wzrostem kosztu zakupu pogłębiarki (termin odbioru wg umowy wykonawczej – 30.11.2023 r.) o 67,3 mln zł do kwoty 116,5 mln zł (o 73,1%) oraz wzrostem cen materiałów i robót budowlanych. Zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki” figurowało zarówno w hrf stanowiących załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r., jak też w analizowanym wniosku o aktualizację, jako pozycja w etapie III realizacji Programu Wieloletniego w części obejmującej roboty przygotowawcze do robót budowlanych.

(akta kontroli: tom 1 str. 25-27; tom 2 str. 270-451, 460-470; tom 4 str. 433-442)

W reakcji na wezwanie dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej (dalej: DGM) w urzędzie obsługującym Ministra (dalej: Ministerstwo) o doprecyzowanie wniosku z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego, 17 listopada 2022 r. Dyrektor Urzędu poinformował, że (m.in.):

- pierwotne założenia uwzględniały pogłębiarkę podobną do zakupionej przez Urząd Morski w Szczecinie (pogłębiarka pracująca stacjonarnie, bez napędu własnego), jednakże po analizie technologii pogłębiania okazało się, że nie będzie ona w stanie efektywnie utrzymywać długiego toru do Elbląga. W związku z tym zdecydowano o zakupie pogłębiarki nasiębiernej z własnym napędem, co znacząco zwiększyło jej cenę. Szacowany koszt budowy nowej pogłębiarki oceniono na około 7 mln euro²². W 2020 r. przeprowadzono postępowanie przetargowe, w którym nie uzyskano żadnej oferty. W 2021 r. przeprowadzono kolejne, w rezultacie unieważnione postępowanie, w którym pozyskano jedną ofertę na kwotę 117,6 mln zł. Powyższą kwotę przyjęto jako referencyjną dla wartości realizowanego zamówienia (umowa z 1 marca 2022 r.);
- wnioskowane wydłużenie realizacji Programu Wieloletniego (IV faza robót do 2024 r. o szacunkowym koszcie realizacji wynoszącym 139,3 mln zł) związane było bezpośrednio z koniecznością zwiększenia jego całkowitej wartości, gdyż wartość Programu Wieloletniego pozwalała wprowadzić na finansowanie podjętych zobowiązań, jednak była niewystarczająca do zaciągnięcia kolejnych²³. Dyrektor Urzędu stwierdził, że podjął czynności związane z realizacją IV fazy robót, jednak postępowanie przetargowe

²¹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²² Według dokumentu z 6 sierpnia 2018 r. przygotowanego na zlecenie Urzędu pn. „Raport i ocena możliwości w zakresie utrzymania zadanych głębokości na torach wodnych Zalewu Wiślanego”.

²³ Według stanu na koniec października 2022 r. zaciągnięte zobowiązania, w tym zrealizowane wydatki, wyniosły łącznie 1 970,9 mln zł co oznaczało, że do limitu wartości Programu Wieloletniego określonego uchwałą RM z 2020 r. pozostało 13,1 mln zł.

zostanie ogłoszone po uchwaleniu przez Radę Ministrów wnioskowanej aktualizacji Programu Wieloletniego. Wskazał również, że powyższa sytuacja miała bezpośredni wpływ na potrzebę wydłużenia okresu jego realizacji.

(akta kontroli: tom 2 str. 472-478; tom 4 str. 433-442)

W odpowiedzi na kolejne wystąpienie dyrektora DGM (z 12 grudnia 2022 r.) w sprawie uszczegółowienia wniosku o aktualizację Programu Wieloletniego, 27 grudnia 2022 r. Dyrektor Urzędu wskazał, że 10 mln zł z wnioskowanego zwiększenia Programu Wieloletniego przypada na 2023 r., a pozostała kwota (134,4 mln zł) na rok następny. Poinformował również, że dla realizacji przez podmioty komercyjne robót pogłębiarskich, związanych z IV fazą robót, przyjęto rynkową stawkę w wysokości 60 zł za 1 m³.

(akta kontroli: tom 2 str. 479-480; tom 4 str. 433-442)

Pismem z 24 stycznia 2023 r. Dyrektor DGM przekazał Dyrektorowi Urzędu do zaopiniowania przygotowany, według założeń wnioskowanych przez Urząd, projekt uchwały Rady Ministrów aktualizującej Program Wieloletni wraz z uzasadnieniem, oceną skutków regulacji oraz jej zgłoszeniem do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. W materiałach tych wskazano, jak kształtowały się historycznie zmiany programu. Jako wiążące w tym zakresie przywołano wyłącznie rozwiązania ujęte w uchwałach RM z 2016 i 2020. Zgłoszone przez Urząd uwagi miały charakter redakcyjny i nie dotyczyły zakresu wnioskowanej aktualizacji. W ww. projekcie uchwały całość wnioskowanego zwiększenia wartości Programu Wieloletniego (o 143,4 mln zł) została ostatecznie zaplanowana do wydatkowania w 2024 r.

(akta kontroli: tom 2 str.481-501; tom 4 str. 433-442)

W dniu 27 lutego 2023 r. Dyrektor Urzędu zwrócił się do Dyrektora DGM w Ministerstwie o wskazanie terminu zakończenia procedowania projektu zmiany uchwały Rady Ministrów dotyczącej aktualizacji Programu Wieloletniego oraz dalszej procedury postępowania Urzędu w przypadku jej niepodjęcia przez Radę Ministrów do końca marca 2023 r., tj. do czasu zakończenia realizacji Programu Wieloletniego według założeń hrf stanowiącego załącznik do obowiązującej uchwały RM z 2020 r. Wątpliwości Dyrektora Urzędu dotyczyły w szczególności kwestii, czy od 1 kwietnia 2023 r. Urząd będzie uprawniony, bez formalnej aktualizacji Programu Wieloletniego, aby kontynuować realizację zawartych umów w ramach limitu środków finansowych przyznanych na 2023 r. W odpowiedzi pismem z 6 marca 2023 r. wskazano, że procedowane zmiany uzyskały akceptację Ministra i zostały 14 lutego 2023 r. skierowane do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, natomiast zgodnie z uchwałą RM z 2020 r. na 2023 r. przewidziano 210 mln zł i takie środki na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim zostały zabezpieczone w ustawie budżetowej w części 21 – Gospodarka Morska.

(akta kontroli: tom 2 str. 636-637)

W dniu 20 kwietnia 2023 r. procedowany projekt uchwały w sprawie aktualizacji Programu Wieloletniego został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów.

(akta kontroli: tom 2 str. 638)

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych (do 28 kwietnia 2023 r.) Rada Ministrów nie podjęła uchwały dotyczącej wnioskowanej 18 października 2022 r. przez Dyrektora Urzędu aktualizacji Programu Wieloletniego.

(akta kontroli: tom 4 str. 645)

1.3. Dyrektor Urzędu dokonywał wydatków na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w granicach limitu środków, ujętych na ten cel w corocznych planach finansowych Urzędu. W latach 2017 – 2022 wydatkowano łącznie 1 774,1 mln zł²⁴, co stanowiło 98,5% zaplanowanych w tym okresie środków na realizację Programu Wieloletniego (1 800,4 mln zł)²⁵ oraz 89,4% jego całkowitej wartości, określonej uchwałą z 2020 r. Uwzględniając wydatki zrealizowane w I kwartale 2023 r., na sfinansowanie Programu

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

²⁵ Łącznie w planach finansowych Urzędu na lata 2017 – 2022.

Wieloletniego w latach 2017 – 2023 (I kwartał) wydatkowano łącznie 1 870,2 mln zł, co stanowiło 94,2% jego całkowitego budżetu.

(akta kontroli: tom 1 str. 46-59, 61-114; tom 4 str. 433-442, 444-451, 465-477; tom 6 str. 464-501)

1.3.1. Prawidłowość wykorzystania przez Urząd środków z Programu Wieloletniego zbadano na próbie stanowiącej 63,3% dokonanych do końca 2022 r. wydatków (1 123 406,2 tys. zł), które poniesiono na sfinansowanie²⁶: I fazy robót (1 067 625,8 tys. zł), zakupu pogłębiarki (54 967,5 tys. zł – wartość umowy 116 468,7 tys. zł), podatku od nieruchomości i odsetek od jego nieterminowej płatności (659,2 tys. zł) i opracowania technicznej specyfikacji pogłębiarki (153,7 tys. zł)²⁷. Ustalono, że:

- wszystkie wydatki – za wyjątkiem zapłaty odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania podatku od nieruchomości – służyły realizacji zadań Urzędu, jednakże część z nich (na zakup pogłębiarki i opracowanie jej technicznej specyfikacji oraz podatek od nieruchomości), nie mieściło się w celach Programu Wieloletniego, przez co naruszono zasadę określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp²⁸;
- zgodnie z zasadami dokonywania wydatków publicznych zrealizowano płatności na I fazę robót, natomiast w pozostałych przypadkach objętych badaniem stwierdzono naruszenie zasad dokonywania wydatków ze środków publicznych określonych w art. 44 ufp²⁹;
- terminowo dokonano płatności badanych wydatków (1 122 770,1 tys. zł), poza zapłatą podatku od nieruchomości (co skutkowało obowiązkiem zapłaty odsetek od zaległości podatkowej w kwocie 23,2 tys. zł)³⁰;
- wydatki w łącznej kwocie 1 122 593,2 tys. zł, z wyjątkiem poniesionych na podatek od nieruchomości w kwocie 636,1 tys. zł, odsetki od nieterminowej zapłaty tego podatku w kwocie 23,2 tys. zł (które były wydatkami bieżącymi) i na opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki w kwocie 153,7 tys. zł (które zaewidencjonowano w § 6050 zamiast w 6060), były prawidłowo klasyfikowane, ewidencjonowane i ujmowane w księgach rachunkowych Urzędu³¹;
- wszystkie wydatki, poza wydatkami na opracowanie techniczne pogłębiarki (w związku z błędnym sklasyfikowaniem), mieściły się w rocznych planach finansowych Urzędu³²;
- badane wydatki – z wyłączeniem na zakup pogłębiarki – były ujmowane w projektach i planach finansowych Urzędu w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, co było niezetelne i naruszało § 4 ust. 2 i § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. ws. prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych³³.

(akta kontroli: tom 5 str. 1-8; tom 8 str. 440-441)

1.3.2. W zakresie prawidłowości udzielania przez Urząd zamówień publicznych na realizację zadań inwestycyjnych z Programu Wieloletniego, kontroli poddano dwa postępowania zakończone wyborem wykonawców o łącznej wartości zawartych umów 1 178 129,7 tys. zł (60,1% wartości wszystkich postępowań³⁴), tj. na:

- wykonanie I fazy robót (umowa z 4 października 2019 r.³⁵ o wartości po zmianach 1 061 661 tys. zł, wydatkowano 1 067 625,8 tys. zł);
- dostawę nasiębniernej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu³⁶ (umowa z 1 marca 2022 r.³⁷ o wartości 116 468,7 tys. zł, wydatkowano 54 967,5 tys. zł).

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

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

²⁸ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

²⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁰ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³¹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³² Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³³ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

³⁴ W ramach realizacji Programu Wieloletniego Urząd przeprowadził łącznie 20 postępowań o udzielenie zamówienia Publicznego zakończone wyłonieniem wykonawcy (w tym 19 w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie negocjacji bez ogłoszenia) na łączną kwotę 1 961 200,6 tys. zł; wydatki poniesione do 31 stycznia 2023 r. na realizację tych zamówień wynosiły ogółem 1 765 132,6 tys. zł). Wydatki w pozostałej kwocie 12 920,1 tys. zł dokonane były z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

³⁵ Dalej: umowa na I fazę robót.

³⁶ Dalej: postępowanie publiczne na dostawę pogłębiarki.

³⁷ Umowa nr TP.3800.01.2022 (dalej: umowa na dostawę pogłębiarki).

Wskazane wyżej zamówienia zostały udzielone po przeprowadzeniu, zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych³⁸, postępowań na wyłonienie wykonawców w trybie przetargu nieograniczonego. W przypadku postępowania na zakup pogłębiarki stwierdzono jednak, że Urząd nierzetelnie sporządził wnioski o zatwierdzenie trybu postępowania oraz informacje ogłaszane przed otwarciem ofert w zakresie kwot, jakie zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia³⁹.

(akta kontroli: tom 9 str. 13-17, 18-21, 428-515; tom 10 str. 176-191)

1.4. W terminie do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w łącznej kwocie 1 037 687,4 tys. zł, tj. o 157 687,4 tys. zł wyższej niż obowiązująca do tego czasu całkowita wartość Programu Wieloletniego, określona uchwałą RM z 2016 r. na 880 mln zł. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984 051,5 tys. zł nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r., z dniem podjęcia uchwały RM z 2020 r.⁴⁰. Po zaktualizowaniu budżetu Programu Wieloletniego do wskazanej wyżej wartości, kwota zaciągniętych zobowiązań na jego realizację mieściła się w zwiększonym budżecie. Według stanu na koniec I kwartału 2023 r. wyniosły one 1 974 120,7 tys. zł (99,5% całkowitej wartości Programu Wieloletniego) co oznacza, że limit środków pozostający wówczas do wykorzystania na kontraktowanie kolejnych zadań kształtował się na poziomie 9 930,8 tys. zł.

(akta kontroli: tom 1 str. 35-45; tom 4 str. 433-442, 444-464)

1.5. Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2016 r. obejmował trzy etapy realizacji Programu Wieloletniego⁴¹, w skład których weszło łącznie 47 zadań o wartości 880 mln zł, przewidzianych do realizacji od czerwca 2016 r. do końca 2022 r. Zmiany w założeniach Programu Wieloletniego dokonane uchwałą RM z 2020 r. spowodowały wydłużenie realizacji do końca I kwartału 2023 r. oraz zwiększenie jego budżetu do 1 984 051,5 tys. zł. Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2020 r. uwzględnił 41 zadań inwestycyjnych wchodzących w skład trzech etapów⁴². W ich strukturze wyodrębniono 161 zadań szczegółowych, którym przypisano terminy rozpoczęcia i ukończenia⁴³. W celu realizacji zadań wskazanych w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania obejmujące 134 tytuły wydatków⁴⁴, z tego w przypadku części z nich zawarł umowy wykonawcze.

(akta kontroli: tom 1 str. 131- 138; tom 2 str. 358-378, 438-451; tom 5 str. 84-91; tom 6 str. 264-286, 455-501)

1.6. Na potrzeby Programu Wieloletniego nie wdrożono w Urzędzie szczegółowych procedur jego realizacji. Inwestycja była przygotowywana oraz realizowana przez poszczególne komórki organizacyjne Urzędu, odpowiedzialne za poszczególne obszary tematyczne.

³⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), dalej: upzp oraz ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), dalej: nupzp.

³⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zostały zaprezentowane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁰ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴¹ Etapy: I – Prace przedprojektowe, II – Projekt Budowlany, III – Roboty budowlane (w tym roboty przygotowawcze).

⁴² Etap I – Prace przedprojektowe, projektowe i przygotowawcze (w tym: prace geodezyjne, mapy, ewidencja gruntów, inwentaryzacje, badania geologiczne, badanie osadów, koncepcja realizacyjna; karta informacyjna przedsięwzięcia KiP, wniosek o decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych, badania modelowe falowania i ruchu rumowiska, raport środowiskowy); etap II – a) Projekt budowlany (w tym: projekt drogowy, mostu zwodzonego, śluzy, kanału, toru, portu osłonowego; projekty branżowe poz. 11, 12, 13, 15, elektryczny, teletechniczny, wod. kan., sanitarny i konstrukcyjno-mechaniczny; Projekt zagospodarowania terenu, kubaturówka i mała architektura; operaty wodnoprawne; uzgodnienia, decyzja środowiskowa, pozwolenie na budowę); b) Projekt wykonawczy (w tym: wielobranżowy projekt wykonawczy z wizualizacją projektu; kosztorys inwestorski; przedmiar robót; harmonogram realizacji budowy; specyfikacje techniczne; projekt organizacji robót i zagospodarowania zaplecza budowy; nadzór autorski); c) Działania przygotowawcze (w tym: wycinka drzew; kompensacje, rezerwa); etap III – a) Roboty przygotowawcze do robót budowlanych (w tym: przetargi na roboty budowlane i pogłębiarskie; Inżynier Kontraktu oraz nadzór środowiskowy; Jednostka Realizująca Projekt; zakup pogłębiarki zestaw; usuwanie obiektów ferromagnetycznych Zalew Wiślany i rz. Elbląg; rezerwa); b) Roboty budowlane (w tym: tory wodne na Zalewie Wiślanym; oznakowanie toru; falochrony na morzu; wykonanie przekopu; obudowa brzegów kanału; stanowiska postojowe w awanporcie; stanowiska postojowe na Zalewie; śluza konstrukcja hydrotechniczna; mosty zwodzone; oznakowanie wejścia; wejście do portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od PGW do P1; wejście do portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od P1 do P2; wejście do portu w Elblągu roboty rozbiórkowe; wejście do portu w Elblągu obudowa brzegów, most w Nowakowie; rezerwa).

⁴³ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁴ Według stanu na koniec lutego 2023 r. – dane w oparciu o zestawienia z 1 marca 2023 r. sporządzone przez pracowników Urzędu na potrzeby kontroli NIK, obejmujące zawarte przez Urząd umowy/zaciągnięte zobowiązania na rzecz realizacji Programu Wieloletniego oraz realizowane zadania w układzie według hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

W dniu 18 października 2019 r. Dyrektor Urzędu powołał Jednostkę Realizującą Projekt pt. „Program Wieloletni”⁴⁵ (dalej: Zespół), w skład którego weszło 14 pracowników Urzędu. Zarówno skład osobowy Zespołu, w tym osoby pełniące funkcję pełnomocników ds. realizacji projektu i przygotowania projektu do realizacji⁴⁶ oraz ich zastępcy, jak i zakresy obowiązków poszczególnych jego członków podlegały w okresie objętym kontrolą zmianom wprowadzanym kolejnymi zarządzeniami Dyrektora Urzędu. Zespół nie dokumentował realizacji swoich zadań oraz efektów pracy⁴⁷.

(akta kontroli: tom 1 str. 17; tom 2 str. 358-378; tom 5 str. 92-143, tom 6 str. 287-289; tom 9 str. 1-12)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Założenia do projektu uchwały ustanawiającej Program Wieloletni, obejmujące okres realizacji i zakres rzeczowo – finansowy, zostały przygotowane w Urzędzie nierzetelnie. Nie uwzględniły one rzeczywistych potrzeb rzeczowo – finansowych przedsięwzięcia, co już na początkowym etapie realizacyjnym spowodowało konieczność znacznego rozszerzenia zakresu rzeczowego Inwestycji, a w konsekwencji relatywnie duże zwiększenie nakładów na ich sfinansowanie oraz wydłużenie czasu realizacji. W rezultacie, w porównaniu z pierwotnymi założeniami, niezbędne nakłady na realizację Programu Wieloletniego wzrosły z 880 mln zł do 2 127,5 mln zł, tj. aż o 1 247,5 mln zł (o 141,8%), a czas jego realizacji wymagał wydłużenia o dwa lata (do końca 2024 r.). W ocenie NIK skala tych korekt, które wprowadzono do Programu Wieloletniego, świadczy o braku należytego rozpoznania przez Urząd realnych potrzeb na etapie planowania zadań inwestycyjnych.

Na podstawie wspomnianych wyżej opracowanych w Urzędzie założeń realizacyjnych, Minister opracował projekt uchwały ustanawiającej Program Wieloletni, który został przyjęty uchwałą RM z 2016 r. Zmiany w założeniach Programu Wieloletniego, dokonane uchwałą RM z 2020 r. na podstawie wniosku Dyrektora Urzędu z 28 czerwca 2019 r. o jego aktualizację, skutkowały zwiększeniem zakresu rzeczowego zadań inwestycyjnych i ogólnej wartości Programu Wieloletniego aż o 1 104,1 mln zł⁴⁸, tj. o 125,5% (do kwoty 1 984,1 mln zł) oraz wydłużeniem okresu jego realizacji do końca I kwartału 2023 r. (pierwotnie wartość Programu Wieloletniego wynikająca z uchwały RM z 2016 r., której projekt został opracowany na podstawie założeń realizacyjnych Urzędu, wynosiła 880 mln zł, a termin realizacji przypadał na koniec 2022 r.). Procedowana na wniosek Dyrektora Urzędu od 18 października 2022 r. kolejna aktualizacja Programu Wieloletniego zakładała zwiększenie jego budżetu o dalsze 143,4 mln zł do 2 127,5 mln zł (o 7,2%) oraz przedłużenie terminu realizacji o 21 miesięcy, tj. do końca 2024 r. Dodatkowo w trakcie realizacji umowy na I fazę robót 18 aneksami do umowy wykonawczej zlecono m.in. wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie jej wartości o 73 mln zł (o 7,4%).

(akta kontroli: tom 1 str. 452-454; tom 4 str. 433-442)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że podstawą opracowania w 2016 r. w Urzędzie założeń realizacyjnych Programu Wieloletniego była dokumentacja sporządzona w 2014 r. na zlecenie Urzędu pn. „Analiza kosztów i korzyści społeczno-ekonomicznych dla Programu Wieloletniego”⁴⁹, natomiast na etapie wykonawczym zaistniała konieczność realizacji zadań dodatkowych, które początkowo nie zostały przewidziane. Wyjaśniający wskazał, że po przyjęciu uchwały RM z 2016 r. Urząd zlecił szereg opracowań dokumentacyjnych (np. dokumentacja projektowa z 2017 r., analizy nawigacyjne, opracowania dotyczące wyboru

⁴⁵ Zarządzenie wewnętrzne nr 43 Dyrektora Urzędu z dnia 18 października 2019 r. w sprawie powołania Jednostki Realizującej Projekt pt. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Obowiązuje od 18 października 2019 r.

⁴⁶ Pozostali członkowie Zespołu podlegali pełnomocnikom ds. realizacji projektu i przygotowania projektu do realizacji.

⁴⁷ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁸ Zmiany obejmowały realizację następujących zadań dodatkowych o łącznej szacunkowej wartości 858,2 tys. zł: budowa sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym i nowego mostu w Nowakowie, wykonanie obudowy brzegów odcinka rzeki Elbląg na północ od mostu w Nowakowie, zwiększenie długości ścianek szczytowych w obudowie prawego i lewego brzegu rzeki Elbląg na długości toru wodnego, wykonanie zadania pn. „Wejście do portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od P1 do P2, zastosowanie technologii: koagulacji przy wydobyciu i transporcie urobku zanieczyszczonego z robót czerpalnych, mostów obrotowych oraz rozwiązania konstrukcji kierownic stanowiących zabezpieczenie wejścia do kanału żeglugowego od strony Zalewu Wiślanego, zwiększenie wartości zadania pn. Zakup pogłębiarki zestaw”. Zwiększenie ogólnej wartości Programu Wieloletniego uzasadnione zostało również wzrostem cen materiałów i robót budowlanych (o około 26% w porównaniu z 2015 r.).

⁴⁹ Analiza sporządzona w kwietniu 2014 r. z której wynikało, że całkowity koszt Programu wieloletniego wyniesie 878 mln zł (według cen z roku 2013 przeliczonych na ceny zmienne w okresie realizacji w latach 2018-2022, z uwzględnieniem wzrostu cen w kolejnych latach).

technologii pogłębiarki z 2018 r., warunki decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych), które doprecyzowały niezbędny zakres rzeczowy do realizacji.

(akta kontroli: tom 1 str. 18-19, 141; tom 5 str. 92-139; tom 6 str. 464-501)

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

(akta kontroli: tom 3 str. 413)

2. Naruszenie postanowień art. 136 ust. 4 ufp poprzez zaciągnięcie przez Dyrektora Urzędu zobowiązań w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł jego całkowity budżet. Zgodnie z dyspozycją wyżej przywołanej regulacji ustawowej, Dyrektor Urzędu mógł zaciągać zobowiązania wyłącznie do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. Angażowanie/kontraktowanie środków ponad ten limit, określony w uchwałach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁰.

W terminie do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim w łącznej kwocie 1 037 687,4 tys. zł, tj. o 157 687,4 tys. zł wyższej niż obowiązująca do tego czasu całkowita wartość Programu Wieloletniego, określona uchwałą RM z 2016 r. na kwotę 880 mln zł. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984 051,5 tys. nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r., z dniem podjęcia uchwały RM z 2020 r. Przekroczenie przez Dyrektora Urzędu limitu w zakresie zaciągniętych zobowiązań było konsekwencją zawarcia 4 października 2019 r. umowy wykonawczej na realizację I fazy robót objętych Programem Wieloletnim. Wysokość zaciągniętego zobowiązania wynikająca z umowy wykonawczej (991 622,8 tys. zł) wraz z siedmioma aneksami do tej umowy zawartymi do 23 listopada 2020 r., wyniosła łącznie 1 010 272,9 tys. zł.

W dniu 28 czerwca 2019 r. Dyrektor Urzędu złożył do Ministra wniosek o zwiększenie wartości Programu Wieloletniego z 880 mln do 1 987,5 mln zł. Uzasadnił to wartością ofert złożonych w trakcie procedury wyłaniania wykonawcy na realizację I fazy robót, które przekraczały obowiązujący wówczas całkowity budżet Programu Wieloletniego i kształtowały się od 992,2 do 1 148,9 mln zł, a także wzrostem szacunkowej wartości II fazy robót. W odpowiedzi na powyższy wniosek 30 września 2019 r. Minister poinformował, że 9 sierpnia 2019 r. została uzgodniona i przyjęta przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwała zwiększająca do wnioskowanej przez Urząd wartości ogólną kwotę środków na realizację Programu Wieloletniego i w związku z powyższym brak jest jakichkolwiek przeszkód do jego dalszej realizacji. W związku z pisemną informacją Ministra o dostępności środków na realizację kolejnych zaplanowanych przedsięwzięć, 4 października 2019 r. Dyrektor Urzędu zawarł umowę na realizację I fazy robót. Powołując się na wskazane przez Ministra finansowe skutki uchwały z 9 sierpnia 2019 r., 29 października 2019 r. Dyrektor Urzędu zwrócił się do dyrektora

⁵⁰ W myśl postanowień zawartych w art. 15 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

Biura Budżetowo-Finansowego w Ministerstwie o informację na temat wpływu przyjętych przez Radę Ministrów zmian na aktualny plan wydatków Urzędu. Wskazał przy tym, że w ślad za zapewnieniem Ministra o zwiększeniu budżetu Programu Wieloletniego nie została podjęta stosowna decyzja zwiększająca plan finansowy Urzędu na 2019 r. W odpowiedzi na powyższe 5 listopada 2019 r. wskazano, że warunkiem faktycznej zmiany wartości Programu Wieloletniego, a w konsekwencji planu finansowego Urzędu, jest podpisanie uchwały przez Prezesa Rady Ministrów. Zwiększenie całkowitego budżetu Programu Wieloletniego do kwoty 1 984,1 mln zł nastąpiło dopiero 24 listopada 2020 r., z dniem podjęcia uchwały RM z 2020 r. (akta kontroli: tom 1 str. 35-45; tom 2 str. 429-437; tom 4 str. 433-442)

W opinii Dyrektora Urzędu zaciągnięcie zobowiązań ponad limit budżetu Programu Wieloletniego nastąpiło prawidłowo, ponieważ 30 września 2019 r. został on pisemnie poinformowany przez Ministra o zapewnieniu dostępności środków finansowych na kontynuację realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, w związku z uzgodnieniem i przyjęciem 9 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów w trybie obiegowym uchwały zwiększającej do wnioskowanej przez Urząd wartości (1 987,5 mln zł) ogólną kwotę środków na realizację Programu Wieloletniego. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie był on uprawniony ani zobowiązany do weryfikacji tego rodzaju jednoznacznej informacji od organu nadrzędnego tym bardziej, że uchwała o zmianie Programu Wieloletniego nie wymagała, dla swojej ważności lub wejścia w życie, promulgacji w jakimkolwiek publikatorze.

(akta kontroli: tom 1 str. 12-13, 30-31)

W ocenie NIK projekt uchwały przyjęty 9 sierpnia 2019 r. przez Radę Ministrów w trybie obiegowym miał wyłącznie charakter projektu procedowanej regulacji i bez podpisu Prezesa Rady Ministrów projektowana aktualizacja Programu Wieloletniego nie miała mocy wiążącej i nie weszła w życie. Świadczy o tym nie tylko treść przywołanej wyżej korespondencji pomiędzy Dyrektorem Urzędu i Ministerstwem w sprawie wpływu braku złożenia podpisu przez Prezesa Rady Ministrów pod uchwałą przyjętą w sierpniu 2019 r. na plan finansowy Urzędu, ale przede wszystkim tezy zawarte w uzasadnieniu do uchwały RM z 2020 r. W dokumencie tym wskazano, że celem projektowanych zmian było zwiększenie wartości Programu Wieloletniego z dotychczas obowiązującej kwoty 880 mln zł, określonej w uchwale RM z 2016 r. W uzasadnieniu stwierdzono również, że w 2019 r. procedowana była wprawdzie zmiana uchwały RM z 2016 r., której projekt 9 sierpnia 2019 r. został przyjęty przez Radę Ministrów w trybie obiegowym⁵¹, jednakże nie został on podpisany przez Prezesa Rady Ministrów w powodu upływu kadencji Rady Ministrów i dlatego decyzją ówczesnego Sekretarza Rady Ministrów 15 listopada 2019 r. został on skierowany ad acta. Zdaniem NIK samo zapewnienie Ministra o dostępności środków na kontynuację Programu Wieloletniego nie powinno stanowić i nie stanowiło dla Dyrektora Urzędu wystarczającej podstawy do kontraktowania środków na realizację Programu Wieloletniego w kwotach przekraczających jego bezspornie obowiązujący budżet. Decyzja ta powinna być poprzedzona weryfikacją takiej informacji w zakresie jej realnego wpływu na zwiększenie planu finansowego Urzędu, co faktycznie nastąpiło na podstawie decyzji ministra właściwego ds. finansów, ale dopiero po przyjęciu uchwały RM z 2020 r.

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

3.1. Zaciągnięcie na podstawie podpisanej umowy na dostawę pogłębiarki zobowiązania w wysokości 116 468,7 tys. zł oraz wydatkowanie środków w wysokości 55 780,5 tys. zł nie było związane z celem realizacji Programu Wieloletniego. Środki te przeznaczono na:

a) dostawę pogłębiarki w kwocie 54 967,5 tys. zł, która służyła celom działalności Urzędu i była przewidziana w Programie Wieloletnim, to jednak z uwagi na planowany termin odbioru pogłębiarki w listopadzie 2023 r.⁵² nie będzie ona mogła być wykorzystana do realizacji zadań

⁵¹ Uchwała Rady Ministrów nr 81/2019 zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego.

⁵² Przy czym wymagany po odbiorze końcowym będzie czas na próby i testy, a także szkolenie członków załogi. W trakcie rozpatrywania przez Urząd był także wniosek wykonawcy z 9 marca 2023 r. o wydłużenie terminu realizacji umowy do końca lutego 2024 r.

inwestycyjnych, a jedynie do późniejszego utrzymania tej drogi oraz pozostałych torów wodnych i infrastruktury dostępowej znajdującej się w kompetencji Dyrektora Urzędu.

Zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki zestaw” stanowił element ujęty w hrf stanowiących załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r. (w ramach robót przygotowawczych do etapu budowlanego – III⁵³) z terminem realizacji odpowiednio od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. (w kwocie 14 760 tys. zł) i od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. (w kwocie 49,2 mln zł). Dostawa pogłębiarki uwzględniona była po raz pierwszy w planie zamówień publicznych Urzędu na rok 2018, jednakże dopiero w 2020 r. wszczęto postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, co Dyrektor Urzędu tłumaczył m.in. procesem rozeznawania specyfiki potrzeb na Zalewie Wiślanym i koniecznością zlecenia analizy technicznej i oszacowania kosztów zakupu pogłębiarki dla potrzeb utrzymania drogi wodnej (raport opisano w punkcie 3.1.c. tej sekcji). Wartość szacunkowa zamówienia określana w planach zamówień publicznych i wnioskach o wszczęcie postępowania ulegała zmianom i wynosiła od 12 do 40 mln zł. W ww. dokumentach zamówień publicznych do października 2021 r. nazwa zadania odnosiła się do inwestycji realizowanej w ramach Programu Wieloletniego i brzmiała: „Dostawa nasiębiarnej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni w ramach projektu pn.: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Postępowanie wszczęte 29 maja 2020 r. unieważniono z powodu braku ofert, a postępowanie z 10 marca 2021 r. unieważniono, bowiem w postępowaniu wpłynęła jedna oferta, której cena (117 588 tys. zł) przewyższała kwotę, jaką Urząd zamierzał wówczas przeznaczyć na realizację zamówienia, tj. 40 mln zł.

Postępowanie zakończone podpisaniem 1 marca 2022 r. umowy na dostawę pogłębiarki o wartości 116 468,7 tys. zł zostało wszczęte w dniu 19 października 2021 r. pod nazwą: „Dostawa nasiębiarnej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni”. Zgodnie ze zmienionym przeznaczeniem i celem wskazanym w *Analizie potrzeb i wymagań*⁵⁴, pogłębiarka miała służyć zarówno utrzymaniu drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, jak i utrzymaniu torów wodnych prowadzących do pozostałych portów znajdujących się w kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni o parametrach do 18 m oraz do zasilania w ramach ochrony brzegów morskich, podczas gdy głębokość torów wodnych planowanych do budowy i późniejszego utrzymania w ramach Inwestycji wynosiła do 5 m.

W wartości szacunkowej zamówienia (98,4 mln zł netto/117 588 tys. zł brutto) uwzględniono m.in. raport ws. pogłębiarki z sierpnia 2018 r. oraz cenę oferty złożonej w 2021 r. w unieważnionym (wskazanym powyżej), w związku z brakiem wystarczających środków, postępowaniu przetargowym. Na sfinansowanie zamówienia Urząd zamierzał przeznaczyć 80 mln zł brutto.

Jak wynikało z założeń hrf pogłębiarka miała być wykorzystywana podczas procesu budowlanego (realizacja na etapie przygotowawczym poprzedzającym roboty budowlane) i jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu pierwotnie planowano pogłębiarkę typu „cutter suction dredger” (pracującą stacjonarnie bez własnego napędu). Jednak na żadnym etapie przygotowania dokumentacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na realizację poszczególnych faz budowy Inwestycji nie uwzględniano w kalkulacjach kosztów jej udziału (wskazywano tam ceny prac pogłębiarskich i podczyszczeniowych, które były szacowane na podstawie cen rynkowych za 1 m³). Dotyczyło to również IV fazy robót, która zgodnie z wnioskiem z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego przewidziana była do realizacji do końca 2024 r., tj. po planowanym na listopad 2023 r. odbiorze pogłębiarki.

W wyjaśnieniu z 20 grudnia 2022 r. Dyrektor Urzędu przyznał, iż na chwilę obecną planowane koszty przyszłych robót pogłębiarskich wykonywanych w ramach Programu Wieloletniego nie uwzględniają własnej pogłębiarki. Urząd nie dysponował również (poza ogólnymi szacunkami kosztów eksploatacji wynikającymi z raportu ws. pogłębiarki z 2018 r.) wyliczeniami, czy kalkulacjami jednoznacznie wskazującymi na ekonomiczną opłacalność wykonywania prac pogłębiarskich z użyciem własnego sprzętu, bowiem jak przyznał Dyrektor Urzędu, dokładna kalkulacja obciążona byłaby zbyt dużym marginesem błędu.

⁵³ Odpowiednio: pozycja 31 i 26 hrf.

⁵⁴ Załącznik do wniosku o zatwierdzenie trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z dnia 19 października 2021 r. (wymagane na podstawie art. 83 npzp).

Powyższe oraz wynikający z umowy na dostawę pogłębiarki termin jej dostarczenia (listopad 2023 r. oraz już ujawnione trzymiesięczne opóźnienie w realizacji umowy) wskazuje, iż nie będzie ona wykorzystana zgodnie z założeniami Programu Wieloletniego, tj. do celów inwestycyjnych, a najwyżej jedynie do utrzymania efektów powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli: tom 2 str. 358-378, 438-451, 479-480; tom 4 str. 433-442; tom 10 str. 1-11, 76-175, 322-323, 425-453)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że realizacja robót pogłębiarskich utrzymujących obiekty wykonane w trakcie Inwestycji pozwala na jej użytkowanie i realizację długofalowych celów Programu Wieloletniego, tym samym zapewnia jego realizację. Zdaniem Dyrektora Urzędu, wśród celów Programu Wieloletniego znajduje się nie tylko stworzenie samej drogi, ale również stworzenie warunków umożliwiających swobodny dostęp statków morskich do portu w Elblągu oraz umożliwienie transportu morskiego. Dodał, że realizacja tego celu nie jest możliwa bez realizacji prac czerpalnych związanych z korzystaniem drogi wodnej.

(akta kontroli: tom 10 str. 1-14)

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

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

Ww. wydatki dotyczące podatku od nieruchomości, którego obowiązek zapłaty powstał w kwietniu 2019 r. na skutek ustanowienia z mocy prawa nieodpłatnego trwałego zarządu na gruntach pod budowę/dla celów Inwestycji na rzecz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (na podstawie art. 19 ust. 6 specustawy - z dniem kiedy decyzja nr 1 zridw/2019 stała się ostateczna, tj. 5 marca 2019 r.), sklasyfikowano z naruszeniem obowiązujących uregulowań prawnych w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵⁵ (dalej: rozporządzenie ws. klasyfikacji budżetowej) wydatki te należą do grupy wydatków bieżących jednostek budżetowych, podatek od nieruchomości powinien być klasyfikowany w § 4480, a do ewidencjonowania odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu pozostałych podatków i opłat służy § 4570⁵⁶. Co istotne, koszty dotyczące podatku i odsetek zaewidencjonowano na koncie 080 (środki trwałe w budowie), co naruszało zasady jego prowadzenia określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷ (dalej: rozporządzenie ws. rachunkowości). W ten sposób zostały zawyżone obroty tego konta, a w rezultacie wartość środka trwałego w budowie⁵⁸ (załącznik nr 3 do rozporządzenia ws. rachunkowości).

(akta kontroli: tom 8 str. 28-33, 160-216, 341-366; tom 10 str. 1-6)

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 513.

⁵⁶ Załącznik nr 4 do rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej.

⁵⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

⁵⁸ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w dalszej części sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ponieważ działki pod Inwestycję zostały przejęte w trwały zarząd wyłącznie dla celów jej realizacji, przyjęto zasadę, że wszelkie opłaty dotyczące kosztów inwestycji, w tym także koszt podatku od tej nieruchomości, powinien zostać wliczony do kosztów związanych z realizacją Inwestycji.

(akta kontroli: tom 8 str. 28-33; tom 10 str. 1-6)

Stanowisko Dyrektora Urzędu nie znajduje potwierdzenia w ww. przepisach rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej, bowiem § 4480 dedykowany jest wyłącznie dla podatku od nieruchomości, a § 4570 odsetkom od nieterminowych wpłat. Ponadto Krajowy Standard Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (VI.6.10)⁵⁹ jednoznacznie wprost wskazuje, że do wartości początkowej środka trwałego nie wlicza się podatku od nieruchomości, w tym poniesionego po dniu rozpoczęcia budowy środka trwałego, stąd nie można go zakwalifikować do kosztów inwestycji. Tym samym nie można wydatków na podatek i odsetki klasyfikować jako majątkowe/inwestycyjne. Jako przykład podaje się w ww. Standardzie pkt 6.10 analogiczną do zaistniałej w Urzędzie, tj. w której: *„Jednostka ponosi koszty podatku od nieruchomości od gruntu zakupionego pod budowę nowego obiektu budowlanego. Koszt podatku jest bezpośrednim następstwem posiadania (użytkowania) gruntu i jest niezależny od prowadzonej na nim budowy środka trwałego. Nie istnieje zatem związek przyczynowo-skutkowy między tym kosztem a budową obiektu budowlanego, dlatego nie zwiększa on wartości początkowej środka trwałego”*. Dyrektor Urzędu nie odniósł się do powyższych podstaw prawnych.

(akta kontroli: tom 8 str. 28-33)

W związku z powyższym, skoro wydatków dotyczących podatku od nieruchomości, a tym bardziej odsetek od nieterminowej jego zapłaty nie można było ujmować w wydatkach majątkowych/inwestycyjnych, sfinansowanie ich ze środków Programu Wieloletniego, będącego programem inwestycyjnym, należy zatem uznać za niezgodne z 44 ust. 3 pkt 1 upf, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy.

W ocenie NIK faktycznym powodem sfinansowania ww. wydatków z dostępnego limitu środków Programu Wieloletniego zamiast z wydatków bieżących Urzędu był brak przewidzianych środków na tę daninę w planie finansowym wydatków bieżących Urzędu (o ich braku informował Dyrektora Urzędu Naczelnik Wydziału odpowiedzialnego za ustalanie, naliczanie i odprowadzanie podatku od nieruchomości Urzędu (INZ) w piśmie z 20 stycznia 2021 r.). Z kolei niezaplanowanie tych wydatków, a w konsekwencji zwłoka w płatności skutkująca zapłatą odsetek dowodzi braku przygotowania Inwestycji do jej realizacji (bowiem już przepisy obowiązującej od maja 2017 r. specustawy wskazywały, że z dniem, w którym decyzja o realizacji Inwestycji stała się ostateczna ustanowiony zostanie trwały zarząd na gruntach pod jej realizację).

(akta kontroli: tom 8 str. 16)

c) opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki za 153,7 tys. zł, bowiem wydatek na ten cel nie był związany z realizacją Inwestycji. Dotyczył on ściśle zakupu środka trwałego (pogłębiarki), który nie był powiązany z celami Programu Wieloletniego (co wykazano w punkcie 3.1.a. sekcji stwierdzone nieprawidłowości).

W dniu 18 lipca 2018 r. Urząd zawarł umowę, której przedmiotem było wykonanie w pierwszym etapie dokumentacji obejmującej raport opisujący uwarunkowania i wybór najkorzystniejszego rozwiązania technicznego dla utrzymania zadanej głębokości na obecnych i przyszłych torach wodnych położonych w obrębie Zalewu Wiślanego (dalej: „Raport ws. pogłębiarki”), a następnie sporządzenie technicznej specyfikacji pogłębiarki (opisu przedmiotu zamówienia, stanowiący finalnie załącznik do umowy na dostawę pogłębiarki) dla systemu utrzymania drogi wodnej przez Zalew Wiślany, w oparciu o wytyczne z raportu. Za Raport ws. pogłębiarki zapłacono 61,5 tys. zł, a za opis przedmiotu zamówienia 92,2 tys. zł; oba wydatki sklasyfikowano w § 6050 (wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), zaliczono do kosztów środka trwałego w budowie Inwestycji i ujęto na koncie 080.

(akta kontroli tom: 8 str. 300-380, 421-422, 440-441, 588-592; tom 10 str. 158-178)

⁵⁹ Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości nr 11 „Środki trwałe” (VI.6.10), (Dz. Urz. MRiF z 2017 r. poz. 105 z dnia 29 maja 2017 r.).

Dyrektor Urzędu potwierdził, że wykonanie ww. opracowania zlecono na potrzeby budowy pogłębiarki, miało ono na celu dokonanie dokładniejszej analizy technicznej i oszacowania kosztów jej zakupu dla potrzeb utrzymania drogi wodnej. Wskazał również, że zamówienie to stanowiło koncepcyjną dokumentację przygotowawczą do realizacji zamówienia pogłębiarki i jedyną przesłanką poniesienia przedmiotowych wydatków był właśnie zamiar późniejszego zakupu pogłębiarki. Dyrektor dodał, że docelowo wartość omawianego zamówienia zostanie włączona do całkowitej wartości pozyskanego środka trwałego.

(akta kontroli: tom 8 str. 444-451, 464-521; tom 10 str. 158-175)

W konsekwencji uznania przez NIK niecelowości zakupu pogłębiarki ze środków Programu Wieloletniego, dokonane przez Urząd wydatki na jej opracowanie techniczne również nie powinny obciążać budżetu Inwestycji.

3.2. Niezgodnie z zasadą terminowego dokonywania wydatków ze środków publicznych, określona w art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp, ww. podatek od nieruchomości za lata 2019 – 2021 zapłacono z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 22, 14 i 2 miesiące, wskutek czego Urząd zapłacił odsetki w kwocie 23,2 tys. zł. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, w tym obowiązku zwrotu należności celnej, podatku, nadpłaty lub nienależnie opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności.

Na mocy ostatecznej decyzji nr 1 zridw/2019 (5 marca 2019 r.), na rzecz Dyrektora Urzędu ustanowiony został nieodpłatny trwały zarząd na nieruchomości pod budowę/dla celów Inwestycji. Mimo, że na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶⁰ (dalej: ustawa o podatkach lokalnych) obowiązek podatkowy z tytułu ww. gruntów powstał w kwietniu 2019 r., Urząd dokonał płatności podatku za lata 2019 – 2021 (do stycznia) dopiero 15 lutego 2021 r. (odpowiednio w kwotach: 121 tys. zł, 168,2 tys. zł i 13,3 tys. zł), w ślad za złożonymi Urzędowi Gminy w Sztutowie w dniach 9, 11 i 12 lutego 2021 r. korektami deklaracji na podatek od nieruchomości za ww. lata. W reakcji na złożone korekty deklaracji Urząd Gminy w Sztutowie wydał w dniach 22 i 25 marca 2021 r. postanowienia o proporcjonalnym zaliczeniu dokonanych wpłat na poczet zaległości podatkowej oraz naliczeniu odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 23,2 tys. zł. Odsetki w ww. wysokości zostały zapłacone przez Urząd 26 marca 2021 r.⁶¹ (zlecenie płatnicze podpisał Zastępca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej oraz Główny Księgowy Urzędu). Dyspozycję dla Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu do dokonania przelewu ww. odsetek podpisały w dniu 26 marca 2021 r. dwie pracownice Inspektoratu Nadzoru i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu zatrudnione na stanowisku główny specjalista. Wydatek został sklasyfikowany w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zatwierdzony 26 marca 2021 r. do wypłaty przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycyjnych i Głównego Księgowego Urzędu oraz sprawdzony pod względem formalno – rachunkowym przez specjalistę z Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu.

(akta kontroli: tom 5 str. 339-352; tom 8 str. 86-217)

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynikało, że opóźnienie w płatności podatku spowodowane było wątpliwościami interpretacyjnymi co do istnienia obowiązku podatkowego na pozyskanych pod Inwestycję gruntach. Dyrektor dodał, że w decyzji nr 1/zrdiw/2019 nie było ponadto wskazania rodzajów gruntów/użytków i ich powierzchni, tj. danych, które według wyjaśniającego były niezbędne do obliczenia podatku, a Urząd dane te pozyskał z ewidencji gruntów i budynków (dalej EGIB) dopiero w grudniu 2020 r.

(akta kontroli: tom 8 str. 1-85)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia Dyrektora Urzędu nie znajdują potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i prawnym, a także nie stanowią usprawiedliwienia powstania ww. nieprawidłowości, bowiem:

- 1) O stanowisko prawne w zakresie możliwości zwolnienia od podatku gruntów pod Inwestycję⁶² Główny Inspektor Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

⁶¹ W tytule polecenia przelewu wpisano: „podatek od nieruchomości za 2020 60043-6050-45-5.2-012”.

⁶² Na podstawie przepisu art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach lokalnych, tj. obejmujących grunty zajęte pod budowę infrastruktury portowej, budowę infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich.

Przestrzennego Urzędu⁶³ (Naczelnik Wydziału, do zadań którego należało na podstawie § 62 ust. 1 pkt 23 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁶⁴ cykliczne ustalanie deklaracji i odprowadzanie podatku od nieruchomości i podatku rolnego) wystąpił do Wydziału Prawno – Organizacyjnego Urzędu (dalej: „WP-O”) dopiero 5 stycznia 2021 r., tj. po upływie 22 miesięcy od ustanowienia nieodpłatnego trwałego zarządu na nieruchomości pod inwestycję. Podana przez Dyrektora Urzędu w toku kontroli przyczyna tak dużej zwłoki w rozwiązaniu problemu interpretacyjnego, tj. fakt, że „otrzymana decyzja nie zawierała danych umożliwiających obliczenie wymiaru podatku”) była zdaniem NIK okolicznością bez związku ze sprawą. Stanowisko Naczelnika WP-O z 27 stycznia 2021 r., poprzedzone opiniami dwóch innych radców prawnych Urzędu, z 14 i 20 stycznia 2021 r., potwierdziło konieczność zapłaty podatku i brak podstaw do korzystania ze zwolnienia z opodatkowania. Dodatkowo wskazywano w nich na ryzyko odpowiedzialności w zakresie dyscypliny finansów publicznych za niezapłacenie podatku w terminie i powstałych z tego tytułu obowiązku zapłaty odsetek, a także sugerowano wystąpienie do organu podatkowego o indywidualną interpretację podatkową, opcjonalnie zapłatę podatku w celu uniknięcia naliczenia odsetek i ubieganie się o jego zwrot w sytuacji uznania przez organ podatkowy i/lub sąd administracyjny podstaw do zwolnienia z podatku. Stanowisko WP-O nie uwzględniało jednak okoliczności, pominiętej w zapytaniu Naczelnika INZ, iż skierowane ono było w momencie, gdy opóźnienie w zapłacie podatku wynosiło już 22 miesiące. Kontrolującym nie wyjaśniono przyczyn pominięcia ww. okoliczności dotyczących stanu faktycznego w zapytaniu.

Należy również wskazać na niekonsekwencję postępowania Urzędu. Pomimo wcześniejszego przyjęcia, iż nieruchomości związane z Inwestycją mogą korzystać ze zwolnienia podatkowego, a podatek nie jest należny, nie wykazano tych gruntów w deklaracji na podatek od nieruchomości jako zwolnionych z opodatkowania, co było wymagane na podstawie art. 6 ust. 9 i 10 ustawy o podatkach lokalnych⁶⁵ (inne zwolnione nieruchomości były bowiem wykazywane przez Urząd). Do tej okoliczności Dyrektor Urzędu również się nie odniósł w wyjaśnieniach.

(akta kontroli: tom 7 str. 659-717; tom 8 str. 1-18, 86-153)

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

(akta kontroli: tom 8 str. 20-28)

Przedstawiona argumentacja NIK dowodzi, iż to niepodjęcie we właściwym czasie działań przez pracowników Urzędu doprowadziło do powstania zaległości podatkowej i konieczności zapłaty odsetek, a powyższy czyn wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych⁶⁶.

Jako osoby odpowiedzialne Dyrektor Urzędu wskazał, w oparciu o Regulamin Organizacyjny, Głównego Księgowego (odpowiedzialnego za rachunkowość Urzędu) i Zastępcę dyrektora

⁶³ Dalej: „Wydział INZ”.

⁶⁴ Zarządzenie wewnętrzne nr 24 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni, dalej: Regulamin organizacyjny.

⁶⁵ Od 1 lipca 2019 składanego w formie załącznika ZDN-2 – dane o przedmiotach opodatkowania zwolnionych od opodatkowania według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. poz. 1104), a wcześniej wzory tych zestawień określały uchwały Rady Gminy Sztutowo.

⁶⁶ Art. 16 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych.

ds. Technicznych (odpowiadającego za nadzór nad wykonywaniem zadań w pionie technicznym w zakresie gospodarki gruntami).

(akta kontroli: tom 8 str. 444-449)

W związku z zapłatą odsetek od nieterminowej płatności podatku NIK zwraca uwagę na prawno-organizacyjne nieprawidłowości dotyczące powierzenia tych zadań w Urzędzie. Formalnie zadania w zakresie naliczania i odprowadzania podatku od nieruchomości nie zostały przypisane pracownikom merytorycznym sporządzającym deklaracje na podatek od nieruchomości za lata 2019-2022 (i jak przyznał Dyrektor Urzędu, w oparciu o posiadane dokumenty nie można stwierdzić danych dotyczących momentu powierzenia pracownikom obowiązku ustalania i odprowadzania podatku od nieruchomości). Do 20 kwietnia 2020 r. zadanie to również nie było wymienione w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁶⁷ i przypisane ani komórce organizacyjnej faktycznie realizującej te czynności (Wydział INZ), ani żadnej innej komórce Urzędu. Naliczanie i odprowadzanie podatku od nieruchomości jako operacje finansowe/gospodarcze nie zostały ponadto uwzględnione w procedurach kontroli zarządczej Urzędu. Dodatkowo, Dyrektor Urzędu nie złożył organowi podatkowemu pełnomocnictwa do podpisywania deklaracji w sprawach podatku od nieruchomości, które należało złożyć Wójtowi Gminy Sztutowo jako organowi podatkowemu stosownie do art. 80a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁶⁸ (dalej: Ordynacja podatkowa). Dyrektor Urzędu stwierdził, że Urząd sporządza corocznie kilkanaście deklaracji podatkowych do różnych gmin i do tej pory podpisy składane na deklaracjach nie były kwestionowane. Dodał, że należy podkreślić, że opisywany czasokres pozyskiwania materiałów niezbędnych do wypełnienia deklaracji zbiegł się z okresem pandemii COVID-19, skutkującym absencją pracowników Urzędu, w tym uczestniczących w sprawie w zakresie INZ (zwolnienia chorobowe i kwarantanny nałożone na pracowników) oraz koniecznością pracy zdalnej utrudniającej działania i współdziałania innych organów i instytucji realizujących procedury.

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

(akta kontroli: tom 7 str. 556-717; tom 8 str. 1-51, 86-153, 217-299, 444-449)

3.3. Niezgodnie z przepisami dotyczącymi klasyfikowania poszczególnych rodzajów wydatków wydatkowano środki w kwocie 813 tys. zł i tak:

- wydatki dotyczące podatku od nieruchomości (636,1 tys. zł) i odsetek od jego nieterminowej zapłaty (23,2 tys. zł) zaklasyfikowano w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych⁶⁹, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej, bowiem były to wydatki bieżące ujmowane odpowiednio w § 4480 oraz § 4570, a także zaewidencjonowano na koncie 080 (Środki trwałe w budowie (inwestycje), co było niezgodne z przepisami rozporządzenia ws. rachunkowości oraz zapisami Zakładowego Planu Kont stanowiącego załącznik nr 1 do polityki rachunkowości Urzędu⁷⁰;
- wydatki dotyczące opracowania technicznego pogłębiarki (153,7 tys. zł) zaklasyfikowano w paragrafach dotyczących wydatków na inwestycje, tj. w § 6050, zamiast w § 6060

⁶⁷ Obowiązującym na podstawie Obwieszczenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 21 sierpnia 2017 r. w sprawie wydania jednolitego tekstu zarządzenia wewnętrznego w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Zarządzenia wewnętrznego nr 6 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie wydania jednolitego tekstu zarządzenia w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Morskiego w Gdyni.

⁶⁸ Dz. U z 2022 r. poz. 2651.

⁶⁹ 484,2 tys. zł w 2021 r. i 175,1 tys. zł w 2022 r.

⁷⁰ Zarządzenie wewnętrzne nr 37 Dyrektora Urzędu z dnia 30 listopada 2015 r. ws. wprowadzenia „Zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Morskim w Gdyni (dalej: polityka rachunkowości).

- Wydatki na zakupy inwestycyjne, co było wymagane przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej, w § 6050 klasyfikuje się wydatki na inwestycyjne bez zakupów, dodatkowo wskazano w nim, że wydatki na zakupy inwestycyjne (§ 6060) wyodrębniono wśród wydatków na cele inwestycyjne klasyfikowane w § 6050 i dotyczą one środków trwałych niezaliczanych do pierwszego wyposażenia. Zarówno koszty podatku od nieruchomości i odsetek od nieterminowej płatności tego podatku oraz ww. koszty opracowania technicznego pogłębiarki błędnie zaewidencjonowano na koncie 080 (Środki trwałe w budowie), mimo że nie zwiększały one wartości początkowej środka trwałego dotyczącego Inwestycji. Wyjaśnienia Dyrektora Urzędu przytoczono w punkcie 3.1.c. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Jednocześnie NIK wskazuje, że plan wydatków Programu Wieloletniego na 2018 r. nie przewidywał wydatków w § 6060 na zakupy inwestycyjne, zatem wydatek dotyczący opracowania technicznego pogłębiarki dokonany był z przekroczeniem planu finansowego Urzędu, co naruszało przepisy art. 44 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 162 pkt 3 up, zgodnie z którym dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

(akta kontroli: tom 8 str. 300-380, 421-422, 440-441, 588-592; tom 10 str. 503-529)

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

4. Nierzetelnie sporządzano dokumenty dotyczące zamówień publicznych, bowiem pomimo braku w planach finansowych Urzędu środków w § 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych) na sfinansowanie zamówienia na dostawę/zakup nasiębiernej pogłębiarki ssąco-refulującej dla Urzędu, potwierdzano w nich, iż środki w tym zakresie były zabezpieczone w planie finansowym.

Informacje o dostępności środków na sfinansowanie zamówienia na zakup pogłębiarki klasyfikowanej w § 6060 zamieszczono:

- we wnioskach procedowanych w komórkach organizacyjnych Urzędu w sprawie zatwierdzenia trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w latach 2020 – 2021⁷¹, które były uzgodnione m.in. z Głównym Księgowym Urzędu i zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu, gdzie podano kwoty jakie Urząd zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (odpowiednio: 24,6 mln zł, 40 mln zł i 80 mln zł);
- w trzech informacjach sporządzonych w Urzędzie (na podstawie art. 222 ust. 4 npzp) o udostępnieniu kwoty, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (odpowiednio: 24,6 mln zł, 40 mln zł i 80 mln zł).
- w planach zamówień Urzędu na lata 2018-2022 podpisanych przez Dyrektora Urzędu, w których wskazano wartość szacunkową zamówienia wynoszącą odpowiednio: 12 mln zł, 20 mln zł, 20 mln zł, 32 520,3 tys. zł i 80 mln zł;

(akta kontroli: tom 8 str. 176-191, 440-441)

Zgodnie z procedurami zamówień publicznych stosowanymi w Urzędzie⁷², uzgodnienie wniosku w sprawie zatwierdzenia trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przez Głównego Księgowego Urzędu oznaczało potwierdzenie zabezpieczenia finansowego na realizację zamówienia (rozdział III punkt 1 ust. 2c ww. procedury), natomiast w planie zamówień publicznych Urzędu należało ujmować – zgodnie z zapisami rozdziału II ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 – wyłącznie zamówienia planowane w ramach środków przyznaných na dany rok, o wysokości których informuje komórki merytoryczne Główny Księgowy Urzędu (po zatwierdzeniu planu finansowego).

⁷¹ Z 18 maja 2020 r., 4 lutego 2021 r. i z 19 października 2021 r. Dwa przeprowadzone postępowania w 2020 r. i 2021 r. zostały unieważnione, a kolejne zostało zakończone podpisaniem umowy na dostawę pogłębiarki.

⁷² Wdrożonymi zarządzeniem nr 8 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości powyżej 30 tys. euro ze zm.

(akta kontroli: tom 8 str. 568-638)

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

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

(akta kontroli: tom 8 str. 588-592; tom 10 str. 503-529)

Dyrektor Urzędu nie wyjaśnił przyczyn wskazywania informacji o dostępności środków na zakup pogłębiarki, które nie znajdowały potwierdzenia w planach finansowych Urzędu. Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że przyjęto zasadę dokonania zmiany w planie finansowym w zakresie właściwych paragrafów dopiero po pomyślnym rozstrzygnięciu postępowania przetargowego.

(akta kontroli: tom 10 str. 1-6)

5. Projekty i plany finansowe Urzędu na lata 2017-2022 sporządzone były nierzetelnie i z naruszeniem § 4 ust. 2 i § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁷³, bowiem nie uwzględniano w nich przewidzianych w Programie Wieloletnim i hrf kwot wydatków z przeznaczeniem na zakupy inwestycyjne klasyfikowane w § 6060.

Hrf stanowiące załączniki do uchwał RM z 2016 r. i 2020 r. przewidywały zadanie pn.: „zakup pogłębiarki zestaw”, z terminem realizacji odpowiednio od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. w kwocie 14 760 tys. zł i od stycznia 2021 r. do grudnia 2022 r. w kwocie 49,2 mln zł. Wydatki na zakupy inwestycyjne (środki trwałe) klasyfikuje się zgodnie z przepisami załącznika nr 4 rozporządzenia ws. klasyfikacji budżetowej w § 6060, natomiast w rocznych planach finansowych Urzędu i załączniku dotyczącym wydatków na programy wieloletnie uwzględniano/planowano wyłącznie wydatki w § 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

(akta kontroli: tom 8 str. 440-441; tom 9 str. 205-427)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przyjęto zasadę dokonania zmiany w planie finansowym w zakresie właściwych paragrafów dopiero po pomyślnym rozstrzygnięciu postępowania przetargowego.

(akta kontroli: tom 10 str. 1-6)

Przyjęta przez Urząd zasada nie znajduje potwierdzenia w wyżej przywołanych przepisach, zgodnie z którymi plany finansowe państwowych jednostek budżetowych są sporządzane w szczególności dział, rozdział, paragraf, odpowiadającej planowanym wydatkom. Hrf stanowiły podstawę do planowania wydatków na zadania w nim przewidziane z zastosowaniem właściwych paragrafów wydatków (6060).

6. W konsekwencji nieprawidłowego i nierzetelnego zaklasyfikowania wydatków poniesionych przez Urząd w łącznej kwocie 992,2 tys. zł, w trakcie realizacji Inwestycji zostały zawyżone obroty konta 080 (Środki trwałe w budowie), wskazującego wartość Inwestycji, per saldo o 633,8 tys. zł.

Zgodnie z zasadami prowadzenia konta 080, określonymi w rozporządzeniu ws. rachunkowości, należy na nim ewidencjonować ogół kosztów poniesionych na realizowaną budowę środka trwałego (Inwestycję). Sprzecznie z przepisami wspomnianego rozporządzenia oraz Zakładowego Planu Kont (załącznik do polityki rachunkowości Urzędu) zaewidencjonowano na koncie 080 wydatki w wysokości 813 tys. zł. Do kosztów wytworzenia środka trwałego w budowie zaliczono bowiem podatek od nieruchomości

⁷³ Dz. U. nr 241 poz. 1616 ze zm.

i odsetki od jego nieterminowej zapłaty (659,3 tys. zł)⁷⁴, mimo że był to wydatek bieżący niezwiększający wartości Inwestycji, a także wydatki na opracowanie techniczne pogłębiarki (153,7 tys. zł)⁷⁵, które dotyczyły zakupu inwestycyjnego (pogłębiarki) i nie były związane z Inwestycją. Jednocześnie na koncie 080 nie ujęto wydatków dotyczących umów zleceń z pracownikami Urzędu na pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu w ramach I fazy robót (179,2 tys. zł)⁷⁶ i błędnie sklasyfikowano je jako wydatki bieżące, podczas gdy były one bezpośrednio związane z Inwestycją i powinny zwiększyć jej wartość⁷⁷.

Przyczyny zawyżenia obrotów konta podane przez Dyrektora Urzędu przywołane zostały w punkcie 3.1.c. i 3.3. sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Natomiast odnośnie nieujęcia na nim wydatków dotyczących umów zleceń, Dyrektor Urzędu nie był w stanie ustalić przyczyny, zadeklarował jednak skorygowanie wartości Inwestycji. Nie wyjaśniono jednak przyczyn ww. niespójności i zakwalifikowania wydatków na wynagrodzenia zleceniobiorców do wydatków bieżących.

(akta kontroli: tom 1 str. 16, 33, tom 2 str. 98-141, tom 4 str. 433-444, tom 8 str. 28-33, 300-380, 421-422, 440-441, 588-592; tom 10 str. 1-6, 503-529)

7. Informacja/wniosek Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego została zgłoszona do Ministra ze znacznym opóźnieniem w relacji do obowiązujących w tym zakresie wymagań proceduralnych. Przyjęte w uchwale RM z 2016 r. rozwiązania organizacyjno-prawne zobowiązywały bowiem Dyrektora Urzędu do przekazywania Ministrowi informacji o konieczności/celowości dokonania aktualizacji niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Ustalenia kontroli wskazują, że okoliczności stanowiące wystarczającą podstawę do zgłoszenia wniosku o aktualizację były znane w Urzędzie pod koniec 2021 r., ponieważ już wtedy różnica pomiędzy wartością Programu Wieloletniego, a kwotą odpowiadającą dotychczas zakontraktowanym wydatkom, nie pozwalała na zawarcie wszystkich zaplanowanych umów wykonawczych, które były konieczne do zakończenia jego realizacji⁷⁸.

Pod koniec 2021 r. Urząd utracił zdolność finansową do zakończenia realizacji Programu Wieloletniego, gdyż pula pozostających do wykorzystania środków budżetu Programu Wieloletniego (266,7 mln zł) była niewystarczająca, aby zakontraktować kolejne zaplanowane zadania inwestycyjne⁷⁹. Biorąc pod uwagę zaplanowane na 2022 r. tylko zawarcie umów wykonawczych na zakup/budowę pogłębiarki (116,5 mln zł) oraz realizację III i IV fazy robót (ok. 268,7 mln zł), czego przewidywalnym skutkiem było przekroczenie limitu całkowitej wartości Programu Wieloletniego (1 984,1 mln zł) w zakresie zaciągniętych zobowiązań co najmniej o 118,5 mln zł, aby zachować ciągłość i płynność procesu inwestycyjnego Dyrektor Urzędu powinien już wtedy wystąpić z wnioskiem do Ministra o odpowiednie zwiększenie całkowitego budżetu inwestycji. Zdaniem NIK pozwoliłoby to uniknąć wydłużenia terminu realizacji Programu Wieloletniego do końca 2024 r., związanego z nadążającym oczekiwaniem (według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych) na wnioskowane w październiku 2022 r. zwiększenie budżetu inwestycji o 143,4 mln zł, umożliwiające zakontraktowanie IV fazy robót i finalne zakończenie realizacji przedsięwzięcia.

Przy tym od lipca 2022 r. w comiesięcznych informacjach o stanie realizacji inwestycji w ramach Programu Wieloletniego przekazywanych do Ministerstwa, Dyrektor Urzędu informował o planowanym wystąpieniu z wnioskiem o aktualizację w zakresie zwiększenia jego całkowitej wartości, jednak faktycznie zgłoszenie wspomnianego wniosku nastąpiło dopiero w październiku tego roku. Konieczność aktualizacji uzasadniono wartością zaciągniętych zobowiązań finansowych/zakontraktowanych środków na realizację Programu Wieloletniego, które na koniec lipca 2022 r. wyniosły 1 966,9 mln zł. Oznaczało to, że do limitu całkowitej wartości Programu Wieloletniego pozostało zaledwie 17,1 mln zł. Środki te, bez

⁷⁴ Wydatki sklasyfikowano w § 6050, z tego: 484,2 tys. zł w 2021 r. i 175,1 tys. zł w 2022 r.

⁷⁵ Wydatki sklasyfikowano w § 6050 w 2018 r.

⁷⁶ Wydatki sklasyfikowano w §: 4110 (21 tys. zł), 4120 (1,8 tys. zł), 4170 (129,1 tys. zł), 4300 (27,3 tys. zł), z tego 67,4 tys. zł w 2019 r. i 111,8 tys. zł w 2020 r.

⁷⁷ Wydatki na analogiczne umowy zawarte w związku z realizacją II fazy robót prawidłowo ujęto na koncie 080, sklasyfikowano je w § 6050 i zwiększyły one wartość Programu Wieloletniego.

⁷⁸ Zgodnie z art. 136 ust. 4 upr. wykonawca programu wieloletniego może zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach jego realizacji do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu.

⁷⁹ Na koniec 2021 r. stan zaciągniętych zobowiązań kształtował się na poziomie 1 717,4 mln zł, podczas gdy limit wydatków wynosił 1 984,1 mln zł.

zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego, nie pozwalały wówczas na zakontraktowanie IV fazy robót.

(akta kontroli: tom 1 str. 35-45; tom 3 str. 153; tom 4 str. 433-442)

W ocenie Dyrektora Urzędu wcześniejsze wystąpienie o aktualizację Programu Wieloletniego nie miałyby wpływu na uniknięcie wydłużenia jego terminu realizacji. Wskazał, że Program Wieloletni jest aktem prawnym, który z zasady nie powinien i nie podlega częstej aktualizacji, jest przyjmowany uchwałą Rady Ministrów, a organizacja procesu zmiany tej uchwały jest procedurą długotrwałą, wymagającą udziału i uzgodnień wielu podmiotów. Według wyjaśniającego termin wystąpienia z wnioskiem o aktualizację, biorąc pod uwagę zarówno potrzeby projektu, jak i procedury związane ze zmianą uchwały Rady Ministrów, był optymalny. Podsumowując Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że aby wystąpić z wnioskiem o aktualizację Programu Wieloletniego, należało najpierw zakończyć I fazę robót i podliczyć jej realizację, aby nie występować w krótkim okresie czasu ponownie o kolejną aktualizację.

(akta kontroli: tom 1 str. 14-15, 32-33)

Przywołana wyżej argumentacja Dyrektora Urzędu nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim wniosek o aktualizację zgłoszony został z naruszeniem zasad o których mowa w uchwale RM z 2016 r., tj. z niemal rocznym opóźnieniem w stosunku do realnie występujących potrzeb dotyczących konieczności zwiększenia budżetu Programu Wieloletniego w celu umożliwienia zakontraktowania, a następnie sfinansowania wszystkich zadań inwestycyjnych. Świadomość długotrwałej procedury przyjmowania aktualizacji Programu Wieloletniego przez Radę Ministrów, co faktycznie miało miejsce w przypadku przedmiotowego wniosku, powinna dodatkowo determinować Dyrektora Urzędu do zgłoszenia propozycji jego korekty niezwłocznie po potwierdzeniu informacji uzasadniających jej dokonanie. Niemał roczna zwłoka w inicjacji procesu aktualizacji Programu Wieloletniego miała oczywisty wpływ na wydłużenie terminu jego realizacji oraz spowodowała zakłócenia ciągłości i płynności zaplanowanego procesu inwestycyjnego. Świadczy o tym gotowość Urzędu do wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na IV fazę robót, które było wstrzymywane wyłącznie z uwagi na brak wystarczających środków w budżecie Programu Wieloletniego i długotrwałe oczekiwanie na jego wnioskowane zwiększenie. Podniesione przez Dyrektora Urzędu uzależnienie terminu zgłoszenia wniosku o aktualizację od dokonania końcowego rozliczenia finansowego umowy na I fazę robót również nie znajduje merytorycznego uzasadnienia, gdyż do czasu wystąpienia o aktualizację, a nawet do zakończenia czynności kontrolnych nie dokonano wspomnianego rozliczenia.

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

Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu przyczyny opóźnień w realizacji poszczególnych zadań wynikały m.in. z: konieczności wykonania dodatkowej dokumentacji; uzyskania opinii lub decyzji organów zewnętrznych w związku z realizacją inwestycji; zaistnienia potrzeby w trakcie realizacji inwestycji realizacji zadań nieprzewidzianych w hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r.

(akta kontroli: tom 1 str. 131-138, tom 2 str. 358-378, 438-451, tom 5 str. 84-91, tom 6 str. 464-501)

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

9. Przekroczenie uprawnień przez Dyrektora Urzędu w zakresie zawierania umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim, w przypadku których okres obowiązywania i finansowania zaciągniętych zobowiązań wykraczał poza termin graniczny jego zakończenia, przypadający – według hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2020 r. – na koniec I kwartału 2023 r.

Zgodnie z postanowieniami uchwały RM z 2020 r. Urzędowi powierzono wykonanie w latach 2016-2023, z zapewnieniem finansowania ze środków budżetu państwa w latach 2017 – 2023, zadań inwestycyjnych wchodzących w skład Programu Wieloletniego.

Hrf stanowiący załącznik do uchwały RM z 2020 r. wskazał/doprecyzował jednakże termin graniczny zakończenia jego realizacji na koniec I kwartału 2023 r. Ustalono⁸⁰, że w ramach 41 zadań ujętych we wspomnianym hrf Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania obejmujące 134 tytuły wydatków, z których 13 (9,7%) przewidywało umowy okres realizacji, w tym również uwzględniało finansowanie zaciągniętych zobowiązań w łącznej kwocie 104 969,5 tys. zł, na czas wykraczający poza dopuszczalny termin graniczny. Siedem umów obejmowało okresem realizacji 2023 r. od kwietnia do końca roku⁸¹, pięć 2024 r.⁸², a jedna nawet rok 2025⁸³.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że konieczność zawarcia i realizacji trzech umów⁸⁴ wynikała z postanowień decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a pozostałe zawarto w związku z realizacją zakresu rzeczowego Programu Wieloletniego. Wskazał, że zawierając wspomniane umowy przyjęto założenie, że Program Wieloletni zostanie zaktualizowany przez Radę Ministrów w sposób następczy, tj. jego założenia zostaną dostosowane do skutków decyzji zarządczych podjętych przez wyjaśniającego.

(akta kontroli: tom 1 str. 131- 138; tom 2 str. 358-378, 438-451; tom 5 str. 84-91; tom 6 str. 264-286, 455-501)

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

10. Nieterminowy i nierzetelny sposób powołania Zespołu, którego celem było przygotowanie i realizacja Programu Wieloletniego. Zespół został powołany przez Dyrektora Urzędu dopiero 18 października 2019 r., gdy zgodnie z założeniami hrf stanowiącego załącznik do uchwały RM z 2016 r. powinno to nastąpić w czerwcu 2016 r. Oznaczało to ponad trzyletnią zwłokę w relacji do przyjętych założeń, co w ocenie NIK miało negatywny wpływ na prawidłowość

⁸⁰ Na podstawie analizy zestawienia obejmującego zawarte przez Urząd umowy/zaciągnięte zobowiązania na rzecz realizacji Programu Wieloletniego, sporządzonego 1 marca 2023 r. przez pracowników Urzędu na potrzeby kontroli NIK (wg stanu na 28 lutego 2023 r.).

⁸¹ Umowy: nr: T11-BO-3800/73/635/17 z 21 lutego 2017 r. na wykonanie i przekazanie dokumentacji projektowej dla Programu Wieloletniego (realizacja do 21 października 2023 r.); T11.372.73.661.114.12.2020.D5 z 1 kwietnia 2020 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na I fazę robót (realizacja do 1 grudnia 2023 r.); OIŚ.372.73.663.478.10.2021.PK z 25 czerwca 2021 r. na sprawowanie nadzoru herpetologicznego oraz montaż płotków herpetologicznych w ramach inwentaryzacji II fazy robót (realizacja do 25 grudnia 2023 r.); RI.372.73.666.1.5.2021.IG z 20 kwietnia 2021 r. II fazę robót (realizacja do 31 grudnia 2023 r.); RI.372.73.669.1.6.2022.DS z 6 maja 2022 r. na III fazę robót (realizacja do 30 kwietnia 2023 r.); TP.3800.01.2022 z 1 marca 2022 r. na dostawę pogłębiarki (realizacja do 30 listopada 2023 r.); OIŚ.374.73.663.701.2.2022.PK z 27 kwietnia 2022 r. na koszenie łąk wraz z uprzątnięciem traw (realizacja do 30 września 2023 r.).

⁸² Umowy nr: OIŚ.374.73.663.417.6.2021.JKO z 7 kwietnia 2021 r. na prowadzenie nadzoru botanicznego nad realizacją działania polegającego na poprawie stanu zachowania wydmy szarej w sąsiedztwie inwestycji Program Wieloletni (realizacja do 31 sierpnia 2024 r.); OIŚ.372.73.663.169.7.2020.PK z 15 lipca 2020 r. na sprawowanie nadzoru środowiskowego nad realizacją robót budowlanych w ramach Programu Wieloletniego (realizacja do 15 maja 2024 r.); RI.372.73.668.1K.1.14.2021.JD z SWECO z 14 lipca 2021 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na II fazę robót (realizacja do 14 kwietnia 2024 r.); OIŚ.372.73.663.402.4.2021.PK z 31 marca 2021 r. na prowadzenie monitoringu ptaków w ramach Programu Wieloletniego (realizacja do 31 grudnia 2024 r., raport końcowy do 31 stycznia 2025 r.); OIŚ.372.73.663.403.5.2021.PK z 31 marca 2021 r. na prowadzenie monitoringu ptaków w ramach zadania Program Wieloletni (realizacja do 18 września 2024 r.).

⁸³ Umowa PI.374.73.672.1.2022.JK z 3 lutego 2022 r. na opracowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego dla zadania pn. „Tor wodny na rzece Elbląg na odcinku P1-P2” (realizacja do 3 lutego 2025 r.).

⁸⁴ Umowa OIŚ.372.73.663.478.10.2021.PK z dnia 25 czerwca 2021 r. na sprawowanie nadzoru herpetologicznego oraz montaż płotków herpetologicznych w ramach Inwestycji. Umowa OIŚ.374.73.663.701.2.2022.PK z dnia 27 kwietnia 2022 r. na koszenie łąk wraz ze zbieraniem i uprzątnięciem traw z terenów nieruchomości położonych na działkach 646 i 647, obręb ewidencyjny Nowakowo. Umowa OIŚ.374.73.663.417.6.2021.JKO z dnia 7 kwietnia 2021 r. na prowadzenie nadzoru botanicznego nad realizacją działania polegającego na poprawie stanu zachowania wydmy szarej w sąsiedztwie Inwestycji.

i terminowość przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Nie bez znaczenia pozostaje też, że dopiero po ponad sześciu miesiącach od powołania Zespołu jego członkom wskazano zakresy odpowiedzialności.

W opinii Dyrektora Urzędu niepowołanie Zespołu od początku realizacji Programu Wieloletniego nie miało negatywnego wpływu na jego przebieg, gdyż inwestycja była obsługiwana przez pracowników Urzędu, a powołanie Zespołu miało charakter formalno-prawny.

(akta kontroli: tom 2 str. 358-378; tom 5 str. 92-143, tom 6 str. 287-289, tom 8 str. 1-12)

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

11. Dyrektor Urzędu zorganizował pracę Zespołu w sposób utrudniający sprawowanie rzetelnego nadzoru nad jego działalnością oraz wykluczający – z punktu widzenia wymagań standardów kontroli zarządczej – możliwość monitorowania i oceny realizacji wyznaczonych celów i zadań. W ocenie NIK naruszało to zasady rzetelności.

Zespół nie dokumentował realizacji swoich zadań i efektów pracy, ponieważ w procedurach go powołujących Dyrektor Urzędu nie określił takiego obowiązku. Dyrektor Urzędu nie określił również mierników, a także systemu monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań w celu dokonywania okresowej oceny efektywności pracy Zespołu oraz poszczególnych jego członków. Tymczasem zgodnie ze standardem B6, określonym w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸⁵, wykonanie powierzonych celów należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a ponadto należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań.

(akta kontroli: tom 1 str. 13-14, 17, 32, 139-140; tom 8 str. 1-12)

W opinii Dyrektora Urzędu efektem pracy Zespołu jest zrealizowana terminowo umowa na I fazę robót oraz będące w trakcie realizacji ich kolejne fazy, a formalizowanie prac Zespołu nie byłoby praktyką prawidłową. Stwierdził, że Zespół jest rozliczany z efektów rzeczowych Programu Wieloletniego, a nie z dokonań w zakresie sporządzania opracowań pisemnych. Wyjaśniający wskazał, że potencjał Zespołu został wykorzystany w sposób efektywny, a uzyskane efekty w relacji do posiadanych zasobów były zdecydowanie ponadstandardowe.

(akta kontroli: tom 1 str. 13-14, 17, 32, 139-140)

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

12. Stwierdzone i opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości w zakresie klasyfikowania i ewidencjonowania wydatków budżetowych i poniesionych kosztów, a także zaciągania zobowiązań przekraczających całkowity budżet Programu Wieloletniego oraz dopuszczenia do nieterminowego regulowania zobowiązań skutkujących zapłatą odsetek wskazują, że ustanowione w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej w tym zakresie nie zapewniły zgodnej z prawem realizacji zadań.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ufp, kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej odpowiada kierownik jednostki

⁸⁵ Dz. Urz. Ministra Finansów nr 15 poz. 84. Komunikat Ministra Finansów został wydany na podstawie art. 69 ust. 3 ufp.

(art. 69 ust. 1). Zasady prowadzenia kontroli zarządczej zostały wprowadzone zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nr 33 z dnia 12 listopada 2015 r.

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej Dyrektor Urzędu wskazał, że nie można stwierdzić, iż mechanizmy kontroli zarządczej ustanowione w Urzędzie były nieskuteczne, bowiem w jego opinii nie doszło do wskazanych w toku kontroli nieprawidłowości, a działania Urzędu były w każdym przypadku prawidłowe.
(akta kontroli tom 8 str. 517-521)

Na potwierdzenie powyższego stanowiska Dyrektor Urzędu nie przedstawił jednakże żadnych argumentów merytorycznych. Z tego powodu NIK podtrzymuje ocenę, że wdrożone przez Dyrektora Urzędu mechanizmy kontroli zarządczej były nieskuteczne, gdyż nie zapobiegły stwierdzonym w toku kontroli licznym nieprawidłowościom związanym z realizacją Programu Wieloletniego.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Urzędu złożył wnioski o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację zadań inwestycyjnych objętych Programem Wieloletnim, które odpowiadały wymaganiom specustawy, a nakłady poniesione na jego finansowanie mieściły się w limitach kwot ujętych na ten cel w corocznych planach finansowych Urzędu.

Założenia do projektu uchwały RM z 2016 r. ustanawiającej Program Wieloletni, obejmujące okres realizacji i zakres rzeczowo – finansowy, zostały przygotowane w Urzędzie w sposób nierzetelny. W porównaniu z pierwotnymi założeniami, niezbędne nakłady na realizację Programu Wieloletniego wzrosły z 880 mln zł do 2 127,5 mln zł, tj. aż o 1 247,5 mln zł (o 141,8%), a czas jego realizacji wymagał wydłużenia o dwa lata (do końca 2024 r.). Powyższy wzrost nakładów spowodował również, że realizacja Programu Wieloletniego stała się nieopłacalna. Według analizy ekonomicznej sporządzonej na zlecenie Urzędu granica opłacalności została przekroczona już przy 20% zwiększeniu środków na realizację przedsięwzięcia.

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

Wniosek Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego został zgłoszony do Ministra ze znacznym opóźnieniem w relacji do obowiązujących w tym zakresie wymagań proceduralnych, określonych w uchwale RM z 2016 r., co miało wpływ na zakłócenie ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego, a w konsekwencji na wydłużenie czasu realizacji Programu.

Dyrektor Urzędu dopuścił do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych, gdyż nie wdrożył skutecznych narzędzi nadzoru nad przebiegiem realizacji Programu Wieloletniego. Spośród 161 zadań wchodzących w skład Programu Wieloletniego, 160 rozpoczęto z opóźnieniem od 1 do 2017 dni, natomiast w przypadku 159 zadań zwłoka w ich ukończeniu sięgała od 2 do 1843 dni⁸⁶.

Dyrektor Urzędu zawarł 13 umów na realizację zadań objętych Programem Wieloletnim z przekroczeniem swoich uprawnień, ponieważ okres ich obowiązywania i finansowania zaciągniętych z tego tytułu zobowiązań w kwocie 104 969,5 tys. zł wykraczał poza – określony przez Radę Ministrów – termin graniczny jego zakończenia, który przypadał na koniec I kwartału 2023 r.

W terminie do 23 listopada 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągnął zobowiązania w celu sfinansowania realizacji Programu Wieloletniego w kwocie przekraczającej o 157 687,4 tys. zł jego całkowity budżet, co było niezgodne z art. 136 ust. 4 ufp, a zarazem nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 15 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych). Do naruszenia dyscypliny finansów publicznych mogło

⁸⁶ Według stanu na koniec 2022 r.

dojść również w związku z wydatkowaniem środków Programu Wieloletniego na zakupy inwestycyjne w kwocie 153,7 tys. zł, które nie były zaplanowane w rocznym planie finansowym Urzędu, a także w związku z nieterminowym uregulowaniem podatku od nieruchomości skutkującym zapłatą odsetek w wysokości 23,2 tys. zł (odpowiednio: art. 11 ust. 1 i art. 16 ust. 1 ustawy o dyscyplinie finansów publicznych).

W konsekwencji opóźnień w zakontraktowaniu zakupu pogłębiarki i braku możliwości jej wykorzystania w trakcie trwania Inwestycji, Dyrektor Urzędu niezgodnie z celami Programu Wieloletniego, naruszając tym art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, zaciągnął na podstawie podpisanej umowy na dostawę tego środka trwałego zobowiązanie w wysokości 116 468,7 tys. zł obciążające budżet Programu Wieloletniego, a następnie sfinansował z tych środków jego zakup w kwocie 54 967,5 tys. zł⁸⁷. Ze środków budżetu Programu Wieloletniego wydatkowano również 813 tys. zł na cele niezwiązane z realizacją Inwestycji, tj. na podatek od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę w jego zapłacie i opracowanie technicznej specyfikacji pogłębiarki. Przy tym powyższe wydatki zostały nieprawidłowo sklasyfikowane, tj. uznane jako wydatki zwiększające wartość Inwestycji oraz błędnie ujęte w ewidencji księgowej, co skutkowało zawyżeniem księgowej wartości Inwestycji per saldo o 633,8 tys. zł⁸⁸. Stwierdzono również przypadki nierzetelnie sporządzanych dokumentów przetargowych oraz projektów i planów finansowych Urzędu.

OBSZAR

2. Realizacja zadań w ramach Programu Wieloletniego oraz sprawowanie nadzoru inwestorskiego.

Opis stanu faktycznego

2.1. Roboty budowlane, obejmujące realizację zadań ujętych w etapie III hrf stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r., zostały podzielone na cztery fazy. Niezależnie od powyższego element ww. etapu hrf, w części obejmującej roboty przygotowawcze, stanowiło zadanie pod nazwą „zakup pogłębiarki”. Według stanu na koniec I kwartału 2023 r., po wyłonieniu wykonawców w ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, podpisano umowy wykonawcze na I, II i III fazy robót oraz dostawę pogłębiarki, z tego zakończona została I faza robót, a pozostałe wskazane wyżej kontrakty pozostawały na etapie realizacji. W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w związku z realizacją umów na I i II fazy robót wyłoniony został ten sam podmiot pełniący funkcję Inżyniera Kontraktu według warunków kontraktowych FIDIC⁸⁹ wraz ze sprawowaniem wielobranżowego nadzoru inwestorskiego. W przypadku nadzoru inwestorskiego nad III fazą robót zadania te zostały powierzone pracownikom Urzędu w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli: tom 1 str. 18, 560; tom 2 str. 460-470; tom 4 str. 1-420, 433-442)

W powyższym zakresie ustalono, że (według stanu na koniec I kwartału 2023 r.):

a) umowa z 4 października 2019 r. na realizację I fazy robót o wartości 991 622,8 tys. zł brutto z terminem realizacji do 3 czerwca 2022 r. (32 miesięcy od zawarcia kontraktu) obejmowała budowę⁹⁰:

- portu osłonowego od strony Zatoki Gdańskiej;
- kanału żeglugowego ze służą i konstrukcją zamknięć wraz ze stanowiskami oczekiwania od strony Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego, a także oznakowaniem nawigacyjnym, budynkami technicznymi, kapitanatem portu, parkingami, punktem widokowym, nowym układem drogowym z dwoma ruchomymi stalowymi mostami o pionowej osi obrotu (umożliwiającymi przejazd nad kanałem, przed i za służą, sieci elektroenergetycznych, teletechnicznych, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, ujęcia wody podziemnej;
- sieci elektroenergetycznych, teletechnicznych, robót instalacyjnych, sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w pozostałych lokalizacjach realizacji zadań inwestycyjnych w ramach Programu Wieloletniego;
- sztucznej wyspy zlokalizowanej na Zalewie Wiślanym, stanowiącej pole refulacyjne;

⁸⁷ Do dnia zakończenia kontroli NIK.

⁸⁸ Uwzględniając nieujęcie na koncie 080 wydatków dotyczących umów zleceń z pracownikami Urzędu na pełnienie obowiązków Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na I fazę robót (179,2 tys. zł) i błędnie ich sklasyfikowanie jako wydatki bieżące, podczas gdy były one bezpośrednio związane z realizacją Inwestycji i powinny zwiększyć jej wartość.

⁸⁹ Warunki kontraktowe dla budowy dla robót inżyniersko – budowlanych projektowanych przez zamawiającego.

⁹⁰ Z uwzględnieniem zakresu robót dodatkowych i zamiennych ujętych w niżej opisanych aneksach do kontraktu podstawowego.

- odcinka toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości 1 956,5 m w ciągu planowanego toru wodnego za Zalewie Wiślanym, łączącego przekop Mierzei Wiślanej z rzeką Elbląg (w km 18+600 – 20+556,5)⁹¹.

Na podstawie 18 aneksów do umowy na realizację I fazy robót, poprzedzonych każdorazowo trójstronną akceptacją stosownych zmian kontraktowych w protokołach konieczności i negocjacji⁹², zlecono m.in. wykonanie robót dodatkowych i zamiennych, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie wartości umowy do 1 064 636,9 tys. zł (o 73 014,1 tys. zł, tj. o 7,4%) oraz wydłużenie umownego terminu ukończenia I fazy robót do 27 września 2022 r.⁹³, z tego:

- aneksami nr 1, 2 i 5 (odpowiednio z 13 stycznia, 14 lutego i 4 maja 2020 r.) o łącznej wartości 4 399,6 tys. zł rozszerzono zakres prac podstawowych związanych z oczyszczeniem dna z materiałów ferromagnetycznych, w tym wybuchowych, wraz z ich wydobyciem i utylizacją;
- aneksem nr 3 z 21 lutego 2020 r. o wartości 4 392,3 tys. zł zlecono wykonanie drogi dla jednostek transportujących urobek z wykopów oraz budowy nabrzeża tymczasowego do cumowania barek wraz z przygotowaniem miejsca do składowania urobku na obszarze Zalewu Wiślanego;
- aneksem nr 4 z 17 marca 2020 r. o wartości 79,6 tys. zł zlecono wykonanie ogrodzenia terenu budowy płotkami herpetologicznymi;
- aneksem nr 7 z 13 sierpnia 2020 r. o wartości 9 778,5 tys. zł zlecono przeniesienie roślinności szuwarowej (wydobycie i przeniesienie roślinności szuwarowej z powierzchni około 5,2 ha we wskazane lokalizacje w obrębie Zalewu Wiślanego, w okresie od 1 do 30 września 2020 r. i od 1 do 30 września 2021 r.);
- aneksem nr 8 z 21 grudnia 2020 r. o wartości 602,2 tys. zł zlecono wykonanie prac zamiennych związanych z elewacją budynku bosmanatu, zmianę kategorii ruchu dla drogi dojazdowej oraz roboty związane z powłoką chemoutwardzalną części powierzchni betonowych obiektów mostowych;
- aneksem nr 9 z 30 marca 2021 r. o wartości 358,1 tys. zł zlecono budowę instalacji fotowoltaicznej na budynku kapitanatu, wykonanie systemu oddymiania grawitacyjnego klatki schodowej w budynku kapitanatu oraz roboty zamienne w zakresie zagospodarowania wygenerowanej nadwyżki materiałów według opracowanej przez projektanta zamiennej dokumentacji projektowej;
- aneksem nr 10 z 5 lipca 2021 r. o wartości 202,3 tys. zł zlecono montaż bramy garażowej w budynku Kapitanatu oraz na budowę schodów skarpowych do punktu widokowego;
- aneksem nr 11 z 12 sierpnia 2021 r. o wartości 37 377,3 tys. zł zlecono wykonanie, w terminie do 28 lutego 2022 r. robót czerpalnych na Zalewie Wiślanym o szacunkowej ilości 789 299,75 m³ na odcinku o długości 1 956,5 m w ciągu planowanego toru wodnego łączącego przekop Mierzei Wiślanej z rzeką Elbląg (w km 18+600 – 20+556,5), z jednoczesnym przetransportowaniem urobku do budowy grobli dzielących kwatery pod przyszłe pola refulacyjne wewnątrz sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym. Zakładanym celem powyższego było usprawnienie realizacji III fazy robót;
- aneksem nr 1 z 28 lutego 2022 r. do aneksu nr 11 przedłużono czas ukończenia zleconych prac czerpalnych do 27 września 2022 r.⁹⁴, tj. do dnia zmienionego niżej przywołanym aneksem nr 12 umownego zakończenia realizacji I fazy robót;
- aneksem nr 12 z 31 sierpnia 2021 r. o wartości 7 993,8 tys. zł zlecono wykonanie robót zamiennych/dodatkowych w zakresie bram śluzy. Na mocy tego aneksu przedłużono umowny czas realizacji I fazy robót do 27 września 2022 r.;
- aneksem nr 13 z 15 listopada 2021 r. o wartości 736,6 tys. zł zlecono roboty zamienne dla mostów północnego i południowego w zakresie wykonania elementów oporowego

⁹¹ Aneksem nr 11 z 12 sierpnia 2021 r. do umowy na I fazę robót włączono część zakresu rzeczowego (ok. 2 km toru wodnego) przyporządkowanego do III fazy robót (budowa/wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości ok. 10,2 km). Do realizacji w ramach planowanej III fazy robót pozostało więc pogłębienie toru wodnego na Zalewie Wiślanym o długości ok. 8,2 km.

⁹² Protokoły konieczności i negocjacji podpisane zostały przez upoważnionych przedstawicieli Urzędu, Inżyniera Kontraktu i wykonawcy.

⁹³ Dodatkowo aneksem nr 6 z 22 czerwca 2020 r. ustalono, że budowa sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanej prowadzona będzie w oparciu o projekt zamienny wykonawczy. Przyjęte rozwiązanie nie miało wpływu na wartość kontraktu i czas jego realizacji.

⁹⁴ Podpisanie aneksu nr 1 do aneksu 11 do umowy na I fazę robót skutkowało cofnięciem i zrzeczeniem się przez wykonawcę zgłoszonego wcześniej roszczenia w zakresie nieprzewidywalnych warunków klimatycznych (siły wyższej), odnoszących się do prac zleconych aneksem nr 11.

- i kotwionego, dylatacji (korekta kształtu dywanów dylatacyjnych z typu palczastego na typ sinusoidalny) oraz przeróbek balustrad;
- aneksem nr 14 z 26 listopada 2021 r. o wartości 446,1 tys. zł zlecono roboty dodatkowe/zamienne dotyczące prac związanych z realizacją: przyłącza elektroenergetycznego, rozwiązania zamiennego w zakresie ujęcia wody i podania jej do instalacji wewnętrznej budynku kapitanatu, dodatkowych fundamentów dla stanowiska składowania szandor, dostawy i montażu drabinek kablowych i wzmocnionych koryt kablowych oraz rozbudowy systemu określającego parametry ruchu statków w porcie Nowy Świat;
 - aneksem nr 15 z 23 maja 2022 r. o wartości 3 263,3 tys. zł zlecono roboty dodatkowe/zamienne⁹⁵ dotyczące m.in: wykonania ogrodzenia punktu widokowego, dodatkowych wygrodzeń terenu w rejonie bram śluzy oraz mostu południowego, odwodnienia stref przy wejściu do budynku kapitanatu, wykończenia i zagospodarowania terenu w rejonie budynku kapitanatu, systemu ochrony indywidualnej w obrębie bram śluzy, konstrukcji stalowej szandor bram śluzy, fundamentów pod składowanie szandor w pobliżu bram śluzy, zamiennego ogrodzenia terenu budowy, mostów północnego i południowego, wprowadzenia rozwiązań usprawniających ergonomię pracy przyszłego użytkownika budynku kapitanatu oraz uzupełnienia Systemu Sterowania Przepławą;
 - aneksami nr 16 i 17 (odpowiednio z 1 lipca i 18 października 2022 r.) o łącznej wartości 408,4 tys. zł Urząd zaakceptował dodatkowe koszty poniesione przez wykonawcę na wynagrodzenie dla podwykonawców, wskazane w stosownych rozszczeniach zweryfikowanych przez Inżyniera Kontraktu, w związku ze zmianą wysokości minimalnego wynagrodzenia za prace oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. i 2022 r.;
 - aneksem nr 18 z 19 grudnia 2022 r. o wartości 2 975,9 tys. zł Urząd zaakceptował dodatkowe koszty poniesione przez wykonawcę, w postaci wzrostu cen w umowach podwykonawczych, wskazane w stosownym rozszczeniu zweryfikowanym przez Inżyniera Kontraktu, w związku z koniecznością realizacji umowy na I fazę robót w trakcie wojny w Ukrainie.

(akta kontroli: tom 1 str. 159-289; tom 4 str. 433-442; tom 7 str. 1-327)

Zadania inwestycyjne objęte umową na I fazę robót, po wskazanych wyżej zmianach, zrealizowane zostały terminowo (graniczny termin ukończenia robót przypadał na 27 września 2022 r.). W ramach procedury protokolarnego obioru przeprowadzono komisyjnie trzy odbiory końcowe poszczególnych części robót stałych objętych kontraktem, które zostały przejęte przez Urząd, co potwierdziły wystawione przez Inżyniera Kontraktu Świadectwa Przejęcia Robót⁹⁶ (dalej: SPR). Wszystkie odebrane roboty uzyskały wymagane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie⁹⁷. W powyższym zakresie stwierdzono, że

- 23 maja 2022 r. odebrano budynek kapitanatu dla obsługi kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną w miejscowości Nowy Świat wraz z instalacjami wewnętrznymi związanymi z funkcjonowaniem obiektu, w tym elektroenergetyczną, teletechniczną, sanitarną oraz urządzeniami i przyłączami sanitarnym, wodociągowym, elektroenergetycznym i telekomunikacyjnym, a także infrastrukturą komunikacyjną obejmującą drogi wewnętrzne i chodniki. Komisja uznała, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową wykonawczą, projektem budowlanym i ofertą. Na wykonane roboty udzielona została 60 – miesięczna gwarancja⁹⁸. Podczas odbioru ujawniono 72 usterki lub drobne zaległe prace, wyznaczając wykonawcy robót terminy ich usunięcia lub wykonania;
- 7 czerwca 2022 r. odebrano wykonanie robót czerpalnych w zakresie pogłębienia nowoprojektowanego toru wodnego na Zalewie Wiślanym w km 18+600 do km 20+556,5 (do włączenia w kanał Mierzei Wiślanej), a w szczególności wykonanie robót czerpalnych w ilości 840.173,50 m³ z jednoczesnym przetransportowaniem urobku do wnętrza sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym lub odłożeniem i wbudowaniem go w brzeg morski. Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawczej roboty te nie zostały objęte

⁹⁵ Skutkiem zawarcia aneksu nr 15 było zrzeczenie się wykonawcy wszelkich roszczeń finansowych i terminowych wobec Urzędu w zakresie okoliczności, które wystąpiły do czasu jego popisania.

⁹⁶ Ostatnie SPR zostało wystawione przez Inżyniera Kontraktu 9 września 2022 r.

⁹⁷ Wydane przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

⁹⁸ Licząc od daty wystawienia SPR (1 kwietnia 2022 r.), tj. do 31 marca 2027 r.

gwarancją. Komisja uznała, że roboty zostały wykonane zgodnie z warunkami kontraktu, nie stwierdzając wad i usterek. ŚPR zostało wystawione 20 czerwca 2020 r.;

- 8 września 2022 r. odebrano roboty obejmujące wykonanie: portu osłonowego na Zatoce Gdańskiej (części wschodnia i zachodnia), toru wodnego od ujścia z kanału żeglugowego do km 22+805,75 oraz robót czerpalnych w basenie portowym, kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną wraz z torem wodnym na odcinku kanału, drogi wraz ze wzmocnieniem korpusu drogowego i stałą organizacją ruchu, mostów północnego i południowego nad śluzą wraz z układem obrotu, bramy śluzy wraz z układem napędowym, sieci wodno – kanalizacyjnych, energetycznych i telekomunikacyjnych, oświetlenia i zasilania obiektów, sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym oraz dodatkowego wyposażenia budynku kapitanatu i zagospodarowanie terenu wokół tego obiektu. Na wykonane roboty udzielona została 60 – miesięczna gwarancja⁹⁹. Komisja stwierdziła, że roboty zostały wykonane zgodnie z umową wykonawczą, projektem budowlanym i ofertą. Podczas odbioru ujawniono 78 usterek lub drobnych zaległych prac, w tym m.in. lokalne wypłukanie mieszanki betonowej na przerwie roboczej głowicy falochronu wschodniego, wyznaczając wykonawcy robót terminy ich usunięcia lub wykonania.

(akta kontroli: tom 1 str. 347-532; tom 2 str. 1-44; tom 4 str. 433-442)

W dniu 14 grudnia 2022 r. przeprowadzono komisyjnie dwa przeglądy okresowe. Zgodnie z protokołem z przeglądu wykonania zaległych prac oraz usunięcia wad i usterek, wymienionych w ww. protokołach odbiorów końcowych, stwierdzono ich rzetelne i terminowe wykonanie¹⁰⁰. Natomiast podczas I okresowego/kwartalnego przeglądu gwarancyjnego oceniono, że proces zgłaszania usterek, wad i awarii gwarancyjnych odbywał się zgodnie z umową wykonawczą, a ich usuwanie przebiegało rzetelnie i terminowo. Do 14 grudnia 2022 r. miało miejsce 48 zgłoszeń gwarancyjnych, z tego 39 uznano za zasadne. W przypadkach odmowy naprawy w ramach udzielonej gwarancji wykonawca każdorazowo wyjaśniał przyczyny i okoliczności mające wpływ na wspomnianą decyzję. Spośród uznanych zgłoszeń gwarancyjnych 33 zostały zrealizowane, a sześć pozostawało w trakcie realizacji. W dniu 31 marca 2023 r. odbył się II okresowy/kwartalny przegląd gwarancyjny.

(akta kontroli: tom 1 str. 290-557; tom 4 str. 433-442; 586-602)

Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację umowy na I fazę robót wyniosły 1 067 625,8 tys. zł, tj. były o 2 988,9 tys. zł wyższe niż wartość tego kontraktu po zmianach (1 064 636,9 tys. zł). Na kwotę wydatkowanych środków złożyła się wartość faktur wykonawcy, wystawionych na podstawie 33 Przejściowych Świadczeń Płatności¹⁰¹ (wartość narastająco – 1 068 708,2 tys. zł), które zostały sporządzone przez Inżyniera Kontraktu w okresach rozliczeniowych za wykonane roboty z uwzględnieniem obmiaru powykonawczego, a następnie zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu, przy zastosowaniu upustu w wysokości 1 082,4 tys. zł¹⁰² udzielonego przez wykonawcę.

(akta kontroli: tom 1 str. 159-289; tom 2 str. 142; tom 4 str. 1-420, 433-442, 446)

Umowa z podmiotem, wyłonionym w ramach przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na I fazę robót (z 4 października 2019 r.) została zawarta 1 kwietnia 2020 r. Do tego czasu zadania te (od 18 października 2019 r.) zostały umownie powierzone dziewięciu pracownikom Urzędu. Umowy te zostały zawarte z uwagi na przedłużające się postępowania przetargowe na wyłonienie Inżyniera Kontraktu spowodowane odwołaniami i postępowaniem przed KIO. Łączny koszt wynagrodzenia umownego wypłaconego zleceniobiorcom, który sfinansowany został z wydatków bieżących Urzędu, wyniósł 179,2 tys. zł¹⁰³. Wypłat dokonano na podstawie cyklicznie sporządzanych przez zleceniobiorców ewidencji czasu wykonywania zadań objętych umowami.

Powyższa umowa z 1 kwietnia 2020 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o wartości 4 569,4 tys. zł brutto i z terminem realizacji do 30 listopada 2023 r. (44 miesięcy od daty

⁹⁹ Licząc od daty wystawienia ŚPR (9 września), tj. do 8 września 2027 r.

¹⁰⁰ Z wyłączeniem trzech stwierdzonych usterek, dotyczących spoinowania krawężników na lukach zjazdów do maszowni i lokalnego spoinowania kostki brukowej, a także rys i spękań na ścianach i sufitych budynku kapitanatu, których termin usunięcia wyznaczono podczas odbiorów końcowych odpowiednio do końca kwietnia i marca 2023 r.

¹⁰¹ Dalej: PŚP. Ostatnie PŚP nr 33 za sierpień 2022 r. zostało zatwierdzone przez Dyrektora Urzędu 13 października 2022 r.

¹⁰² Upust, udzielony z godnie z protokołami ustaleń, został rozliczony w fakturze z 31 sierpnia 2022 r., dotyczącej PŚP nr 33.

¹⁰³ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.)

zawarcia umowy), obejmowała dodatkowo wykonywanie prac projektowych¹⁰⁴. Aneksami nr 1 i 2 odpowiednio z 16 listopada 2020 r. i 13 sierpnia 2021 r. doprecyzowano zasady raportowania przez Inżyniera Kontraktu oraz zwiększono zakres umowy na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o dodatkowe roboty związane z budową toru wodnego na Zalewie Wiślanym w km 18+600 – 20+556,5. Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację ww. umowy wyniosły 3 986,3 tys. zł.

Realizacja zadań umownych, podejmowanych przez Inżyniera Kontraktu w toku I fazy robót, obejmowała m.in.: sporządzanie raportów miesięcznych z postępu prac, obsługę administracyjną umowy na roboty i zespołu Inżyniera Kontraktu, udział w radach budowy, naradach technicznych, spotkaniach roboczych, analizę korespondencji i opiniowanie wniosków oraz dokumentacji wykonawcy, kontrolę dokumentacji budowlanej i finansowej (w tym wystawianie PŚP), sprawowanie nadzoru inwestorskiego, kontrolę zgodności wykonywania robót (inspekcje terenu budowy przez inspektorów nadzoru), współpracę z nadzorem autorskim i środowiskowym, analizę wniosków materiałowych i dokumentowanie dostaw materiałów, analizę i zatwierdzanie programów zapewnienia jakości oraz metod technologii wykonywania robót, organizowanie inspekcji prób i odbiorów, w tym odbiorów końcowych części robót stałych, a także wystawianie ŚPR.

Po zakończeniu I fazy robót, w okresie obowiązywania gwarancji jakości udzielonej przez wykonawcę, w terminie do końca I kwartału 2023 r. Inżynier Kontraktu zrealizował zadania umowne poprzez nadzorowanie usuwania usterek wykazanych w protokołach odbiorów końcowych oraz wykonanie okresowych/kwartalnych przeglądów gwarancyjnych¹⁰⁵, a także sporządził miesięczne raporty z okresu zgłaszania wad. W okresie 12 miesięcy od daty wystawienia ostatniego ŚPR do obowiązków Inżyniera Kontraktu należało ponadto (m.in.):

- nadzorowanie i dopilnowanie zaleceń komisji odbiorowych dotyczących usunięcia przez wykonawcę stwierdzonych usterek dających się naprawić;
- opracowanie opinii dotyczącej wad obiektu uznanych za nienadające się do usunięcia oraz wnioskowanie o obniżenie wynagrodzenia wykonawcy robót z określeniem utraty wartości robót budowlanych i kwot obniżonego wynagrodzenia za te roboty;
- powiadamianie wykonawcy i Urzędu o wykrytych wadach wykonanych robót budowlanych oraz określenie zakresu robót niezbędnych do wykonania celem usunięcia tych wad wraz z podaniem wymaganych terminów ich wykonania, a następnie dokonanie odbioru wykonanych robót usuwających wady;
- egzekwowanie od wykonawcy wykonania zaleceń poodbiorowych;
- nadzorowanie usuwania usterek przez wykonawcę w sposób i na zasadach określonych w umowie na I fazę robót z wykonaniem kwartalnych i rocznego przeglądów (w terminach: marzec, czerwiec, sierpień/wrzesień 2023 r.);
- przygotowanie dla Urzędu w terminie 14 dni pisemnej opinii (w aspekcie formalnym i merytorycznym) i dokumentów stanowiących podstawę roszczenia do wykonawcy z zabezpieczenia należytego wykonania kontraktu, jeśli zajdzie taka potrzeba, również przygotowanie dokumentów i opracowań niezbędnych do postępowań sądowych, oraz uczestniczenie w postępowaniach prowadzonych zgodnie z warunkami kontraktu;
- sprawdzenie ostatecznego oświadczenia wykonawcy, przygotowanie i wydanie Końcowego Świadectwa Płatności oraz końcowe rozliczenie I fazy robót;
- organizowanie i nadzorowanie inspekcji gwarancyjnych i rozwiązywanie sporów dotyczących zgłaszanych usterek/wad;
- opracowywanie kolejnych raportów miesięcznych i raportu końcowego po pierwszym roku okresu gwarancyjnego.

Zgodnie z umową na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na I fazę robót, w terminie do 40 dnia od wystawienia ostatniego ŚPR, tj. do 19 października 2022 r., Inżynier Kontraktu został zobowiązany do złożenia Raportu Ostatecznego z wykonania tej umowy. Przyjęcie raportu uzależnione zostało od protokolarnego odbioru tego dokumentu przez Urząd. Raport Ostateczny został złożony terminowo, jednakże do dnia zakończenia kontroli NIK nie został on odebrany. Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, przyczyną

¹⁰⁴ W tym m.in.: przygotowywanie projektów zamiennych, opracowywanie ekspertyz, doradztwo i konsultacje w zakresie składanych przez nadzór autorski rozwiązań projektowych.

¹⁰⁵ Zgodnie z umową wykonywanie kwartalnych i rocznego przeglądów gwarancyjnych należało do obowiązków Inżyniera Kontraktu w okresie 12 miesięcy od daty wystawienia ostatniego ŚPR, tj. od 9 września 2022 r.

tego był brak końcowego rozliczenia finansowego umowy przez wykonawcę robót, co zdaniem wyjaśniającego nie będzie miało wpływu na zmianę kwoty poniesionych wydatków.

(akta kontroli: tom 1 str. 159-346, 558-559; tom 2 str. 122-141; tom 4 str. 433-442, 449, 586-602, 644; tom 7 str. 328-389)

W wyniku przeprowadzonych przez kontrolujących oględzin siedmiu celowo wybranych obiektów budowlanych¹⁰⁶, co stanowiło 50% obiektów powstałych w wyniku realizacji I fazy robót, w przypadku trzech z nich stwierdzono usterki, których usunięcie nie zostało wyegzekwowane od wykonawcy I fazy robót¹⁰⁷.

(akta kontroli: tom 11 str. 128-230)

Analiza czternastu ksiąg obiektów budowlanych (badaną próbą objęto wszystkie książki założone w wyniku realizacji I fazy robót) wykazała, że założono je z opóźnieniem w stosunku do wymagań określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁰⁸ (dalej: rozporządzenie o książce obiektu) i były one prowadzone w sposób niekompletny¹⁰⁹.

(akta kontroli: tom 11 str. 1-124)

I faza robót realizowana była na podstawie decyzji nr 1 zridw/2019, która m.in. określała warunki wynikające z potrzeby ochrony środowiska. Obowiązki nałożone na Urząd w ww. zakresie zostały zrealizowane. Ustanowieni zostali również inspektorzy nadzoru inwestorskiego w wyznaczonych branżach, z wyjątkiem inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej¹¹⁰.

(akta kontroli: tom 5 str. 339-352; tom 12 str. 458)

Realizacja umowy na I fazę robót dokumentowana była w jedenastu dziennikach budowy¹¹¹. Wpisy kierownika budowy, inspektorów nadzoru inwestorskiego i autorskiego, a także dotyczące potwierdzenie przejęcia tych funkcji dokonywane były w dziennikach budowy prawidłowo. Postępy w realizacji robót dokumentowano chronologicznie i potwierdzano te zdarzenia przez osoby do tego upoważnione. Analiza wspomnianych dzienników budowy wykazała, że były one prowadzone z naruszeniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony zdrowia¹¹² (dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy)¹¹³.

(akta kontroli: tom 12 str. 458)

Przed oddaniem I fazy robót do użytkowania Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) przeprowadził siedem obowiązkowych kontroli, a także dwie w trybie doraźnym.

(akta kontroli: tom 12 str. 458)

b) umowa z 20 kwietnia 2021 r. na realizację II fazy robót o wartości 574 073,6 tys. zł brutto z terminem realizacji do 20 kwietnia 2023 r. (24 miesięcy od zawarcia kontraktu)¹¹⁴ obejmowała¹¹⁵:

¹⁰⁶ Falochron wschodni, wygaszacz fal na falochronie wschodnim, śluza wraz z bramami, układ drogowy, most południowy, most północny, sztuczna wyspa na Zalewie Wiślanym (pole refulacyjne, gdzie gromadzono urobek wydobywany podczas prac pogłębiarskich).

¹⁰⁷ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2003 r. nr 120 poz. 1134, uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 33 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo Budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie książki obiektu budowlanego oraz systemu Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2778).

¹⁰⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹⁰ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹¹ Dzienniki budowy branż: kanał żeglugowy, port wewnętrzny, sztuczna wyspa, budynek administracyjny, drogi i mosty, most nad śluzą północną, most nad śluzą południową, bramy śluzy i śluza, sieci sanitarne, energetyczne, telekomunikacyjne.

¹¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 963, uchylone z dniem 19 września 2021 r. na podstawie art. 1 pkt 28 i art. 38 pkt 2 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471). Od 19 września 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. z 2021 r. poz. 1686), uchylone z dniem 27 stycznia 2023 r. na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 1557). Od 27 stycznia 2023 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz systemu Elektroniczny Dziennik Budowy (Dz. U. z 2023 r. poz. 45).

¹¹³ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹¹⁴ Na roboty objęte kontraktem udzielona została 5 - letnia gwarancja, liczona od daty wydania ŚPR przez Inżyniera Kontraktu..

¹¹⁵ Z uwzględnieniem zakresu robót dodatkowych i zamiennych ujętych w niżej opisanych aneksach do kontraktu podstawowego.

- przebudowę istniejącego toru wodnego na rzece Elbląg (w zakresie obudowy brzegów) na odcinku o długości ok. 10,4 km i szerokości toru mierzonej w dnie na rzece 60 m i 40 m w rejonie Nowakowa wraz z częścią robót pogłębiarskich na torze wodnym;
- budowę mostu obrotowego nad rzeką Elbląg w miejscowości Nowakowo¹¹⁶;
- budowę nowego odcinka drogi powiatowej wzdłuż zachodniego brzegu rzeki Elbląg (klasa drogi Z) z ciągiem pieszo – rowerowym, chodnikiem i poboczem gruntowym, jak również dróg dojazdowych do obsługi nieruchomości (klasa dróg D) wraz z poboczem gruntowym (łączna długość projektowanych dróg wynosiła ok. 1,55 km).

Na podstawie dwóch aneksów do umowy na realizację II fazy robót, poprzedzonych każdorazowo trójstronną akceptacją stosownych zmian kontraktowych w protokołach konieczności i negocjacji¹¹⁷, zlecono wykonanie robót dodatkowych, co w konsekwencji spowodowało zwiększenie wartości umowy do 625 666,2 tys. zł (o 51 592,6 tys. zł, tj. o 9%) oraz wydłużenie terminu jej ukończenia do końca 2023 r., z tego:

- aneksem nr 1 z 25 maja 2022 r. o wartości 436,9 tys. zł zlecono uporządkowanie terenu budowy po decyzjach wyłączeniowych, inwentaryzację rzeczywistego położenia wodociągu oraz rozbiórkę i ponowny montaż ogrodzeń;
- aneksem nr 2 z 13 lipca 2022 r. o wartości 51 155,7 tys. zł zlecono wykonanie robót czerpalnych (pogłębiarskich) na torze wodnym na rzece Elbląg w km 10+381 do km 6+600 (odcinek ok. 3,8 km) o łącznej kubaturze 881 334 m³ wraz z oznakowaniem nawigacyjnym¹¹⁸. Na mocy tego aneksu przedłużono umowny czas realizacji II fazy robót do końca 2023 r.

(akta kontroli: tom 4 str. 433-442, 450; tom 7 str. 390-457)

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

(akta kontroli: tom 2 str. 143-259; tom 4 str. 433-442, 450; 478-585)

Umowa z podmiotem, wyłonionym w ramach przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umowy na II fazę robót (z 20 kwietnia 2021 r.) została zawarta 14 lipca 2021 r. Do tego czasu zadania te od 21 kwietnia 2021 r. zostały powierzone sześciu pracownikom Urzędu na podstawie umów zlecenia. Umowy te zostały zawarte z uwagi na przedłużające się postępowania przetargowe na wyłonienie Inżyniera Kontraktu spowodowane odwołaniami i postępowaniem przed KIO. Łączny koszt wynagrodzenia wypłaconego zleceniobiorcom, który sfinansowany został z budżetu Programu Wieloletniego, wyniósł 78,2 tys. zł¹¹⁹. Wypłat dokonano na podstawie cyklicznie sporządzanych przez zleceniobiorców ewidencji czasu wykonywania zadań objętych umowami.

Powyższa umowa z 14 lipca 2021 r. na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu o wartości 4 399,7 tys. zł brutto i z terminem realizacji do 14 kwietnia 2024 r. (33 miesiące od daty zawarcia umowy), obejmowała dodatkowo wykonywanie prac projektowych¹²⁰. Aneksem nr 1 z 12 grudnia 2022 r., w związku z powierzeniem nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót dodatkowych (pogłębiarskich na torze wodnym na rzece Elbląg na odcinku ok. 3,8 km)¹²¹, zwiększono umowne wynagrodzenie Inżyniera Kontraktu do 4 628,8 tys. zł (o 229,1 tys. zł, tj. o 5,2%). Na koniec I kwartału 2023 r. wydatki poniesione przez Urząd na realizację ww. umowy wyniosły 2 864,7 tys. zł (61,9% wartości umownego wynagrodzenia). Zadania wykonane do końca I kwartału 2023 r. przez Inżyniera Kontraktu w toku II fazy robót,

¹¹⁶ Techniczne parametry mostu obrotowego dostosowano do projektowanego układu drogowego i toru wodnego na rzece Elbląg, a mianowicie: długość 104,3 m, szerokość całkowita ok. 17,2 m, rozpiętość przęsła 2x51,5 m i wysokość konstrukcyjna 1,9÷4 m).

¹¹⁷ Protokoły konieczności i negocjacji podpisane zostały przez upoważnionych przedstawicieli Urzędu, Inżyniera Kontraktu i wykonawcy.

¹¹⁸ Do umowy na II fazę robót włączono część zakresu rzeczowego (ok. 3,8 km toru wodnego na rzece Elbląg) przyporządkowanego do planowanej, niezakontraktowanej IV fazy robót (budowa/wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg o długości ok. 12,4 km). Do realizacji w ramach IV fazy robót pozostało więc pogłębienie odcinka toru wodnego na rzece Elbląg o długości ok. 8,6 km.

¹¹⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹²⁰ W tym m.in.: przygotowywanie projektów zamiennych, opracowywanie ekspertyz, doradztwo i konsultacje w zakresie składanych przez nadzór autorski rozwiązań projektowych.

¹²¹ Aneks nr 2 z 13 lipca 2022 r. do umowy na II fazę robót.

przewidziane do realizacji do czasu ich zakończenia, jak i obejmujące czynności w okresie gwarancyjnym odpowiadały przywołanym wcześniej w ramach nadzoru nad I fazą robót.

(akta kontroli: tom 1 str. 558-559; tom 2 str. 98-121; tom 4 str. 433-442, 449, 478-585; tom 7 str. 458-493)

c) umowa z 6 maja 2022 r. na realizację III fazy robót o wartości 129 426,8 tys. zł brutto z terminem realizacji do 30 kwietnia 2023 r. obejmowała budowę/wykonanie toru wodnego na Zalewie Wiślanym od km 10+400 do km 18+600 (o długości ok. 8,2 km)¹²² wraz z oznakowaniem nawigacyjnym. Wykonawca udzielił gwarancji na okres trzech lat od dnia odbioru końcowego wyłącznie na elementy oznakowania nawigacyjnego. Do końca I kwartału 2023 r. na realizację umowy wydatkowano 99 300,4 tys. zł¹²³, tj. osiągnięto 76,7% zaawansowania finansowego. Zgodnie z postanowieniami umowy wykonawca składał do Urzędu w cyklach miesięcznych raporty o postępie robót, które uwzględniały wymagane informacje.

(akta kontroli: tom 2 str. 260-269; tom 4 str. 433-442, 451, 603-643; tom 7 str. 494-555)

d) niezakontraktowana do końca I kwartału 2023 r. IV faza robót o szacowanej przez Urząd wartości 88 123,8 tys. zł brutto¹²⁴ z przewidywanym zakończeniem realizacji na koniec 2024 r.¹²⁵ ma objąć wykonanie toru wodnego na rzece Elbląg na odcinku ok. 8,6 km (w tym odcinek 2 km od pkt P1 do P2), stanowiącego element infrastruktury dostępowej do morskiego portu w Elblągu, wraz z oznakowaniem nawigacyjnym¹²⁶.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że Urząd posiada pełną dokumentację wraz z wymaganymi pozwoleńiami na wykonanie odcinka toru wodnego do pkt P1, a przyczyną wstrzymującą rozpoczęcie realizacji jest wyczerpanie budżetu Programu Wieloletniego. Wskazał, że dla odcinka od P1 do P2 opracowana została dokumentacja projektowa i obecnie Urząd oczekuje na uzyskanie decyzji środowiskowej, a następnie złoży wniosek o wydanie pozwoleń wodnoprawnego i na budowę. Wyjaśniający stwierdził ponadto, że terminy ogłoszenia postępowań przetargowych, zakontraktowania i rozpoczęcia IV fazy robót, poza uzyskaniem wymaganych decyzji, są zaplanowane jeszcze w 2023 r., co będzie możliwe dopiero po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów wnioskowanego przez Urząd zwiększenia wartości Programu Wieloletniego, którego dotychczasowy brak uniemożliwia realizację tych działań.

(akta kontroli: tom 1 str. 11, 140-141; tom 2 str. 460-480; tom 4 str. 433-442, 460)

e) umowa z 1 marca 2022 r. na dostawę pogłębiarki (obejmująca jej zaprojektowanie, budowę, wyposażenie i dostawę do portu Elbląg¹²⁷) o wartości brutto 116 468,7 tys. zł (94 690,0 tys. zł netto, podatek VAT w stawce 23% miał być płacony przez Urząd) z terminem realizacji do 30 listopada 2023 r. Wykonawcę zobowiązano do dostarczenia gotowego do użytkowania statku zgodnego z jego opisem technicznym, stanowiącym załącznik do umowy, po przeprowadzeniu wszelkich prób i rozruchów technologicznych.

(akta kontroli: tom 10 str. 425-453)

Umowa na dostawę pogłębiarki przewidywała udzielenie, na poczet wykonania umowy, zaliczki w wysokości do 15% wartości wynagrodzenia (tj. 14 230,5 tys. zł). Warunkiem wypłaty zaliczki było m.in. ustanowienie zabezpieczenia jej spłaty w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej zatwierdzonej przez Urząd oraz wniosek wykonawcy z fakturą zaliczkową¹²⁸. Wynagrodzenie wykonawcy miało być płatne w częściach po podpisaniu przez Urząd protokołu odbioru danego etapu przedmiotu umowy potwierdzającego określony poziom zaawansowania budowy statku. Wykonawca posiadał wymagane umową

¹²² Prace podczyszczeniowe i refulacyjne w tym zakresie stanowiły uzupełnienie budowy odcinka toru wodnego na Zalewie Wiślanym, łączącego przekop Mierzei Wiślanej z rzeką Elbląg, wykonanego w km 18+600 – 20+556,5 (ok. 2 km) w trakcie I fazy robót.

¹²³ Na podstawie faktur, wystawianych okresowo (w cyklach miesięcznych) przez wykonawcę, w oparciu o protokoły odbiorów częściowych robót i ich zatwierdzone przez nadzór inwestorski rozliczenia, w tym obmiary robót.

¹²⁴ Szacowana łączna kubatura urobku z robót czerpalnych/pogłębiarskich (1 468 730 m³) pomnożona przez stawkę rynkową na poziomie 60 zł za 1 m³.

¹²⁵ Według wniosku Dyrektora Urzędu z 18 października 2022 r. do Ministra o aktualizację Programu Wieloletniego.

¹²⁶ Prace podczyszczeniowe i refulacyjne w tym zakresie mają stanowić uzupełnienie budowy odcinka toru wodnego na rzece Elbląg (w zakresie infrastruktury dostępowej do portu Elbląg) wykonywanego w km 10+381 do km 6+600 (odcinek ok. 3,8 km) w trakcie realizacji umowy na II fazę robót.

¹²⁷ Z odpowiedzi Urzędu udzielanych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę pogłębiarki wynikało, że w przypadku, gdy stan realizacji inwestycji nie pozwoli na dostarczenie pogłębiarki do portu Elbląg, Zamawiający wskaże inne miejsce dostawy, np. port w Gdańsku.

¹²⁸ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej/gospodarczej, jednakże ubezpieczenie statku w budowie nie obejmowało całego okresu, na które miało być zawarte (tj. od zatwierdzenia projektu budowy statku)¹²⁹.

Wydatki poniesione przez Urząd na realizację umowy do 31 marca 2023 r. wyniosły 54 967,5 tys. zł (47% wartości umowy) i obejmowały: udzieloną przez Urząd zaliczkę (14 203,5 tys. zł), płatności za zrealizowane i protokolarnie odebrane etapy wynikające z Harmonogramu Budowy Statku (dalej: „HRS”), tj. za rozpoczęcie palenia blach do budowy statku (14 203,5 tys. zł) i za położenie stępki statku (18 938,0 tys. zł), co stanowiło odpowiednio: 15 i 20% wynagrodzenia, a także zapłacony przez Urząd podatek VAT w kwocie 7 622,5 tys. zł (23% od kwoty 33 141,5 tys. zł). Rzeczowe zaawansowanie stanu realizacji umowy Urząd oszacował na 40%.

Do wykonania pozostawały cztery etapy prac, tj.: dostawa zestawu pogłębiarskiego, zwodowanie jednostki, uruchomienie agregatów prądotwórczych na statku i odbiór końcowy, planowane odpowiednio do: 31 maja, 31 lipca, 31 października i 30 listopada 2023 r. Jednakże 8 marca 2023 r. wykonawca zwrócił się do Urzędu o trzymiesięczne wydłużenie terminu wykonania umowy, a także o zwiększenie kwoty wynagrodzenia o 12 934,1 tys. zł netto, tj. o 13,6% wartości kontraktu¹³⁰ (powołując się na nadzwyczajne okoliczności realizacji umowy i zastrzegając, że wnioskowana zmiana kwoty wynagrodzenia odnosi się jedynie do zrealizowanych dotychczas płatności i może ulec dalszym zmianom). Do czasu zakończenia kontroli umowa nie została zmieniona.

(akta kontroli: tom 10 str. 425-453, 489-502)

Do realizacji umowy na zakup pogłębiarki nie zatrudniono Inżyniera Kontraktu. Dyrektor Urzędu 4 marca 2022 r. powołał zespół¹³¹, w którym szczegółowe zadania w zakresie realizacji umowy powierzył czterem pracownikom Urzędu, zaś sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad techniczną realizacją zamówienia oraz prawidłowym, zgodnym z umową i terminowym przebiegiem budowy pogłębiarki dwóm Zastępcom Dyrektora Urzędu: ds. Oznakowania Nawigacyjnego i ds. Inspekcji Morskiej Urzędu¹³².

(akta kontroli: tom 10 str. 12-17)

2.3. Prognozę potrzeb finansowych w zakresie niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji Programu Wieloletniego określono w Analizie z 2016 r. Szacunek ten oparto na założeniach, że m.in.: zatrudnienie wyniesie średnio pięć osób (wynagrodzenie średnie krajowe), koszty utrzymania dróg, mostów i kanału żeglugowego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (np. falochrony, dalby, skarpy) to 0,1% wartości robót, koszty utrzymania torów podejściowych – 1% wartości robót pogłębiarskich, koszty remontów śluzy – 10% wartości robót dla tego obiektu (remonty co 5 lat). Koszty operacyjne (utrzymaniowe) związane z eksploatacją w latach 2023 – 2025 efektów realizacji Programu Wieloletniego oszacowano na poziomie 4,45 mln zł rocznie (koszt według cen z 2016 r.), z tego 1,24 mln zł przypadało na pogłębianie i regulację rzeki Elbląg.

W załączniku do wniosku z października 2021 r. o wszczęcie postępowania na dostawę pogłębiarki zapisano, że po ukończeniu Programu Wieloletniego potrzeby utrzymania samego toru wodnego prowadzącego z portu Elbląg do śluzy w obrębie przekopu Mierzei Wiślanej, przy zleceniu prac pogłębiarskich podmiotom komercyjnym wynosić będą minimum 200 tys. m³ urobku rocznie, co oznacza koszt sięgający ok. 10 mln zł.

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

¹²⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

¹³⁰ W przypadku uwzględnienia wniosków wykonawcy dostawa pogłębiarki zostanie zrealizowana do końca lutego 2024 r., w kwocie 148 289,5 tys. zł.

¹³¹ Zarządzenie wewnętrzne Dyrektora Urzędu Nr 11 z dnia 4 marca 2022 r. w sprawie powołania zespołu ds. realizacji umowy na dostawę nasiębiernej pogłębiarki ssąco – refulującej dla Urzędu Morskiego w Gdyni, dalej: Zespół ds. pogłębiarki.

¹³² Do zadań Zespołu ds. pogłębiarki należał odbiór końcowy pogłębiarki, a także m.in.: nadzór merytoryczny, weryfikacja dokumentacji projektowej pod względem technicznym, nadzór nad procesem budowy, prób i odbiorów, nabór i przygotowanie załogi do obsługi pogłębiarki upoważniono do uczestniczenia w odbiorze końcowym pogłębiarki, nadzór nad przebiegiem i dokumentowaniem wizyt w stoczni.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w 2023 r. Urząd będzie ponosić dodatkowe wydatki utrzymaniowe, których wysokość obecnie nie jest możliwa do oszacowania (np. przeglądy klimatyzatorów, przeglądy kominiarskie, sprzątanie nabrzeży, wywóz śmieci z nabrzeży, utrzymanie toalet widokowych, koszty związane z uruchomieniem mostu zwodzonego w Nowakowie). Stwierdził, że wobec rosnącej inflacji środki zaplanowane na 2023 r. mogą okazać się niewystarczające, co spowoduje konieczność wystąpień o przyznanie dodatkowego budżetu na sfinansowanie wspomnianych pozycji.

W dniu 7 czerwca 2022 r. Urząd odebrał od wykonawcy I fazy robót kapitanat portu Nowy Świat, natomiast całość tej fazy robót została odebrana 8 września tego roku. W efekcie wystąpień Dyrektora Urzędu decyzją ministra właściwego do spraw finansów 7 lipca 2022 r. przyznane zostały środki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi dla 11 pracowników kapitanatu, co pozwoliło na ich zatrudnienie. Było to niezbędne do rozpoczęcia funkcjonowania kapitanatu i zapewnienia możliwości służowania przepływających jednostek. Fundusz wynagrodzeń przyznany na 2023 r. został zwiększony z uwzględnieniem środków na wynagrodzenia dla 21 etatów.

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

(akta kontroli: tom 1 str. 11, 28-29, 562-563; tom 3 str. 605-608; tom 4 str. 433-442)

2.4. Według uchwały RM z 2020 r. w terminie do końca I kwartału 2023 r. Urząd powinien wykonać tor wodny na rzece Elbląg na odcinku 10,4 km oraz odcinku od punktów P1 do P2, stycznego z obrotnicą projektowaną przez podmiot zarządzający portem w Elblągu, o długości około 2 km. Były to odpowiednio dwa zadania inwestycyjne¹³³ pn. „Wejście do Portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od PGW¹³⁴ do P1” oraz „Wejście do Portu w Elblągu roboty pogłębiarskie od P1 do P2”, których łączny koszt oszacowano na poziomie 87,3 mln zł. We wniosku Urzędu z 18 października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego zwrócono się o zwiększenie wartości dla tych zadań (niezakontraktowana IV faza robót) do kwoty 139,3 tys. zł (o 60%) oraz wydłużenie terminu ich realizacji do końca 2024 r.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 pkt 20 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹³⁵, do kompetencji organów administracji morskiej należy budowa i utrzymanie obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich, z wyłączeniem infrastruktury dostępu służącej wyłącznie na użytek morskich portów wojennych. Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹³⁶, ze środków podmiotu zarządzającego. Art. 7 ust. 1 pkt 3 przywołanej wyżej ustawy stanowi, że podmiot zarządzający portem jest odpowiedzialny za budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Pojęcie infrastruktury portowej zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 4 jako znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akwenu portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5.

Pismem z 24 sierpnia 2022 r. Dyrektor Urzędu poinformował Ministra, że kompetencja Urzędu w ramach realizacji Programu Wieloletniego ogranicza się wyłącznie do działań inwestycyjnych obejmujących infrastrukturę dostępową zapewniającą dostęp do portu w Elblągu. Wskazał, że zgodnie z zarządzeniem nr 14 Dyrektora Urzędu z dnia 1 października 2020 r.¹³⁷ rozszerzono zakres tej infrastruktury o kolejne 2 km (od pkt P1 do P2)¹³⁸ i tylko

¹³³ Ujęte w hrf (etap III – roboty budowlane) stanowiącym załącznik do uchwały RM z 2020 r.

¹³⁴ Prawa Główna Wejściowa na torze wodnym z Zalewu Wiślanego do Elbląga na rzece Elbląg.

¹³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 960.

¹³⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1624 ze zm.

¹³⁷ Zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4114).

¹³⁸ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

w tym zakresie Urząd jest uprawniony do wykonywania robót pogłębiarskich na rzece Elbląg. Stwierdził, że pozostały odcinek toru wodnego o długości 800 m wraz z obrotnicą nie stanowi infrastruktury zapewniającej dostęp do portu w Elblągu, za którą odpowiedzialny jest Dyrektor Urzędu, jest natomiast elementem infrastruktury portowej, którego koszty pogłębienia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, należą do podmiotu zarządzającego tym portem.

(akta kontroli: tom 2 str. 438-451, 455-456, 460-475; tom 4 str. 433-442)

W związku ze sporem kompetencyjnym dotyczącym odpowiedzialności ciężącej za pogłębienie odcinka toru wodnego na rzece Elbląg o długości 800 m należącego – jako element infrastruktury portowej – do właściwości podmiotu zarządzającego portem w Elblągu, Dyrektor Urzędu zajął zaprezentowane niżej stanowisko w kwestii możliwości rozwiązania tego problemu poprzez wydanie zarządzenia zwiększającego zakres infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o wskazany odcinek i przejęcie odpowiedzialności za jego pogłębienie, w sposób odpowiadający parametrom toru budowanego w ramach realizacji Programu Wieloletniego.

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

(akta kontroli: tom 1 str. 19, 561)

2.5. W dniu 5 grudnia 2018 r. została wydana, przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację Programu Wieloletniego, która uwzględniła możliwość przemysłowej eksploatacji złóż kopalin, wykonywanej w toku robót budowlanych. Po rozpatrzeniu wniosku Dyrektora Urzędu z 21 grudnia 2018 r. (uzupełnionego pismem z 9 stycznia 2019 r.), decyzją z 22 stycznia 2019 r. Minister Środowiska zatwierdził opracowanie pn. „Dokumentacja geologiczna złoża bursztynu Kąty Rybackie”¹³⁹. Dokumentacja geologiczna powstała w wyniku robót geologicznych przeprowadzonych na podstawie opracowania pn. „Projekt robót geologicznych dla poszukiwania i rozpoznawania złóż bursztynu na części działek z obrębem Kąty Rybackie (w obszarze żegludowym przez Mierzę Wiślaną w ramach realizacji Programu Wieloletniego)”, zatwierdzonego 21 sierpnia 2018 r. przez Ministra Środowiska. Łączny koszt opracowania zleconej przez Urząd ww. dokumentacji geologicznej wyniósł 442,4 tys. zł. Zasoby geologiczne bursztynu, według stanu na koniec 2018 r., zostały oszacowane na poziomie 6,9 t, z tego pole A – 2,4 t oraz pole B – 4,5 t.

Następnie na zlecenie Urzędu z 12 marca 2019 r. sporządzona została dokumentacja o łącznej wartości 30,7 tys. zł, obejmująca projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu oraz projekt zagospodarowania tego złoża, stanowiący załącznik do wniosku¹⁴⁰. Wykonawca przekazał przedmiot zamówienia 2 kwietnia 2019 r. Projekt zagospodarowania złoża powstał w związku z ewentualną eksploatacją złóż bursztynu w ramach realizacji umowy na I fazę robót. W dokumencie tym wskazano, że całość zasobu geologicznego objętego opracowaniem (6,9 t) mieści się w granicach inwestycji budowlanej, przy czym złoża przemysłowe ograniczają się do 1,4 t (pole A – 0,9 t, pole B – 0,5 t). Ustalono w nim również, że kopalina będzie eksploatowana w toku robót budowlanych wyłącznie na wniosek Urzędu, jednak celem nadrzędnym prowadzonych robót jest realizacja inwestycji budowlanej, a zagospodarowanie złoża nie może kolidować z celem nadrzędnym. Przyjęto założenie, że roboty górnicze będą prowadzone tylko w granicach wykopów związanych z budową kanału żegludowego oraz wszystkie prace ziemne wykonywane w granicach złoża będą stanowiły jednocześnie roboty eksploatacyjne.

¹³⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 3 specustawy organem właściwym do zatwierdzania dokumentacji geologicznej jest minister właściwy do spraw środowiska.

¹⁴⁰ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Dyrektor Urzędu nie złożył wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu. Prace prowadzone na Mierzei Wiślanej nie były związane z eksploatacją złoża, miały wyłącznie charakter robót budowlanych, ukierunkowanych na realizację Inwestycji. W trakcie robót obejmujących przekop Mierzei Wiślanej wydobyto 17 kg bursztynu.

Z-ca pełnomocnika ds. realizacji Programu Wieloletniego wyjaśnił, że gospodarcze wydobycie i eksploatacja złóż kopalin, w tym bursztynu, nie było i nie jest celem prowadzonych robót, a podczas budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną skoncentrowano się na złożu B, gdyż złożo A pozostawało poza ich zasięgiem. Wskazał, że pierwotnie zakładano wykonanie dna śluzy w formie ciężkiej konstrukcji grawitacyjnej, co wiązało się z wykonaniem dużej ilości robót ziemnych w rejonie złoża B (ok. 7 tys. m³), jednak ostatecznie przyjęto rozwiązanie równoważne w oparciu o stalowe ścianki szczelne i zmianę konstrukcji płyty, co znacząco ograniczyło niezbędną do wykonania ilość robót ziemnych, stąd podczas przekopu Mierzei Wiślanej wydobyto niewielką ilość bursztynu.

(akta kontroli: tom 1 str. 15-16, 33; tom 2 str. 47-59; tom 4 str. 433-442)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Urzędu nie zapewnił należytego nadzoru nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki, bowiem:

1.1. Zaliczkę na budowę pogłębiarki w kwocie 14 203,5 tys. zł wypłacono z naruszeniem postanowień umowy i nie zachowując należytej staranności, bowiem Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu:

- dokonał płatności nie posiadając, wbrew zapisom § 4 ust. 11 umowy, wystawionej przez wykonawcę faktury VAT. Miała być ona, wraz ze złożonym wnioskiem wykonawcy, podstawą wypłaty zaliczki. Natomiast fakturę dostarczono do Urzędu 22 czerwca 2022 r., podczas gdy zaliczkę wypłacono już 12 maja 2022 r.¹⁴¹

(akta kontroli: tom 10 str. 18-75, 425-441, 454-464)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że brak faktury w momencie wypłaty spowodowany był przesunięciem z maja na czerwiec 2022 r. wizyty w stoczni przedstawicieli Urzędu, wówczas bowiem miała być ona przekazana przez wykonawcę. Według Dyrektora Urzędu dokument faktury nie był istotny w powyższej sytuacji, ponieważ nie rodził zobowiązań podatkowych i był traktowany jako pomocniczy, gdyż w ramach większości umów realizowanych przez Urząd, zaliczki wypłacane były jedynie na podstawie wniosku wykonawcy.

(akta kontroli: tom 10 str. 18-33)

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

(akta kontroli: tom 10 str. 65)

- dokonał płatności na podstawie wiadomości wykonawcy otrzymanej na swoją służbową skrzynkę mailową 22 kwietnia 2022 r. i wniosku z 25 marca 2022 r. Natomiast umowa (§ 2 ust. 1 w zw. z § 4 ust. 11) jedynie w kwestiach roboczych dopuszczała komunikację za pośrednictwem poczty elektronicznej, zaś w kwestiach umownych, a taką było udzielenie zaliczki, nakazywała formę pisemną. Jednocześnie kontrolującym nie przekazano oryginalnej wiadomości mailowej wykonawcy potwierdzającej zawartość załącznika.

Dyrektor Urzędu nie wyjaśnił przyczyn wypłaty zaliczki bez pisemnego wniosku o zaliczkę wykonawcy, potwierdzając jedynie, że wniosek o zaliczkę otrzymał na służbową skrzynkę mailową Zastępcy Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu.

(akta kontroli: tom 8 str. 524-580, tom 10 str. 18-33, 425-441, 454-464)

Zdaniem NIK przywołane ww. argumenty nie uprawniały Dyrektora Urzędu do wybiórczego przestrzegania podpisanej przez siebie umowy.

1.2. Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego nie zachował należytej staranności przyjmując od wykonawcy gwarancję zabezpieczającą zaliczkę na kwotę 14 203,5 tys. zł, bowiem:

¹⁴¹ Merytoryczną zasadność wypłaty zaliczki potwierdził Zastępca Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego składając 26 kwietnia 2022 r. wniosek do Wydziału Finansowo-Księgowego Urzędu o uruchomienie środków dla wykonawcy pogłębiarki.

- brakowało jednoznacznego potwierdzenia w dokumentach i uzyskanych wyjaśnieniach, że wypłacając zaliczkę Urząd posiadał oryginał gwarancji zabezpieczającej zaliczkę, a była ona podstawą do uregulowania tej płatności zgodnie z § 4 ust. 4 umowy. Dokument ten (gwarancja o Nr 598001-91701625 OP z dnia 19 kwietnia 2022 r., Corporate Bank plc. Helsinki, Finlandia) przyjęto z pominięciem Kancelarii Ogólnej Urzędu, do zadań której należało ewidencjonowanie korespondencji przychodzącej.

Dyrektor Urzędu w ww. sprawie wyjaśnił, że: oryginał gwarancji, przed dokonaniem przez Urząd płatności zaliczki, dostarczył pracownikowi Urzędu przedstawiciel wykonawcy. Przyznał, że gwarancja wpłynęła na pewno z pominięciem Kancelarii Ogólnej, gdyż przyjęte było, że gwarancje w oryginale przekazywane są bezpośrednio do Kasy Urzędu, bowiem zdarzało się, że pracownicy Kancelarii przybijali pieczętki przychodowe na druku gwarancji, co powodowało jej nieważność. Dyrektor wskazał ponadto, że weryfikacja oryginalności polegała na sprawdzeniu przez pracownika Urzędu i Zastępcę Dyrektora ds. Oznakowania Nawigacyjnego Urzędu wiarygodności instytucji finansowej oraz stwierdzeniu, że podpisy są dokonane atramentem.

(akta kontroli: tom 10 str. 18-75)

- treść gwarancji nie była zatwierdzona/uzgodniona przez Urząd, a zobowiązywał do tego zapis § 4 ust. 4 umowy na dostawę pogłębiarki.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że bezdyskusyjnym jest brak dokumentu zatwierdzającego treść gwarancji, jednakże jego projekt został przedstawiony Urzędowi do zatwierdzenia i po wyjaśnieniu wątpliwości ostatecznie został przyjęty jako spełniający warunki umowy.

(akta kontroli: tom 10 str. 18-75)

- w Urzędzie nie zweryfikowano jakości tłumaczenia na język polski gwarancji spłaty zaliczki i gwarancji należytego wykonania umowy¹⁴² przedstawionych przez wykonawcę, co było nierzetelne i wykluczało możliwość sprawdzenia poprawności i kompletności dokumentu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że sam dokument gwarancji jest raczej prostym dokumentem zawierającym zwroty ogólnie przyjęte w tego typu dokumentach i nie dostrzeżono potrzeby dokonywania tłumaczenia przez tłumacza przysięgłego tak nieskomplikowanego, zrozumiałego dokumentu. Ponadto wskazał, że umowa nie zawierała wymogu tłumaczenia.

(akta kontroli: tom 10 str. 18-75, 425-446)

Odnosząc się kolejno do przywołanych wyżej wyjaśnień Dyrektora Urzędu NIK zauważa, że:

- kontrolujący nie uzyskali jednoznacznego dowodu, poza wyjaśnieniami Dyrektora Urzędu, że pracownik Urzędu przyjął oryginał gwarancji zabezpieczającej zaliczkę, a w konsekwencji, że Urząd wypłacił zaliczkę posiadając taki dokument. Wyjaśnienia Dyrektora Urzędu dotyczące sprawdzenia wiarygodności instytucji finansowej wydającej gwarancję, wobec braku udokumentowania tego faktu, mogą budzić wątpliwości co do wiarygodności tego dokumentu. Stwierdzenie autentyczności dokumentu jedynie na podstawie użycia atramentu wskazuje, że działania w tym zakresie podjęte przez Urząd były niewystarczające. Natomiast podane przyczyny pominięcia Kancelarii Ogólnej Urzędu przy przyjęciu gwarancji nie stanowią usprawiedliwienia niestosowania regulacji wewnętrznych wynikających z Instrukcji Kancelaryjnej Urzędu¹⁴³;
- wyjaśnień w sprawie braku zatwierdzenia treści gwarancji nie można uznać za przekonujące, bowiem kontrolującym nie przedstawiono żadnych dowodów potwierdzających fakt przedłożenia projektu gwarancji przez wykonawcę, czy też informacji zwrotnej Urzędu w tej sprawie, a zatem nie dochowano warunku umowy w tym zakresie. Tym samym nie zadbano, by gwarancja należycie zabezpieczała interesy Urzędu/Skarbu Państwa;
- niespójne ze stosowanymi w Urzędzie procedurami postępowania w analogicznych sprawach (przykładowo umowa na I fazę robót) były wyjaśnienia Dyrektora Urzędu dotyczące tłumaczenia dokumentów gwarancyjnych. W innych umowach wymagano bowiem zarówno ich tłumaczenia na język polski przez tłumacza przysięgłego, a także dodatkowo przedłożenia upoważnień dla osób podpisujących gwarancję przez daną

¹⁴² Nr 598001-91699217 z 21 lutego 2022 r.

¹⁴³ Zarządzenie wewnętrzne nr 28 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Morskim w Gdyni instrukcji kancelaryjnej.

instytucję finansową. W świetle stosowanej dotychczas praktyki, twierdzenie Dyrektora Urzędu, iż były to nieskomplikowane i proste dokumenty – nie znajdują uzasadnienia.

(akta kontroli: tom 9 str. 22-56; tom 10 str. 18-75)

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

Wykonawca zobowiązany był posiadać przez cały okres budowy (licząc od daty zatwierdzenia dokumentacji kadłubowej) ubezpieczenie statku w budowie, którego suma ubezpieczenia obejmowałaby bieżącą wartość statku. Ubezpieczenie wykonawcy na statek w budowie obejmowało okres od 25 października 2022 r., tj. od położenia stępki statku, do 23 listopada 2023 r., a protokolarny odbiór zatwierdzonej dokumentacji kadłubowej nastąpił 18 sierpnia 2022 r. (umowa nie przewidywała wypłaty części wynagrodzenia po zakończeniu tego etapu). W tym samym dniu wykonawca zgłosił rozpoczęcie palenia blach (III etap budowy), po wykonaniu którego Urząd zapłacił łącznie 14 203,5 tys. zł¹⁴⁴ oraz odprowadził należny podatek VAT w kwocie 3 266,8 tys. zł. Zatem wykonawca przez ponad dwa miesiące nie posiadał stosownego ubezpieczenia i bez niego rozpoczął budowę (etap palenia blach), co naruszało warunki umowne.

(akta kontroli: tom 8 str. 524-580; tom 10 str. 438, 441-502)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przyjęto założenie, iż polisa statku w budowie została przez wykonawcę pogłębiarki zawarta nie tylko zgodnie z umową, ale również zgodnie z praktyką rynku stoczniowego, gdzie prace konstrukcyjne i związane z nimi ryzyko, występuje od położenia stępki. Na wcześniejszych etapach budowy nie są bowiem aktywowane znaczące ryzyka obejmujące budowę statku, które trzeba by objąć osobną ochroną ubezpieczeniową, wykraczającą poza posiadane przez stocznnię ubezpieczenie wykazane podczas podpisywania umowy, tj. ogólną ochronę odpowiedzialności cywilnej wobec stron trzecich. Z wyjaśnień wynikało, że momentem zaistnienia ryzyk ubezpieczeniowych jest rozpoczęcie prac konstrukcyjnych.

(akta kontroli: tom 8 str. 517-580)

Zdaniem NIK zapis umowy, w którym wymagane było ubezpieczenie na okres budowy liczony od daty zatwierdzenia dokumentacji kadłubowej, a nie jak przyjął Urząd od położenia stępki statku, był jednoznaczny. Ponadto biorąc pod uwagę, że bezpośrednio po zatwierdzeniu dokumentacji kadłubowej zaangażowano już środki w kwocie 14 203,5 tys. zł, ubezpieczenie mienia już od etapu palenia blach wydaje się racjonalne, tym bardziej, że kwota wynagrodzenia przekazana do etapu palenia blach wynosiła łącznie już 28 407 tys. zł (kwota zaliczki i płatności za etap palenia blach), natomiast maksymalna wartość zabezpieczenia wynikająca z gwarancji z tytułu należytego zabezpieczenia wykonania umowy (4 734,5 tys. zł) i spłaty zaliczki (14 203,5 tys. zł) wynosząca 18 938 tys. zł, nie rekompensowałaby poniesionych przez Urząd wydatków.

(akta kontroli: tom 10 str. 425-453)

2. Z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego i racjonalnego wydatkowania środków sfinansowano wydatki w łącznej kwocie 288,1 tys. zł, tj.:

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

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w związku z realizacją umów na I i II fazy robót wyłoniony został ten sam podmiot pełniący funkcję Inżyniera Kontraktu. Umowy na pełnienie tej funkcji zostały zawarte po sześciu i trzech miesiącach od podpisania umów na realizację odpowiednio I i II faz robót. Do tego czasu zadania Inżyniera Kontraktu powierzone zostały na podstawie 15 umów cywilnoprawnych pracownikom Urzędu. Łączna wartość wypłaconego wynagrodzenia umownego zleceńbiorcom wyniosła 257,4 tys. zł. W ocenie NIK zadania te powinny być realizowane przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych. Jako stwierdzony przykład

¹⁴⁴ 800 tys. zł 1 września 2022 r. i 13 403,5 tys. zł 2 września 2022 r.

działania celowego i gospodarnego w tym zakresie NIK wskazuje powierzenie nadzoru inwestorskiego w związku z realizacją umowy na III fazę robót etatowym pracownikom Urzędu w ramach ich obowiązków służbowych.

(akta kontroli: tom 2 str. 98-141; tom 4 str. 433-444)

Dyrektor Urzędu podzielił stanowisko NIK w kwestii zasadności wykonywania zadań Inżyniera Kontraktu przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych. Wskazał jednak, że nałożenie na Urząd przygotowania i realizacji Inwestycji nie wiązało się ze zwiększeniem zasobów kadrowych i dlatego Urząd został zmuszony do przeprowadzenia tej skomplikowanej Inwestycji w oparciu o posiadaną kadrę pracowników. Wyjaśniający stwierdził, że ci sami pracownicy, poza przedmiotową Inwestycją, w ramach swoich kompetencji, zakresów czynności, odpowiedzialni są za realizację wielu trudnych i skomplikowanych zadań inwestycyjnych, które finansowane są zarówno ze środków budżetu państwa jak i ze środków UE, co powoduje bardzo duże spiętrzenie obowiązków, przeciążenie pracowników oraz konieczność wykonywania pracy po godzinach. Zdaniem Dyrektora Urzędu pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu przez pracowników Urzędu wiązało się z jeszcze większym obciążeniem już przeciążonych pracowników oraz z koniecznością przygotowania ogromnej ilości terminowych dokumentów, co wymuszało pracę po godzinach pracy oraz w dni świąteczne.

(akta kontroli: tom 1 str. 16, 33)

NIK nie podzieliła powyższej argumentacji Dyrektora Urzędu. Na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor> Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w zakładce Kontrola i nadzór, w punkcie Materiały zamieszczone zostały „Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej”, które jednoznacznie zalecają minimalizowanie możliwości zaistnienia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami zatrudnionymi na umowy o pracę. Zdaniem NIK Dyrektor Urzędu powinien, w ramach posiadanych zasobów osobowych, tak zorganizować pracę podległego aparatu wykonawczego, aby zadania związane z realizacją Programu Wieloletniego wykonywane przez pracowników Urzędu realizowane były – zgodnie z wytycznymi Prezesa Rady Ministrów – w ramach obowiązków służbowych i nie generowały dodatkowych kosztów. Należy wskazać, że właśnie takie rozwiązanie zostało zastosowane w ramach organizacji systemu nadzoru inwestorskiego w związku z realizacją umowy na III fazę robót, co w ocenie NIK było celowe i gospodarne;

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

Na zlecenie Urzędu z 12 marca 2019 r. sporządzona została 2 kwietnia 2019 r. dokumentacja o łącznej wartości 30,7 tys. zł, obejmująca projekt wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu oraz projekt zagospodarowania tego złoża, stanowiący załącznik do wniosku. Z uwagi na rezygnację Urzędu z przemysłowej eksploatacji złoża podczas realizacji umowy na I fazę robót, wniosek o uzyskanie koncesji nie został złożony. W ocenie NIK zlecenie przez Urząd opracowania wspomnianej dokumentacji powinno nastąpić dopiero po podjęciu ostatecznej decyzji o przystąpieniu do przemysłowego wydobycia złoża. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której przedmiot udzielonego zlecenia nie został w żaden sposób wykorzystany, a środki na sfinansowanie tego zadania wydatkowano nieefektywnie, nie osiągając zamierzonego celu.

(akta kontroli: tom 2 str. 47-59; tom 4 str. 433-442)

Dyrektor Urzędu wskazał, że umowę dotyczącą opracowania dokumentacji zawarto w marcu 2019 r., tj. dużo wcześniej niż rozpoczęto roboty budowlane. Stwierdził, że pomimo iż wydobycie kopaliny bursztynu ze złoża okazało się ostatecznie niecelowe, nie oznaczało to na etapie procedury przygotowawczej realizacji zadania wykluczenia takiej możliwości. W opinii wyjaśniającego zlecenie sporządzenia dokumentacji było wyrazem przezorności, a odstąpienie od wydobycia kopaliny za realizację zasady efektywności wydatkowania środków publicznych. Zwrócił uwagę, że gdyby jednak w toku realizacji robót budowlanych zdecydowano się na wydobycie kopaliny, to opracowywanie dopiero na tym etapie stosownej dokumentacji, spowodowałoby zwłokę w realizowanych robotach, co naraziłoby Skarb Państwa na dodatkowe koszty związane z zapłatą roszczenia wykonawcy.

(akta kontroli: tom 1 str. 15-16, 33)

Przywołana wyżej argumentacja Dyrektora Urzędu nie zasługuje na uwzględnienie. Sporządzenie przedmiotowej dokumentacji nie wymagało znaczącej czasochłonności, jej opracowanie trwało zaledwie 21 dni, a zatem zlecenie jej wykonania mogło i powinno nastąpić dopiero po rozstrzygnięciu o przystąpieniu do przemysłowego wydobycia bursztynu. Zdaniem NIK nie stworzyłoby to ryzyka zwłoki w realizowanych robotach, gdyż termin zakończenia realizacji umowy na I fazę robót i tak został wydłużony o prawie cztery miesiące, co było konsekwencją zlecenia przez Urząd wykonania robót dodatkowych i zamiennych.

3. Dyrektor Urzędu sprawował nierzetelnie nadzór nad realizacją 15 ww. umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w związku z realizacją umów na I i II fazy robót. Dopuszczył bowiem do wykonywania zleconych zadań, które pokrywały się z zakresem obowiązków służbowych (np.: monitorowanie fazy realizacji projektów w zakresie zgodności z zapisami zawartymi w decyzji środowiskowej, udział w naradach z wykonawcami projektów, sporządzanie sprawozdań i rozliczeń inwestycji, prowadzenie dokumentacji zadań) i przypadają na czas świadczenia obowiązków służbowych wynikający z umowy o pracę w Urzędzie (np.: przekazywanie placu budowy, udział w radach budowy, udział w spotkaniach z wykonawcą, prowadzenie korespondencji projektowej, udział w spotkaniach roboczych, prowadzenie konsultacji z nadzorem terenowym, przeprowadzanie kontroli budowy, przygotowywanie protokołów ze spotkań). Stanowiło to naruszenie zasad określonych w § 2 ust. 2 oraz § 1 ust. 2 umów zleceń, zawartych przez Dyrektora Urzędu z jego pracownikami¹⁴⁵.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie było możliwości uniknięcia kolidowania godzin pracy poprzez organizowanie podwójnych rad budowy czy też wyznaczenia dodatkowych godzin dla przyjmowania np. korespondencji. Zakres czynności pracowników będących równocześnie zleceniobiorcami nie przewidywał czynności pełnienia funkcji Inżyniera Kontraktu, a co za tym idzie czynności stanowiące przedmiot umów zleceń nie wchodziły w podstawowy zakres czynności pracowników. Wyjaśniający wskazał, że w § 1 pkt. 1 umów zleceń określono jedynie zakres rzeczowy za jaki dany zleceniobiorca miał być odpowiedzialny. Zleceniobiorcy zostali dobrani do zespołu pełniącego funkcję Inżyniera Kontraktu według tych zakresów rzeczowych, tj. poprzez doświadczenie wynikające z podstawowych zakresów czynności na swoich stanowiskach.

NIK nie podzieliła zasadności zaprezentowanego powyżej stanowiska, ponieważ Dyrektor Urzędu dopuścił do sytuacji, w której zleceniobiorcy wykonywali w godzinach pracy w Urzędzie zadania wynikające z umów zleceń, ponadto zakresy tych prac pokrywały się z obowiązkami służbowymi, co naruszało postanowienia zawartych umów cywilnoprawnych.

(akta kontroli: tom 7 str. 556-658; tom 12 str. 633-780; tom 13 str. 781-864, 871-877, 884-896)

4. Dyrektor Urzędu nieskutecznie i nierzetelnie egzekwował od wykonawcy I fazy robót naprawę części usterek stwierdzonych podczas I przeglądu gwarancyjnego. Oględziny NIK wykazały, że w przypadku:

- falochronu wschodniego przelewająca się woda przez głowicę falochronu rozmyła nawierzchnię placu manewrowego wykonaną z kostki betonowej, część kostek została przez fale rozproszona po falochronie. Wymyta została również podsypka cementowo – piaskowa. Ujawniono również zastoisko wody na powierzchni głowicy falochronu, miejscowe ubytki elastycznego materiału uszczelniającego na szczelinie dylatacyjnej oraz brak tabliczki „zakaz wchodzenia” przy zamontowanej w murze oporowym drabince wyjściowej.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przekazał wykonawcy rozwiązanie zamienne dotyczące wykonania nowej nawierzchni falochronu. Ponadto wyjaśnił, że wykonawca, w toku prac naprawczych, zdemontował i zabezpieczył luźne elementy nawierzchni (kostka betonowa). Kwestia spoin dylatacyjnych była przedmiotem I okresowego przeglądu gwarancyjnego podczas którego stwierdzono, że nawierzchnia falochronu wschodniego w przypadku kilku dylatacji płyt wymaga naprawy, a zapiaszczenie nie pozwoliło na pełną ocenę nawierzchni. Wykonawca uzupełni ewentualne ubytki masy elastycznej w dylatacjach do kolejnego

¹⁴⁵ Wskazane uregulowania umowne określiły odpowiednio, że zlecone czynności nie mogą wchodzić w zakres obowiązków służbowych zleceniobiorcy jako pracownika Urzędu, a wykonywanie zadań nie będzie kolidowało z godzinami pracy zleceniobiorcy w Urzędzie.

przeгляdu. Ponadto nie było możliwe codzienne sprzątanie nawierzchni falochronu, a zapiaszczenie falochronu powstało w dniach tuż przez przeglądem. Urząd nie miał wiedzy o braku tabliczki ostrzegawczej przy drabince wejściowej na konstrukcję parapetu – zalecenie dotyczące montażu przekazane zostało wykonawcy w trakcie przeprowadzonego 31 marca 2023 r. II okresowego przeglądu gwarancyjnego.

Zdaniem NIK pomimo podjętych działań przez Dyrektora Urzędu w kwestii uzyskania rozwiązań zamiennych dotyczących naprawy nawierzchni falochronu wschodniego nie przeprowadzono nawet tymczasowej naprawy nawierzchni, co skutkowało występowaniem zastoisk wody w okresie zimowo wiosennym oraz narażeniem konstrukcji na niszczenie w wyniku zalegania wody i działania niskich temperatur. Ponadto zapiaszczenie falochronu stwierdzono już podczas oględzin, które odbyły się 23 dni przed II przeglądem okresowym. W związku z powyższym nierzetelność pracowników Urzędu, którzy nie zapewnili oczyszczenia nawierzchni falochronu na dzień przeglądu, uniemożliwiła prawidłową ocenę skali usterek związanych z ubytkami materiału uszczelniającego;

(akta kontroli: tom 1 str. 545-550; tom 4 str. 586-602; tom 11 str. 209-230; tom 13 str. 884-891, 894-895, 899-901)

- śluzę wraz z bramami zaobserwowano zniszczenia geokraty oraz wypłukane otoczaki z pochylni zachodniej. Szpilki mocujące i pozostałości geokraty stanowiły zagrożenie dla przemieszczających się zwierząt.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie dokonano naprawy ww. uszkodzenia ze względu na niesprzyjające warunki pogodowe oraz konieczność opracowania nowego rozwiązania do czego został zobowiązany nadzór autorski.

W opinii NIK działania podjęte przez Dyrektora Urzędu przez okres ostatnich czterech miesięcy, tj. od dnia przeprowadzenia I przeglądu okresowego 14 grudnia 2022 r. były nieskuteczne, ponieważ nawierzchnia pochylni nie została odtworzona stale lub tymczasowo, co uniemożliwiało pełnienie przez nią funkcji określonej w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁴⁶, która w warunkach wynikających z konieczności ochrony cennych wartości przyrodniczych określała funkcję pochylni jako wyjścia awaryjnego dla zwierząt;

(akta kontroli: tom 11 str. 151-154; tom 13 str. 884-891, 894-895, 899-901)

- układu drogowego dwóch dróg wojewódzkich o nr DS.-501A oraz 501B występowały wymyte pobocza na skarpie przy słupie oświetleniowym w km ok. 0+100 DW nr 501A oraz w km ok. 1+030. Ponadto miejscowo uszkodzona została siatka ogrodzenia na odcinku od mostu północnego do parkingu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że zagadnienie związane z uzupełnieniem skarpi jest znane wykonawcy i realizacja tego zakresu będzie monitorowana do kolejnego okresowego przeglądu gwarancyjnego

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Urzędu, ponieważ zaniechanie niezwłocznej naprawy ww. elementu oraz ograniczenie konieczności naprawy korpusu drogowego jedynie do monitorowania jest niewystarczające i prowadzi – z uwagi na niesprzyjające warunki atmosferyczne – do dalszej degradacji skarpy oraz zagraża stabilności korpusu drogowego¹⁴⁷.

(akta kontroli: tom 11 str. 128-150; tom 13 str. 884-885, 891-892, 894-895, 898-901)

5. Wszystkie 14 książek obiektów budowlanych powstałych w wyniku realizacji I fazy robót założono, a następnie prowadzono z naruszeniem postanowień odpowiednio § 2 i § 5 rozporządzenia o książce obiektu. Zgodnie z tymi przepisami powinny one być założone w dniu przekazania obiektu do użytkowania. Opóźnienia w tym zakresie sięgały od pięciu do ośmiu miesięcy. W przypadku wszystkich analizowanych książek stwierdzono również ich niekompletność w zakresie wymaganych wpisów, takich jak np.: dane identyfikujące obiekt, dane techniczne charakteryzujące obiekt, plan sytuacyjny obiektu).

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że Wydział Techniczny wstrzymywał się z założeniem książek obiektów do chwili stworzenia dowodu przyjęcia środka trwałego (OT), ale w styczniu 2023 r. odstąpił od tego warunku i uznał za celowe ich założenie. Wyjaśniający wskazał również, że

¹⁴⁶ WOŚ.4211.1.2017.AZ.61.

¹⁴⁷ Korpus drogowy – nasyp lub ta część wykopu, która jest ograniczona koroną drogi i skarpami rowów.

niekompletność książek wynikała z nieuwagi osoby wpisującej, a brakujące dane zostały już uzupełnione.

(akta kontroli: tom 11 str. 1-124; tom 13 str. 878-883, 896)

6. Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór inwestorski, gdyż w związku z realizacją umowy na I fazę robót nie ustanowił inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w pkt 10.5 decyzji nr 1 zriwd/2019.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że po analizie projektu robót podjęto decyzję, że wystarczającym dla tego zadania będzie nadzór konstrukcyjno – budowlany.

Nieustanowienie inspektora nadzoru w branży architektonicznej skutkowało zdaniem NIK niewystarczającym nadzorem inwestorskim na etapie realizacji tego zadania inwestycyjnego, a ponadto naruszało wiążące Urząd postanowienie decyzji nr 1 zriwd/2019. Nie bez znaczenia pozostaje też, że niezapewnienie właściwej kadry nadzorującej ograniczało możliwości prawidłowego wykonania robót budowlanych w zakresie ww. specjalności.

(akta kontroli: tom 5 str. 339-352; tom 11 str. 231-239)

7. Dyrektor Urzędu nie zapewnił rzetelnego i skutecznego nadzoru inwestorskiego nad prawidłowym prowadzeniem wszystkich 11 dzienników budowy, w których dokumentowano realizację umowy na I fazę robót. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku zamieszczenia wymaganych informacji i danych¹⁴⁸, co naruszało postanowienia § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że dzienniki budowy po każdej radzie budowy były przeglądane jedynie pod kątem aktualności wpisów, natomiast nie weryfikowano części formalnej za którą odpowiedzialni byli kierownik budowy i inspektorzy budowy.

Zgodnie z art. 47a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴⁹ dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót, a nadzór nad Inwestycją sprawowany był przez pracowników Urzędu, którzy zgodnie z art. 26 pkt. 1 tejże ustawy mieli prawo wydawać kierownikowi budowy polecenia dotyczące dokumentowania zapisów niezbędnych do prawidłowego prowadzenia ww. dokumentu. Zdaniem NIK dziennik budowy, którego funkcją jest rzetelne dokumentowanie przebiegu robót powinien być prowadzony na bieżąco z należytą starannością, zapewniającą kompletność wszystkich wymaganych wpisów.

(akta kontroli: tom 11 str. 299-301; tom 12 str. 458; tom 13 str. 893-896)

8. Dyrektor Urzędu dopuścił do dokonania odbioru części robót budowlanych, zrealizowanych w ramach I fazy robót, przez osobę nieuprawnioną. Pracownik Urzędu posiadający uprawnienia konstrukcyjno – budowlane o specjalności hydrotechnicznej dokonał odbioru robót z zakresu branży drogowej, gdzie pięcioma¹⁵⁰ wpisami w dzienniku budowy nr 401/2019 odebrał roboty związane ze wzmocnieniem podłoża oraz dwoma wpisami – roboty dotyczące kolizji linii energetycznej średniego napięcia.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że prawidłowość prowadzenia dzienników budowy była monitorowana na bieżąco przez pracowników Urzędu po każdej radzie budowy. Wskazał, że dzienniki były przeglądane pod kątem aktualności wpisów, nie weryfikowano natomiast ich poprawności formalnej. Wyjaśniający stwierdził również, że prawidłowość prowadzenia dzienników kontrolowana była również przez inspektorów WINB i w wyniku wspomnianej weryfikacji nie został poinformowany jakoby wpisy w dziennikach budowy były dokonywane przez osoby do tego nieuprawnione.

Zdaniem NIK ujawnione dokonywanie odbiorów robót przez osobę nieuprawnioną skutkowało nieprawidłowym procesem kontroli jakości zrealizowanych robót budowlanych. Należy wskazać, że kontrole WINB w siedmiu na dziewięć przypadków miały miejsce dopiero pod koniec realizacji robót i były przeprowadzone na wniosek Urzędu wyłącznie w celu uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Ponadto kontrole przeprowadzane przez nadzór zewnętrzny w żaden sposób nie zwalniają inwestora od skutecznego nadzoru nad prawidłowością prowadzenia dzienników budowy.

¹⁴⁸ W dwóch dziennikach – brak wypełnionej tabeli E dotyczącej zgłoszenia inspektora nadzoru autorskiego; w dwóch – brak wypełnionej tabeli C dotyczącej zgłoszenia kierownika robót; w jedenastu – brak informacji o przejęciu obowiązków przez kierownika budowy; w dwóch – brak potwierdzenia przez inspektora nadzoru gotowości do odbioru robót; w dziewięciu – brak uzupełnionej części I oraz J dotyczącej rozpoczęcia robót przygotowawczych oraz robót związanych z obiektem budowlanym; we wszystkich jedenastu dziennikach – brak adnotacji w pkt F w sprawie zmiany osoby pełniącej funkcje techniczne.

¹⁴⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 682.

¹⁵⁰ Wpisy z: 4, 14, 18, 21, 22 lutego 2020 r.

(akta kontroli: tom 12 str. 365-368, 458; tom 13 str. 884-891)

9. W związku z decyzją Dyrektora Urzędu o rozszerzeniu 1 października 2020 r. infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o dwukilometrowy odcinek toru wodnego na rzece Elbląg (od pkt P1 do P2)¹⁵¹, stanowiący dotychczas element infrastruktury portowej, do czasu zakończenia kontroli (po upływie przeszło 30 miesięcy) Dyrektor Urzędu nie uwzględnił odpowiednio tej zmiany w przepisach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury za którą odpowiedzialność ponosi podmiot zarządzający portem w Elblągu¹⁵². W ocenie NIK naruszało to zasady rzetelności i legalności.

(akta kontroli: tom 1 str. 19)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że zmiana zarządzenia o infrastrukturze portowej dla portu w Elblągu nastąpi po zakończeniu realizacji Programu Wieloletniego oraz ostatecznym ustaleniu jej elementów, które wejdą w skład infrastruktury dostępowej.

(akta kontroli: tom 1 str. 19, 560-561)

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

OCENA CZĄSTKOWA

Po wyłonieniu wykonawców w ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, podpisano umowy wykonawcze na trzy fazy robót oraz dostawę pogłębiarki, z tego zakończona została I faza robót, a pozostałe wskazane wyżej kontrakty pozostawały na etapie realizacji¹⁵³. Do zakontraktowania pozostawała ostatnia faza robót (pogłębienie toru wodnego na rzece Elbląg) z przewidywanym terminem realizacji do końca 2024 r. Zadania inwestycyjne objęte kontraktem na I fazę robót zostały zrealizowane w terminie przewidzianym umową wykonawczą, a następnie rzetelnie oraz zgodnie z przyjętymi procedurami odebrane przez Urząd. Odebrane roboty uzyskały wymagane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie. Proces finansowania I fazy robót odbywał się na zasadach określonych w umowie wykonawczej. Dyrektor Urzędu rzetelnie analizował i prognozował potrzeby finansowe z zakresie niezbędnym do prawidłowego utrzymania obiektów powstałych w wyniku realizacji Programu Wieloletniego, a następnie występował o te środki do Ministra.

Nadzór nad realizacją umowy na dostawę pogłębiarki, mimo powołanego w tym celu zespołu roboczego, był nierzetelny. Dopuszczono bowiem do licznych naruszeń umowy wykonawczej, co stworzyło ryzyko narażenia Skarbu Państwa na stratę. Skutki stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości to 14 203,5 tys. zł. Ponadto nierzetelnie prowadzono dokumentację dotyczącą zabezpieczenia wypłaty zaliczki na poczet wynagrodzenia i gwarancji należytego wykonania umowy.

Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór nad realizacją 15 umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Urzędu na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu w trakcie realizacji umów wykonawczych na I i II fazy robót. Dopuszczył bowiem do wykonywania zadań przez beneficjentów umów cywilnoprawnych, które pokrywały się z etatowymi obowiązkami służbowymi i przypadały na czas ich świadczenia, co było niezgodne z postanowieniami zawartych umów. Zatem wydatki na powyższe umowy (257,4 tys. zł) zostały poniesione z budżetu Programu Wieloletniego z naruszeniem zasad gospodarnego, celowego

¹⁵¹ Zarządzeniem nr 14 Dyrektora Urzędu z dnia 1 października 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 4114).

¹⁵² Określonych w zarządzeniu nr 15 Dyrektora Urzędu z 15 lipca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. U. Woj. Pomorskiego nr 79, poz. 1593).

¹⁵³ Według stanu na 28 kwietnia 2023 r.

i racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Niezgodnie z ww. zasadami wydatkowano również 30,7 tys. zł na zlecenie dotyczące opracowania dokumentacji obejmującej projekt wniosku do ministra właściwego ds. środowiska o wydanie koncesji na wydobycie kopaliny ze złoża bursztynu. Z uwagi na rezygnację Urzędu z przemysłowej eksploatacji złoża podczas realizacji umowy na I fazę robót, wnioski o uzyskanie koncesji nie zostały ostatecznie złożone. Oznacza to, że środki z budżetu Programu Wieloletniego na sfinansowanie tego zadania wydatkowano nieefektywnie, nie osiągając zamierzonego celu.

Dyrektor Urzędu nierzetelnie sprawował nadzór inwestorski w związku z realizacją umowy na I fazę robót, gdyż nie ustanowił inspektora nadzoru w specjalności architektonicznej, do czego był zobowiązany na podstawie decyzji nr 1 zriwd/2019. Stwierdzono również przypadek dokonania odbioru części robót budowlanych przez osobę nieuprawnioną, a także nieskuteczność i nierzetelność w egzekwowaniu od wykonawcy robót naprawy części usterek stwierdzonych podczas przeglądu gwarancyjnego. Książki obiektów budowlanych, powstałych w wyniku realizacji umowy na I fazę robót, założone zostały natomiast z opóźnieniem, a następnie prowadzono je nierzetelnie. Nie zapewniono też rzetelnego i skutecznego nadzoru inwestorskiego nad prawidłowym prowadzeniem dzienników budowy.

Rozszerzając zakres infrastruktury dostępowej do portu w Elblągu o dwukilometrowy odcinek toru wodnego na rzece Elbląg (od pkt P1 do P2), Dyrektor Urzędu nie uwzględnił odpowiednio tej zmiany w przepisach określających lokalizację akwenów portowych wchodzących w skład infrastruktury za którą odpowiedzialność ponosi podmiot zarządzający portem w Elblągu, co naruszało zasady rzetelności i legalności.

OBSZAR

3. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych z zadań realizowanych w ramach Programu Wieloletniego.

Opis stanu faktycznego

3.1. Realizowany w Urzędzie system informowania Ministerstwa o stanie realizacji Programu Wieloletniego przedstawiał się w następujący sposób:

- a) zgodnie z dyspozycją DGM¹⁵⁴, od maja 2017 r. do końca roku przekazywano narastająco w cyklach miesięcznych informacje dotyczące bieżącego stanu realizacji Programu Wieloletniego. Uwzględniano w nich również dane, na jakim etapie pozostawały umowy dotyczące zleconych badań i opracowań. Od stycznia 2018 r. do czerwca 2019 r. obejmowały one dodatkowo¹⁵⁵ zadania planowane do realizacji (w tym planowane terminy: ogłoszenia kolejnych przetargów, uzyskania niezbędnych decyzji i pozwoleń oraz innych istotnych działań). W związku z modyfikacją wymagań odnośnie sposobu raportowania¹⁵⁶, która wynikała z konieczności zapewnienia rzetelności i przejrzystości w zakresie prezentowania danych obrazujących stan realizacji Programu Wieloletniego, od lipca 2019 r. do czerwca 2022 r. comiesięczne informacje zawierały opis: aktualnego stanu realizacji (w tym: prowadzone przetargi ze wskazaniem zakresu i terminów planowanych rozstrzygnięć, zawarte umowy z terminami realizacji, wartością i poniesionymi wydatkami, uzyskane pozwolenia i decyzje), planowanych działań (w tym: przetargi, zawarcie umów ze wskazaniem terminów realizacji oraz wartości, pozwolenia i decyzje), stanu zaawansowania prac budowlanych oraz planowanych działań na kolejny rok¹⁵⁷. Od lipca 2022 r. raporty uzupełniano¹⁵⁸ o informacje w zakresie: podsumowania finansowego realizacji Programu Wieloletniego (narastająco: wartość Programu Wieloletniego, zakontraktowane wydatki/zaangażowanie finansowe, planowane zaangażowanie środków w perspektywie kwartału, pozostała kwota – różnica między wartością programu, a kwotą odpowiadającą zakontraktowanym wydatkom), podsumowania procentowego zaawansowania stanu realizacji poszczególnych faz robót oraz zrealizowanych w okresie sprawozdawczym kamieni milowych (rozpoczęte postępowania, zawarte umowy, zakończone prace, odbiór robót, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie);

¹⁵⁴ Pismo z 27 kwietnia 2017 r.

¹⁵⁵ W związku z wymaganiami DGM (pismo z 8 stycznia 2018 r.).

¹⁵⁶ Pismo DGM z 27 czerwca 2019 r.

¹⁵⁷ W przypadku informacji sporządzanych za grudzień danego roku.

¹⁵⁸ Zgodnie z pismem DGM z 13 lipca 2022 r.

- b) od stycznia 2020 r. przekazywano wybrane informacje dotyczące bieżącego stanu realizacji Programu Wieloletniego (wskazane w pkt 3.1.a wystąpienia pokontrolnego) w cyklach tygodniowych;
- c) od początku 2017 r. przekazywano, z częstotliwością uzależnioną od zgłoszonych przez DGM potrzeb (w cyklach kwartalnych, dwumiesięcznych i miesięcznych – od I półrocza 2019 r.) informacje z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji, w tym dotyczących Programu Wieloletniego. Wskazywano w nich aktualny stan wykonania wydatków w danym roku budżetowym w relacji do planu według ustaw budżetowych na kolejne lata oraz planów finansowych Urzędu po zmianach, a także dublowano dane wskazane w pkt 3.1.a i b wystąpienia pokontrolnego.

W ww. informacjach nie uwzględniono części istotnych elementów, których okresowy obowiązek opracowywania i raportowania nałożony został na Dyrektora Urzędu uchwałą RM z 2016 r. Dotyczyło to w szczególności danych o: trudnościach w realizacji Programu Wieloletniego, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podejmowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także stanie realizacji hrf¹⁵⁹.

(akta kontroli: tom 1 str. 9, 21; tom 2 str. 502-635; tom 3 str. 1-269; tom 4 str. 421-442, 452-477)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor Urzędu nie wywiązał się z obowiązku dotyczącego corocznego sporządzania sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych w uchwale RM z 2016 r. i raportowania w tym zakresie do Ministra, co naruszało zasady rzetelności i legalności. Stosowany w praktyce w Urzędzie, zgodnie z wymaganiami GDM, system informowania Ministerstwa o stanie realizacji Programu Wieloletniego nie obejmował części elementów wymaganych uchwałą RM z 2016 r. W szczególności dotyczyło to informacji o: trudnościach w realizacji Programu Wieloletniego, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podejmowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także stanie realizacji hrf.

Dyrektor Urzędu nie nałożył na podległy aparat wykonawczy obowiązku sprawozdawczego wymaganego według zasad określonych uchwałą RM z 2016 r. Zgodnie z postanowieniami te same uchwały bieżąca weryfikacja realizacji Programu Wieloletniego i poszczególnych jego zadań miała stanowić podstawę do opracowywania co najmniej raz w roku sprawozdań z realizacji zadań inwestycyjnych, obejmujących: opis zaawansowania prac wraz z informacją o trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz działaniach prewencyjnych lub naprawczych, informacje dotyczące realizacji hrf oraz raporty finansowe wydatkowania środków budżetowych, potwierdzone dokumentami finansowymi. Informacje zawarte w powyższych sprawozdań miały stanowić podstawę do podejmowania działań nadzorczych przez Ministra. W konsekwencji niedochowania przez Urząd obowiązku sprawozdawczego Minister nie był informowany, według zasad określonych uchwałą RM z 2016 r., o trudnościach w realizacji Programu Wieloletniego, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podejmowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także o stanie realizacji hrf. Zdaniem NIK ograniczyło to możliwości sprawowania rzetelnego nadzoru nad realizacją Programu Wieloletniego.

(akta kontroli: tom 1 str. 9, 13-14, 21; 31-32; tom 2 str. 502-635; tom 3 str. 1-269; tom 4 str. 421-442, 452-477)

W ocenie Dyrektora Urzędu przyjęty w praktyce sposób realizacji obowiązku sprawozdawczego był efektywniejszy niż wynika to z rozwiązań ustalonych w uchwale RM z 2016 r. i nie ograniczał możliwości nadzorczych Ministra. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie ma możliwości utworzenia, jak przykładowo spółki Skarbu Państwa, osobnej komórki zajmującej się raportowaniem i sprawozdawczością, a wieloletnie doświadczenie przemawia za tym, aby obowiązki z tym związane realizowane były przez pracowników merytorycznych, albowiem jest to efektywniejsze oraz posiada znacząco większy walor merytoryczny. Wskazał, że realizował stały, bieżący i niemal codzienny nadzór w tym zakresie, a przyjęty sposób pracy był dużo bardziej efektywny niż oczekiwanie od podległego aparatu wykonawczego opracowywania sprawozdań i raportów. Stwierdził, że bieżący monitoring może być realizowany w różnych formach, a jego wieloletnie doświadczenie zarządcze

¹⁵⁹ Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zaprezentowane zostały w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

wskazuje, że bieżący, osobisty monitoring kierownictwa Urzędu jest znacząco efektywniejszy i motywujący dla aparatu wykonawczego, aniżeli pisanie sprawozdań. Zdaniem wyjaśniającego Minister był informowany na bieżąco o przebiegu realizacji Programu Wieloletniego w ramach przyjętego systemu sprawozdawczości, jak również podczas licznych spotkań, narad oraz w ramach informacji ustnych.

(akta kontroli: tom 1 str. 9, 13-14, 21; 31-32)

NIK nie podzieliła stanowiska wyjaśniającego w powyższej kwestii. Zdaniem NIK bierność Urzędu w zakresie wykonywania obowiązku sprawozdawczego, wymaganego według zasad ustalonych w uchwale RM z 2016 r., ograniczyła możliwości skutecznego oddziaływania Ministra na prawidłowość, efektywność i terminowość realizacji zadań inwestycyjnych objętych nadzorowanym Programem Wieloletnim. Realizację tego zadania sprawozdawczego Dyrektor Urzędu mógł i powinien powierzyć Zespołowi, powołanemu spośród pracowników Urzędu, aby wykonywał on zadania mające na celu realizację Programu Wieloletniego, ale powołał go dopiero w październiku 2019 r., tj. po ponad trzech latach realizacji Programu.

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor Urzędu nie sporządzał sprawozdań o stanie realizacji Programu Wieloletniego według zasad określonych w uchwale RM z 2016 r. Zgodnie z tymi zasadami powyższe sprawozdania powinny być sporządzane co najmniej raz w roku, przekazywane do Ministra i zawierać w szczególności informacje o: trudnościach, zidentyfikowanych zagrożeniach oraz podjętych i planowanych działaniach prewencyjnych lub naprawczych, a także stanie realizacji harmonogramu rzeczowo – finansowego Inwestycji. Biorąc pod uwagę, że stosowany w praktyce w Urzędzie system raportowania do Ministra nie uwzględniał wyżej wymienionych informacji, bierność Dyrektora Urzędu dotycząca obowiązku generowania sprawozdań na zasadach określonych w uchwale RM z 2016 r. pozbawiła organ nadzorczy istotnych narzędzi służących skutecznemu oddziaływaniu na prawidłowość, efektywność i terminowość jego realizacji.

Dyrektor Urzędu rzetelnie i terminowo realizował nałożone przez DGM obowiązki sprawozdawcze i informacyjne dotyczące stanu realizacji Programu Wieloletniego.

IV. Wnioski

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

Wnioski

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

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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, 20 czerwca 2023 r.

Kontroler
Jacek Zaremba
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

p.o. dyrektor
Marek Maj


.....
podpis