KIN.430.003.2017
Nr ewid. 37/2018/P/17/033/KIN

Informacja o wynikach kontroli

# INFRASTRUKTURA DOSTĘPOWA DO PORTÓW MORSKICH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

## MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

**Informacja o wynikach kontroli**
**Infrastruktura dostępowa do portów morskich**

Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan

**Akceptuję:**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

**Zatwierdzam:**
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 28.06.18r.

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

**www.nik.gov.pl**

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ ..... 4

1. WPROWADZENIE ..... 5

2. OCENA OGÓLNA ..... 6

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI ..... 8

4. WNIOSKI ..... 12

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI ..... 14

5.1. Poprawa dostępu do portów morskich w strategiach i programach rozwoju infrastruktury transportowej ..... 14
5.2. Realizacja inwestycji zapewniających dostęp do portów ..... 23
5.3. Działania nadzorcze nad realizacją strategii, programów i zadań ..... 48

6. ZAŁĄCZNIKI ..... 53

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe ..... 53
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych ..... 56
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących badanej działalności ..... 76
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli ..... 78
6.5. Stanowiska Ministrów do informacji o wynikach kontroli ..... 79
6.6. Opinia Prezesa NIK do Stanowiska Ministra ..... 81

Zdjęcie na okładce: © Baltmedia. Gdańsk, Trasa Sucharskiego – Węzeł Elbląska.

# Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|---|
| **DI** | Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[1]; |
| **infrastruktura kolejowa** | linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury; |
| **interoperacyjność kolei** | zdolność systemu kolei do bezpiecznego i niezakłóconego ruchu pociągów na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej, polegająca na spełnieniu zasadniczych wymagań określonych w standardach europejskich; |
| **Inżynier Kontraktu** | inspektor nadzoru wyznaczony przez Konsultanta, który sprawuje nadzór nad wykonywaniem prac budowlanych oraz postępem rzeczowo finansowym, zgodnie z ustawą – Prawo budowlane i warunkami kontraktowymi; |
| **Kierownik Projektu** | osoba wyznaczona przez inwestora, która zarządza projektem; m.in. planuje, organizuje i kontroluje; jest bezpośrednim przedstawicielem inwestora w kontaktach z Inżynierem Kontraktu; |
| **KPK** | Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.; |
| **linia kolejowa** | droga kolejowa mająca początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii oraz budynki, budowle i urządzenia do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajętymi pod nie gruntami; |
| **linia kolejowa o znaczeniu państwowym** | linia kolejowa, której budowa, utrzymanie i eksploatacja uzasadniona jest ważnymi względami gospodarczymi, społecznymi, ekologicznymi lub obronnymi; |
| **odcinek linii kolejowej** | część linii kolejowej zawarta między stacjami węzłowymi albo między punktem początkowym lub końcowym linii kolejowej a najbliższą stacją węzłową; |
| **PBDK** | Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.); |
| **PKP PLK S.A.** | Polskie Koleje Państwowe Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna; |
| **POIŚ** | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko; |
| **SRT** | Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.); |
| **TWŚ-S** | Tor wodny Świnoujście–Szczecin; |
| **ufp** | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2]; |
| **UMG** | Urząd Morski w Gdyni; |
| **UMS** | Urząd Morski w Szczecinie; |
| **uodp** | ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[3]; |
| **uoom** | ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[4]; |
| **uor** | ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[5]; |
| **uotk** | ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[6]; |
| **upb** | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[7]; |
| **upoś** | ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[8]; |
| **upzp** | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[9]; |
| **WPIK** | Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2015 roku. |

1 Dokument przyjęty uchwałą Nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r.

2 Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

3 Dz. U. z 2017 r. poz. 2022, ze zm.

4 Dz. U. z 2017 r. poz. 2205, ze zm.

5 Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

6 Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, ze zm.

7 Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

8 Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

9 Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

# 1. WPROWADZENIE

### Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji państwowej i zarządcy infrastruktury kolejowej na rzecz poprawy dostępu od strony morza i od strony lądu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej były skuteczne?

### Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy realizacja założeń określonych w dokumentach strategicznych umożliwia spełnienie potrzeb w zakresie dostępności portów?
2. Czy nadzór nad realizacją zadań dotyczących poprawy dostępu do portów sprawowany był rzetelnie i pozwalał na utrzymanie wymaganych parametrów i stanu technicznego infrastruktury dostępowej do portów?
3. Czy zapewniono właściwe finansowanie zadań dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury dostępowej do portów?
4. Czy działania podejmowane na rzecz poprawy infrastruktury dostępowej do portów były skuteczne?

### Jednostki kontrolowane

- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (MIiB),
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (MGMiŻŚ),
- zarządca infrastruktury kolejowej,
- Regiony Inwestycyjne ww. zarządcy,
- urzędy morskie.

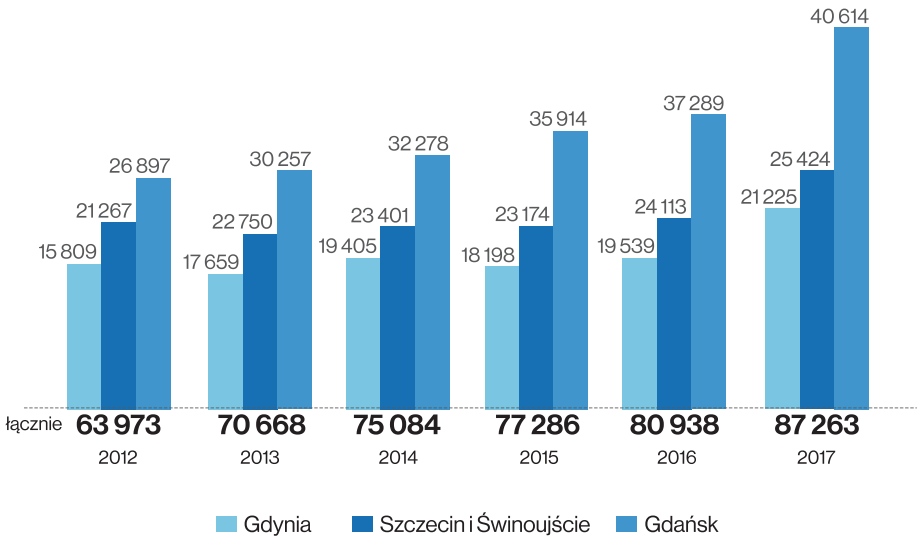
### Okres objęty kontrolą

2014–2017
(do czasu kontroli)

Wszystkie cztery polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) są elementami łańcuchów transportowych, stanowiąc ważne węzły dystrybucyjno-logistyczne o zasięgu międzynarodowym. Usytuowane są w ciągu głównych europejskich szlaków transportowych i w strategii rozwoju transportu UE są ważnymi ogniwami Transeuropejskiej Sieci Transportowej.

Porty te stale się rozbudowują i zwiększają swoje zdolności przeładunkowe. Łączne przeładunki w tych portach wzrosły z 64,0 mln ton w roku 2012 do 87,3 mln ton w roku 2017, tj. o 36,4%.

Wykres nr 1
Przeładunki w latach 2012–2017 w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w tys. ton)




*Źródło: Opracowanie własne NIK w oparciu o dane spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.*

Zarządy ww. czterech portów morskich zwiększają ich zdolności przeładunkowe, m.in. modernizując wewnętrzne układy drogowe i kolejowe. Jednak zdolności przeładunkowe tych portów nie są w pełni wykorzystywane. Przykładowo w 2017 r. w największym polskim porcie (Gdańsku) przeładowano 40,6 mln ton ładunków, co stanowiło zaledwie 65% jego zdolności przeładunkowej.

Wcześniejsze kontrole NIK wskazywały na potrzebę:

– podjęcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej m.in. działań zmierzających do poprawy warunków rozwoju portów morskich, w tym dostosowania parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza do obowiązujących w tym zakresie wymogów;
– skutecznego nadzoru ministra do spraw transportu nad realizacją przez PKP PLK S.A. kolejowych inwestycji infrastrukturalnych;
– usprawnienia przez PKP PLK S.A. połączeń kolejowych z portami morskimi.

# 2. OCENA OGÓLNA

**Ocena działań na rzecz poprawy dostępu do portów morskich**

Podejmowane w okresie objętym kontrolą działania organów administracji państwowej i zarządcy infrastruktury kolejowej doprowadziły do poprawy stanu technicznego odcinków szlaków kolejowych i drogowych prowadzących do i z portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, co przyczyniło się do poprawy dostępności do tych portów. Jednakże część tych działań, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, była nieskuteczna. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że działania podjęte dotychczas przez ministra właściwego do spraw infrastruktury, mające na celu doprowadzenie do usunięcia braków w infrastrukturze drogowej prowadzącej do portu w Gdyni nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Jedynym bezpośrednim połączeniem portu w Gdyni z systemem dróg krajowych jest nadal Trasa im. Eugeniusza Kwiatkowskiego – droga powiatowa o bardzo dużym natężeniu ruchu. Brak alternatywnego połączenia portu Gdynia z siecią dróg krajowych stanowi, zdaniem NIK, istotne ograniczenie w funkcjonowaniu i rozwoju tego portu. Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rokrocznie nie zapewniał niezbędnego finansowania robót czerpalnych koniecznych do utrzymania obowiązujących parametrów toru wodnego Świnoujście–Szczecin, co skutkowało wprowadzaniem ograniczeń (m.in. prędkości) w żegludze statków na tym torze

**Rozpoznawanie potrzeb i opracowywanie strategii i planów wieloletnich**

W ocenie NIK, ministrowie właściwi do spraw transportu oraz do spraw gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej rzetelnie rozpoznawali potrzeby w zakresie poprawy infrastruktury zapewniającej dostęp do ww. portów morskich, zarówno od strony morza, jak i od strony lądu. W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) wyeksponowana została kluczowa rola portów morskich, jako węzłowych punktów wpływających na sprawność i wydajność krajowego układu transportowego, a poprawa dostępu do portów stanowi jeden z głównych celów operacyjnych tej Strategii. Ministrowie właściwi do spraw transportu przygotowali uchwalone następnie przez Radę Ministrów programy wieloletnie budowy dróg i linii kolejowych. W obowiązującej strategii i programach wieloletnich uwzględnione zostały projekty dotyczące poprawy dostępu do ww. portów morskich. Przyjęte programy wieloletnie zapewniały finansowanie inwestycji w nich ujętych. Natomiast ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej przez wiele lat przygotowywali programy wieloletnie dotyczące rozwoju infrastruktury dostępowej do portów morskich, w tym dotyczące szlaków śródlądowych, jednak prace te nie przyniosły, jak dotychczas, efektów w postaci uchwalenia któregokolwiek z tych programów.

**Nadzór ministrów nad realizacją zadań**

Ministrowie sprawowali nadzór nad realizacją zadań dotyczących poprawy dostępu do portów poprzez analizę otrzymywanych raportów i sprawozdań okresowych dotyczących postępów w realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w DI, KPK, PBDK. Ponadto PKP PLK S.A umożliwiła służbom ministra właściwego do spraw transportu nieograniczony czasowo dostęp do Enterprise Project Management (EPM) funkcjonującego w PKP PLK S.A., który pozwala na szybkie uzyskiwanie danych niezbędnych do monitorowania wszelkich prac w ramach danego projektu.

**Ocena działań terenowych organów administracji morskiej oraz zarządcy infrastruktury kolejowej**

Terenowe organy administracji morskiej oraz zarządca infrastruktury kolejowej realizowali zadania utrzymaniowe infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich oraz zadania inwestycyjne poprawiające ten dostęp. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła jednak, że przy ich realizacji wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na:

- naruszaniu przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w procesach wyborów wykonawców zamówień;
- niezapewnianiu wystarczającego nadzoru nad realizacją umów;
- nieegzekwowaniu postanowień zawartych umów, w tym nienaliczeniu i zaniżeniu kar umownych za opóźnienia w ich realizacji;

- nieprawidłowej klasyfikacji oraz ewidencji w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych, co skutkowało zaniżaniem wartości bilansowej aktywów;
- niedotrzymywaniu warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych odnoszących się do obowiązkowego badania wód i gruntu pod kątem ich zanieczyszczeń.

Występowanie powyższych nieprawidłowości świadczy także o nierzetelnym nadzorze sprawowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nad realizacją tych zadań przez urzędy morskie.

**Utrzymanie funkcjonującej infrastruktury**

Terenowe organy administracji morskiej oraz zarządca infrastruktury kolejowej wykonując zadania inwestycyjne nie zapewniali właściwego utrzymania dotychczas funkcjonującej infrastruktury. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła bowiem, że poza niezachowaniem parametrów toru wodnego Świnoujście–Szczecin pogarszał się również stan techniczny infrastruktury stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących ww. porty, co skutkowało wyłączaniem torów z eksploatacji, a co za tym idzie, wpływało na ograniczenie funkcjonalności tych stacji.

# 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Dokumenty strategiczne i programowe**

Polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są węzłami bazowymi Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). Administracja rządowa opracowała szereg dokumentów strategicznych i programowych dotyczących kierunków działań w zakresie rozwoju infrastruktury, zarówno w portach morskich, jak i na ich zapleczu, w tym mających na celu poprawę ich dostępności transportowej.

Najważniejsze kierunki działań w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej wyznacza SRT. Na jej podstawie powstały i zostały uchwalone programy dotyczące poszczególnych sektorów transportu. Programy zawierają podstawowe informacje o planowanych inwestycjach w infrastrukturę transportową kraju, w tym dotyczących poprawy dostępu do portów morskich.

W PBDK[10] określono kierunki działań oraz priorytety inwestycyjne w zakresie rozwoju sieci dróg krajowych w Polsce. Ujęto szereg zadań inwestycyjnych na odcinkach dróg A1, S3 i S7, leżących w korytarzu Morze Bałtyckie–Adriatyk. Żaden z projektów inwestycyjnych ujętych w PBDK nie przewidywał jednak doprowadzenia bezpośrednio do któregokolwiek z ww. portów drogi o wysokiej jakości, o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE[11].

Minister właściwy do spraw transportu w celu zapewnienia połączeń drogowych do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu prowadził działania na rzecz wykonania projektów inwestycyjnych ujętych w PBDK oraz deklarował wsparcie miast portowych w zakresie złożenia wniosków o dofinansowanie ze środków UE przy podejmowaniu się przez te miasta realizacji projektów służących poprawie dostępności do portu.

W WPIK, DI i KPK[12] ujęto zadania inwestycyjne na wszystkich głównych liniach kolejowych korytarza sieci bazowej TEN-T: Morze Bałtyckie –Adriatyk.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej dotychczas nie ukończył prac nad projektem *„Programu rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)”,* pomimo że pierwszą jego wersję przygotowano już w grudniu 2012 r., tj. przed ponad pięciu laty, a okres objęty przez poprzedni równoważny dokument, tj. *„Strategię rozwojów portów morskich do 2015 r.”*, skończył się już ponad dwa lata temu.

Dotychczas nie powstał również program dotyczący śródlądowych dróg wodnych. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przygotował jedynie dokument „*Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030*”, który Rada Ministrów przyjęła w czerwcu 2016 r.

---

10 Przygotowanym przez ministra właściwego do spraw transportu i ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.

11 Dz. U. UE z 20.12.2013, nr L 348.1, dalej: rozporządzenie TEN-T.

12 Przygotowanym przez ministra właściwego do spraw transportu i ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r.

Ponadto do czasu zakończenia kontroli nie uregulowano kwestii występującego rokrocznie braku środków finansowych na utrzymanie wymaganych parametrów Toru Wodnego Świnoujście–Szczecin, co skutkowało trwałymi ograniczeniami w żegludze na tym torze. Wprawdzie już w 2012 r. opracowany został program wieloletni dotyczący utrzymania tego toru wodnego, to jednak do czasu zakończenia kontroli nie został on uchwalony.

Realizacja drogowych programów inwestycyjnych

Z trzech głównych dróg leżących w korytarzu TEN-T Morze Bałtyckie –Adriatyk najbardziej zaawansowana jest budowa autostrady A1 (łączna docelowa długość 570 km, biegnie od Rusocina k. Pruszcza Gdańskiego do Gorzyczek na granicy z Czechami). Autostrada A1 oddana została do ruchu – poza dwoma odcinkami będącymi w budowie położonymi pomiędzy Łodzią, a Katowicami o łącznej długości 121,5 km.

Droga ekspresowa S7 (łączna docelowa długość 720 km, biegnie od Gdańska przez Warszawę i Kraków do Rabki-Zdroju): dotychczas wykonano ok. 398 km, w budowie było 102 km, w planach pozostawało ok. 220 km.

Droga ekspresowa S3 (łączna docelowa długość 470 km, biegnie od Świnoujścia do Lubawki na granicy z Czechami): dotychczas wykonano ok. 220 km, w budowie było 148 km, w planach pozostawało ok. 102 km.

Przy budowie dróg napotykano na utrudnienia, które przekładały się na opóźnienia terminów realizacyjnych. Niedochowanie terminów następowało również w wyniku nieujęcia w PBDK projektów, które ujęto w DI.

Konsekwencją powyższego jest m.in., że na pierwszych 35 km drogi S3 (na odcinku od Świnoujścia do Troszyna) nie tylko nie rozpoczęto robót budowlanych, ale nawet nie wykonano jeszcze studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego. Doszło do tego w wyniku nieujęcia w PBDK zadania inwestycyjnego na tym odcinku drogi S3. Chociaż zadanie to było ujęte w DI, to do PBDK wprowadzone zostało dopiero w ramach jego aktualizacji w dniu 12 lipca 2017 r.

W PBDK do żadnego z czterech polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie przewidziano jednak doprowadzenia drogi o wysokiej jakości, o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia TEN-T.

Sytuacja z dostępem drogowym do portu w Gdyni

Brak takiej drogi jest szczególnie dotkliwy dla portu w Gdyni, który od dróg ekspresowych oddzielony jest otaczającym je miastem. Drogi przebiegające przez Gdynię nie są nawet bliskie spełnienia standardów drogi o wysokiej jakości. Przez Gdynię przebiegają najwyżej drogi powiatowe, tj. drogi, po których zgodnie z art. 41 uodp, dozwolony jest jedynie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Cały ruch do i z portu w Gdyni prowadzony jest tzw. „Trasą im. Eugeniusza Kwiatkowskiego", która jest drogą powiatową niespełniającą wymaganych standardów i niezaspokajającą potrzeb tego portu. Aktualny stan drogowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni zagraża sprawnemu funkcjonowaniu i rozwojowi tego portu. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie ustalono sposobu rozwiązania problemu zapewnienia połączenia drogowego portu Gdynia z systemem dróg krajowych, które będzie odpowiednie do potrzeb tego portu i spełni wymogi rozporządzenia TEN-T.

**Realizacja kolejowych programów inwestycyjnych**

Roboty budowlane prowadzone były również na wszystkich magistralach kolejowych korytarza TEN-T Morze Bałtyckie–Adriatyk. W latach 2014–2017 realizowano 10 projektów inwestycyjnych dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich. Wyborów wykonawców dokonywano przestrzegając przepisów upzp i procedur obowiązujących w PKP PLK S.A. W umowach zawartych z wykonawcami rzetelnie zabezpieczono interesy zamawiającego.

PKP PLK S.A. w swoim programie inwestycyjnym przyjęła, że w pierwszej kolejności doprowadzi do udrożnienia rejonów generujących ruch, w tym stacji portowych. Jednak w przypadku każdej z trzech zaplanowanych inwestycji, które swym zakresem obejmują modernizacje stacji obsługujących cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, zawarto do 30 września 2017 r. jedynie umowy na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego. Natomiast realizacja prac budowlanych ma się rozpocząć dopiero w 2019 r. Tymczasem na stacjach obsługujących porty morskie zbyt mało torów stacyjnych było zelektryfikowanych, prawie 25% torów było wyłączonych z użytkowania, a dodatkowo część pozostałych torów była zajęta przez nieczynny tabor wagonowy, co w konsekwencji powodowało ograniczenia w przepustowości tych stacji. Ponadto PKP PLK S.A. na ten sam okres, tj. na lata 2019–2020, zaplanowała realizację prac budowlanych w ramach ww. trzech inwestycji.

W ocenie NIK zaplanowanie jednoczesnej modernizacji stacji kolejowych obsługujących wszystkie cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej doprowadzi okresowo do znacznych ograniczeń w dostępie kolejowym do tych portów, co spowoduje perturbacje w transporcie towarów do i z portów.

**Realizacja morskich zadań inwestycyjnych**

W latach 2014–2017 urzędy morskie realizowały 19 projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Sześć spośród nich zaplanowanych było w DI. Zakwalifikowane zostały do realizacji w ramach POIiŚ na lata 2014–2020. Przy wykonywaniu każdej z tych sześciu inwestycji wystąpiły opóźnienia w realizacji większości etapów, które w DI określono jako kamienie milowe. Głównym powodem opóźnień trzech inwestycji realizowanych przez UMG były niedobory kadrowe w Wydziale Techniczno-Inwestycyjnym UMG.

Wyboru wykonawców dokonywano na ogół w trybach określonych w przepisach upzp oraz zgodnie z postanowieniami obowiązujących w urzędach morskich procedur wewnętrznych. W tym zakresie w UMG stwierdzono dwa przypadki wyboru wykonawców z naruszeniem tych przepisów.

Oba urzędy morskie (w Szczecinie i w Gdyni) nie zapewniły wystarczającego nadzoru nad realizacją umów dotyczących poprawy dostępu do portów morskich, a UMS nie zawsze obciążał wykonawców należnymi karami umownymi – za opóźnienia w realizacji dwóch inwestycji nie naliczył kar umownych o łącznej szacunkowej wartości 508,6 tys. zł. Niedopełnienie obowiązków w powyższym zakresie NIK ocenia negatywnie pod względem legalności i rzetelności.

Przy realizacji inwestycji w obu urzędach morskich wystąpiły przypadki nierzetelnej klasyfikacji oraz ewidencji w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych, co skutkowało zaniżeniem wartości bilansowej aktywów UMS na łączną kwotę 461,2 tys. zł oraz, w konsekwencji, zaniżeniem wyniku finansowego jednostki, a w UMG zaniżeniem nakładów inwestycyjnych na kwotę 66,7 tys. zł.

**Utrzymanie torów wodnych**

Na torach podejściowych do Gdańska Nowego Portu i do Portu Północnego występowały spłycenia przy krawędziach tych torów i obrotnicy. Na torze podejściowym do Portu Gdynia spłycenia miały incydentalny charakter. Były to spłycenia niestanowiące przeszkody w żegludze i nie miały wpływu na jej bezpieczeństwo.

Środki finansowe, którymi UMS dysponował na realizację wszystkich zadań ustawowych nie pozwalały na uzyskanie i utrzymanie wymaganych przepisami parametrów na wszystkich odcinkach torów wodnych. Wskutek tego obowiązywały na nich ograniczenia polegające m.in. na jednokierunkowym ruchu statków, konieczności nawigowania określoną częścią toru wodnego czy ruchu z ograniczoną prędkością.

W obszarze bieżących robót pogłębiarskich UMS działając nierzetelnie dopuścił do nieprawidłowości dotyczących zaniżania należnych kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umów, nieobciążenia wykonawcy poprawkowych prac czerpalnych kosztami wykonywania przez UMS ponownych sondaży, zaniechania weryfikowania ilości urobku odkładanego do morza, czego skutkiem było przekroczenie o ponad 13 tys. $m^3$ jego dopuszczalnej kubatury określonej w decyzji administracyjnej.

Ponadto UMS nie dotrzymywał warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych odnoszących się do obowiązkowego badania wód i gruntu pod kątem ich zanieczyszczeń.

# 4. WNIOSKI

**Prezes Rady Ministrów**

1. W związku z obowiązkiem wywiązania się przez państwo polskie z wymogu wdrożenia rozwiązań zawartych w rozporządzeniu TEN-T ustanawiającym wytyczne dotyczące rozwoju sieci TEN-T, w tym do dnia 31 grudnia 2030 r. dostosowania infrastruktury drogowej prowadzącej do portu w Gdyni do wymogów tego rozporządzenia oraz biorąc pod uwagę, że podjęte do chwili obecnej działania nie doprowadziły do usunięcia braków w realizacji lądowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni.
2. W związku z trwałym niezapewnieniem przez administrację morską spełniania wymogów w zakresie głębokości i szerokości TWŚ-S, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o wypracowanie i wdrożenie systemowego rozwiązania tego problemu.

W wystąpieniach do kierowników jednostek kontrolowanych NIK sformułowała następujące wnioski:

**Minister Infrastruktury**

- Określenie miernika umożliwiającego ocenę uzyskanego efektu wzrostu przepustowości infrastruktury kolejowej obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, w ramach realizacji przyjętego w KPK celu szczegółowego nr 1 – Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego, a także mierników dla pozostałych trzech efektów określonych w celu nr 1.
- Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni.

**Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej**

- Podjęcie skutecznych działań, mających na celu uchwalenie przez Radę Ministrów programu rozwoju portów morskich oraz programu utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry.
- Zapewnienie środków finansowych umożliwiających utrzymanie wymaganych parametrów Toru Wodnego Świnoujście–Szczecin.
- Wyeliminowanie przewlekłości w opracowywaniu dokumentów programowych.

**Prezes Zarządu PKP PLK S.A.**

Przeprowadzenie prac zapewniających poprawę stanu technicznego stacji kolejowych bezpośrednio obsługujących porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

**Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni**

- Zapewnienie wykonawcom wszystkich dokumentów niezbędnych do terminowego realizowania umów.
- Prawidłowe szacowanie wartości zamówień publicznych.
- Zapewnienie kompletności dokumentacji wszystkich postępowań do 30 000 euro w zakresie oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w § 5 ust. 9 Zarządzenia wewnętrznego nr 26.
- Zapewnienie kompletności sporządzanych wniosków w sprawie udzielenia zamówienia publicznego do 30 000 euro.
- Spełnianie wszystkich przesłanek w zakresie kierowania zaproszenia do złożenia oferty tylko do jednego wykonawcy.

## WNIOSKI

- Zapewnienie nadzoru nad realizacją poszczególnych części umów zgodnie z ich harmonogramami.
- Dostosowanie terminów realizacji umów określonych w harmonogramach do terminów określonych w podpisanych aneksach do tych umów.
- Wyeliminowanie przypadków przekazywania z opóźnieniem w wersji papierowej do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej kwartalnych Informacji z wykonania planu inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa.
- Zapewnienie właściwego nadzoru nad prawidłowością klasyfikacji wydatków budżetowych.
- Egzekwowanie od wykonawców zobowiązań wynikających z zawieranych umów.
- Naliczanie i egzekwowanie od wykonawców kar umownych w przypadkach przewidzianych w umowach.
- Ewidencjonowanie dokumentów na kontach księgowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
- Zapewnienie rzetelnego nadzoru nad realizacją robót czerpalnych poprzez:
  - niedopuszczanie do zapłaty wynagrodzenia za bezumownie wykonane prace czerpalne,
  - prawidłowe naliczanie kar umownych z tytułu nieterminowej realizacji umów,
  - bieżące weryfikowanie ilości urobku odkładanego do morza,
  - obciążanie wykonawcy poprawkowych prac czerpalnych kosztami wykonywania przez Urząd ponownych sondaży,
  - dotrzymywanie warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych.
- Zapewnienie spełniania przez tory wodne parametrów określonych w przepisach prawa.

**Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie**

# 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

## 5.1. Poprawa dostępu do portów morskich w strategiach i programach rozwoju infrastruktury transportowej

Regulacje UE i dokumenty strategiczne RP

Polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście) są elementami łańcuchów transportowych i węzłami dystrybucyjno-logistycznymi o zasięgu międzynarodowym. Usytuowane są w ciągu głównych europejskich szlaków transportowych i stanowią ważne ogniwo Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), tzw. sieci kompleksowej. Strategicznie najważniejsze elementy sieci kompleksowej stanowią sieć bazową, która jest połączona w węzłach i zapewnia połączenia między państwami członkowskimi oraz z sieciami infrastruktury transportowej państw sąsiadujących. Wszystkie cztery ww. porty morskie są węzłami sieci bazowej TEN-T, a dwa z nich (port morski Gdańsk i port morski Szczecin) położone są w granicach miast, które również są węzłami sieci bazowej TEN-T.

Podstawowe regulacje wspólnotowe zobowiązujące państwa członkowskie UE do zapewnienia transeuropejskiej sieci transportowej wysokiej jakości zawiera rozporządzenie TEN-T. Stanowi ono m.in., że państwa członkowskie podejmują odpowiednie środki w celu rozwijania sieci bazowej, tak aby spełniła ona wymogi rozdziału III tego rozporządzenia[13] do dnia 31 grudnia 2030 r.

Kwestie dotyczące budowy i modernizacji elementów infrastruktury sieci TEN-T zostały uwzględnione przez administrację rządową w Strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)[14] oraz w DI.

SRT stanowi (zgodnie z postanowieniami preambuły) *„dokument który wyznacza najważniejsze kierunki działań oraz ich koordynację w obszarze swojego funkcjonowania. Wdrożenie strategii ma pozwolić nie tylko na usunięcie aktualnie istniejących barier, lecz także na stworzenie nowej jakości w infrastrukturze transportowej, zarządzaniu i systemach przewozowych"*. W STR stwierdzono m.in., że *„wyzwaniem rozwojowym dla polskich portów morskich pozostaje poprawa ich dostępności, zwłaszcza od strony lądu (drogi, koleje)"*, a wśród kierunków działań w odniesieniu do obszaru interwencji w zakresie rozwoju infrastruktury w portach morskich i na ich zapleczu, przewidziano m.in. rozwój korytarzy lądowych – drogowych i kolejowych, zapewniających lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu.

DI uszczegóławia SRT poprzez określenie celów operacyjnych, jakie Polska musi osiągnąć w latach 2014–2023 w różnych gałęziach transportu, korzystając ze wsparcia funduszy UE. Przedstawia on także podstawowe informacje o planowanych inwestycjach. Jest to więc kompleksowy plan strategiczny inwestycji transportowych, wymagany przez Komisję Europejską. Do głównych celów ustalonych w DI należą uzupełnienie sieci TEN-T (zmodernizowanie ok. 88% sieci bazowej oraz ok. 33% sieci kompleksowej) oraz odciążenie aglomeracji z ruchu tranzytowego, a jednym z celów operacyjnych – poprawa dostępu do portów od strony morza i lądu. Na podsta-

[13] Pt. „Sieć bazowa"

[14] Dokument przyjęty uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. z 2013 r. Nr 75), dalej także SRT.

wie tych celów wyznaczono kryteria wyboru projektów do przygotowania rankingu priorytetowych inwestycji, mających przyczynić się do poprawy krajowej i międzynarodowej dostępności transportowej Polski.

W zakresie inwestycji poprawiających dostęp do portów od strony lądu (drogowych) było to m.in. kryterium rozwoju portów morskich, a w nim – połączenie portów znajdujących się w sieci bazowej TEN-T z siecią dróg krajowych. Na liście projektów w pkt. 7.4.4 „Project pipeline" umieszczono:

1. Przebudowę Estakady Kwiatkowskiego w Gdyni do pełnej nośności sieci TEN-T.
2. Realizację Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej.

W zakresie inwestycji poprawiających dostęp do portów sieci kolejowej, było to m.in. kryterium położenia, a w nim podkryterium „projekt usprawniający połączenie z portem morskim" – punkty przyznawane były za połączenie portów morskich z siecią kolejową. Na liście projektów w pkt 7.3 „Priorytetyzacja projektów wg kryteriów" umieszczone zostały następujące projekty, dla których beneficjentem była PKP PLK S.A.:

– trzy projekty dotyczące poprawy dostępu kolejowego do portów: *Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu*, *Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni* oraz *Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk*;
– dwa projekty tworzące możliwość dojazdu do portu w Gdyni z ominięciem Aglomeracji Trójmiejskiej[15]: *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz–Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap I* oraz *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz–Trójmiasto, obejmującym linie 201 i 203, etap II – wraz z elektryfikacją*.

Rada Ministrów uchwałą nr 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r. przyjęła Politykę morską Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), w której jako jeden z trzech kierunków o priorytetowym znaczeniu wskazano wzmocnienie pozycji polskich portów morskich. Do działań mających doprowadzić do realizacji tego celu zaliczono m.in. modernizację i rozbudowę infrastruktury portowej i dostępu do portów od strony morza oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury dostępu do portów od strony lądu (drogowej, kolejowej, śródlądowej).

Na podstawie SRT[16] oraz DI powstały programy rozwoju określające sposób wykorzystania środków UE na rozwój infrastruktury, tj. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020* oraz programy dotyczące poszczególnych sektorów transportu, w tym: PBDK[17] oraz WPIK[18], a następnie KPK[19].

---

15 Informacja przedstawiona w Krajowym Programie Kolejowym do 2023 roku Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. – dokument opublikowany na stronie internetowej http://mib.bip.gov.pl/transport/strategie-i-programy.html.

16 Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).

17 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.

18 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 219/2011 z dnia 7 listopada 2011 r.

19 Przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r.

Program Budowy Dróg Krajowych

W PBDK określono kierunki działań oraz priorytety inwestycyjne w zakresie rozwoju sieci dróg krajowych w Polsce. Wskazano w nim, że fundamentem polityki transportowej UE jest zapewnienie integracji różnych rodzajów transportu, jako spójnych elementów systemu transportowego. W PBDK określono cztery cele szczegółowe, w tym rozwój połączeń międzynarodowych na kierunku północ-południe, jako uzupełnienie połączeń wschód–zachód. W tym kontekście wskazano na braki w korytarzach sieci bazowej TEN-T: Morze Bałtyckie–Adriatyk oraz Morze Bałtyckie–Morze Północne.

Korytarz Morze Bałtyckie–Adriatyk przebiega przez sześć państw członkowskich (Polskę, Czechy, Słowację, Austrię, Włochy i Słowenię) i łączy porty bałtyckie w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu z portami adriatyckimi w Trieście, Wenecji, Rawennie i Koprze. Korytarz ma zapewnić lepszy dostęp do tych portów morskich ośrodkom gospodarczym położonym wzdłuż korytarza. Ma długość 1800 km i przecina pięć innych korytarzy, z tego w Polsce korytarz Morze Północne–Morze Bałtyckie.

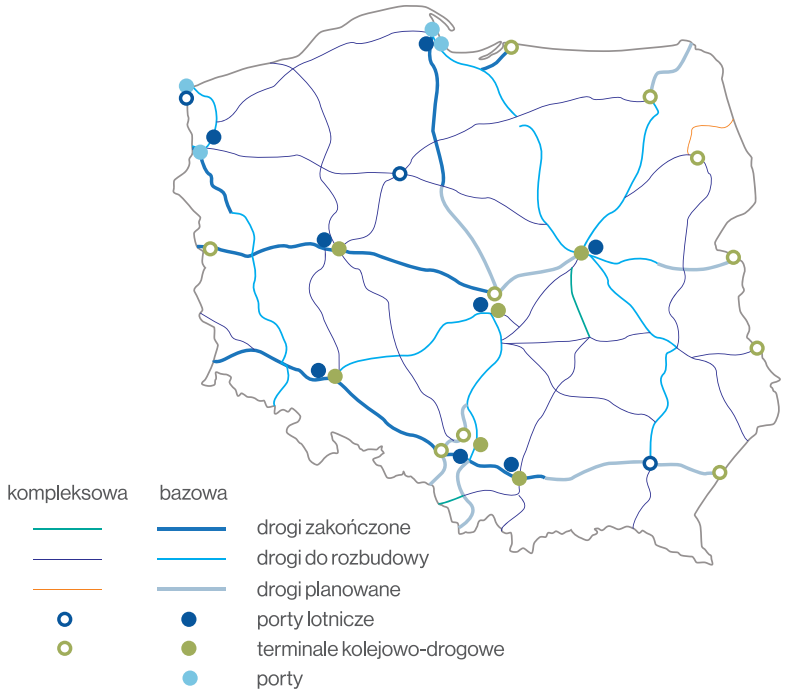
W PBDK nie uwzględniono w pełni regulacji zawartych w rozporządzeniu TEN-T. W PBDK wymieniono zlokalizowane w Polsce dwa korytarze sieci bazowej TEN-T oraz stwierdzono, że w Polsce do węzłów sieci bazowej zaliczone zostały: Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław. Tymczasem rozporządzenie TEN-T ustanowiło w Polsce nie tylko ww. miejskie węzły sieci bazowej lecz również kilkanaście innych węzłów bazowych, w tym port morski w Świnoujściu, port morski w Gdyni, port śródlądowy w Świnoujściu i terminal kolejowo-drogowy w Gdyni, których w PBDK nie wymieniono.

W PBDK zapisano, że całkowita długość drogowej sieci TEN-T w Polsce wynosi ok. 7400 km, z czego 3890 km stanowi sieć bazowa, w skład której wchodzi 15 ciągów drogowych. Stwierdzono również, że odcinkom dróg wyższych kategorii wchodzących w skład transeuropejskiej sieci TEN-T, brakuje ciągłości oraz że planowane jest, aby przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w okresie 2014–2023 przyczyniły się w jak największym stopniu do zakończenia sieci bazowej. W PBDK ujęto następujące ciągi drogowe przebiegające w korytarzu Morze Bałtyckie–Adriatyk: autostrada A1 Gdańsk–Łódź–Gorzyczki–Czechy, droga ekspresowa S3 Czechy –Lubawka–Legnica–Szczecin (węzeł Klucz)–Świnoujście oraz droga ekspresowa S7 Gdańsk (południowa obwodnica Gdańska)–Warszawa. Żaden z wymienionych w PBDK 15 ciągów drogowych sieci bazowej nie prowadzi jednak do portu morskiego w Gdyni i terminala kolejowo-drogowego w Gdyni. W konsekwencji pominięcia w PBDK ww. węzłów bazowych nie zaplanowano doprowadzenia drogowej sieci bazowej do portu morskiego w Gdyni i terminala kolejowo-drogowego w Gdyni.

W PBDK ujęto szereg zadań inwestycyjnych na odcinkach ww. dróg A1, S3 i S7 leżących w korytarzu Morze Bałtyckie–Adriatyk. Żaden z projektów

inwestycyjnych ujętych w PBDK nie przewidywał jednak doprowadzenia bezpośrednio do któregokolwiek z ww. portów drogi o wysokiej jakości, o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia TEN-T[20].

Mapa nr 1
Węzły bazowe i planowane ciągi dróg w sieci TEN-T: kompleksowej i bazowej




*Źródło: Załącznik do rozporządzenia TEN-T.*

Minister właściwy do spraw transportu w celu zapewnienia połączeń drogowych do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, prowadził działania na rzecz wykonania projektów inwestycyjnych ujętych w PBDK.

Koordynator europejski ds. korytarza Bałtyk–Adriatyk prof. Kurt Bodewig w opracowanych planach pracy zwracał uwagę na konieczność poprawy połączeń drogowych do poszczególnych portów. W tym zakresie Koordynator wskazywał na „wąskie gardła" w rozumieniu rozporządzenia TEN-T[21], które występują na ostatnich odcinkach dróg przed portami:

– w Gdańsku – *(...) po ukończeniu budowy tunelu drogowego i mostu kolejowego w celu przekroczenia Martwej Wisły, nastąpiła poprawa dostępu*

[20] W art. 17 rozporządzenia TEN-T określono, że infrastruktura transportu drogowego sieci kompleksowej składa się m.in. z dróg o wysokiej jakości pełniących istotną rolę w dalekobieżnym przewozie osób i towarów, integrujących ośrodki miejskie i gospodarcze, zapewniające wzajemne połączenia z innymi rodzajami transportu oraz, że drogi te są projektowane i budowane specjalnie na potrzeby ruchu samochodowego i mają postać autostrady, drogi ekspresowej lub konwencjonalnej drogi strategicznej niebędącą autostradą ani drogą ekspresową, ale która jest mimo to drogą o wysokiej jakości

[21] Zgodnie z art. 3 lit q rozporządzenia TEN-T, „wąskie gardło" oznacza barierę fizyczną lub funkcjonalną skutkującą przerwaniem systemu, co wpływa na ciągłość przepływów dalekobieżnych lub transgranicznych, która może zostać przezwyciężona poprzez stworzenie nowej infrastruktury lub gruntowne unowocześnienie istniejącej infrastruktury, które mogłoby skutkować znaczącymi udoskonaleniami pozwalającymi na wyeliminowanie ograniczeń powodowanych przez wąskie gardło.

*do portu, umożliwione zostało bezpośrednie połączenie z A1 jako alternatywa wobec istniejącego połączenia z S7. Natomiast kluczową kwestię w zakresie dostępności do portu stanowi konieczność poprawy parametrów/modernizacja ul. Nowej Kościuszki, wynikająca z ukończenia obwodnicy Gdańska*;

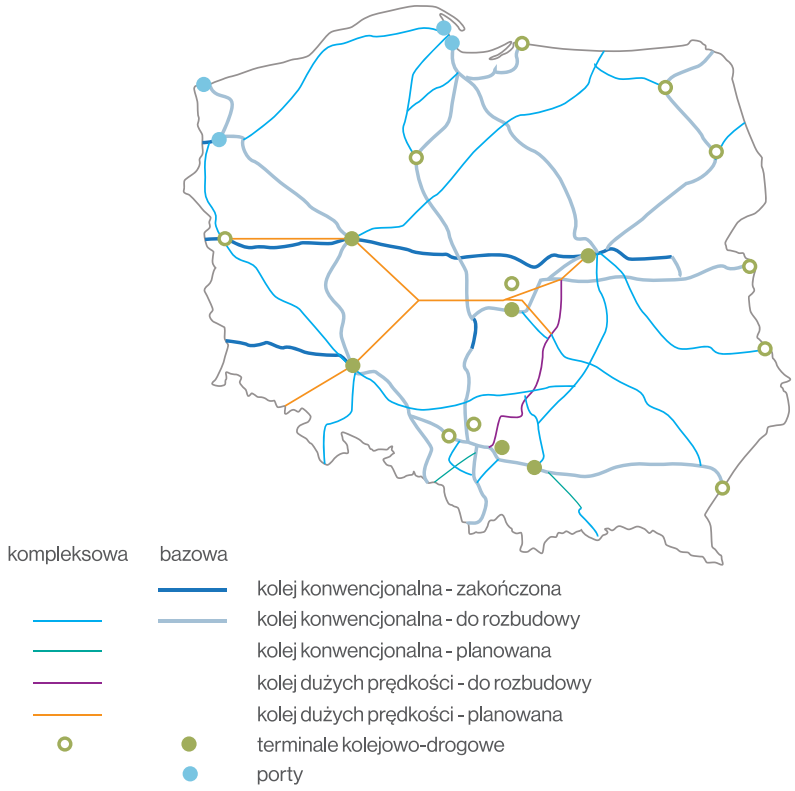
- *w Gdyni – (...) droga ekspresowa S6/S7 jest już w dobrym stanie aż do skrzyżowania z ul. Morską, jednak w ramach sieci drogowej zapewniającej dostęp do portu występują kwestie krytyczne: Estakada Kwiatkowskiego, pomimo że ukończona niedawno (w 2008 r.), stanowi element krytyczny pod względem norm dotyczących nacisku osi, rejestruje się tu duże natężenie ruchu, co może prowadzić do problemów z przepustowością, w szczególności w związku z dalszym wzrostem ruchu w porcie. Brana jest także pod uwagę modernizacja sieci dróg miejskich w okolicach portu, która mogłaby pomóc w rozwiązywaniu obecnych i przyszłych niedoborów przepustowości. Do 2030 r., przewidziane są następujące działania dotyczące wąskich gardeł w transporcie drogowym: przebudowa Estakady Kwiatkowskiego, budowa Drogi Czerwonej, modernizacja ul. Polskiej i ul. Janka Wiśniewskiego;*
- *w Szczecinie – (...) droga dojazdowa do portu w Szczecinie biegnie drogą krajową DK10, przez wiadukt w Parnicy i drogami lokalnymi i wymagana jest rekonstrukcja lokalnego systemu komunikacji drogowej w rejonie Międzyodrza;*
- *w Świnoujściu – (...) droga dojazdowa do portu biegnie drogą krajową DK3 i drogami niższej klasy (drogi powiatowe). Krótkie segmenty zarówno drogi krajowej DK3 jak i dróg powiatowych wymagają prac modernizacyjnych.*

**Krajowy Program Kolejowy**

Główny cel KPK określono jako wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez stworzenie spójnej i nowoczesnej sieci linii kolejowych, a jeden z celów szczegółowych jako wzmocnienie efektywności transportu kolejowego.

W okresie tworzenia WPIK, DI oraz KPK propozycje projektów dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przekazywane były do ministra właściwego do spraw transportu przez PKP PLK S.A. Propozycje te uwzględniały potrzeby zgłaszane PKP PLK S.A. przez Zarządy Morskich Portów w Gdańsku, w Gdyni oraz w Szczecinie i Świnoujściu.

Mapa nr 2
Węzły bazowe i planowane ciągi linii kolejowych w sieci TEN-T: kompleksowej i bazowej




*Źródło: Załącznik do rozporządzenia TEN-T.*

W WPIK, DI i KPK ujęto zadania inwestycyjne na wszystkich głównych liniach kolejowych korytarza sieci bazowej TEN-T: Morze Bałtyckie–Adriatyk.

W przypadku portów w Gdańsku i w Gdyni były to linie:

– nr 9 Warszawa Wschodnia–Gdańsk Główny (E-65) o długości 323,34 km;
– nr 131 Chorzów Batory–Tczew (CE-65) o długości 493,39 km;
– nr 201 Nowa Wieś Wielka–Gdynia Port o długości 212,16 km.

W przypadku portów w Szczecinie i w Świnoujściu były to linie:

– nr 273 Wrocław Główny–Szczecin Główny (CE-59) o długości 352,85 km;
– nr 351 Poznań Główny–Szczecin Główny (E-59) o długości 213,5 km;
– nr 401 Szczecin Dąbie SDB–Świnoujście Port o długości 99,44 km.

Wszystkie inwestycje dotyczące poprawy dostępu do portów morskich, które ujęte zostały w KPK, co do zasady przewidywały poprawę stanu technicznego oraz wzrost przepustowości linii, przez co spełniały potrzeby określone w toku uzgadniania zakresu inwestycji, m.in. z podmiotami zarządzającymi portami.

W KPK zapisano[22], że dla każdego z celów szczegółowych określono efekty Programu i dostosowane do ich specyfiki wskaźniki mierzące poziom stopnia ich osiągnięcia. Dla celu 1 – *Wzmocnienie efektywności transportu kole-*

[22] W pkt 7 – „Efekty i rezultaty KPK".

*jowego* wymienione zostały efekty w pięciu zakresach[23], w tym w zakresie wzrostu przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Chociaż w KPK ustalono, że każdy z celów szczegółowych mierzony będzie odrębnie według zestawu wskaźników, to do zmierzenia poziomu stopnia osiągnięcia celu 1 ustalony został zaledwie jeden wskaźnik dotyczący tylko jednego z ww. pięciu efektów: „*Długość linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością techniczną powyżej 160 km/h*". W KPK nie określono mierników efektów osiągniętych w czterech spośród ww. pięciu zakresów, w tym dotyczącego efektu „*wzrostu przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu*".

W przypadku, gdy na osiągnięcie celu składają się efekty uzyskane w kilku zakresach oczywiste jest, że dla dokonania oceny poziomu osiągnięcia celu należy zmierzyć efekty uzyskane we wszystkich zakresach. Brak określenia mierników utrudnia ocenę stopnia realizacji KPK i właściwe zarządzanie jego realizacją.

**Strategia i program rozwoju portów morskich**

Celem głównym *„Strategii rozwojów portów morskich do 2015 r."* przyjętej uchwałą nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. była poprawa konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej. Osiągnięcie celu głównego determinowały cztery priorytety, a wśród nich priorytet nr 1 – Poprawa stanu infrastruktury portowej i dostępu do portów. W Strategii tej wskazano ogólnie działania inwestycyjne, jakie miały być prowadzone w ramach jej realizacji, tj. inwestycje dotyczące m.in.: dostępu do portów od strony lądu, od strony morza oraz połączeń wodnych śródlądowych z portami.

Zgodnie z zapisami *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zobowiązany był sporządzić szczegółowy plan jej realizacji, który miał zawierać szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej dokumentu tego jednak nie opracował.

W dokumencie pn. „*Plan uporządkowania strategii rozwoju*", przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., ograniczono liczbę strategii z 42 do 9 wymienionych w tym Planie. Przewidziano w nim,

[23] Cel 1 – Wzmocnienie efektywności transportu kolejowego.
Efekty:
- skrócenie czasów przejazdów pociągów na wszystkich liniach kolejowych zarządzanych przez PLK S.A.,
- podniesienie przepustowości linii na odcinkach o największym obciążeniu lub wykorzystaniu przepustowości,
- wzrost długości odcinków linii kolejowych pozwalających na ruch pociągów pasażerskich z prędkością powyżej 160 km/h,
- zwiększenie długości linii z dopuszczalnym naciskiem osiowym > 221 kN,
- wzrost przepustowości infrastruktury obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

że *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.* powinna zostać zastąpiona przez dokument programowy zgodny z SRT.

Do czasu zakończenia kontroli NIK (do 30 listopada 2017 r.) nie zakończono prac nad projektem *„Programu rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)”*, pomimo że pierwszą jego wersję przygotowano już w grudniu 2012 r., tj. blisko pięć lat wcześniej. Ponadto przygotowywany w MGMiŻŚ projekt nie zawierał elementów wymaganych przepisami art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tj. planu finansowego, w tym źródeł finansowania realizacji programu, kwoty środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podziału między poszczególne priorytety, a także informacji o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów.

**Program wieloletni utrzymania dróg wodnych w rejonie ujścia Odry**

Urząd Morski w Szczecinie już w 2012 r. opracował projekt programu wieloletniego „*Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2013–2025*”.

Od 2012 r. kolejni ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej nie doprowadzili do uchwalenia przez Radę Ministrów programu wieloletniego dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry.

W odpowiedzi na dezyderat nr 2[24] Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej w dniu 11 września 2016 r. Rząd przedstawił stanowisko, w którym zobowiązał się do przystąpienia do opracowania „*Koncepcji utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017–2028*”.

O przewlekłości i związanym z tym brakiem efektywności prowadzonych działań świadczy, że w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r. w MGMiŻŚ nie prowadzono żadnych prac mających na celu uchwalenie programu wieloletniego dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry, ani prac nad *Koncepcją utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017–2028*.

Do czasu zakończenia kontroli NIK (30 listopada 2017 r.) ww. *Koncepcji* nie opracowano.

**Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych**

Rada Ministrów uchwałą nr 79/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. przyjęła „*Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030*” (dalej *Założenia*). Jako główny cel rozwoju śródlądowych dróg wodnych istotnych z punktu widzenia transportowego określono ich budowę lub zmodernizowanie do parametrów co najmniej IV klasy żeglowności[25] oraz spełnienie wymogów infrastruktury transportu wodnego śródlądowego dla sieci TEN-T.

[24] Z 12 maja 2016 r. skierowany do Ministra GMiŻŚ w sprawie przedstawienia Radzie Ministrów programu pn. Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017–2028 oraz do Rady Ministrów o niezwłoczne uchwalenie tego dokumentu, celem zapewnienia stosownego źródła finansowania.

[25] IV klasa drogi wodnej jest najniższą klasą drogi wodnej o znaczeniu międzynarodowym.

Przy opracowania *Założeń* uwzględniono postanowienia SRT, w której m.in. założono poprawę parametrów eksploatacyjnych na wybranych śródlądowych drogach wodnych celem włączenia żeglugi śródlądowej w łańcuch dostaw w ramach transportu intermodalnego oraz rozwój infrastruktury transportowej korytarzy lądowych (drogowych i kolejowych), a także niektórych szlaków rzecznych, zapewniający lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu.

W *Założeniach* wskazano trzy śródlądowe szlaki żeglugowe, przebiegające przez terytorium Polski, tj.: E-30[26], E-40[27] i E-70[28] oraz określono cztery priorytety dotyczące planowanych inwestycji (obejmujące ogółem 11 zadań).

Mapa nr 3 i 4
Po lewej Odrzańska Droga Wodna (E-30), po prawej Droga wodna rzeki Wisły

*Źródło: „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030".*

[26] E-30 – łączący Morze Bałtyckie z Dunajem w Bratysławie, obejmując na terenie Polski rzekę Odrę, od Świnoujścia do granicy z Czechami.

[27] E-40 – łączący Morze Bałtyckie w Gdańsku z Dnieprem w rejonie Czarnobyla i dalej przez Kijów, Nową Kachówkę i Chersoń z Morzem Czarnym, obejmując na terenie Polski rzekę Wisłę od Gdańska do Warszawy, rzekę Narew oraz rzekę Bug do Brześcia.

[28] E-70 – łączący Holandię z Rosją i Litwą, a na terenie Polski obejmujący Odrę od ujścia kanału Odra-Hawela do ujścia Warty w Kostrzynie, drogę wodną Wisła–Odra oraz od Bydgoszczy dolną Wisłę i Szkarpawę lub Wisłę Gdańską.

Mapa nr 5
Połączenie Odra–Wisła–Zalew Wiślany i Warszawa–Brześć (E-70 i E–40)

*Źródło: „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030".*

W II półroczu 2016 r. MGMiŻŚ rozpoczęło prace nad sporządzeniem dwóch programów rozwoju dla szlaków: E-30 i E-40, tj. programu rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej (E-30) wraz z drogami wodnymi funkcjonalnie powiązanymi (polski odcinek brakującego połączenia Dunaj–Odra–Łaba i Kanał Śląski) oraz programu rozwoju drogi wodnej rzeki Wisły Warszawa –Gdańsk (E-40), tj. projektów programów dotyczących dwóch najistotniejszych priorytetów określonych w *„Założeniach"*.

**Ocena ujęcia problematyki dostępu do portów morskich w strategiach i programach**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że problematyka dostępu do portów morskich została prawidłowo ujęta w dokumentach strategicznych i programach wieloletnich – wyjątkami w tym zakresie było nieuwzględnienie w PBDK portu morskiego w Gdyni, jako węzła sieci bazowej, co skutkowało niezaplanowaniem doprowadzenia do tego portu drogowej sieci bazowej oraz brak programu utrzymania toru wodnego Świnoujście–Szczecin.

## 5.2. Realizacja inwestycji zapewniających dostęp do portów

**Działania na rzecz dostępu drogowego**

Realizacja zadań ujętych w PBDK była uzależniona od postępów w przygotowaniu inwestycji oraz od dostępności środków finansowych.

Stan krajowej infrastruktury drogowej[29] w korytarzu Bałtyk–Adriatyk wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK przedstawiał się następująco:

29 Drogi będące własnością Skarbu Państwa.

Istniejące odcinki drogi ekspresowej S3 o łącznej długości 220 km, tj.:
- Szczecin–Gorzów Wlkp. (81,6 km);
- Gorzów Wlkp.–Międzyrzecz (37,6 km);
- Międzyrzecz–Jordanowo (A2) (ok. 13 km);
- obwodnice Gorzowa Wlkp. (11,6 km) i Międzyrzecza (6,4 km);
- I etap dobudowy drugiej (wschodniej) jezdni na odcinku Sulechów –Zielona Góra Północ (13,4 km).

Pozostałe odcinki S3 (o łącznej długości ponad 250 km) znajdowały się na różnych etapach, tj.:

na etapie przetargu:
- Miękowo–koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo–Rzęśnica (36 km);
- Bolków–Lubawka (31,4 km);

odcinki w realizacji:
- rozbudowa drogi S3/A6 odc. w. Kijewo–w. Rzęśnica (bez węzła) (5,3 km) planowane zakończenie budowy całego ciągu – III kw. 2020 r., Sulechów (wraz z II etapem odcinka Sulechów–Zielona Góra Północ–Cigacice) –Legnica (112,2 km) – planowane zakończenie budowy całego ciągu II/III kw. 2018 r. (most w Cigacicach zakończenie III kw. 2019 r.);
- Legnica–Bolków (35,8 km) – planowane zakończenie budowy całego ciągu – III kw. 2018 r;

opracowanie studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego:
- odcinek S3 Troszyn–Świnoujście (35 km).

Będące na różnych etapach realizacji odcinki drogi ekspresowej S7, tj.:
- odcinek Koszwały–Kazimierzowo (39,6 km), zakończenie prac IV kw. 2018 r.;
- Ostróda Północ–Ostróda Południe – ostatni odcinek S7 w województwie warmińsko-mazurskim (pozostałe zostały oddane do ruchu), termin oddania – koniec 2017 r.;
- Zachodnia Obwodnica Radomia (24,6 km) – planowane zakończenie IV kwartał 2018 r.
- Chęciny–Jędrzejów (21 km) – planowane zakończenie I półrocze 2018 r.,
- Lubień–Rabka Zdrój (16,7 km) planowane zakończenie koniec 2020 r.
- cały ciąg S7 poza odcinkiem S7 Płońsk – Warszawa – planowane ukończenie – do 2022 r., jedynie Płońsk – Czosnów – do 2023 r.

Dla odcinka S7 Czosnów–Warszawa nie zapewniono finansowania w PBDK na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Oddany do ruchu został cały przebieg autostrady A1, oprócz znajdujących się:

na etapie przetargu:
- odcinek A1 Tuszyn–Rząsawa (Częstochowa) (63,8 km) – zawarcie umów z wykonawcami – w połowie 2018 r.;

w trakcie realizacji:
- odcinek A1 Rząsawa – Pyrzowice (57,7 km) – zakończenie prac w 2019 r.

Utrudnienia i opóźnienia zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach limitu środków określonych w PBDK, spowodowane były m.in. niżej wymienionymi przyczynami:

- przy budowie autostrady A1 Tuszyn–Pyrzowice, odc. Pyrzowice–koniec obwodnicy Częstochowy–odc. Rząsawa–Blachownia. Wykonawca nie osiągnął kamienia milowego nr 3 (35% prac w ciągu 20 mies. od podpisania, tj. do 12 czerwca 2017 r.), z uwagi na zmianę głównego podwykonawcy – rozwiązana umowa z firmą FABE;
- przy budowie drogi S3 Nowa Sól–Legnica – opóźnienia na odc. w. Gaworzyce–w. Kaźmierzów (bez węzła) wyniknęły z konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych w szerszym zakresie niż wynikało to z badań sondażowych; odc. w. Gaworzyce–Kaźmierzów (bez węzła) z uwagi na niewystarczającą mobilizację wykonawcy oraz problemy z płatnościami na rzecz podwykonawców oraz na odc. w. Lubin Południe (bez węzła) – w. Legnica (z węzłem) – ze względu na konieczność zmiany dokumentacji projektowej;
- przy budowie drogi S7 Gdańsk–Elbląg, odc. Koszwały (DK 7)–Elbląg (w. Kazimierzowo) opóźnienia spowodowane zostały kolizją z nieujętym w projekcie kablem światłowodowym – opracowano i wdrożono dokumentację zamienną. Zastosowano rozwiązania zamienne przy zabezpieczeniu antykorozyjnym na moście w Kiezmarku i zabezpieczenia erozji dennej przed czołem filarów P10 i P11 – ekspertyza i technologia zmiany wzmocnienia dna przy podporach;
- przy budowie drogi S7 Radom–Jędrzejów, odc. w. Chęciny–Jędrzejów (pocz. obwodnicy) – wystąpiło zbyt małe zaangażowanie wykonawcy i kamień milowy nie został zrealizowany w terminie (20% prac kontraktowych do kwietnia 2016 r.). Naliczone zostały kary umowne (9,6 mln zł). Wykonawca w dniu 16 grudnia 2016 r. przekazał gwarancję zabezpieczenia zakończenia robót w czasie.

Do niedochowania terminów określonych w DI dochodziło również w wyniku nieujęcia w PBDK projektów, które ujęto w DI.

W konsekwencji pominięcia w PBDK zadania inwestycyjnego zawartego w DI, na pierwszych 35 km drogi S3 (na odcinku od Świnoujścia do Troszyna) nie tylko nie rozpoczęto dotychczas robót budowlanych, ale nawet nie wykonano jeszcze studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego, chociaż w DI ustalono, że dla odcinka Świnoujście–Troszyn pierwszy przetarg na roboty budowlane powinien być ogłoszony w I kwartale 2017 r.

Chociaż zadanie to było ujęte w DI (przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2014 r.), to do PBDK wprowadzone zostało dopiero w ramach jego aktualizacji w dniu 12 lipca 2017 r.

Brak drogi o wysokiej jakości na pierwszych 35 km przyległych do portu jest szczególnie niekorzystny, gdyż praktycznie przewoźnicy drogowi nie mają innej alternatywy i wszystkie towary „dowożone do" lub „wywożone z" portu Świnoujście transportem drogowym muszą przejechać ten odcinek drogą niespełniającą standardów. Tym samym przewóz towarów tą drogą nie jest konkurencyjny wobec możliwości przewozów z innych portów i automatycznie spada atrakcyjność portu w Świnoujściu.

**Brak działań na rzecz dostępu drogowego do portu w Gdyni**

Jeszcze gorsza sytuacja dotyczy portu w Gdyni i odcinka drogi łączącego ten port z najbliższą drogą ekspresową lub autostradą. Tu brak standardów dotyczy przejazdu przez miasto, na terenie którego nie ma żadnej dogi krajowej, a zgodnie z art. 41 uodp drogami powiatowymi mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Do zakończenia kontroli NIK jedynym funkcjonującym bezpośrednim połączeniem portu w Gdyni z systemem dróg krajowych była Trasa im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, która jest drogą powiatową i nie stanowi rozwiązania komunikacyjnego adekwatnego do potrzeb tego portu.

Zapewnienie funkcjonalnego połączenia drogowego pomiędzy ww. portem, a systemem dróg krajowych jest istotne z uwagi na obowiązek wywiązania się przez państwo polskie z wymogu wdrożenia rozwiązań zawartych w rozporządzeniu TEN-T. Stanowi ono, że sieć TEN-T ma strukturę dwupoziomową, obejmującą sieć kompleksową (składającą się ze wszystkich istniejących i planowanych infrastruktur transportowych sieci TEN-T, jak również środków wspierających efektywne i zrównoważone z punktu widzenia społecznego i środowiskowego wykorzystywanie tej infrastruktury) i sieć bazową (składającą się z tych części sieci kompleksowej, które mają największe znaczenie strategiczne z punktu widzenia osiągnięcia celów rozwoju sieci TEN-T). Stosownie do dyspozycji art. 17 ust. 1 rozporządzenia TEN-T, drogi wchodzące w skład infrastruktury transportu drogowego muszą być drogami o wysokiej jakości, tj. drogami projektowanymi i budowanymi specjalnie na potrzeby ruchu samochodowego i mającymi postać autostrad, dróg ekspresowych lub konwencjonalnych dróg strategicznych[30]. Zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia TEN-T, porty morskie sieci bazowej wskazane w załączniku II część 2 rozporządzenia (w tym porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu), mają do dnia 31 grudnia 2030 r. zostać połączone z infrastrukturą transportu kolejowego i drogowego transeuropejskiej sieci transportowej. Oznacza to, że do dnia 31 grudnia 2030 r. infrastruktura drogowa prowadząca do portu w Gdyni będzie musiała zostać dostosowana do wymogów rozporządzenia w sprawie TEN-T. Obowiązek realizacji tego zadania spoczywa na stronie polskiej, bowiem zgodnie z postanowieniami wstępnymi rozporządzenia TEN-T (pkt 6) *„głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie i utrzymywanie infrastruktury transportowej nadal są państwa członkowskie*". Nie budzi przy tym wątpliwości, że biorąc pod uwagę przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (art. 27 ust. 1)[31], monitorowanie realizacji tego zadania należy do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu.

Problem dostępności portów morskich do infrastruktury drogowej został dostrzeżony także w SRT, uchwalonej jeszcze w 2013 r., w której stwierdzono m.in., że *„wyzwaniem rozwojowym dla polskich portów morskich pozostaje poprawa ich dostępności, zwłaszcza od strony lądu (drogi, koleje)*", a w rozdziale pt. „Transport morski jako element zintegrowanego systemu transportowego", wśród kierunków działań w odniesieniu do obszaru

[30] Wg rozporządzenia konwencjonalna droga strategiczna to droga niebędąca autostradą ani drogą ekspresową, która spełnia wymogi drogi o wysokiej jakości.

[31] Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

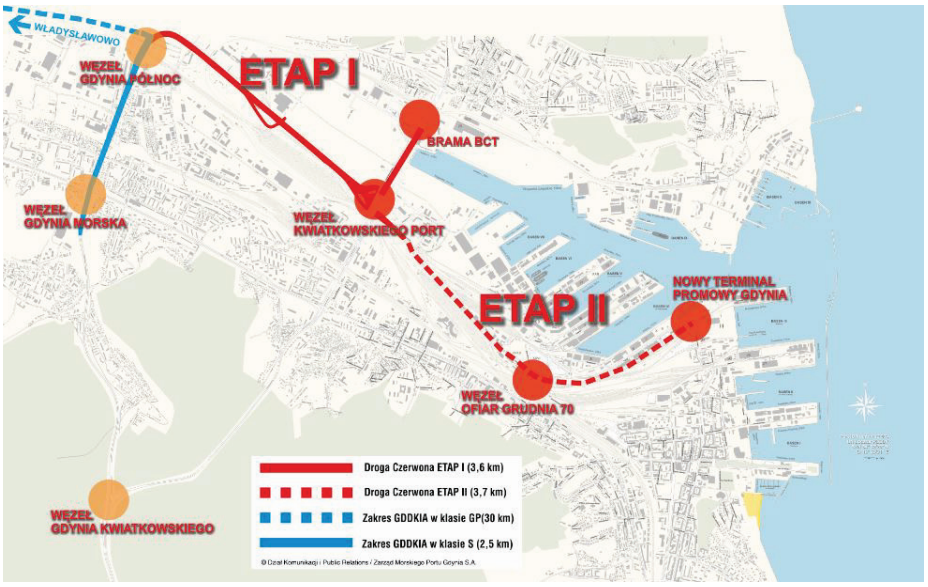
interwencji w zakresie rozwoju infrastruktury w portach morskich i na ich zapleczu, przewidziano m. in. „*rozwój korytarzy lądowych – drogowych i kolejowych, zapewniających lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu*". Również w DI za jeden z głównych celów uznano poprawę dostępu do portów od strony morza i lądu. W celu realizacji SRT Rada Ministrów przyjęła uchwałą PBDK, stanowiący program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W PBDK określono 15 ciągów drogowych sieci bazowej, ale żaden z nich nie prowadził do portu morskiego i terminala kolejowo-drogowego w Gdyni będących węzłami sieci bazowej. Na konsekwencje przyjęcia powyższych rozwiązań zwracał uwagę Prezydent Miasta Gdyni, wskazując na potrzebę dokonania, przy okazji nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych[32], zmiany przebiegu drogi S7 tak, by nie kończyła się ona w węźle Morska, a doprowadzona została do portu w Gdyni. Postulat ten ostatecznie nie został uwzględniony, w efekcie czego połączenie ww. drogi ekspresowej z portem w Gdyni, nadal odbywa się za pośrednictwem Trasy im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, mającej status drogi powiatowej, pozostającej w zarządzie Prezydenta Miasta Gdyni.

Świadomość problemów związanych z potrzebą usunięcia braków w infrastrukturze drogowej do portu w Gdyni doprowadziła do podpisania w dniu 22 października 2015 r. przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, Prezydenta Miasta Gdyni oraz Zarząd Portu Morskiego Gdynia S.A. listu intencyjnego, w którym strony uznały „*konieczność zapewnienia dostępu drogowego do portu Gdynia będącego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, poprzez wybudowanie odcinka Drogi Czerwonej i odcinka drogi Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej (OPAT) oraz przebudowę układu drogowego w bezpośrednim sąsiedztwie portu w parametrach właściwych dla dróg krajowych*". Prezydent miasta zobowiązał się do opracowania do dnia 31 marca 2016 r., podstawowych dokumentów związanych z realizacją zadania, tj.: Koncepcji wielobranżowej w zakresie dokumentacji projektowej dotyczącej budowy Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej na odcinku od skrzyżowania Obwodowej Trójmiasta z ul. Morską do węzła z Drogą Czerwoną, Drogi Czerwonej na odcinku od węzła z Obwodnicą Północną Aglomeracji Trójmiejskiej do węzła z Trasą Kwiatkowskiego oraz budowy/przebudowy układu drogowego zapewniającego obsługę komunikacyjną zachodnich części Portu Gdynia. Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. zadeklarował wszechstronne wsparcie na każdym etapie realizacji projektu. Minister Infrastruktury i Rozwoju oświadczył natomiast, że popiera udział miasta Gdynia w konkursie Instrumentu Łącząc Europę (CEF) w ramach puli kohezyjnej oraz w konkursie dla projektów drogowych współfinansowanych w ramach Projektu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz zobowiązał się do wzięcia pod uwagę dokumentów koncepcyjnych, które zostaną opracowane przez miasto Gdynia, przy aktualizacji dokumentów strategicznych i programowych.

[32] Dz. U. Nr 128, poz. 1334, ze zm. – dalej: rozporządzenie w sprawie sieci autostrad.

Mapa nr 3
Mapa przedstawiająca planowany przebieg w granicach Gdyni Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej (OPAT) i Drogi Czerwonej




*Źródło: RynekInfrastruktury.pl z 20 lutego 2018 r.*

Ostatecznie założenia przyjęte w liście intencyjnym nie zostały zrealizowane. Prezydent Miasta Gdyni w korespondencji prowadzonej z ministrem właściwym do spraw transportu informował go o ograniczeniach i trudnościach związanych z możliwością sfinansowania przez stronę samorządową budowy dróg zapewniających dostęp do portu w Gdyni. Przykładowo, w piśmie z 12 lutego 2016 r. skierowanym do Ministra Infrastruktury i Budownictwa m.in. stwierdził, że *„znacząca część Trasy Kwiatkowskiego została wybudowana jeszcze w latach 70-ych ubiegłego wieku i wymaga obecnie daleko idącej przebudowy dla przenoszenia ruchu pojazdów, które mogą poruszać się po drogach sieci TEN-T. (...) realizacja alternatywnego połączenia Portu w Gdyni z siecią dróg krajowych jest zadaniem istotnym z punktu widzenia interesu narodowego i powinna być podjęta przez służby podległe Panu Ministrowi, zwłaszcza że ani Miasto ani region nie są w stanie podołać takiemu zadaniu*". Prezydent miasta poinformował również, że *„dobiegają końca prace nad koncepcją wielobranżową wraz z elementami Studium Wykonalności takiego alternatywnego połączenia, które jest zgodne ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Rozwoju Miasta Gdyni*" oraz wyraził nadzieję, iż *„opracowanie, które finansujemy korzystając z pomocy środków unijnych utoruje drogę do dalszych działań mających na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania Portu Morskiego w Gdyni".* W odpowiedzi na ww. pismo, Minister Infrastruktury i Budownictwa poinformował Prezydenta Miasta Gdyni, że zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych zadania związane z budową i utrzymaniem dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w miastach na prawach powiatu należą do właściwości prezydenta miasta. Stwierdził, że rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych stanowi, że droga ekspresowa S7 kończy swój bieg w węźle Morska, co oznacza, że budowa połączenia portu w Gdyni z siecią TEN-T należy

do zadań samorządowych. Minister stwierdził także, iż projekt „Realizacja Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej" znalazł się na liście projektów morskich w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 i zasugerował wystąpienie o sfinansowanie części inwestycji (wspólnej z Drogą Czerwoną) z działania 3.2 Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych. Minister zastrzegł, że „*kwestia ta, jak i możliwość wykorzystania środków CEF na projekty morskie w celu sfinansowania realizacji połączenia drogowego Portu w Gdyni powinny być skonsultowane z Ministerstwem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej*". Zadeklarował również, że poprze ewentualne wystąpienie miasta Gdyni o środki w ramach działania 4.1 POliŚ: *Zwiększenie dostępności transportowej ośrodków miejskich leżących w sieci drogowej TEN- T i odciążenie miast od nadmiernego ruchu drogowego.* Poinformował także, że prezydent miasta, jako zarządca dróg krajowych w mieście, może wystąpić z wnioskiem o wydanie promesy na włączenie planowanego odcinka łączącego Port Gdynia z Węzłem Morska do sieci dróg krajowych – jeżeli projekt spełni kryteria oraz parametry techniczne określone dla dróg krajowych, zostanie wydane stanowisko, że po wybudowaniu droga stanie się drogą krajową. Prezydent Miasta Gdyni skierował do Ministra Infrastruktury i Budownictwa wniosek o wydanie takiej promesy w dniu 11 maja 2016 r. W piśmie prezydent miasta poinformował Ministra, że planowana droga ma na celu zapewnienie alternatywnego, bezkolizyjnego połączenia Morskiego Portu Gdynia z siecią dróg krajowych. Podkreślił trudności w zapewnieniu dostępu drogowego do terminali portowych w Gdyni, ze względu na obciążenie Trasy im. Eugeniusza Kwiatkowskiego, która łączy terminale z Obwodnicą Trójmiasta (i dalej z autostradą A1 oraz drogą ekspresową S7). Stwierdził m.in, że z technicznego punktu widzenia jest możliwa modernizacja starego odcinka tej Trasy do ul. Morskiej do nośności 11,5 t, ale technologia nie pozwala na jej dokonanie w sposób niedoprowadzający do drastycznego, w okresie wieloletnim, utrudnienia dostępu do Portu w Gdyni. W odpowiedzi Minister Infrastruktury i Budownictwa pismem z dnia 2 czerwca 2016 r. wskazał, że włączenie wnioskowanego odcinka do sieci dróg krajowych jest możliwe do zaakceptowania, poinformował, że zmiana przebiegu dróg krajowych będzie możliwa po zrealizowaniu powyższego odcinka drogi i ponownie zauważył, że zadania związane z budową i utrzymaniem dróg publicznych w miastach na prawach powiatu należą do właściwości prezydenta miasta. Minister wskazał też na braki w przedstawionej dokumentacji i wątpliwości odnośnie do przyjętych rozwiązań projektowych, stwierdził jednak, że „*mimo iż nieznana jest skala odstępstw*", zaproponowane rozwiązania projektowe nie powinny stać na przeszkodzie w zaliczeniu przedmiotowej drogi do kategorii dróg krajowych. Minister wyraził również pogląd, że początek drogi powinien być zlokalizowany na granicy portu (np. brama portowa). W związku z powyższym zwrócił się do Prezydenta Miasta Gdyni o uszczegółowienie docelowego przebiegu drogi od portu do węzła z Trasą Kwiatkowskiego.

W dniu 30 listopada 2016 r. Prezydent Miasta Gdyni i Prezes Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. zwrócili się do Ministra Infrastruktury i Budow-

nictwa z prośbą o umieszczenie w PBDK przedłużenia drogi krajowej nr 7 od węzła Morska do Morskiego Przejścia Granicznego Port Gdynia i powierzenie realizacji tego przedsięwzięcia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W piśmie podkreślono, iż Port Gdynia nie posiada połączenia z resztą kraju w standardzie wymaganym dla punktów węzłowych sieci TEN-T. Stwierdzono, że *„Polska jest zobligowana do zapewnienia właściwych parametrów tych połączeń na mocy rozporządzenia PE nr 1315 z dnia 11 grudnia 2013 r. (...) Miasto Gdynia ani Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. nie posiadają wystarczającej zdolności finansowej, aby sprostać temu zadaniu nawet przy znaczącym dofinansowaniu np. ze środków unijnych. Miasto i Port nie posiadają także odpowiednich kompetencji niezbędnych przy projektowaniu i budowie dróg w sieci dróg krajowych*". Do ww. pisma załączono wykaz powiązań postulowanego przedsięwzięcia z dokumentami strategicznymi na wszystkich szczeblach.

W trakcie obowiązywania perspektywy finansowej 2014–2020 Prezydent Miasta Gdynia nie złożył żadnego wniosku o dofinansowanie ze środków UE inwestycji, które mogłyby poprawić dostęp drogowy do portu w Gdyni, ponadto praktycznie ciągle informował ministra właściwego do spraw transportu, że samorząd nie jest w stanie finansowo podołać inwestycjom drogowym koniecznym do wykonania w celu zapewnienia dostępu drogowego do portu w Gdyni o standardzie przewidzianym w rozporządzeniu TEN-T. Minister Infrastruktury mając świadomość, że miasto Gdynia nie jest w stanie zrealizować inwestycji związanych z dostosowaniem dróg dojazdowych do portu do standardów przewidzianych w rozporządzeniu TEN-T, do zakończenia kontroli NIK nie podjął się wypracowania takich rozwiązań, które wyeliminują ryzyko niewywiązania się Polski z obowiązku dostosowania infrastruktury drogowej do sieci TEN-T.

Wprawdzie Polska zobowiązała się do realizacji sieci bazowej TEN-T dopiero do 2030 r., jednak w sytuacji, w której dotychczas nie ustalono sposobu rozwiązania powyższego problemu i biorąc pod uwagę czasochłonność przygotowania projektów budowlanych i ich wykonania (szczególnie na terenach miejskich), istnieje ryzyko nie zrealizowania połączenia portu w Gdyni z pozostałymi jej składnikami do 2030 r.

Aktualny stan drogowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni zagraża sprawnemu funkcjonowaniu i rozwojowi tego portu, który jest portem o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki oraz węzłem bazowym łączącym autostradę morską Karlskrona–Gdynia z korytarzem transportowym Bałtyk–Adriatyk.

**Drogi doprowadzające ruch do trzech pozostałych portów nie spełniają standardów sieci TEN-T**

Dostępność komunikacyjną drogową do pozostałych portów (wg stanu na dzień 30 listopada 2017 r.) stanowiły:

- w Gdańsku – droga nr 91 oraz droga nr 89, a drogi krajowe istotne z punktu widzenia odbywającego się ruchu tranzytowego to: droga S7, droga S6, a także droga A1 znajdująca się poza terytorium miasta Gdańska, której kontynuacją na terenie miasta jest droga S6;
- w Szczecinie – droga nr 10, a drogi krajowe istotne z punktu widzenia odbywającego się ruchu tranzytowego to: droga nr 6 i A6, droga nr 3 i S3;

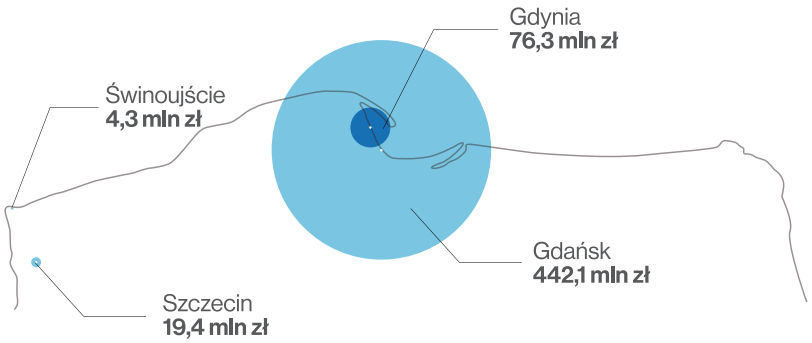
– w Świnoujściu – droga nr 3, stanowiąca jedyny ciąg komunikacyjny istotny z punktu widzenia odbywającego się ruchu do portu w Świnoujściu.

Ww. drogi nie stanowiły bezpośredniego połączenia do bram portów, ruch na odcinkach od dróg krajowych do bram ww. portów odbywał się drogami lokalnymi. Na drogach krajowych w Gdańsku oraz Świnoujściu dopuszczony był ruchu pojazdów o nacisku osi – 11,5 t, natomiast na drodze nr 10 w Szczecinie dopuszczony był ruch pojazdów o nacisku osi do 10 t.

Zdjęcie nr 1 i 2
Gdynia Trasa Kwiatkowskiego. Widok Węzła Obwodowa, po lewej – przed budową TK, po prawej – po wybudowaniu TK

*Źródło: Prezydent Miasta Gdynia.*

Schemat nr 1
Nakłady poniesione z własnych środków przez poszczególne samorządy (miasta na terenie których leżą porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej) na remonty i modernizację miejskiej infrastruktury dostępowej do tych portów w okresie od 2007 r. do czasu kontroli NIK




*Źródło: Opracowanie własne NIK w oparciu o dane od samorządów Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia.*

Zdjęcie nr 3 i 4
Gdańsk, po lewej – Trasa Sucharskiego–Rondo KOR, po prawej – Trasa Słowackiego–Nowy Most na Uczniowskiej

*Źródło: Prezydent Miasta Gdańska.*

**Działania na rzecz dostępu kolejowego**

W przyjętym przez PKP PLK S.A. „Programie rozwoju sieci kolejowej w Polsce do 2023 r."[33] jednym ze wskazanych celów rozwojowych było podniesienie parametrów ciągów transportowych poprzez likwidację punktowych ograniczeń prędkości. W pierwszej kolejności zakładano udrożnienie rejonów tzw. generatorów ruchu, m.in. stacji portowych (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście), gdzie średnia prędkość handlowa pociągów towarowych wynosiła 10 km/h. Przyjęto listę 52 przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonej wizji sieci kolejowej w 2023 r., w tym m.in.:

- „Magistrala Nadodrzańska" (Wrocław Brochów/Grabiszyn–Głogów –Zielona Góra–Rzepin–Szczecin Podjuchy) linie: 273, 349, 758, 821, 822;
- „Magistrala Węglowa" (Chorzów Batory–Tarnowskie G.–Karsznice–Inowrocław–Bydgoszcz W.–Maksymilianowo) linie: 131, 201, 542, 544, 686, 687, 704, 739, 740, 810;
- poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni linie: 201, 228, 724;
- poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i w Świnoujściu linie: 401, 990, 991, 996, 997;
- poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk linie: 226, 227, 249, 722, 965.

W ww. projektach zidentyfikowano m.in. problemy ze złym stanem technicznym torów portowych: linie nr 201, 203 – niewystarczająca przepustowość ze względu na małą liczbę stacji i brak elektryfikacji, linia nr 131 – zły stan infrastruktury na znacznej długości odcinków.

W latach 2014–2017 w ramach programów kolejowych realizowano 10 projektów inwestycyjnych dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich. Cztery z nich dotyczyły prac projektowych na odcinkach linii kolejowych w bezpośrednim sąsiedztwie portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu oraz na stacjach kolejowych obsługujących te porty, a sześć projektów dotyczyło wykonania robót budowlanych na odcinkach głównych magistral korytarza TEN-T Morze Bałtyckie–Adriatyk (nr 201, 273, 351 i 401).

[33] Uchwała Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. nr 5/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.

W trakcie realizacji inwestycji poprawiających kolejowy dostęp do portów PKP PLK S.A. napotykała na trudności związane m.in. z nieuregulowanym stanem prawnym gruntów i roszczeniami właścicieli nieruchomości. Wyboru wykonawców, poza jednym wyjątkiem, dokonywano przestrzegając przepisów upzp i procedur obowiązujących w PKP PLK S.A. W umowach zawartych z wykonawcami należycie zabezpieczono interesy zamawiającego. Umowy te zawierano i realizowano w oparciu o warunki kontraktowe FIDIC[34].

Niska moc przerobowa wykonawcy jednej z ww. 10 inwestycji skutkowała opóźnieniami w jej realizacji. PKP PLK S.A. skorzystała w tym przypadku z zapisów zawartej z wykonawcą umowy i rozwiązała ją.

Stwierdzone przez NIK przypadki nieprecyzyjnych albo błędnych zapisów w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz dopuszczenia do rozpoczęcia robót budowlanych przed akceptacją projektu wykonawczego, nie wpłynęły wprawdzie negatywnie na osiągnięcie założonych celów, jednakże nie sprzyjały zapewnieniu optymalnego przebiegu podejmowanych działań.

W wyniku przeprowadzenia zakończonych dotychczas inwestycji poprawiających kolejowy dostęp do portów osiągnięto zakładane parametry budowanych i modernizowanych obiektów i linii kolejowych.

Zdjęcia nr 5 i 6
Inwestycja „Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa)". Po lewej: mosty kolejowe przez rzekę Motławę w km 8,018, po prawej: wyjazd ze stacji Kanał Kaszubski w stronę Pruszcza Gdańskiego

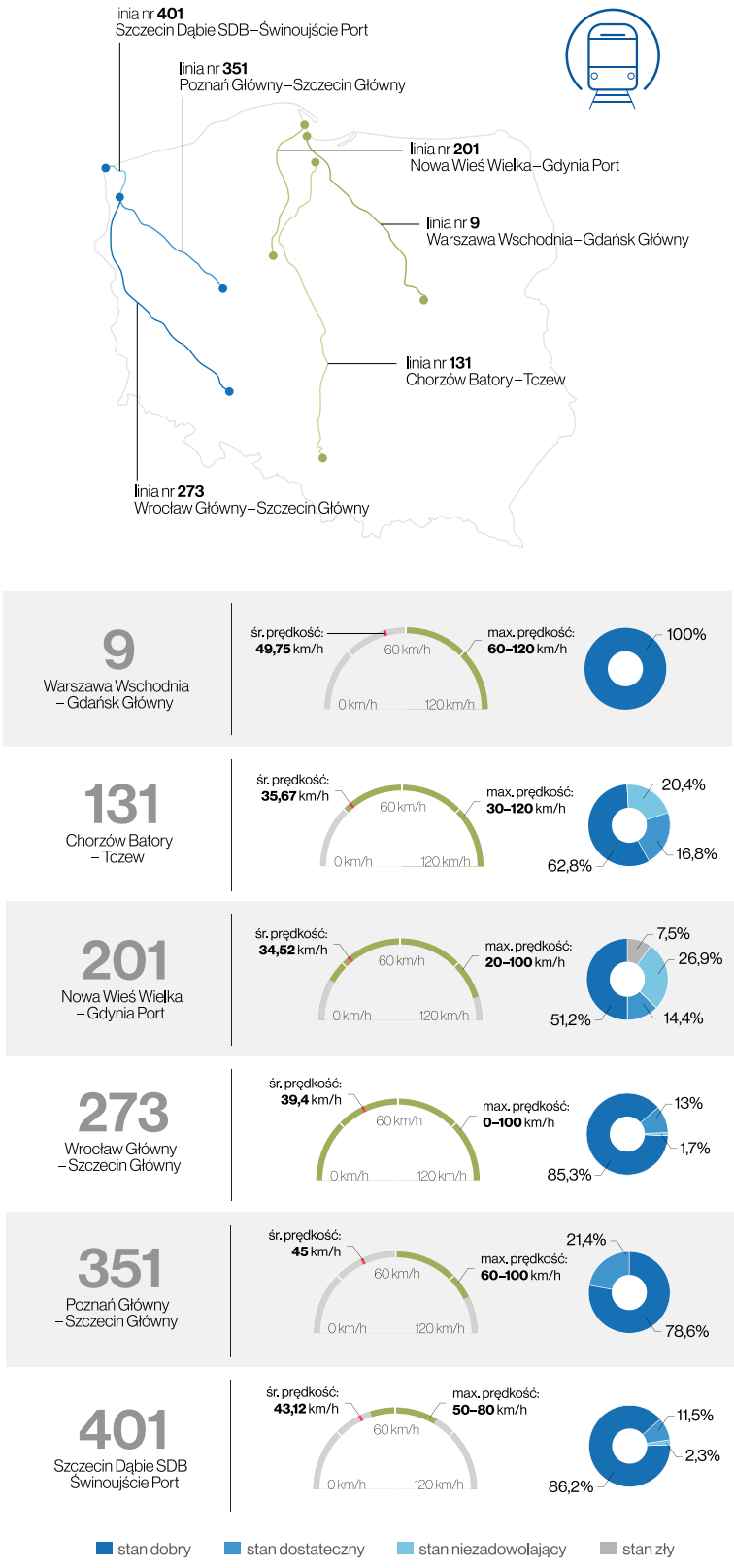
*Źródło: PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny.*

Niektóre działania PKP PLK S.A. były powolne, co przekładało się na terminy realizacji inwestycji. Przykładowo, dokumentacja przedprojektowa trzech inwestycji, tj. „Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu", „Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni" oraz „Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do portu Gdańsk", została ukończona w 2015 r. Jednak jeszcze prawie dwa lata po ich przygotowaniu trwały działania związane z uzyskaniem finansowania tych inwestycji i przygotowaniem postępowań przetargowych. Według stanu na 30 września 2017 r. w przypadku każdej z ww. trzech inwestycji podpisano umowę na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego z terminem realizacji do 2020 r. Realizację prac budowlanych w ramach powyższych inwestycji zaplanowano na lata 2019–2020.

[34] Federation Internationale des Ingenieurs-Conseils.

Infografika nr 3

Główne kolejowe linie dostępowe do portów morskich oraz ich stan techniczny, dopuszczalne prędkości maksymalne i prędkości handlowe na tych liniach

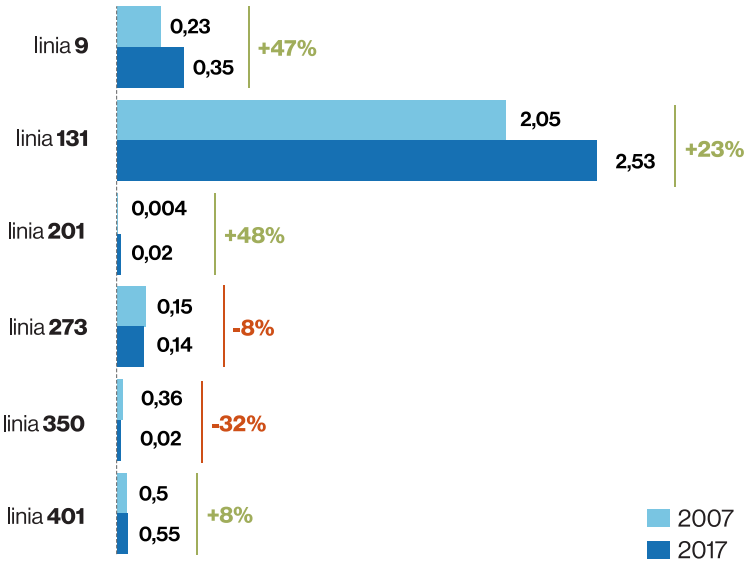



*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PKP PLK S.A.*

Spośród sześciu linii dojazdowych do portów morskich największe obciążenie ruchem towarowym[35] w latach 2014–2017 (I półrocze) było na:

– linii nr 9 na odcinku Pszczółki–Pruszcz Gdański: od 83,5 szt. w 2014 r. do 92,1 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 49,8 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 161 szt. w I półroczu 2017 r.;
– linii nr 131 na odcinku Nakło Śląskie–Tarnowskie Góry: od 126,1 szt. w 2014 r. do 133,7 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 65,5 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 83,7 szt. w I półroczu 2017 r., a na odcinku Maksymilianowo–Laskowice Pomorskie od 123,4 szt. w 2014 r. do 112,6 szt. w 2016 r., a w I półroczu 2017 r. – 60 szt. Obciążenie pociągami ogółem na tym odcinku to 111 szt. w I półroczu 2017 r.

Wykres nr 4
Kształtowanie się pracy eksploatacyjnej (w mld bruttotonokilometrów) na ww. sześciu liniach dostępowych do portów w latach 2007 i 2017 w oparciu o dane ostatniego odcinka dojazdowego do stacji portowych




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych PKP PLK S.A.*

Według informacji uzyskanych przez NIK z PKP Cargo S.A. oraz ze Związku Niezależnych Przewoźników Kolejowych, występujące bariery i trudności w dostępie do portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej, to m.in. stan infrastruktury na stacjach portowych, a także skala zamknięć torowych i objazdów oraz punktowe i liniowe ograniczenia na wybranych liniach kolejowych.

W okresie objętym kontrolą na stacjach obsługujących porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, zwiększyła się liczba torów wyłączonych z użytkowania. W kolejnych latach z okresu 2014–2017 spośród 324 torów stacyjnych na tych stacjach, wyłączonych z użytkowania było odpowiednio 74, 74, 77 i 78 torów. Głównym powodem wyłączania torów z eksploatacji był zły stan podkładów drewnianych, a także niedostatek środków finansowych przewidzianych na bieżące utrzymanie. Ograniczanie liczby torów

[35] Przeciętna dobowa liczba pociągów towarowych na sieci zarządzanej przez PKP PLK S.A.

stacyjnych powodowało problemy, na które zwracali uwagę ww. przewoźnicy kolejowi, którzy wskazywali m.in.:

– na brak torów odstawczych, gdyż część torów nie mogła być wykorzystywana do bieżącej obsługi ze względu na ich stan lub zajętość przez stojący na nich stary, nieczynny tabor wagonowy. W konsekwencji wagony po rozładunku na nabrzeżu blokowały je ponieważ nie było ich gdzie odstawić;
– na zbyt mało torów zelektryfikowanych na stacjach, co skutecznie spowalniało wystawianie składów z bocznic, ze względu na brak miejsca na tych torach.

Przewoźnicy kolejowi wskazywali też, że ograniczenia w przepustowości stacji wynikają również z faktu, że na części posterunków odjazdowe tory z trakcją były również torami przyjęciowymi.

**Działania na rzecz dostępu wodnego**

W latach 2014–2017 urzędy morskie realizowały 19 projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście. Trzy z tych projektów były finansowane wyłącznie z budżetu państwa, z tego dwa zakończono, a w przypadku trzeciego (będącego w trakcie realizacji) przebiegał on zgodnie z przyjętym harmonogramem, a w wyniku zrealizowanych dotychczas etapów osiągnięto zakładane cele.

We wszystkich dziesięciu projektach realizowanych w ramach POIiŚ 2007–2013 osiągnięto zakładane główne cele, mimo występujących przesunięć terminów wykonania prac. Pięć z tych projektów obejmowało prace inżynieryjno-budowlane[36], natomiast zakres pięciu pozostałych obejmował prace przygotowawcze do właściwych inwestycji inżynieryjno-budowlanych, których wykonanie zaplanowano w ramach następnej perspektywy finansowej – POIiŚ na lata 2014–2020.

Spośród zaplanowanych w DI dziewięciu projektów dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) do realizacji w ramach POIiŚ 2014–2020 zakwalifikowanych zostało sześć. Trzy projekty nie zostały zakwalifikowane ze względu na limity finansowe POIŚ i wobec ich odległej pozycji na punktowej liście projektów w DI. Ponieważ nie zapewniono innego finansowania tych trzech projektów[37], dlatego w ogóle nie rozpoczęto ich realizacji.

We wszystkich sześciu realizowanych inwestycjach wystąpiły opóźnienia w terminach realizacji większości etapów określonych w DI jako kamienie milowe. Przy czym w przypadku dwóch inwestycji[38] terminy realiza-

[36] Inwestycje obejmujące prace inżynieryjno-budowlane zrealizowane w ramach POIiŚ na lata 2007–2013: Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia, Modernizacja infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie – oznakowanie nawigacyjne, Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II – przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie, Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) etap I oraz etap II.

[37] „Budowa systemu GMDSS administracji morskie", „Gdańsk Port Północny – budowa portu schronienia dla statków znajdujących się w niebezpieczeństwie i zagrażających katastrofą ekologiczną wraz z infrastrukturą falochronu osłonowego oraz zaporą przeciwrozlewową", „Przebudowa wejścia południowego do portu w Gdyni".

[38] Dotyczy projektów pn. „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) Etap III" i „Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation".

cji poszczególnych ich etapów były opóźnione w stosunku do DI dokładnie o taki okres, o jaki różnił się w stosunku do DI planowany termin zakończenia inwestycji określony w powstałym później niż DI *Wykazie Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego* POIŚ na lata 2014–2020 (dalej WPZ).

W pozostałych czterech przypadkach wystąpiły opóźnienia również względem terminów określonych w WPZ. Przykładowo:

– w przypadku inwestycji pn. *Modernizacja układu falochronów osłonowych Portu Północnego* w WPZ przewidziano jej zakończenie o jeden kwartał wcześniej (III kw. 2020 r.) niż w DI. Tymczasem ogłoszenie przetargu na roboty budowlane było opóźnione względem DI o rok i jeden kwartał, a uzyskanie decyzji środowiskowej o trzy kwartały,
– w przypadku inwestycji pn. *Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego* w WPZ przewidziano jej zakończenie o jeden rok i trzy kwartały wcześniej (I kw. 2019 r.) niż w DI. Jednak nawet względem DI ogłoszenie przetargu na roboty budowlane było opóźnione o rok i jeden kwartał, a uzyskanie decyzji środowiskowej o jeden rok.

W przypadku trzech inwestycji dotyczących infrastruktury dostępowej do portu w Gdańsku głównym powodem opóźnień w ogłaszaniu przetargów na roboty budowlane były niedobory kadrowe w Wydziale Techniczno-Inwestycyjnym w UMG. Zmniejszanie się liczby pracowników zatrudnionych na specjalistycznych stanowiskach wymagających wiedzy technicznej było konsekwencją niskich zarobków, co stanowiło od 2008 r. przedmiot sporu pomiędzy UMG i związkami zawodowymi w nim działającymi. Za prowadzenie polityki płacowo-kadrowej odpowiadał Dyrektor UMG, który informował w latach 2014–2017 ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o pogarszającej się z roku na rok sytuacji płacowej i wzrastającym zagrożeniu dla realizacji zadań statutowych UMG. Dyrektor wskazywał także, że rozwiązanie tego sporu oraz odpowiednie zwiększenie wynagrodzenia pracowników wykracza poza jego możliwości prowadzenia polityki płacowo-kadrowej. W latach 2015–2017 minister informował Dyrektora UMG oraz stronę związkową o perspektywie wzrostu wynagrodzeń związanej ze zniesieniem procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetu i o planach wzrostu wynagrodzeń w kolejnych latach. Organizował także w tej sprawie spotkania uzgodnieniowe. Środki na wynagrodzenia w zwiększonej wysokości zostały przekazane UMG w latach 2016 i 2017, jednak w ocenie strony związkowej ich wielkość nie wypełniła postulatów płacowych. W dniu 3 sierpnia 2017 r. Dyrektor UMG poinformował ministra o dalszych odejściach specjalistycznych pracowników, przedstawiając statystykę bezskutecznych postępowań rekrutacyjnych (29). Do projektu ustawy budżetowej na 2018 r. złożone zostały propozycje kolejnych podwyżek wynagrodzeń w UMG.

Przy realizacji inwestycji wyboru wykonawców zamówień dokonywano na ogół w trybach określonych w przepisach upzp oraz zgodnie z postanowieniami obowiązujących w urzędach morskich procedur wewnętrznych.

W powyższym zakresie wystąpiły jednak nieprawidłowości w UMG:

1. W ramach projektu „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym – prace przygotowawcze" wyboru wykonawców badań geotechnicznych[39] i dokumentacji projektowej[40] dokonano w dwóch odrębnych zamówieniach, z naruszeniem art. 32 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych[41], zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości.

   Doszło do tego w wyniku zaniżenia wartości zamówienia na wykonanie badań geotechnicznych (oszacowano ją z naruszeniem § 5 ust. 4 pkt 4 Procedury[42], stanowiącej załącznik do Zarządzenia wewnętrznego nr 26[43], oraz niezgodnie z art. 32 ust. 1 upzp, tj. bez należytej staranności, gdyż ustalono ją w dniu 18 września 2014 r. w oparciu o umowę z 15 stycznia 2014 r.[44] i nie wzięto pod uwagę zmian wartości spowodowanych upływem czasu), a oszacowanie wartości wykonania badań w kwocie już tylko o 1,2% wyższej od ustalonej spowodowałoby, iż łączna szacunkowa wartość netto wykonania badań i dokumentacji przekraczałaby równowartość kwoty 30 000 euro oraz w wyniku sztucznego podziału zamówienia usług dotyczących wykonania badań geotechnicznych i dokumentacji projektowej, na dwa odrębne zamówienia, mimo ich podobieństwa funkcjonalnego (zamówienia miały to samo przeznaczenie i tworzyły funkcjonalną całość), a także ich tożsamości czasowej i podmiotowej (zamówienia były udzielenie w tym samym czasie i istniała możliwość ich wykonania przez jednego wykonawcę). Gdy zamówienia mają to samo przeznaczenie i istnieje możliwość ich uzyskania u jednego wykonawcy mamy do czynienia z jednym zamówieniem.
2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia na aktualizację projektu toru podejściowego do Portu Północnego w Gdańsku wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego[45] zaproszenie do złożenia oferty skierowano tylko do jednego wykonawcy, mimo, że nie została spełniona przesłanka do takiego działania, określona w pkt III.2.5 lit. c Zarządzenia wewnętrznego Nr 19[46], tj. nie wskazano obiektywnej przyczyny, która uzasadniałaby, że tylko jeden wykonawca może zrealizować zamówienie.

[39] Badania geotechniczne w rejonie falochronu wyspowego wschodniego w Porcie Północnym w Gdańsku w związku z koniecznością zaprojektowania narzutu rozpraszania falowania.

[40] Dotyczącej ochronnego narzutu rozpraszającego falę przed istniejącym falochronem wyspowym pionowościennym.

[41] W brzmieniu obowiązującym do dnia 27 lipca 2016 r.

[42] Procedura zawierania umów dla zadań objętych projektami realizowanymi przez Urząd Morski w Gdyni w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013

[43] Zarządzenie wewnętrzne nr 26 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury zawierania umów dla zadań objętych projektami realizowanymi przez Urząd Morski w Gdyni, zmienione Zarządzeniem wewnętrznym nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 24 kwietnia 2014 r. zmieniającym zarządzenie wewnętrzne w sprawie wprowadzenia procedury zawierania umów dla zadań objętych projektami realizowanymi przez Urząd Morski w Gdyni.

[44] Umowa Nr TI.1-BO-3800/78/92/1/14.

[45] Prowadzonym na podstawie wniosku nr TI1-BO-381/24/29/78A/150/15 z 25 sierpnia 2015 r. Szacunkowa wartość zamówienia 56,4 tys. zł netto, wartość udzielonego zamówienia 72,6 tys. zł brutto.

[46] Zarządzenie Wewnętrzne Nr 19 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 26 maja 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 000 euro.

W przypadku ww. zamówienia nie zaszły również przesłanki udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki, o których mowa w pkt III.2.5 lit. c tiret drugi tego Zarządzenia.

Urzędy morskie nie zapewniły wystarczającego nadzoru nad realizacją umów dotyczących poprawy dostępu do portów morskich:

1. Zapisami zawartych umów wykonawcy byli zobowiązani do informowania UMG na piśmie o niebezpieczeństwie wystąpienia opóźnienia w terminowej realizacji poszczególnych części zamówienia (terminy określone były w harmonogramach stanowiących załączniki do tych umów), a także o wymiarze spodziewanego opóźnienia i jego przyczynach. Jednak, mimo że wykonawcy pięciu umów[47] nie przedkładali wymaganych części dokumentacji w terminach ustalonych w harmonogramach, UMG nie egzekwował od Wykonawców ww. informacji. Tymczasem spośród wykonawców tych pięciu umów:
   - czterech niektóre części zamówienia przedłożyło z opóźnieniem od 12 dni do ponad trzech miesięcy i nie złożyło żadnej informacji o niebezpieczeństwie wystąpienia tych opóźnień,
   - trzech przekazało informację po upływie od trzech dni do ponad dwóch miesięcy po upływie terminu na przedłożenie UMG niektórych części przedmiotu umowy.
2. Wykonawca inwestycji „Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia na odcinku km 00.000–00.800 oraz toru wodnego Świnoujście–Szczecin na odcinku 00.000–03.100”[48] wbrew zapisom umowy zawartej z UMS, nie aktualizował harmonogramu rzeczowo-finansowego dotyczącego wykonywanych robót czerpalnych, a UMS nie egzekwował od wykonawcy realizacji tego wymogu. Zgodnie z § 4 ust. 2 umowy[49], harmonogram powinien być uaktualniany przez wykonawcę co miesiąc lub każdorazowo, jeżeli zajdzie potrzeba aktualizacji i dostarczany zamawiającemu do zatwierdzenia.

   Nieaktualizowanie harmonogramów rzeczowo-finansowych uniemożliwiło UMS weryfikację terminowości realizacji prac czerpalnych na poszczególnych odcinkach, a ponadto pozbawiało UMS instrumentu oddziaływania na wykonawcę, tj. możliwości naliczania kar umownych za zwłokę, które jak ustalono w umowie można było naliczyć za nieterminowe rozpoczęcie lub zakończenie robót na wyznaczonym do pogłębiania odcinku toru wodnego.

Wystąpiły również przypadki nieobciążenia wykonawców karami umownymi przez UMS. Dotyczyło to:

1. Wykonawcy inwestycji „Przebudowa podejściowego TW i TWŚ-S”.

   UMS zadowolił się wykonaniem robót poprawkowych przez wykonawcę. Jednak na wykonanie tych prac wykonawca potrzebował dodatkowych siedmiu dni i za te dni zwłoki w wykonaniu przedmiotu umowy zgodnie

[47] § 6 ust. 1 umowy: nr TI.1-BO-3800/78/92/1/14, nr TI-1-AS-3800-69-568/13, nr TI1.IG-3800-1/9/74/600/14, nr TI.1-BO-3800/78/110/14/14 i § 7 ust. 1 umowy nr TI.1.BO 3800/78/145/43/14.

[48] Dalej: „Przebudowa podejściowego TW i TWŚ-S”.

[49] Nr PO-II-370/ZZP-3/12/16 z dnia 15 czerwca 2016 r.

z warunkami umowy kara umowna wynosiła 18 715,62 zł. Nieustalenie tych należności stanowiło naruszenie przepisów art. 42 ust. 5 ufp.

Ponadto UMS nie obciążył tego wykonawcy kosztami ponownego sondażu wykonanego po wykonaniu przez niego robót poprawkowych, mimo takiego zapisu zawartego w umowie z wykonawcą. Dopiero w toku kontroli NIK obciążono wykonawcę kosztami z tego tytułu, tj. kwotą 6860 zł. Wykonawca wpłacił ww. kwotę jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK.

Zdjęcie nr 7
Wejście do Portu w Świnoujściu, po lewej Port zewnętrzny

*Źródło: Urząd Morski w Szczecinie.*

2. Wykonawcy dwóch umów dotyczących:
   a) przygotowania opracowań pomocniczych
   b) programu funkcjonalno-użytkowego dla inwestycji „Przebudowa podejściowego TW i TWŚ-S".

   W obu przypadkach wykonawca dostarczył wymagane dokumenty z opóźnieniem. W przypadku opracowań pomocniczych łączne opóźnienie wyniosło 147 dni, a w przypadku programu funkcjonalno-użytkowego – 32 dni. Za powyższe opóźnienia zgodnie z warunkami tych umów kary umowne wynosiły odpowiednio: a) 468 636 zł i b) 21 254,40 zł. Nieustalenie ww. należności przez UMS stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ufp.

UMS nieprawidłowo ewidencjonował wydatki bezpośrednio związane z realizacją inwestycji poprawiających dostęp do portów na koncie 402 – usługi obce, zamiast na koncie 080 – środki trwałe w budowie (inwestycje). Dotyczyło to inwestycji:

1. „Modernizacja infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie – oznakowanie nawigacyjne" i wydatków poniesionych w kwocie 55 755,90 zł na opracowanie Studium wykonalności, przygotowanie dokumentów aplikacyjnych i wniosku o dofinansowanie;

opracowanie Raportu Środowiskowego wraz z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla realizowanego projektu, kompleksową obsługę prawną etapu przygotowania inwestycji.

2. „Przebudowa podejściowego TW i TWŚ-S" i wydatków poniesionych w kwocie 405 446,13 zł na wykonanie analizy nawigacyjnej wraz z modelem toru, wykonanie analizy wpływu przebudowy toru na stateczność budowli hydrotechnicznych, uzyskanie pozwolenia na budowę wraz z wykonaniem wszelkich badań, opracowań i czynności niezbędnych do uzyskania wymaganych prawem uzgodnień i decyzji administracyjnych oraz sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia usuwania do morza urobku z pogłębiania dna na środowisko morskie; uaktualnienie kosztorysu inwestorskiego.

Zdjęcie nr 8
Wyjście z Kanału Piastowskiego na Zalew Szczeciński

*Źródło: Urząd Morski w Szczecinie.*

Takie ewidencjowanie kosztów dotyczących dokumentacji przygotowawczej inwestycji było niezgodne z przepisami art. 28 ust. 8 uor, które stanowią, że cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, a stosownie do wymogu art. 24 ust. 1 uor, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i bieżąco. Nieprawidłowa klasyfikacja oraz ewidencja zdarzeń gospodarczych bezpośrednio związanych z realizowanymi inwestycjami skutkowała zaniżeniem wartości bilansowej aktywów UMS na łączną kwotę 461,2 tys. zł i w konsekwencji zaniżeniem wyniku finansowego za 2016 r.

W trakcie trwania kontroli NIK obie ww. kwoty zostały przeksięgowane na konto 011 – środki trwałe[50].

[50] Obie inwestycje były już zakończone.

Podobny błąd popełnił w 2015 r. UMG, który wydatki, w łącznej kwocie 66,7 tys. zł, poniesione na wykonanie aktualizacji projektu toru podejściowego do Portu Północnego w Gdańsku (55,4 tys. zł) oraz na konsultacje i doradztwo w kwestiach środowiskowych dotyczące projektu „Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego" (12,3 tys. zł) zaklasyfikował w § 4270 – Zakup usług remontowych, zamiast w § 6050 – Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, co było niezgodne z przepisami załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[51].

W konsekwencji niewłaściwej klasyfikacji ww. wydatków:

- w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2015 r. wydatki w rozdziale 60043: zawyżono o kwotę 67,7 tys. zł w § 4270 i zaniżono o tę kwotę w § 6050,
- nie wykazano w Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji za styczeń-październik 2015 r. wydatków w kwocie 12,3 tys. zł oraz w Informacji tej za styczeń–grudzień 2015 r. i w Informacji z wykonania planu inwestycji realizowanych z udziałem środków budżetu państwa za IV kwartał 2015 r. wszystkich ww. wydatków – w łącznej kwocie 67,7 tys. zł,
- nie zaliczono tych wydatków do nakładów inwestycyjnych (konto 080 – środki trwałe w budowie), niezgodnie z art. 28 ust. 8 uor.

**Działania na rzecz utrzymania torów wodnych do portów**

Na torach podejściowych do Gdańska Nowego Portu i do Portu Północnego występowały spłycenia przy krawędziach tych torów i obrotnicy, a na torze podejściowym do Portu Gdynia spłycenia miały incydentalny charakter. Były to spłycenia niestanowiące przeszkody w żegludze i nie miały wpływu na jej bezpieczeństwo.

Parametry torów wodnych zapewniających dostęp do portów w Świnoujściu i w Szczecinie nie spełniały w pełni wymagań określonych w przepisach[52]. Dotyczyło to w szczególności TWŚ-S, którego długość wynosi 67,35 km[53]. Wymagane parametry tego toru (szerokość i głębokość) określone zostały w rozporządzeniu ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[54] stanowi, że budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów[55] są finan-

[51] Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

[52] W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 733), a wcześniej – do dnia 10 czerwca 2015 r. – rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1017, ze zm.).

[53] Przebiega przez Świnę, Kanał Mieliński, Kanał Piastowski, Zalew Szczeciński i końcowy odcinek Odry.

[54] Dz. U. z 2017 r. poz. 1933.

[55] W tym również Tor wodny Świnoujście–Szczecin.

sowane ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej.

Z uwagi na transport osadów przez wodę i zachodzące procesy sedymentologiczne w obrębie toru wodnego dochodzi corocznie do odkładania się materiału fluwialnego na dnie, co prowadzi do jego spłycenia. W celu utrzymania parametrów toru zgodnych z rozporządzeniem w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, UMS zlecał wykonanie prac pogłębiarsko-refulacyjnych. Przed rozpoczęciem prac dyrektor UMS zlecał wiosenne pomiary batymetryczne, a następnie zgłaszał do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej wyniki pomiaru ilości osadów zalegających na dnie toru i prognozowany koszt ich usunięcia: w 2014 r. 1 000 403 $m^3$ i 39 mln zł, w 2015 r. 1 093 781 $m^3$ i 38 mln zł, w 2016 r. 999 042 $m^3$ i 37 mln zł; w 2017 r. 708 615 $m^3$ i 26 mln zł. Następnie, w toku uzgodnień materiałów do projektu ustawy budżetowej, dyrektor UMS zgłaszał do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej planowaną wielkość środków na wydatki bieżące UMS (w tym prace pogłębiarskie) oraz wskazywał braki środków koniecznych do utrzymania parametrów torów wodnych wynikających z obowiązujących przepisów (w szczególności TWŚ-S). Po wewnętrznych uzgodnieniach materiału do projektu ustawy budżetowej, minister właściwy ds. gospodarki morskiej przekazywał zapotrzebowanie na środki do ministra właściwego ds. finansów, podając uzasadnienie wnioskowania o dodatkowe środki na utrzymanie TWŚ-S. Minister Finansów informował ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o przyznanych kwotach. Z uwagi na coroczne otrzymywanie mniejszych kwot niż wymagane, dyrektor UMS wnioskował do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w trakcie roku budżetowego 2014, 2016 i 2017 o przekazanie dodatkowych środków na kontynuację prac pogłębiarsko-refulacyjnych.

Minister właściwy ds. gospodarki morskiej zapewniał w kolejnych latach budżetowych następujące środki na utrzymanie TWŚ-S, względem kwot wnioskowanych przez UMS:

2014 – ogólna kwota wnioskowana przez UMS[56]: 8,6 mln zł, ponadto kwota na przywrócenie parametrów toru 15 mln zł, kwota przyznana[57] 3 mln zł. Kwoty wnioskowane przez UMS w trakcie roku budżetowego: 12,8 mln zł na prace czerpalne i 32 mln zł na przywrócenie parametrów i utrzymanie toru; nie przyznano żadnych środków;

2015 – kwota wnioskowana przez UMS 12 mln zł na utrzymanie toru, kwota przyznana[58] 8 mln zł;

[56] Na wydatki bieżące – zakup pozostałych usług (w tym roboty czerpalne).

[57] Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie zgłaszał do ministra finansów potrzeby zapewnienia dodatkowych środków na prace czerpalno-refulacyjne (na etapie sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. dokonał zmniejszenia kwoty ogólnej w cz. 21 – Gospodarka morska z 392 191 tys. zł do kwoty 378 656 tys. zł, przenosząc różnicę na inne części budżetowe będące w jego dyspozycji).

[58] Z wydatków bieżących UMS przeznaczono dodatkowo 3 mln zł.

2016 – kwota wnioskowana przez UMS 12 mln zł[59] na utrzymanie toru, ponadto: 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na projekt inwestycyjny przebudowy TWŚ-S i toru podejściowego do Świnoujścia[60], kwoty przyznane[61] 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na projekt inwestycyjny. Kwoty wnioskowane przez UMS w trakcie roku budżetowego[62] 10 mln zł na utrzymanie toru, kwoty przyznane[63] 6 mln zł oraz 1,65 mln zł;

2017 – kwota wnioskowana przez UMS[64] 24 mln zł, kwota otrzymana[65] 8,8 mln zł z wydatków bieżących UMS. Kwota ponownie wnioskowana przez UMS 24,2 mln zł w związku z projektowanym programem wieloletnim pn. „Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018–2028", nie przyznano środków (minister ds. gospodarki morskiej skierował 10 wniosków o przyznanie wskazanej kwoty, działania te były jednak nieskuteczne). Kwota dwukrotnie wnioskowana przez UMS w trakcie roku budżetowego 8,5 mln zł na prace pogłębiarskie, nie otrzymano żadnych środków[66].

Dodatkowo, w latach 2014–2017 dyrektor UMS przeznaczał na prace czerpalne oszczędności powstające w wydatkach bieżących UMS w wysokości od 0,22 do 1,68 mln zł.

Kwoty przekazywane w latach 2014–2017 UMS na utrzymanie TWŚ-S pozwoliły na realizację jedynie części prac pogłębiarsko-refulacyjnych koniecznych do spełnienia wymogów przepisów określających parametry tego toru.

59 UMS pierwotnie wskazywał kwotę 15,4 mln zł.

60 Projekt pn. „Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia na odcinku km 00.000–00.800 oraz toru wodnego Świnoujście–Szczecin na odcinku km 00.000–03.100" sfinansowany z cz. 21 budżetu państwa.

61 Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wnioskował do ministra finansów o 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na realizację projektu inwestycyjnego oraz 19,5 mln zł na prace refulacyjno-czerpalne ogółem. Minister finansów przyznał UMS 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO (utworzono w tym celu rezerwę celową poz. 79) oraz 15,1 mln zł na realizację projektu inwestycyjnego. Z wydatków bieżących UMS przeznaczono 8 mln zł.

62 UMS wskazał także koszt przywrócenia parametrów toru: 19,5 mln zł.

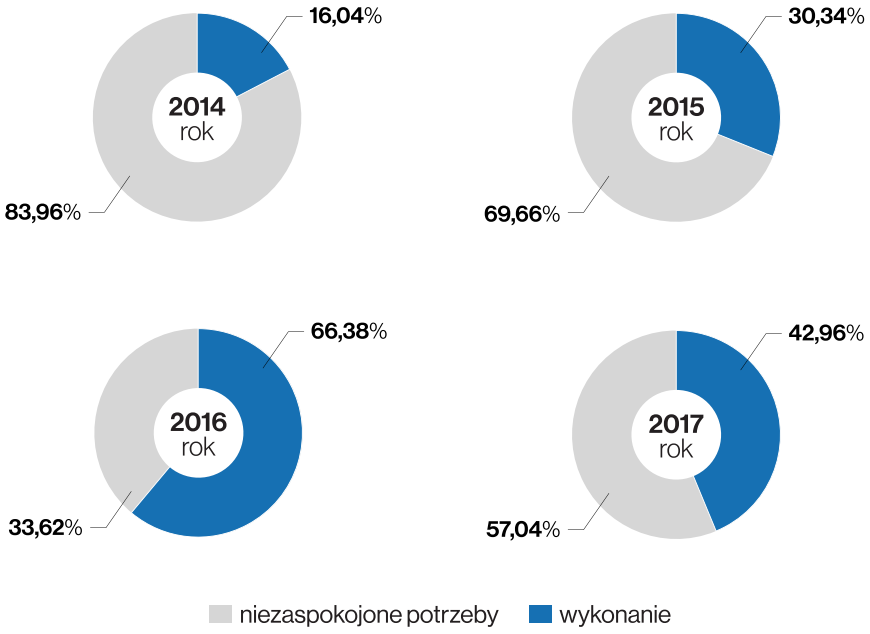
63 UMS otrzymał 6 mln zł z rezerwy ogólnej budżetu państwa decyzją Rady Ministrów i 1,65 mln zł z oszczędności w projekcie inwestycyjnym z przeznaczeniem na prace pogłębiarskie.

64 Alternatywnie UMS poinformował, że w sytuacji gdy wykona jeszcze w 2016 r. prace pogłębiarskie otrzymując na ten cel 10 mln zł, wówczas w 2017 r. wystarczającą będzie kwota 18 mln zł na utrzymanie toru.

65 Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wnioskował do ministra finansów o kwotę 16,9 mln zł na pogłębienie torów wodnych i torów podejściowych oraz kwotę 24,2 mln zł na uruchomienie programu wieloletniego pn. Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018–2028. Minister Finansów nie przyznał środków.

66 UMS nie uzyskał akceptacji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

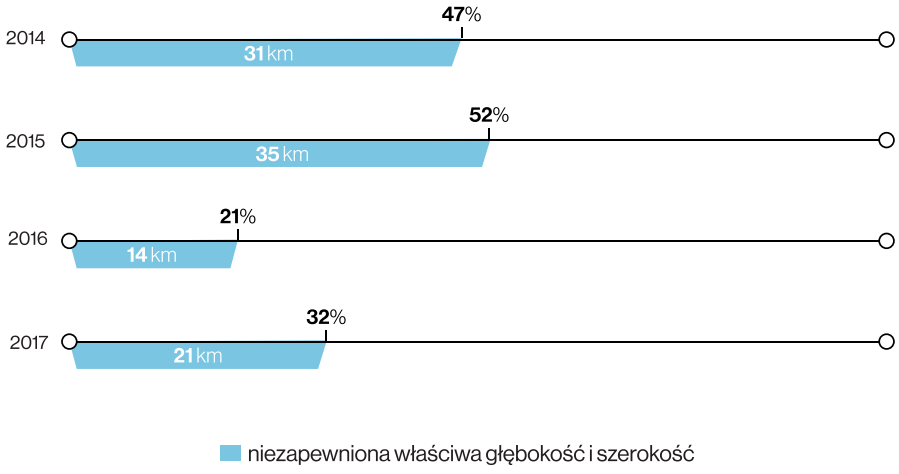
Infografika nr 5
Stopień zaspokojenia potrzeb w zakresie utrzymania wymaganych przepisami parametrów TWŚ-S w każdym roku z okresu 2014–2017




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UMS.*

Zgodnie z danymi batymetrycznymi w okresie 2014–2017 na TWŚ-S o łącznej długości 67,35 km nie zapewniono właściwej głębokości i szerokości określonych w rozporządzeniu ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na znacznych odcinkach toru.

Schemat nr 2
Łączna długość odcinków TWŚ-S (jego całkowita długość 67,35 km), na których w poszczególnych latach z okresu 2014–2017 nie zapewniono głębokości i szerokości ustalonych w rozporządzeniu ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych UMS.*

UMS uwzględniając rzeczywiste parametry TWŚ-S ze względów bezpieczeństwa wprowadzał na tym torze ograniczenia w żegludze statków:

1. Kapitanat Portu Szczecin, głównie w związku z wypłyceniami na krawędziach TWŚ-S, wprowadził następujące ograniczenia w żegludze:
   a. na odcinku od II do IV Bramy Torowej (km 23,05–36,65) dla statków o zanurzeniu powyżej 8,50 m wprowadzono ruch jednokierunkowy, statki te winny poruszać się środkiem toru wodnego – obowiązujące w całym kontrolowanym okresie;
   b. wypłycenia na torze wodnym przy ujściu rzeki Świętej (km 62,05), w związku tymi wypłyceniami statki o zanurzeniu ponad 8 m powinny płynąć zachodnią częścią toru wodnego – obowiązujące w całym kontrolowanym okresie;
   c. tor wodny km 34–36 (wysokość kotwicowiska Chełminek do Chełminek S) obsypywanie się skarpy toru wodnego. W związku z powyższym statki ponadgabarytowe i o zanurzeniu 8 m i większym winny ograniczyć prędkość do 8 węzłów oraz obowiązywał je jeden kierunek ruchu – obowiązujące od 13 marca 2015 r. i aktualne do czasu zakończenia kontroli.
2. Kapitanat Portu Świnoujście w związku z ograniczeniami warunków nawigacyjnych na TWŚ-S na odcinku km 0.30–1.15 i dalej na południe, czasowo – dla stanu wody w porcie równego 500, dopuszczalne zanurzenie statków mogących wchodzić do portu Świnoujście ograniczył do 13,0 m dla wody słodkiej. Dla stanów wody w porcie powyżej 500 warunkiem wejścia statku o maksymalnych parametrach do portu Świnoujście było zachowanie zapasu wody pod stępką nie mniejszego niż 1,1 m na torach podejściowych i akwenach manewrowych – obowiązujące od 4 marca 2015 r. i aktualne do czasu zakończenia kontroli.

W badanym okresie UMS udzielił 13 zamówień na łączną kwotę 55,3 mln zł na bieżące utrzymanie torów wodnych, w tym pięć w trybie przetargu nieograniczonego i osiem w trybie z wolnej ręki. Zamówień tych udzielano zgodnie z zasadami i w trybie określonym przepisami upzp, a także procedurami wewnętrznymi UMS. W umowach z wykonawcami dostatecznie zabezpieczono interesy UMS. Kwoty wydatkowane przez UMS na prace czerpalne były zgodne ze stawkami określonymi w umowach oraz z ilością wybranego i wyrefulowanego urobku.

W 2015 r. UMS stwierdził przypadek nieterminowej realizacji dwóch umów (na roboty podstawowe i uzupełniające), w związku z czym naliczył kary umowne w łącznej kwocie 40 321,76 zł. Kary zostały jednak naliczone w sposób sprzeczny z warunkami określonymi w umowach, przez co zostały zaniżone o 43 024,23 zł, czym naruszono przepisy art. 42 ust. 5 ufp.

Ponadto w 2015 r. w trzech przypadkach UMS nie obciążył wykonawcy prac czerpalnych kosztami przeprowadzenia ponownych sondaży po wykonanych poprawkach, co było niezgodne z warunkami umów zawartych z tymi

wykonawcami. Zgodnie z nimi za wykonanie powyższych sondaży i wg obowiązującego w 2015 r. cennika opłat za usługi UMS wykonawcy powinni zapłacić z tego tytułu łącznie 7615,13 zł.

W ramach realizacji i nadzoru nad pracami pogłębiarskimi UMS zobowiązany był także do spełniania wymogów wynikających z decyzji administracyjnych, takich jak pozwolenia wodnoprawne. Były one związane z poborem wód powierzchniowych niezbędnym do wyrefulowania urobku z prac czerpalnych na pola refulacyjne i wprowadzaniem wód porefulacyjnych z pól refulacyjnych do wód powierzchniowych.

UMS nie dotrzymał warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych odnoszących się do badania wód i gruntu pod kątem ich zanieczyszczeń. I tak:

- w pozwoleniach wodnoprawnych na pobór wód powierzchniowych z Roztoki Odrzańskiej dla wyrefulowania urobku na pole refulacyjne Mańków nałożono na UMS m.in. obowiązek poboru próbek wód do analizy każdorazowo przed planowanym zrzutem wód do odbiornika. Jednak w latach 2014–2017 UMS zlecał wykonanie badania wód tylko raz w roku po zakończeniu prac refulacyjnych;
- w pozwoleniu wodnoprawnym na pobór wód powierzchniowych z Kanału Piastowskiego dla wyrefulowania urobku z prac czerpalnych na pole refulacyjne D nałożono na UMS m.in. obowiązek pobrania i zbadania próbek z dna akwenu (przed przystąpieniem do robót czerpalnych) w celu zbadania, czy grunt nie jest zanieczyszczony. Natomiast w pozwoleniu na pobór wód powierzchniowych z Odry Zachodniej dla wyrefulowania urobku na pole refulacyjne Dębina nałożono na UMS obowiązek m.in. systematycznego monitoringu gruntu czerpanego z toru wodnego pod kątem jego ewentualnych zanieczyszczeń. Tymczasem, mimo że roboty na ww. akwenach prowadzone były w każdym roku objętym kontrolą, to w UMS była praktyka wykonywania badań gruntu pobieranych wyłącznie z TWŚ-S i to tylko okresowo (raz na pięć lat). UMS dysponował jedynie wynikami badań gruntu, które pochodziły z października 2010 r. oraz z października 2015 r. Nadto próbki osadów dennych pochodziły wyłącznie z TWŚ-S, a Odra Zachodnia nie jest jego częścią.

Na bieżące prace utrzymaniowe, remontowe i modernizacyjne pól refulacyjnych UMS wydatkował ogółem w 2014 r. – 396,1 tys. zł, w 2015 r. – 175,7 tys. zł, w 2016 r. – 619,9 tys. zł, w 2017 r. – 685,4 tys. zł (w tym na modernizację obwałowań 470,7 tys. zł). Ponadto UMS w 2014 r. wydatkował 295,2 tys. zł na rozbudowę pola D, a w 2017 r. – 486,6 tys. zł na przedłużenie ostrogi pola D. Pojemność głównych pól refulacyjnych użytkowanych przez UMS według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. i 8 listopada 2017 r. wynosiła odpowiednio: pole Mańków – 656,3 tys./748,9 tys. $m^3$, pole D – 4,5 mln/3,8 mln $m^3$, pole Dębina – 325 tys./247 tys. $m^3$.

Zdjęcie nr 9
Pole refulacyjne D na wyspie Uznam

*Źródło: Urząd Morski w Szczecinie.*

W wyniku przeprowadzonych na zlecenie UMS prac czerpalnych odłożono następujące ilości urobku: 2014 r. – 209, 5 tys. $m^3$[67], w 2015 r. – 411,0 tys. $m^3$, w 2016 r. – 1,2 mln $m^3$[68], w 2017 r. (do 08.11) – 297,6 tys. $m^3$[69].

## 5.3. Działania nadzorcze nad realizacją strategii, programów i zadań

**Działania ministra właściwego do spraw transportu w ramach nadzoru nad realizacją KPK**

Rada Ministrów w uchwale o ustanowieniu KPK ustaliła, że wykonawcą KPK jest spółka PKP PLK S.A., a nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

W KPK wprowadzono zapisy zobowiązujące ministra właściwego do spraw transportu do:

– egzekwowania ustaleń KPK w odniesieniu do jego wykonawcy,
– monitorowania realizacji KPK poprzez stopień osiągania celów wyznaczonych w KPK z wykorzystaniem składanych przez PKP PLK S.A. raportów okresowych i rocznych *Szczegółowego Planu Realizacji* KPK, raportu końcowego z wykonania KPK oraz z wykorzystaniem systemów informatycznych monitorowania wewnętrznego i zewnętrznego (EPM).

Na potrzeby monitorowania realizacji KPK, PKP PLK S.A. przekazała ministrowi właściwemu do spraw transportu szereg raportów i sprawozdań okresowych oraz umożliwiała nieograniczony czasowo dostęp do Enterprise Project Management (EPM) funkcjonującego w PKP PLK S.A

System EPM to narzędzie IT, które pozwala na zintegrowanie harmonogramów cząstkowych projektów w jeden harmonogram bazujący na przygotowanym szablonie. W efekcie uzyskano uszczegółowione, jednolite harmonogramy realizacyjne, które umożliwiają szybkie uzyskiwanie danych niezbęd-

[67] W tym na pole Ostrów Grabowski – 68 616 $m^3$, tzw. małe porty 3002 $m^3$.

[68] W tym: na klapowisko z prac refulacyjnych 224 848 $m^3$; w ramach zadania inwestycyjnego dot. przebudowy podejściowego toru wodnego do Świnoujścia 302 328 $m^3$.

[69] W tym na klapowisko 53 126 $m^3$.

nych do monitorowania wszelkich prac w ramach danego projektu, co pozwala na automatyzację raportowania postępów prac. Dodatkowo powstała tzw. lista kontrolna projektu, która stanowi bazę wiedzy o potencjalnych ryzykach dla nowych projektów. Dla każdego z projektów utworzono tzw. witrynę projektu PDP (Project Detail Pages), pozwalającą na przeglądanie i raportowanie szczegółowych informacji projektowych związanych z procesem inicjowania, planowania i realizacji inwestycji.

Dzięki udostępnieniu tego narzędzia służby ministra właściwego do spraw transportu miały stały bezpośredni dostęp do pełnej informacji na temat realizacji przez PKP PLK S.A. każdego projektu inwestycyjnego. Dawało to lepsze możliwości monitorowania procesów inwestycyjnych i pozwalało na szybkie podejmowanie ewentualnych interwencji.

Poza raportami rocznymi z wykonania *Szczegółowego Planu Realizacji* KPK, PKP PLK S.A. przekazywała ministrowi właściwemu do spraw transportu raporty miesięczne (tabela statusowa, tabela przetargów, raport o poniesionych wydatkach na infrastrukturę kolejową) oraz raporty półroczne. Dodatkowo w ramach sprawowania nadzoru właścicielskiego od Rady Nadzorczej PKP PLK S.A. otrzymywał informacje okresowe (minimum raz na kwartał) na temat postępu w realizacji projektów inwestycyjnych.

Minister właściwy do spraw transportu poprzez wspólną platformę wymiany informacji (wspólny dysk) posiadał również dostęp do raportów okresowych, w tym m.in. miesięcznych z wykonania rzeczowego oraz wykonania nakładów dla głównych projektów ujętych w KPK, w tym projektów dotyczących dostępu do portów morskich. Raporty te zawierały informacje odnośnie stanu realizacji projektów, w tym m.in.: o terminach, kosztach, stanie zaawansowania, zawartych umowach, przetargach dotyczących projektów, szacunkowych opóźnieniach, kluczowych ryzykach oraz planowanych działaniach zaradczych.

W odniesieniu do projektów „kolejowej infrastruktury dostępowej do portów morskich" objętych programami kolejowymi, podejmowane były m. in. następujące działania dyscyplinujące bądź korygujące proces ich realizacji:

– naliczanie kar umownych za opóźnienia w procesie realizacji inwestycji (projekty: *Poprawa infrastruktury kolejowego dostępu do Portu Gdańsk – prace przygotowawcze, Poprawa dostępu kolejowego do portu morskiego w Gdyni – prace przygotowawcze, Projekt poprawy dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa) – prace przygotowawcze*);
– rozdzielenie na dwie części projektu, którego czas realizacji nie pozwalał na jego całościowe wykonanie i rozliczenie w perspektywie finansowej 2007–2013.

  W efekcie pierwsza faza projektu wykonana była i sfinansowana w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, a druga faza w następnej perspektywie. Pozwalało to na pełniejsze wykorzystanie alokacji portowych z perspektywy 2007–2013 – projekt: *Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most + dwutorowa linia kolejowa*);

– Projekt *Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz – Trójmiasto, Etap I i Etap II* (pierwotne lata realizacji 2008–2021, po zmianie okres realizacji dla Etapu I: 2017–2023 oraz dla Etapu II: 2017–2022);
– dostosowanie zakresu projektu do realizacji przewozów pasażerskich, a przede wszystkim znaczącego zwiększenia przepustowości dla umożliwienia przewożenia towarów do portu i z portu w Gdyni i wiążąca się z tym zmiana okresu realizacji (*Prace na alternatywnym ciągu transportowym Bydgoszcz–Trójmiasto, Etap I i Etap II*).

**Działania ministra właściwego do spraw transportu w ramach nadzoru nad realizacją PBDK**

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (dalej Generalny Dyrektor DKiA), do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych (w tym pełnienie funkcji inwestora), i realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych. Nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

W okresie objętym kontrolą nadzór ministra właściwego do spraw transportu nad Generalnym Dyrektorem DKiA w zakresie przygotowania inwestycji odbywał się m.in. poprzez:

– zatwierdzanie programu inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego, jego zmian wraz z uzasadnieniem, zatwierdzanie wartości kosztorysowych wszystkich zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego;
– analizę i ocenę dokumentacji związanej z inwestycjami drogowymi, w tym studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego i Koncepcji Programowej oraz uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającej przy GDDKiA;
– opiniowanie i weryfikowanie pod względem technicznym inwestycji ujętych bądź przewidzianych do uwzględnienia w PBDK w celu wyeliminowania odstępstw od warunków technicznych, w przypadkach braku konieczności ich stosowania, a także w celu przeciwdziałania przypadkom braku możliwości realizacji wymienionych inwestycji z przyczyn techniczno-budowlanych;
– cykliczne sprawozdania z wykonania środków budżetu państwa w układzie zadaniowym i tradycyjnym.

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor DKiA w zakresie prowadzonych inwestycji przesyłał do ministra właściwego do spraw transportu raporty finansowe, raporty rzeczowe, raporty z postępowań przetargowych. Odbywały się także robocze spotkania z udziałem kierownictwa GDDKiA oraz właściwego członka kierownictwa MIiB, mające na celu reagowanie na bieżące problemy.

W ramach nadzoru nad realizacją poszczególnych inwestycji stan faktyczny realizacji inwestycji był ustalany na podstawie sprawozdań jednostek realizujących, tj. Oddziałów GDDKiA. Ponadto w okresie od 13 kwietnia do 12 maja 2017 r. MIiB przeprowadziło kontrolę w GDDKiA, której tematem było „Przygotowanie wybranych inwestycji realizowanych przez GDDKiA i uwzględnionych w PBDK".

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalenia ww. kontroli wykazały m.in., że: nadzór Centrali GDDKiA nad procesami pozyskiwania DŚU[70] i ZRID[71] nie był w pełni skuteczny, a przygotowanie inwestycji do realizacji, które w ramach tego samego zadania prowadził więcej niż jeden oddział GDDKiA, nie zapewniało jednolitego sposobu działania oddziałów. W jej wyniku zalecono prowadzenie procesu inwestycji w sposób umożliwiający wykonanie wszystkich inwestycji ujętych w PBDK, skierowanych do realizacji przez ministra właściwego ds. transportu.

Minister właściwy do spraw transportu w każdym roku przedkładał do wiadomości Radzie Ministrów *„Informację o stanie realizacji PBDK"*[72]. Przedstawiano w nich w formie opisowej zaawansowanie rzeczowe realizacji poszczególnych inwestycji oraz wykonanie finansowe w ramach limitów przyznanych przez Radę Ministrów na realizację PBDK.

**Działania nadzorcze ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej**

Na polecenie ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w okresie objętym kontrolą dyrektorzy urzędów morskich przekazywali mu co dwa miesiące informacje o wydatkach poniesionych przez urzędy morskie na realizację inwestycji finansowanych ze środków unijnych oraz krajowych. Ponadto informacje o wszelkich ewentualnych problemach dotyczących realizacji projektów przekazywane były ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej na Radach Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich, które odbywały się 2–3 razy w roku.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zapewnił sobie również otrzymywanie pisemnych informacji z Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz z Ministerstwa Rozwoju o problemach bądź zagrożeniach występujących przy realizacji inwestycji urzędów morskich współfinansowanych ze środków UE[73]. Poza oceną przebiegu realizacji inwestycji na podstawie ww. okresowych informacji przekazywanych przez dyrektorów urzędów morskich, pracownicy Departamentu Gospodarki Morskiej MGMiŻŚ przeprowadzali wizyty nadzorcze w urzędach morskich. Dwie z nich obejmowały realizację zadań dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich.

Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej od 27 listopada 2015 r. nie posiadał kompetencji w zakresie nadzoru nad planowaniem środków i przygotowaniem inwestycji do realizacji oraz nad realizacją zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne[74] stanowiły, że minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej uzyska kompetencje w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych, przygotowania inwestycji do realizacji oraz realizacji zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych z dniem 1 stycznia 2018 r.

---

70 Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

71 Zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

72 Wg stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego.

73 W okresie objętym kontrolą wpłynęły informacje o problemach dotyczących czterech projektów.

74 Dz. U. poz. 1566, ze zm.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej koordynował i nadzorował realizację *Założeń* – w szczególności przez powołanie Komitetu Sterującego do spraw Inwestycji na Śródlądowych Drogach Wodnych[75] i kierowanie jego pracami. Komitet powołany został na czas przygotowania studiów wykonalności inwestycji na śródlądowych drogach wodnych. W okresie od przyjęcia Założeń (tj. od czerwca 2016 r.) do 30 września 2017 r. odbyły się dwa posiedzenia Komitetu, na których omawiano m.in. aktualny stan realizacji działań związanych z przywróceniem żeglowności na śródlądowych drogach wodnych, przygotowanie do opracowania studiów wykonalności dla inwestycji na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, działania MGMiŻŚ w zakresie rozwoju sektora transportu wodnego śródlądowego w I połowie 2017 r.

W okresie objętym kontrolą NIK Departament Kontroli MGMiŻŚ przeprowadził kontrole w 2014 r. UMG i w 2015 r. UMS – w zakresie realizacji inwestycji poprawiających infrastrukturę dostępową do portów morskich.

Do czasu zakończenia kontroli nierozwiązana była kwestia finansowania w ramach POIiŚ inwestycji pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście –Szczecin do głębokości 12,5 m".

Istotnym zagrożeniem podjęcia tej inwestycji było nieuzyskanie pozytywnej opinii projektu ze strony inicjatywy JASPERS, co wynikało z niezapewnienia przez stronę polską środków finansowych na utrzymanie trwałości projektu w okresie pięciu lat od zakończenia jej realizacji. Utrzymanie trwałości projektu miał zapewnić program wieloletni „*Utrzymanie Morskich Dróg Wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018–2028*", który nie został ustanowiony do dnia zakończenia kontroli. Również w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. (wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK) nie przewidziano takiego programu, pomimo pozytywnej opinii Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W związku z uwagami Ministra Rozwoju i Finansów do przedmiotowego projektu (z dnia 2 i 7 listopada 2017 r.) Minister GMiŻŚ dokonał zmiany horyzontu czasowego projektowanego programu na lata 2019–2028.

[75] Komitet powołany Zarządzeniem Nr 17 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 5 sierpnia 2016 r.

# 6. ZAŁĄCZNIKI

## 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania organów administracji państwowej i zarządcy infrastruktury kolejowej na rzecz poprawy dostępu od strony morza i od strony lądu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej były skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1) Czy realizacja założeń określonych w dokumentach strategicznych umożliwia spełnienie potrzeb w zakresie dostępności portów?
2) Czy nadzór nad realizacją zadań dotyczących poprawy dostępu do portów sprawowany był rzetelnie i pozwalał na utrzymywanie wymaganych parametrów i stanu technicznego infrastruktury dostępowej do portów?
3) Czy zapewniono właściwe finansowanie zadań dotyczących budowy i utrzymania infrastruktury dostępowej do portów?
4) Czy działania podejmowane na rzecz poprawy infrastruktury dostępowej do portów były skuteczne?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto siedem jednostek: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, PKP PLK S.A., PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny, PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Zachodni, Urząd Morski w Gdyni, Urząd Morski w Szczecinie.

Kryteria kontroli

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[76], z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności[77].

Okres objęty kontrolą

Lata 2014–2017 (do czasu zakończenia kontroli).

Kontrolę rozpoczęto 4 września 2017 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisane zostało 12 stycznia 2018 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano informacje od spółek zarządzających każdym z czterech portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej dotyczące problemów ze swobodnym i nieograniczonym dostępem do tych portów.

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK uzyskano informacje od siedmiu przewoźników i spedytorów. Informacje dotyczyły napotykanych barier w zakresie dostępu do poszczególnych portów od strony morza, a także od strony lądu, tj. barier zewnętrznych w korzystaniu z transportu morskiego, samochodowego, kolejowego i rzecznego, przy wywozie lub dowozie towarów z i do tych portów. W tym samym trybie uzyskano również informacje od czterech prezydentów miast, na terenie których leżą wszystkie cztery porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Informacje te dotyczyły wykonywanych przez miasta w okresie od początku 2007 r. budów, przebudów, modernizacji i remontów dróg dostępowych do portu morskiego położonego w ich granicach.

[76] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

[77] Art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

Finansowe skutki stwierdzonych nieprawidłowości

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w kontroli NIK wyniosły 1 474 848,33 zł i dotyczyły:

– uszczuplenia środków lub aktywów na łączną kwotę 705 031,30 zł, w tym:
  a) 508 606,20 zł – z tytułu nienaliczonych kar umownych za opóźnienia w realizacji dwóch inwestycji;
  b) 43 024,23 zł – z tytułu zaniżenia kar umownych za nieterminową realizacje dwóch umów;
  c) 14 475,13 zł – z tytułu nieobciążenia wykonawców zadań kosztami poniesionymi przez UMS;
  d) 138 925,92 zł – wartość utraconych aktywów wskutek dokonania przez UMS zapłaty wynagrodzenia za bezumownie wykonane prace czerpalne,
– kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 178 965 zł, w wyniku sztucznego podzielenia zamówienia na dwa odrębne o wartości szacunkowej poniżej 30 tys. euro każde, przy jednoczesnym zaniżeniu wartości jednego z tych rozdzielonych zamówień w wyniku naruszenia obowiązującej w UMG procedury szacowania wartości zamówienia,
– sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 528 852,03 zł, w tym:
  a) 461 202,03 zł – dotyczyło księgowania w 2013 r. i w 2014 r. wydatków poniesionych przez UMS na dwie inwestycyjnych na koncie 402 – *usługi obce*, zamiast na koncie 080 – *środki trwałe w budowie*,
  b) 67 650 zł – wydatki poniesione przez UMG, które były bezpośrednio związane z wytworzeniem środka trwałego w sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2015 r. nieprawidłowo ujęto w § 4270 – *Zakup usług remontowych*, zamiast w § 6050 – *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*
– potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 62 000 zł, w wyniku błędnego księgowania na koncie 402 (usługi obce) w § 430 (zakup usług pozostałych) zamiast na koncie 080 – środki trwałe w budowie (inwestycje) poniesionego w 2017 r. przez UMS wydatku inwestycyjnego,

Korzyści finansowe na kwotę ogółem 6860 zł stanowiła kwota wpłacona na rachunek UMS z tytułu pokrycia kosztów pomiarów hydrograficznych wykonanych po pracach poprawkowych, o którą UMS wystąpił w wyniku działań NIK.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli i stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych. Do dwóch wystąpień zgłoszono łącznie sześć zastrzeżeń. Cztery zastrzeżenia zostały uznane w całości, jedno w części, a jedno oddalono.
W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych. Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że ich adresaci na 28 czerwca 2018 r. zrealizowali 9 wniosków, a jedenaście wniosków było w trakcie realizacji".

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowa-dzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności[78] |
|---|---|---|---|---|
| 1. | Departament Infrastruktury | Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa | Andrzej Adamczyk[79] | opisowa |
| 2. | | Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej | Marek Gróbarczyk[80] | opisowa |
| 3. | | PKP PLK S.A. | Ireneusz Marchel | pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości |
| 4. | Delegatura NIK w Gdańsku | PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny w Gdańsku | Andrzej Osipów[81] | pozytywna |
| 5. | | Urząd Morski w Gdyni | Wiesław Piotrzkowski[82] | opisowa |
| 6. | Delegatura NIK w Poznaniu | PKP PLK S.A. Centrum Realizacji Inwestycji Region Północny w Poznaniu | Paweł Neumann[83] | opisowa |
| 7. | Delegatura NIK w Szczecinie | Urząd Morski w Szczecinie | Wojciech Zdanowicz[84] | opisowa |

78 Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

79 W okresie objętym kontrolą (od 2014 r.) sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei, należały do ministra właściwego do spraw transportu. Minister Infrastruktury i Budownictwa był ministrem właściwym do spraw transportu od 16 listopada 2015 r. Wcześniej, w okresie od 27 listopada 2013 r., ministrem właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Rozwoju, a obecnie jest nim Minister Infrastruktury.

80 Od 16 listopada 2015 r. Poprzednio w objętym kontrolą okresie funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, jako Ministrowie Infrastruktury i Rozwoju sprawowały: od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r. Elżbieta Bieńkowska, od 22 września 2014 r. do 15 listopada 2015 r. Maria Wasiak.

81 Od 18 października 2017 r. p.o. Dyrektora, poprzednio od 2 marca 2016 r. do 17 października 2017 r. Dyrektorem był Andrzej Krawczyński, od 8 września 2015 r. do 1 marca 2016 r. – Dariusz Krezymon, a od 1 czerwca 2014 r. do 7 września 2015 r. – Piotr Turowski.

82 Od 20 lipca 2016 r., poprzednio od 17 kwietnia do 19 lipca 2016 r. obowiązki Dyrektora pełnił Bogdan Rojek z-ca Dyrektora ds. Inspekcji Morskiej, od 12 lutego do 18 kwietnia 2016 r. Dyrektorem był Tadeusz Hatalski, a uprzednio Andrzej Królikowski

83 Od 16 maja 2016 r. Wcześniej, od 16 marca 2015 r. funkcje tę pełnił Mirosław Kruszyński. Od 1 lipca 2014 r. p.o. Dyrektora był Paweł Neumann. Do 30 czerwca 2014 r. funkcję Dyrektora Oddziału w Szczecinie pełnił Józef Matuszczak, a Dyrektora Oddziału w Poznaniu – Paweł Neumann. Od 1 lipca 2014 r., w wyniku reorganizacji, utworzono Region.

84 Od 1 lipca 2017 r., a uprzednio od 3 września 2008 r. do 30 czerwca 2017 r. Dyrektorem był Andrzej Borowiec.

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Strategie rozwoju i programy rozwoju transportu i portów morskich

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa zasady prowadzenia polityki rozwoju[85], podmioty prowadzące tę politykę oraz zasady współpracy między nimi. Jednym z organów prowadzących politykę rozwoju jest Rada Ministrów (art. 3 pkt 1 ustawy). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, politykę rozwoju prowadzi się na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Strategiami rozwoju są – poza długookresową i średniookresową strategia rozwoju kraju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych (art. 9 pkt 3). W art. 13 ust. 1 ustawy określono wymóg spójności strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz wymaganą zawartość strategii. Do elementów, które w szczególności wymienione strategie powinny zawierać, należą systemy realizacji i ramy finansowe. System realizacji strategii rozwoju zawiera warunki i procedury obowiązujące w jej realizacji (art. 13a ustawy).

Stosownie do przepisów art. 14 omawianej ustawy, projekt strategii rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister, z własnej inicjatywy lub w wykonaniu zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów, i przedkłada go ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego, w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 13 ust. 1. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu strategii rozwoju. Jeśli minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wyda opinię o braku zgodności projektu strategii rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju lub z zakresem określonym w art. 13 ust. 1, właściwy minister przygotowuje stanowisko do tej opinii. Właściwy minister przedkłada do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekt strategii rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, wraz z opinią ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz swoim stanowiskiem (w razie wydania przez ww. ministra opinii negatywnej). Rada Ministrów przyjmuje strategię rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3, w drodze uchwały (art. 14 ust. 5 ustawy).

Na podstawie art. 14d omawianej ustawy, zasady wieloletniego finansowania realizacji polityki rozwoju określają przepisy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, programy operacyjne i programy rozwoju są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji m. in. strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, określającymi działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji, stanowiącym element programu. Programy przyjmuje się w drodze uchwały odpowiedniego organu. Stosownie do art. 15 ust. 4, programami są: programy operacyjne, zdefiniowane w pkt 1 oraz programy rozwoju,

[85] Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.

stanowiące dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych (pkt 2).

Wymaganą zawartość programu określa art. 17 ust. 1 ustawy. Program określa w szczególności: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym oraz wyniki raportu ewaluacyjnego, wymaganego przepisem art. 15 ust. 6; cel główny i cele szczegółowe; priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym; sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych; plan finansowy (w tym: źródła finansowania realizacji programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji i jej podział między poszczególne priorytety oraz informacje o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów); podstawowe założenia systemu realizacji.

Zgodnie z art. 15 ust. 6 ustawy, dla każdego programu operacyjnego oraz dla programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, a także zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program przygotowuje, przed jego przyjęciem lub zmianą, raport ewaluacyjny, zawierający uprzednią ewaluację realizacji programu. W przypadku opracowywania lub zmiany programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł, instytucja opracowująca program może, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, odstąpić od opracowywania raportu ewaluacyjnego, biorąc pod uwagę w szczególności wysoki stopień realizacji celu publicznego oraz skalę oddziaływania na gospodarkę i społeczeństwo.

System realizacji programu zawiera warunki i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji programu, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji (art.17 ust. 1a ustawy).

Na podstawie art. 18 pkt 3 ustawy, projekt programu rozwoju opracowuje oraz uzgadnia m. in. właściwy minister. Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 1 i 2, określającymi proces ustanawiania programów rozwoju opracowywanych przez ministrów, projekt programu rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przedkładany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem zawartości programu określonym w art. 17 ust. 1 ustawy. Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego wydaje opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu programu rozwoju. W przypadku wydania przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego opinii o braku zgodności projektu programu rozwoju ze średniookresową strategią rozwoju kraju lub z zakresem określonym w art. 17 ust. 1, właściwy minister przygotowuje pisemne stanowisko do tej opinii.

Właściwy minister przedkłada do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projekt programu rozwoju wraz z opinią ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz stanowiskiem tego ministra (jeśli było wydane).

Program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

**Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)**

Uchwałą nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła „Strategię Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)". Koordynowanie i nadzorowanie realizacji Strategii powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu. Wśród najważniejszych kierunków interwencji przewidzianych w Strategii (w podziale na cele szczegółowe) określono m.in. rozwój infrastruktury transportowej korytarzy lądowych – drogowych i kolejowych oraz niektórych szlaków rzecznych, zapewniającej lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu (cel nr 1). W rozdziale 1.2 Strategii pt. „Stan infrastruktury transportowej" stwierdzono m.in., że „wyzwaniem rozwojowym dla polskich portów morskich pozostaje poprawa ich dostępności, zwłaszcza od strony lądu (drogi, koleje)". W rozdziale 4.3 Strategii pt. „Transport morski jako element zintegrowanego systemu transportowego" wśród kierunków działań w odniesieniu do obszaru interwencji w zakresie rozwoju infrastruktury w portach morskich i na ich zapleczu, przewidziano m.in. rozwój korytarzy lądowych – drogowych i kolejowych oraz niektórych szlaków rzecznych, zapewniających lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu. Stwierdzono również, że „korzyści związane z wysokimi parametrami infrastruktury portowej i dostępu do portów morskich od strony morza nie zostaną wykorzystane, jeżeli wąskim gardłem będzie infrastruktura dostępu do portów od strony lądu. Istotnym działaniem będzie zatem budowa i modernizacja przede wszystkim infrastruktury drogowej, kolejowej i w uzasadnionych przypadkach rzecznej łączącej porty z zapleczem gospodarczym. Modernizacja infrastruktury i zwiększenie dostępu do portów morskich (terminali) wpłynie również na polepszenie dostępności przestrzennej najważniejszych miast portowych i całego obszaru Morza Bałtyckiego."

**Strategia rozwoju polskich portów morskich do 2015 r.**

Uchwałą nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. została przyjęta „Strategia rozwoju polskich portów morskich do 2015 r.", stanowiąca załącznik do uchwały. W rozdziale 1.2 Strategii określono uwarunkowania organizacyjno-prawne jej realizacji, w tym ramy prawne i powiązania z innymi dokumentami strategicznymi i dokumentami Unii Europejskiej. W Strategii określono, że za zapewnienie dostępności do portów morskich odpowiadają:

- dyrektorzy urzędów morskich w zakresie utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza;
- podmioty zarządzające portami, a w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego, dyrektorzy urzędów morskich w zakresie utrzymania infrastruktury potowej (wewnątrz portu);
- jednostki odpowiedzialne za utrzymanie krajowej infrastruktury drogowej i kolejowej oraz dróg wodnych i śródlądowych w zakresie utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony lądu.

Jako priorytet nr 1 w Strategii określono poprawę stanu infrastruktury portowej i dostępu do portów.

W rozdziale 3.1 Strategii określono działania, m.in. organizacyjno-legislacyjne, konieczne do osiągnięcia celu Strategii.

Podstawy prawne uchwalenia i realizacji Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015, przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 196/2013 z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 (WPIK) wypełniał dyspozycję art. 38c uotk, że inwestycje obejmujące linie kolejowe są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Na podstawie art. 38c uotk, w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalenia WPIK, program wieloletni określał rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych, na okres nie krótszy niż trzy lata. Obejmował wszystkie inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem był minister właściwy do spraw transportu. Zawierał w szczególności harmonogram przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji z podziałem na roczne etapy oraz wskazywał wszystkie źródła finansowania inwestycji. W programie wieloletnim należało wskazać, czy dana inwestycja dotyczy linii kolejowej o znaczeniu państwowym oraz czy dana inwestycja jest współfinansowana ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw transportu był zobowiązany do składania Radzie Ministrów, w terminie do końca maja każdego roku, sprawozdania z wykonania programu wieloletniego.

W stanie prawnym ustalonym ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 38c stanowi, że inwestycje obejmujące linie kolejowe zarządzane przez PLK S.A. są prowadzone w ramach programu wieloletniego w rozumieniu przepisów ufp, ustanawianego na okres nie krótszy niż trzy lata. Program ten zawiera elementy, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz:

1) listę wszystkich inwestycji realizowanych z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu, wraz z określeniem łącznego kosztu każdej z tych inwestycji i przyporządkowaniem jej do grupy inwestycji finansowanych z określonych źródeł;
2) zestawienie wszystkich źródeł finansowania, w podziale na lata realizacji inwestycji ujętych w programie, z wyszczególnieniem grup inwestycji finansowanych z określonych źródeł.

Minister właściwy do spraw transportu zatwierdza szczegółowy plan realizacji programu wieloletniego, zawierający rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji, w szczególności określenie planowanych wydatków wraz z podziałem źródeł finansowania na określone inwestycje w poszczególnych latach realizacji programu. Udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w rozumieniu przepisów ufp następuje na podstawie szczegółowego planu realizacji programu wieloletniego. Zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw transportu wieloletniego programu inwestycji kolejowych następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz – w zakresie

projektów realizowanych z udziałem środków europejskich – z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Minister właściwy do spraw transportu składa Radzie Ministrów sprawozdanie z wykonania planu realizacji programu wieloletniego za rok poprzedni, w terminie do 31 maja każdego roku. Zakres sprawozdania jest określony w programie. Sprawozdanie zawiera w szczególności dane o wykonaniu finansowym i rzeczowym realizowanych inwestycji oraz zaktualizowane zestawienie wszystkich źródeł finansowania programu w podziale na lata realizacji programu.

**Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.**

Realizacja WPIK została zakończona w 2015 r. Program ten został zastąpiony przez Krajowy Program Kolejowy do 2023 r., ustanowiony uchwałą Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r. Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku jest programem wieloletnim, obejmującym inwestycje na liniach kolejowych, które dofinansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu. Dokument ten realizuje strategie przyjęte przez Radę Ministrów, w tym „Strategię Rozwoju Transportu do roku 2020 z perspektywą do 2030 roku". Krajowy Program Kolejowy obowiązuje do roku 2023, czyli do momentu, w którym kończy się możliwość dofinansowania projektów w ramach perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Dokument określa wielkość i źródła finansowania (w tym środki z UE oraz środki krajowe), a także stanowi podstawę dla zapewnienia finansowania inwestycji zgodnie z ufp. Aktualizacja dokumentu została dokonana uchwałą Rady Ministrów nr 144/2016 z dnia 26 listopada 2016 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.

**Finansowanie inwestycji objętych programami wieloletnimi**

Zgodnie z postanowieniami WPIK, realizacja projektów objętych Programem wymaga zaangażowania środków finansowych: budżetu państwa, budżetu Unii Europejskiej, Funduszu Kolejowego oraz PKP PLK S.A. (w tym z kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

Zgodnie z przepisami art. 136 ufp, ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym zamieszcza się w załączniku do ustawy budżetowej z zaznaczeniem: nazwy programu i podstawy prawnej jego utworzenia; jednostki organizacyjnej realizującej program lub koordynującej jego wykonanie; celu programu; zadań programu; okresu realizacji programu; łącznych nakładów, w tym z budżetu państwa, na realizację programu; wysokości wydatków w układzie budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu; mierników określających stopień realizacji celu (art. 122 ust. 1 pkt 4 i art. 122 ust. 2 ufp).

## ZAŁĄCZNIKI

Programy finansowane z udziałem środków europejskich są ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej (art. 121 ust. 1 ufp). Stosownie do art. 121 ust. 2, dla każdego programu w załączniku określa się:

1) instytucję zarządzającą,
2) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach dochody budżetu państwa z tytułu wpływu środków europejskich,
3) planowane w roku budżetowym i kolejnych dwóch latach wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich na realizacje programu,
4) plan wydatków budżetu państwa w roku budżetowym na finansowanie programu.

Zasady finansowania zadań z Funduszu Kolejowego określa ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym[86], która stanowi, że Fundusz gromadzi środki finansowe m. in. na przygotowanie oraz realizację budowy i przebudowy linii kolejowych, remonty i utrzymanie linii kolejowych, a także finansuje realizację tych zadań (art. 3 ust. 1 ustawy). Pochodzenie środków Funduszu określa art. 5 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 2 ustawy, Fundusz tworzy się w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Warunki finansowania ze środków Funduszu Kolejowego, zgodnie z postanowieniami planu finansowego Funduszu, w odniesieniu m.in. do projektów inwestycyjnych w zakresie budowy i przebudowy linii kolejowych oraz zadań z zakresu remontów i utrzymania linii kolejowych – określa się w umowach zawieranych przez zarządców infrastruktury z ministrem właściwym do spraw transportu (art. 10 ust. 1 ustawy). Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz m. in. zarządców infrastruktury, w wysokości i w terminach wynikających z ww. umów (art. 11 pkt 1). Na podstawie art. 12 ustawy, minister właściwy do spraw transportu zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą m.in. szczegółowy sposób i terminy dokonywania wypłat ze środków Funduszu.

### Szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych

Przepisy określające szczególne zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących linii kolejowych są zawarte w rozdziale 2b uotk. Zgodnie z przepisami art. 9o, decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje wojewoda, na wniosek PKP PLK S.A. Do postępowania w sprawach o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego[87] (kpa), z zastrzeżeniem przepisów uotk. Decyzji o lokalizacji linii kolejowej nie wydaje się w przypadku robót budowlanych, o których mowa w art. 9p omawianej ustawy. Jeżeli wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, wojewoda wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków w terminie 14 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania. Wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej zawiera w szczególności elementy określone w art. 9o ust. 3 powołanej

[86] Dz. U. z 2017 r. poz. 510.

[87] Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

ustawy, do których należą m. in. opinie organów, wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4. Organy te wydają opinie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku o wydanie opinii. Niewydanie opinii w wymienionym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku o wydanie decyzji. Opinie organów wymienionych w art. 9o ust. 3 pkt 4 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów, wymagane odrębnymi przepisami.

Wojewoda wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji oraz zawiadamia pozostałe strony o wszczęciu postępowania w drodze obwieszczeń (art. 9o ust. 6 i 6a). Decyzję o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydaje się w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej wydanie (art. 9o ust. 7).

Zawartość decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej określa art. 9q ustawy. Decyzja ta określa m.in. warunki wynikające z prawnie chronionych potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury oraz potrzeb obronności państwa, a także ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w celu zapewnienia prawa do wejścia na teren nieruchomości do prowadzenia inwestycji kolejowej i dokonania związanej z nią budowy lub przebudowy układu drogowego, urządzeń wodnych i innych urządzeń wymienionych w art. 9q ust. 1 pkt 6 oraz wykonania prac związanych z konserwacją, utrzymaniem lub usuwaniem awarii. Wojewoda doręcza decyzję wnioskodawcy oraz wysyła zawiadomienia o jej wydaniu właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji (art. 9q ust. 2–3, które stosuje się odpowiednio również do doręczania i zawiadamiania stron o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej wydanej przez organ drugiej instancji). Na podstawie art. 9q ust. 5, organem odwoławczym od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Na podstawie art. 9u, do egzekucji obowiązków wynikających z decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Stosownie do kompetencji określonych w art. 9w ust. 1, wojewoda nadaje ww. decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek PLK S.A., uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Decyzji nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli jest to niezbędne do wykazania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu Upb. Zgodnie z art. 9w ustawy, decyzja, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności:

1) przyznaje PLK S.A. prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
2) zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń;
3) uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez PLK S.A.;
4) uprawnia wojewodę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na podstawie art. 9ac ust. 1, wojewoda wydaje pozwolenie na budowę linii kolejowej lub jej odcinków oraz wszystkich obiektów związanych z jej budową, przebudową i rozbudową, położonych w granicach województwa, na zasadach i w trybie przepisów Upb oraz doręcza je wnioskodawcy, a pozostałe strony zawiadamia o jego wydaniu w drodze obwieszczenia.

Zgodnie z art. 9ac ust. 2 uotk, nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę linii kolejowej. Przepis artykułu 158 § 2 kpa stosuje się odpowiednio. W przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o pozwoleniu na budowę linii kolejowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy linii kolejowej może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub w art. 156 kpa (art. 9ac ust. 3). Przepisy te stosuje się odpowiednio do decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej (art. 9ac ust. 4 ustawy).

**Wymagania upb związane z realizacją inwestycji.**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 upb, do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5, a także warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych. Szczegółowe przepisy określające warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe, zostały zawarte w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu. Przepisy rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu i robotach budowlanych budowli kolejowych. Definicję budowli kolejowej określa § 3 pkt 1 rozporządzenia. Zadania związane z projektowaniem obiektu budowlanego i robotami budowlanymi mogą realizować osoby uprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, o których mowa w przepisach rozdziału 2 upb. Za samodzielną funkcję techniczną w budownictwie uważa się działalność związaną z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych, a w szczególności działalność określoną w art. 12 ust. 1 ustawy. Stosownie do art. 12 ust. 2, samodzielne funkcje techniczne w budownictwie mogą wykonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową, dostosowane do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją, stwierdzone decyzją organu samorządu zawodowego o uzyskaniu uprawnień budowlanych. Uprawnienia budowlane mogą być udzielane do projektowania lub kierowania robotami budowlanymi (art. 13). Są one udzielane w specjalnościach, określonych w art. 14 ust. 1, w tym w specjalności inżynieryjnej kolejowej.

Na podstawie art. 17 upb, uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3 upb. Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1, należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szcze-

gólności zapewnienie wykonania zadań określonych w tym przepisie, m.in. opracowania projektu budowlanego i, stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy; wykonania i odbioru robót budowlanych. Podstawowe obowiązki kierownika budowy określają przepisy art. 21a i art. 22 upb; należy do nich m.in. sporządzenie lub zapewnienie sporządzenia, przed rozpoczęciem budowy, planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; prowadzenie dokumentacji budowy; przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego; zgłoszenie obiektu do odbioru odpowiednim wpisem w dzienniku budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad, a także przekazanie inwestorowi oświadczenia, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2.

**Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych**

Na podstawie art. 32 ust. 1 upb, pozwolenie na budowę może być wydane po uprzednim:

1) przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
2) uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień, lub opinii innych organów.

Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć dokumenty wymienione w art. 33 ust. 2.

W art. 34 określono wymagania dotyczące projektu budowlanego. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 34 ust. 4). Inwestor, spełniający warunki do uzyskania pozwolenia na budowę, może żądać wydania odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę; decyzja jest ważna przez czas w niej oznaczony, jednak nie dłużej niż rok (art. 34 ust. 5). Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego[88]. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego) właściwy organ sprawdza zgodność projektu z przepisami i dokumentami, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy. W razie stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1, właściwy organ nakłada w drodze postanowienia obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3).

Art. 36a określa warunki odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Istotne odstąpienie, o którym mowa w art. 36a ust. 5, jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę. (art. 36 ust. 1). Nieistotne odstąpienie nie wymaga takiej decyzji i jest dopuszczalne, o ile nie dotyczy

[88] Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.

kwestii, wymienionych w art. 36a ust. 5 oraz nie wymaga uzyskania opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, wymaganych przepisami szczególnymi.

**Budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych**

Zgodnie z art. 41 ust. 4 upb, inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na siedem dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie oświadczenia kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, wymienione w art. 41 ust. 4. Inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub określonych robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 42 ust. 1). Kierownik budowy jest obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 42 ust. 2).

Przepisy art. 45 upb określają obowiązki związane z prowadzeniem dziennika budowy, który stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót i jest wydawany odpłatnie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Szczegółowe przepisy dotyczące prowadzenia dziennika budowy określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury. Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestor, jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania oraz udostępniać te dokumenty przedstawicielom uprawnionych organów (art. 46).

Na podstawie art. 54 upb, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach określonych w art. 55 ust. 1 pkt 1–3, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56, tj. organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć dokumenty określone w art. 57 ustawy.

Zgodnie z przepisami art. 59, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a. Organ

ten może w pozwoleniu na użytkowanie określić warunki użytkowania obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Kontrola, o której mowa w art. 59a upb, jest obowiązkową kontrolą budowy, przeprowadzaną przez organ nadzoru budowlanego na wezwanie inwestora, w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Zakres kontroli został określony w art. 59a ust. 2 upb. Stosownie do art. 59c, organ nadzoru budowlanego przeprowadza tę kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora. Inwestor jest obowiązany uczestniczyć w obowiązkowej kontroli w wyznaczonym terminie, o którym zostaje powiadomiony przez organ w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora.

W przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2, wymierza się karę na zasadach określonych w art. 59f upb. Na podstawie art. 59g, karę wymierza organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

W przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 upb, organ nadzoru budowlanego wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, na zasadach dotyczących kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu (art. 57 ust. 7).

Zgodnie z art. 60 upb, inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazuje właścicielowi lub zarządcy obiektu dokumentację budowy i dokumentację powykonawczą, inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu oraz związanych z nim instalacji i urządzeń.

Projektowanie i wykonywanie robót budowlanych w sposób naruszający przepisy upb podlega odpowiedzialności karnej, określonej w przepisach rozdziału 9 tej ustawy. W szczególności dotyczy to: prowadzenia robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska (art. 90 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 1 i art. 50 ust. 1 pkt 2); nieprzestrzegania w sposób rażący, przy projektowaniu lub wykonywaniu robót budowlanych, przepisów art. 5 ust. 1–2b (art. 93 pkt 1); przystępowania do budowy lub prowadzenia robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w przepisach wymienionych w art. 93 pkt 4; wykonywania robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu (art. 93 pkt 6 upb).

**Zapewnienie ochrony środowiska przy realizacji inwestycji**

Upoś w dziale VII zawiera przepisy o ochronie środowiska przy realizacji inwestycji. Przepisy art. 75 upoś zobowiązują inwestora realizującego przedsięwzięcie do uwzględnienia, w trakcie prac budowlanych, ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elemen-

tów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacja konkretnej inwestycji. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensacje przyrodniczą. Właściwy organ w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków w powyższym zakresie. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Na podstawie przepisów art. 76 ust. 1 i 2 upoś, nowo zbudowany lub przebudowany obiekt budowlany, zespół obiektów lub instalacja nie mogą być oddane do użytkowania, jeżeli nie spełniają wymagań ochrony środowiska, którymi są:

1) wykonanie wymaganych przepisami lub określonych w decyzjach administracyjnych środków technicznych chroniących środowisko,
2) zastosowanie odpowiednich rozwiązań technologicznych, wynikających z ustaw lub decyzji,
3) uzyskanie wymaganych decyzji określających zakres i warunki korzystania ze środowiska.

Na 30 dni przed terminem oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, realizowanego jako przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, inwestor jest obowiązany poinformować wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego oraz o terminie zakończenia rozruchu instalacji, jeżeli jest on przewidywany (art. 76 ust. 4 upoś).

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[89] określa m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach.

**Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko**

Na podstawie art. 46 pkt 2 tej ustawy, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m. in. projekty programów w dziedzinie transportu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 47 ww. ustawy, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 ustawy, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, wymienionym w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyzna-

[89] Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, ze zm.

czają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko.

Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określają przepisy art. 48 ustawy.

Przy odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (o której mowa w art. 48 ust. 1) albo przy ustalaniu, czy zachodzi konieczność przeprowadzenia takiej oceny (na podstawie art. 47), bierze się pod uwagę uwarunkowania, określone w przepisach art. 49 ustawy.

Zgodnie z wymogami określonymi w przepisach art. 51, organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47 ustawy, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą treść określoną w art. 51 ust. 2.

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają w przepisach art. 54-58 organy właściwe do opiniowania projektów dokumentów, o których mowa w art. 46 lub 47 (poddawanych opiniowaniu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) oraz zapewniają udział społeczeństwa w opiniowaniu ww. dokumentów. Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w pkt 1.

W przypadku, gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest także dyrektor urzędu morskiego (art. 57 ust. 2 ustawy).

### Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000

Przepisy art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko dla następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 59 ust. 2, realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż wymienione wyżej wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:

1) przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;

2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy.

Na podstawie art. 60 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które stanowi w § 2 ust. 1 pkt 29, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe wchodzące w skład transeuropejskiego systemu kolei, w rozumieniu uotk. Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 58 rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się linie kolejowe i urządzenia do przeładunku w transporcie intermodalnym, inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 29 oraz mosty, wiadukty lub tunele liniowe w ciągu dróg kolejowych, a ponadto bocznice z co najmniej jednym torem kolejowym o długości użytecznej powyżej 1 km.

Na podstawie art. 61 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się m.in. w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przed uzyskaniem decyzji, o których mowa m.in. w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy (czyli decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o wznowieniu robót budowlanych, decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, wydawanych na podstawie upb). Ocenę w powyższym zakresie przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 61 ust. 3). W ramach oceny, określa się, analizuje oraz ocenia kwestie określone w art. 62 ustawy. Natomiast obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie kryteria, określone w art. 63 ust. 1 ustawy. Postanowienie to wydaje się po zasięgnięciu opinii organów określonych w art. 64 ust. 1, 1a i 1b ustawy. Na postanowienie przysługuje zażalenie (art. 65 ust. 2). Zgodnie z art. 65 ust. 1 ww. postanowienie wydaje się w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W postanowieniu organ określa jednocześnie zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 63 ust. 4). Organ ten wydaje również postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 63 ust. 5).

Na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy, postanowienie wydaje się również, jeśli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

**Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko**

Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określają przepisy art. 66 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Raport ten powinien zawierać m.in. charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploata-

cji lub użytkowania i opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać oddziaływanie przedsięwzięcia na etapach jego realizacji, eksploatacji lub użytkowania oraz likwidacji.

Zgodnie z postanowieniami art. 69, wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. Organ określa zakres raportu w drodze postanowienia, uwzględniając przy tym opinie organów określonych w art. 70 ust. 1 i 1a ustawy. Organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na to postanowienie nie przysługuje zażalenie.

### Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest wymagane – zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 1, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz decyzji o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – wydawanych na podstawie upb. Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane również przed uzyskaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej – wydawanej na podstawie uotk (art. 72 ust. 1 pkt 11 ustawy). Postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1). Do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć dokumenty wymienione w art. 74 ust. 1, w tym m.in.:

– w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 ustawy – kartę informacyjną przedsięwzięcia (art. 74 ust. 1 pkt 1);
– w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia (art. 74 ust. 1 pkt 2).

Organy właściwe do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa art. 75 omawianej ustawy; w przypadku linii kolejowych będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, organem tym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (ust. 1 lit. a). Jest on również organem właściwym do wydania tej decyzji dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich (ust. 1 pkt 1 lit. c).

Zgodnie z przepisami art. 77, jeżeli jest przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach organ właściwy do wydania tej decyzji uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i – w przypadku gdy przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze morskim – z dyrektorem urzędu morskiego (art. 77 ust. 1 pkt 1). Organ występujący o uzgodnienie lub opinię przedkłada dokumenty określone w art. 77 ust. 2. Uzgodnienie następuje w drodze postanowienia (art. 77 ust. 3), w którym regionalny dyrektor ochrony środowiska (odpowiednio dyrektor urzędu morskiego) uzgadnia realizację przedsięwzięcia oraz określa warunki tej realizacji, a także przedstawia stanowisko w sprawie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, jeżeli była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, biorąc pod uwagę:

1) wyniki uzgodnień i opinii, o których mowa w art. 77 ust. 1;
2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

Przepisy art. 82 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają treść decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydawanej po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W decyzji ten właściwy organ określa m. in. rodzaj i miejsce realizacji przedsięwzięcia, warunki wykorzystywania terenu w fazie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, a także wymagania dotyczące ochrony środowiska konieczne do uwzględnienia w dokumentacji wymaganej do wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1, a w szczególności w projekcie budowlanym, w przypadku decyzji wymienionych w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymaga uzasadnienia, które (niezależnie od wymagań wynikających z przepisów kpa) powinno zawierać treść określoną w art. 85 ust. 2. Decyzja ta wiąże organy, wydające decyzje wymienione w art. 72 ust. 1 (art. 86 ustawy).

**Ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko**

Na podstawie przepisów art. 88 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania m.in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, przeprowadza się także:

– na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji; wówczas podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia przedkłada wraz z wnioskiem o przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 72 ust. 2);

– jeżeli organ właściwy do wydania decyzji stwierdzi, że we wniosku o wydanie decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; w tym przypadku organ właściwy do wydania decyzji stwierdza, w drodze postanowienia, obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, określając zakres raportu (art. 72 ust. 3).

Na to postanowienie przysługuje zażalenie.

Na podstawie art. 89 ust. 1 omawianej ustawy, po otrzymaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, organ właściwy do wydania m. in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, występuje do regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o uzgodnienie warunków przedsięwzięcia. Organ występujący o uzgodnienie przedkłada: wniosek o wydanie decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Na podstawie art. 90 ust. 1, po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków przedsięwzięcia, po spełnieniu warunków, o których mowa w art. 90 ust. 2 oraz ust. 3-7 ustawy. Postanowienie wymaga uzasadnienia, które powinno zawierać informacje określone w art. 91 ust. 2.

Stosownie do przepisów art. 92 i 93 ustawy, postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia wiąże organ właściwy do wydania m. in. decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy. Organ wydaje takie decyzje, uwzględniając warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w postanowieniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia. Uzasadnienie decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, powinno m.in. zawierać informacje o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i uwzględnione warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i w postanowieniu w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (art. 95 ustawy).

**Zamówienia publiczne**

Zgodnie z postanowieniami WPIK oraz KPK, wykonawcy inwestycji objętych Programem będą wyłaniani zgodnie z przepisami upzp. Dyrektorzy urzędów morskich, należący do sektora finansów publicznych, udzielają zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy).

Zgodnie z art. 10 upzp, podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, a w przypadkach określonych w ustawie zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego albo licytacji elektronicznej.

Od dnia 28 lipca 2016 r. zamawiający, o których mowa m. in. w art. 3 ust. 1 pkt 1 upzp, nie później niż 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plany postępowań o udzie-

lenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym oraz zamieszczają je na stronie internetowej (art. 13a po zmianie wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r.). Inni zamawiający mogą zamieszczać na stronie internetowej plany postępowań o udzielenie zamówień (art. 13a ust. 3 upzp).

Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiadają także inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć pisemnie wykonywanie zastrzeżonych dla niego czynności, określonych w niniejszym rozdziale, pracownikom zamawiającego (art. 18 ust. 1 i 2 upzp).

Zgodnie z art. 32 ust. 1, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Na podstawie art. 32 ust. 2, w brzmieniu ustalonym ustawą zmieniającą z dnia 22 czerwca 2016 r., zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Przed dniem 28 lipca 2016 r. przepis ten zabraniał zamawiającemu dzielenia zamówienia na części lub zaniżania jego wartości.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 upzp, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia (art. 35 ust. 2).

Na podstawie art. 36aa upzp, wprowadzonego z dniem 28 lipca 2016 r. przez art. 1 pkt 53 ustawy zmieniającej z 22 czerwca 2016 r., zamawiający może podzielić zamówienie na części, określając zakres i przedmiot tych części, przy spełnieniu warunków określonych w art. 36aa ust. 1–5.

Przepisy upzp w rozdziale 4 określają zasady wyboru najkorzystniejszej oferty. Zamawiający odrzuca ofertę w przypadkach wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy. Stosownie do art. 90 ust. 1, jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, w szczególności w zakresie określonym w art. 90 ust. 1 pkt 1–5.

Zasady unieważnienia postepowania o udzielenie zamówienia określa art. 93 upzp. W sytuacjach określonych w art. 93 ust. 1 unieważnienie postępowania jest obligatoryjne.

Przepis art. 144 ust. 1 upzp zabrania zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wymienionych w ust. 1 pkt 1–6. Ustawą zmieniającą z dnia 22 czerwca 2016 r. zostały wprowadzone od 28 lipca 2016 r. znaczne, istotne zmiany w art. 144 upzp dotyczące zmiany umowy. Wprowadzony został m.in. ust. 1e, określający, jakie zmiany w umowie uznaje się za istotne, a ust. 2 w obecnym brzmieniu stanowi, że postanowienie umowne zmienione z naruszeniem ust. 1–1b, 1d i 1e podlega unieważnieniu; na miejsce unieważnionych postanowień umowy lub umowy ramowej wchodzą postanowienia umowne w pierwotnym brzmieniu. Umowa podlega unieważnieniu, jeżeli zamawiający naruszył przepisy upzp w sposób określony w art. 146 ust. 1 pkt 1–7 upzp, chyba że zachodziły okoliczności wyłączające unieważnienie, określone w art. 146 ust. 2. Na podstawie art. 146 ust. 3, unieważnienie umowy odnosi skutek od momentu jej zawarcia, z zastrzeżeniem art. 192 ust. 3 pkt 2 lit. b upzp. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych może wystąpić do sądu o unieważnienie umowy w przypadku dokonania przez zamawiającego czynności lub zaniechania dokonania czynności z naruszeniem przepisu ustawy, które miało lub mogło mieć wpływ na wynik postępowania (art. 146 ust. 6 ustawy).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego stanowi w § 3, że zakres dokumentacji projektowej ustala zamawiający, biorąc pod uwagę tryb udzielenia zamówienia publicznego oraz wymagania dotyczące postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych wynikające z upb. Przepisy rozporządzenia określają m.in. zawartość dokumentacji projektowej służącej do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których jest wymagane pozwolenie na budowę (§ 4), projektów wykonawczych (§ 5), przedmiaru robót (§ 6–10).

**Organy administracji państwowej odpowiedzialne za działalność objętą kontrolą**

Na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[90], do ministra właściwego do spraw transportu należą m.in. sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad oraz kolei.

Organy administracji morskiej i ich kompetencje określa ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy, organami administracji morskiej są:

– minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – jako naczelny organ administracji morskiej,

[90] Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

– dyrektorzy urzędów morskich – jako terenowe organy administracji morskiej.

Stosownie do art. 38 ust. 2 ustawy, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych.

Na podstawie art. 10 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o działach administracji rządowej, dział gospodarka morska obejmuje m. in. sprawy obszarów morskich oraz portów i przystani morskich. Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej podlegają urzędy morskie. Ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej jest od dnia 16 listopada 2015 r. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; wcześniej, od dnia 22 września 2014 r. funkcję tę pełnił Minister Infrastruktury i Rozwoju.

Dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, który powołuje i odwołuje osoby na to stanowisko, a także na stanowisko zastępcy dyrektora urzędu morskiego, na wniosek tego dyrektora (art. 39 ust. 1 i 2 uoom). Dyrektor wykonuje swoje kompetencje przy pomocy urzędu morskiego, który jest państwową jednostką budżetową (art. 39 ust. 4 uoom). Na podstawie art. 40 ust. 1 uoom, urzędy morskie tworzy i znosi minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia.

Kompetencje organów administracji morskiej określają przepisy art. 42 ust. 1, 2 i 3 uoom. Do zakresu kompetencji tych organów należą m.in. sprawy budowy i utrzymania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich (art. 42 ust. 2 pkt 20 uoom).

Na podstawie art. 43 uoom, w sprawach należących do właściwości organów administracji morskiej, rozstrzyganych w trybie postępowania administracyjnego, decyzje w pierwszej instancji wydają dyrektorzy urzędów morskich, chyba że w myśl przepisu szczególnego organem właściwym w pierwszej instancji jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej.

Dyrektorzy urzędów morskich wydają przepisy prawne na podstawie upoważnień udzielonych im w ustawach, z zastrzeżeniem art. 48 przepisy te są wydawane w formie zarządzenia (art. 47 ust. 1 i 2 uoom).

Definicję infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich określa art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich; pojęcie to oznacza prowadzące do portu lub przystani morskiej oraz położone w granicach portu lub przystani tory wodne, wraz ze związanymi z nimi obiektami, urządzeniami i instalacjami.

## 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących badanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2022, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332).
3. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2205, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311, ze zm.).
11. Ustawa o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. U. UE L z 20.12.2013).
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę", zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. U. UE L z 20.12.2013).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz. U. poz. 231) – uchylone z dniem 28 lipca 2016 r.
16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. poz. 1126).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).

18. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. Nr 83, poz. 578, ze zm.) – obowiązywało do dnia 10 sierpnia 2014 r.
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1278).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
21. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).
22. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389).
24. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 462, ze zm.).

## 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodnicząca Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Minister Infrastruktury
12. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
13. Minister Inwestycji i Rozwoju
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

## 6.5. Stanowiska Ministrów do informacji o wynikach kontroli

**MINISTER INFRASTRUKTURY**

Warszawa, dnia 10 lipca 2018 r.

DK.4.0810.30.1.2017/18.CG

Pani **Ewa Polkowska**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli pn. *„Infrastruktura dostępowa do portów morskich”*, zgodnie z art. 64. ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524) przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

Jak już wielokrotnie wskazywano w toku kontroli NIK, zadania na które minister właściwy ds. transportu ma wpływ i może w odniesieniu do nich wykorzystać instrumenty nadzoru, a zatem zadania z zakresu budowy dróg ekspresowych i autostrad są albo zrealizowane albo realizowane. W szczególności wskazać należy na zakończoną budowę autostrady A1 na ciągu Łódź-Gdańsk czy drogę S7, która fragmentami jest już zakończona, a fragmentami w budowie.

Zgodnie z przepisem art. 19 ust. 5 ustawy o drogach publicznych zadania związane z budową i utrzymaniem dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w miastach na prawach powiatu należą do właściwości prezydenta miasta. Żadne dotychczasowe przepisy nie definiowały przebiegu ani drogi ekspresowej, ani autostrady, jako drogi kończącej się w porcie w Gdyni. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych stanowi, że droga ekspresowa S7 kończy swój bieg w węźle Morska. **Oznacza to, że budowa połączenia portu w Gdyni z siecią TEN-T należy do zadań samorządowych.**

Sposób wdrożenia wniosku pokontrolnego „Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni” został przedstawiony w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (pismo DK.4.0810.30.2017.AM z dnia 14 maja 2018 r.).

Niemniej jednak, w ramach realizacji wniosków pokontrolnych Ministerstwo Infrastruktury skieruje jeszcze w lipcu br. oficjalne zapytanie do Komisji Europejskiej dotyczące interpretacji przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE w zakresie m.in. definicji odcinków tzw. „ostatniej mili”, pomiędzy infrastrukturą punktową a liniową sieci TEN-T, w szczególności wskazania przez Komisję Europejską, czy Rozporządzenie wskazuje standard, w jakim powinna zostać wybudowana drogą łącząca port w Gdyni z drogą ekspresową S6. Pozyskanie stanowiska KE wpłynie na dalsze działania związane z poprawą dostępności drogowej do portów morskich, w tym portu w Gdyni.

Nadmieniam także, że w PKP PLK S.A. prowadzone są prace nad miernikiem umożliwiającym ocenę efektu wzrostu przepustowości infrastruktury kolejowej obsługującej porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

z poważaniem

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY
Marek Chodkiewicz
Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
www.mi.gov.pl, infolinia: 222 500 135, e-mail: kancelaria@mi.gov.pl, Twitter @MI_GOV_PL

MINISTER
GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Warszawa, dnia 17 lipca 2018 r.

BKAW.0910.5.2017

**Pani Ewa Polkowska**
**Wiceprezes**
**Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 29 czerwca 2018 r., stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz.U z 2017 r. poz. 524), przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli infrastruktury dostępowej do portów morskich.*

W odniesieniu do jednego z wniosków skierowanych do Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, dotyczącego zapewnienia środków umożliwiających utrzymanie wymaganych parametrów toru wodnego Świnoujście – Szczecin informuję, że w celu wyeliminowania wieloletnich problemów, związanych z zapewnieniem środków, resortowi gospodarki morskiej udało się sfinalizować procedowanie Programu wieloletniego na lata 2019-2028 pn. „Utrzymanie dróg wodnych w rejonie ujścia Odry" (Uchwała Nr 204/2017 Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2017 r.).
Przyjęty Program ma charakter utrzymaniowy, finansowany ze środków publicznych ujętych corocznie w ustawie budżetowej w ramach części 21 – Gospodarka morska (bez angażowania środków unijnych). Wartość Programu wynosi 237. 967 tys. zł. Wykonawcą Programu będzie Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie.
Głównym jego celem jest utrzymanie (w tym przywrócenie parametrów torów podejściowych zgodnie z obowiązującymi przepisami) bezpiecznego dostępu od strony morza do portów położonych w rejonie ujścia Odry, a w szczególności Szczecina i Świnoujścia (w tym nowego portu zewnętrznego z terminalem LNG im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego) oraz Polic. Planowane do realizacji zadania przyczynią się do zapewnienia odpowiedniej pozycji gospodarczej regionu oraz stworzenia optymalnych warunków do rozwoju.
Ponadto, przyjęcie Programu wieloletniego zapewni trwałość projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do 12,5 m" po okresie jego realizacji – tj. utrzymanie parametrów technicznych toru podejściowego.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra
Anna Moskwa
Podsekretarz Stanu

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do Stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

**Opinia**
**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do „Informacji o wynikach kontroli infrastruktury dostępowej do portów morskich"**

**Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury, zawartego w piśmie DK.4.0810.30.1.2017/18.CG z dnia 10 lipca 2018 r.**

W przedstawionym stanowisku do Informacji o wynikach kontroli pn. „Infrastruktura dostępowa do portów morskich" Minister ponownie przedstawił argumenty powoływane w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli NIK i w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Stwierdził, że minister właściwy do spraw transportu, wykorzystując instrumenty nadzoru, ma wpływ jedynie na realizację zadań z zakresu budowy dróg ekspresowych i autostrad. W ocenie Ministra, zadania te zostały zrealizowane lub są w trakcie realizacji. Podtrzymał również pogląd, że budowa połączenia portu w Gdyni z siecią TEN-T należy do zadań samorządowych, czyli do Prezydenta Miasta Gdyni.

Odnosząc się do stanowiska Ministra należy wskazać, że przedstawione argumenty były wnikliwie analizowane przez Kolegium NIK na etapie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK nie znalazło podstaw do uznania argumentów Ministra za zasadne. Minister właściwy do spraw transportu kieruje działem transport administracji rządowej, który obejmuje sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad (art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[1]). Zgodnie z art. 34 ust. 1 powołanej ustawy, minister kierujący działem jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[2], Minister jest również zobowiązany do opracowywania, uzgadniania i przedstawiania Radzie Ministrów strategii rozwoju i programów rozwoju, mających podstawowe znaczenie dla gospodarki państwa. Działania ministra w zakresie kierowania działem nie są zatem ograniczone do stosowania jedynie instrumentów nadzoru, lecz polegają również na wykonywaniu konkretnych zadań wyznaczonych obowiązującymi ustawami.

Jak wskazano w Informacji NIK, w Programie Budowy Dróg Krajowych, przyjętym uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r., pominięto niektóre węzły sieci bazowej TEN-T, m.in. port morski w Gdyni i terminal kolejowo-drogowy w Gdyni. Konsekwencją pominięcia tych węzłów bazowych, wynikającego z błędu w projekcie Programu opracowanym i przedstawionym Radzie Ministrów przez ministra właściwego do spraw transportu, było zaplanowanie dróg sieci bazowej z pominięciem portu Gdynia, co jest sprzeczne z art.38 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającego decyzję nr 661/2010/UE[3].

W świetle obowiązujących przepisów, bezpodstawne jest przyjęcie przez Ministra stanowiska, że organ samorządowy - Prezydent Miasta Gdyni - jest zobowiązany do budowy połączenia portu w Gdyni z siecią TEN-T, przy jednoczesnym ograniczeniu odpowiedzialności ministra właściwego do spraw transportu. Zakres kompetencji Prezydenta Miasta Gdyni obejmuje zarządzanie drogami publicznymi (z wyjątkiem autostrad i dróg

[1] Dz. U. z 2018 r. poz. 262 ze zm.
[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.
[3] Dz. U. UE z dnia 20 grudnia 2013 r. nr L 348.1, dalej: rozporządzenie TEN-T.

ekspresowych) w obszarze miasta, przy uwzględnieniu potrzeb lokalnych i możliwości finansowych samorządu. Bezzasadne jest zatem obciążanie samorządu odpowiedzialnością za rozwiązanie problemu braków w drogowej infrastrukturze dostępowej do portu w Gdyni, stanowiącego port o podstawowym znaczeniu dla polskiej gospodarki. Stosownie do dyspozycji art. 17 ust. 1 rozporządzenia TEN-T, drogi wchodzące w skład infrastruktury transportu drogowego muszą być drogami o wysokiej jakości, tj. drogami projektowanymi i budowanymi specjalnie na potrzeby ruchu samochodowego, mającymi postać autostrad, dróg ekspresowych lub konwencjonalnych dróg strategicznych[4]. Zgodnie z art. 41 ust 2 rozporządzenia TEN-T, porty morskie sieci bazowej wskazane w załączniku II część 2 rozporządzenia (w tym porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu), zostaną do dnia 31 grudnia 2030 r. połączone z infrastrukturą transportu kolejowego i drogowego transeuropejskiej sieci transportowej. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków w celu rozwijania sieci bazowej, tak aby spełniała ona wymogi rozporządzenia TEN-T do dnia 31 grudnia 2030 r. (art. 38 ust. 3). Zgodnie z postanowieniami wstępnymi rozporządzenia TEN-T (pkt 6) „głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za tworzenie i utrzymywanie infrastruktury transportowej nadal są państwa członkowskie". Do realizacji zadań w tym zakresie jest zatem zobowiązany minister właściwy do spraw transportu, zgodnie z powołanymi wyżej przepisami krajowymi określającymi kompetencje tego organu.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli dowodzące że sposób wywiązania się przez państwo polskie z przyjętego obowiązku dostosowania do końca 2030 r. infrastruktury drogowej prowadzącej do portu w Gdyni do wymogów rozporządzenia TEN-T nie został dotychczas ustalony, NIK wystąpiła po zakończeniu kontroli do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o „wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni".

Przedstawiony przez Ministra Infrastruktury w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne sposób wdrożenia ww. wniosku pokontrolnego nie daje żadnych gwarancji jego realizacji.

[4] Wg rozporządzenia w sprawie TEN-T konwencjonalna droga strategiczna to droga niebędąca autostradą ani drogą ekspresową, która spełnia wymogi drogi o wysokiej jakości.