



KIN.430.001.2022
Nr ewid. 64/2022/P/21/028/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH
W PORTACH MORSKICH O PODSTAWOWYM ZNACZENIU
DLA GOSPODARKI NARODOWEJ

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

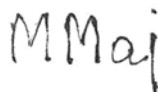
MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

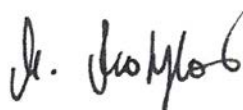
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Marek Maj

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marián Banaś

Warszawa, dnia

18.10.2022

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	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Sprawowanie przez Ministra nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	16
5.1.1. Dobór członków organów nadzorczych oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Ministra	16
5.1.2. Gospodarka nieruchomościami w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	17
5.2. Działalność Ministra na rzecz rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w tym opracowanie i realizacja strategii i programów rządowych oraz działania legislacyjne	18
5.2.1. Opracowanie i realizacja strategii i programów związanych z rozwojem polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	19
5.2.2. Przygotowanie i dokonanie zmian prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów	30
5.3. Zarządzanie przez spółki nieruchomościami i infrastrukturą portową	32
5.4. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu, w tym poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych przez Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A., Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. i Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie	37
5.4.1. Planowanie i realizacja rozwoju portu	37
5.4.2. Przygotowanie i wybór wykonawców inwestycji infrastrukturalnych	41
5.4.3. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją	42
5.5. Gospodarka finansowa	49
6. ZAŁĄCZNIKI	58
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	58
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	62
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	80
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	81
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	90

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BM	Biuro Ministra Ministerstwa Infrastruktury;
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych;
DGM	Departament Gospodarki Morskiej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz Ministerstwa Infrastruktury;
DNW	Departament Nadzoru Właścicielskiego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
infrastruktura portowa	znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej;
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ¹ ;
ksh	ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych ² ;
MGMiŻŚ	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej;
MI	Ministerstwo Infrastruktury;
Minister	Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej;
Ministerstwo	Ministerstwo obsługujące ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej;
port	akweny i grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdująca się w granicach portu morskiego o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu;
prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ³ ;
PRPPM2030	Program Rozwoju Polskich Portów Morskich do 2030 r.;
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia;
SOR	Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku);
SRT2030	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku;
UE	Unia Europejska;
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁴ ;
upzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁵ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ ;
ustawa o portach i przystaniach morskich	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich ⁷ ;

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843. Ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1624.

ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym	ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym ⁸ ;
Wytyczne KPRM	opracowanie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, pt. Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa (opracowane we wrześniu 2017 r.);
Zarządy portów lub Spółki	Spółki zarządzające portami morskimi w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu;
ZMP Gdańsk	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku;
ZMP Gdynia	Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni;
ZMPSiŚ	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy spółki zarządzające portami w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu – w obszarze działalności inwestycyjnej oraz administracyjnej i zarządczej – prawidłowo realizowały harmonogramy i plany finansowe, a minister właściwy ds. gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa właścicielskie w odniesieniu do tych portów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rzetelnie i zgodnie z wymogami obowiązującego prawa sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej?
2. Czy działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej związane z rozwojem polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a związane z opracowaniem i realizacją strategii i programów rządowych oraz działaniami legislacyjnymi były zgodne z przepisami obowiązującego prawa i rzetelne?
3. Czy spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa zarządzały infrastrukturą portową oraz skutecznie pozyskiwały nieruchomości w granicach portu?

Czterem spośród 32 polskich portów morskich, tj. w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i w Świnoujściu, ustawą o portach i przystaniach morskich nadano status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Podmiotami zarządzającymi tymi portami są trzy spółki akcyjne: ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ.

Udziały Skarbu Państwa w kapitale zakładowym ZMP Gdańsk wynoszą 95,6%, ZMP Gdynia – 99,5%, a ZMPSiŚ – 94,8%⁹. Ich akcjonariuszami są również gminy właściwe ze względu na położenie portu oraz akcjonariusze indywidualni.

Tworzenie i organizację podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także przedmiot działalności tych podmiotów oraz źródła ich przychodów określa ustawa o portach i przystaniach morskich.

Działem administracji rządowej – gospodarka morską, który obejmuje w szczególności sprawy transportu morskiego, żeglugi morskiej oraz portów i przystani morskich¹⁰ kieruje Minister Infrastruktury. Do 6 października 2020 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wykonuje prawa z akcji Skarbu Państwa w Zarządach Morskich Portów w Gdańsku, w Gdyni oraz w Szczecinie i Świnoujściu, w tym wyznacza członków organów nadzorczych tych spółek.

Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 r.

Uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r.¹¹ przyjęto *Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku*. Potrzeba przyjęcia przedmiotowego Programu wynikała m.in. z faktu, że od 2015 r. nie istniał dokument rządowy dedykowany problematyce rozwoju portów. Ostatnim dokumentem tego typu była *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku*, przyjęta uchwałą nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r.

Celem głównym Programu jest *trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju*.

Plan finansowy PRPPM2030 obejmuje m.in. 30 zadań infrastrukturalnych realizowanych przez spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Podmiotem koordynującym i nadzorującym realizację działań zapisanych w Programie jest minister właściwy ds. gospodarki morskiej.

⁹ Według stanu na 30 czerwca 2021 r.

¹⁰ Art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.), dalej: ustawa o działach.

¹¹ M.P. poz. 1016.

4. Czy spółki zarządzające portami morskim o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa planowały, realizowały i nadzorowały rozwój portów, w tym poszczególne inwestycje infrastrukturalne?
5. Czy w okresie objętym kontrolą spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej osiągały wzrosty wyników z prowadzonej działalności statutowej, a administracyjne działania organów spółki nie przyczyniły się do ich pomniejszenia?

Jednostki kontrolowane
Ministerstwo Infrastruktury
Zarząd Morskiego Portu
Gdynia S.A. w Gdyni
Zarząd Morskiego Portu
Gdańsk S.A. w Gdańsku
Zarząd Morskich Portów
Szczecin i Świnoujście S.A.
w Szczecinie

Okres objęty kontrolą
Lata 2018–2021 (I połowa).
Kontrolą mogły być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych lub późniejszych, które miały wpływ na okres objęty kontrolą.

Z opracowanych przez zarządy portów planów i strategii rozwoju portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu wynika, że ich podstawowym celem rozwojowym jest wzmocnienie lub utrzymanie przez porty dotychczasowej pozycji na rynku przeładunkowym portów basenu Morza Bałtyckiego przy uwzględnieniu dotychczasowej specyfiki działalności tych portów. Załącznik Nr 2 do PRPPM2030 stanowiący wykaz planowanych i realizowanych projektów w ramach Programu obrazuje skalę potrzeb inwestycyjnych w samych portach jak i wokół nich, związanych m.in. z pogłębieniem torów wodnych, przebudową lub rozbudową istniejących nabrzeży, budową falochronów, czy też z poprawą dostępu do portów zarówno od strony morza jak i lądu.

Spółki zarządzające portami morskimi w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu finansują realizowane przez siebie inwestycje w portach przede wszystkim ze środków własnych oraz przy wsparciu środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Część zadań przewidzianych w PRPPM2030 planowana jest do realizacji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Kontrola skoncentrowana była na realizacji inwestycji infrastrukturalnych realizowanych bezpośrednio przez spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Ostatnia kontrola NIK w obszarze inwestycji realizowanych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej została przeprowadzona w 2014 r. i obejmowała lata 2012–2014. Koniec perspektywy finansowej 2014–2020, w ocenie NIK, był właściwym okresem sprawdzenia zaawansowania realizacji projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej. Zasadnym było również dokonanie oceny skutków zmiany w obszarze nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi tymi portami. W obszarze zainteresowania NIK znalazł się również „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, przyjęty uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. Poprzednim dokumentem tego typu była „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku” przyjęta w 2007 r. Od 2015 r. nie obowiązywał żaden dokument rządowy dedykowany problematyce rozwoju portów morskich.

2. OCENA OGÓLNA

Niepełne wykonanie planów i opóźnienia w realizacji inwestycji oraz właściwie sprawowany przez Ministra nadzór właścicielski

W ocenie NIK, spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej prawidłowo realizowały harmonogramy i plany finansowe w obszarze działalności inwestycyjnej oraz administracyjnej i zarządczej, jednakże wykonanie planów w sferze inwestycyjnej było niepełne oraz wystąpiły opóźnienia w realizacji inwestycji. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa z akcji w tych spółkach, natomiast będąc odpowiedzialnym za realizację polityki rozwoju państwa w obszarze gospodarki morskiej niewłaściwie programował rozwój portów morskich.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej rzetelnie i zgodnie z wymogami obowiązującego prawa sprawował nadzór właścicielski nad ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ.

Natomiast działania Ministra w obszarze planowania rozwoju tych portów w ocenie NIK były nierzetelne. PRPPM2030 był procedowany przewlekłe. Prace nad jego projektem trwały od 2012 r. i został on przyjęty dopiero prawie 4 lata po upływie okresu, na który był opracowany poprzedni dokument programowy w tym zakresie. Przy tym był obciążony błędami, w wyniku których na podstawie przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie jest możliwe dokonanie obiektywnej oceny rzeczywistych efektów jego realizacji. W Programie ujęto bowiem zadania zrealizowane przed jego przyjęciem, wskaźniki realizacji nie zostały przypisane do jego konkretnych celów i priorytetów, a część wskaźników nie jest nawet merytorycznie powiązana z tymi celami i priorytetami. Nierzetelne były również działania Ministra po przyjęciu Programu, gdyż Minister nie podejmował działań koordynacyjnych, a część działań monitorujących i ewaluacyjnych wykonywał niewłaściwie.

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie i dokonanie w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) zmian prawnych niezbędnych do dalszego rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

NIK ocenia, że spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej co do zasady właściwie zarządzały infrastrukturą portową. Jednakże, w tym obszarze działania spółek stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych oraz okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów.

Spółki podejmowały skuteczne działania zmierzające do nabycia nieruchomości w granicach zarządzanych przez nie portów, jednak w przypadku ZMP Gdańsk tempo pozyskiwania tych gruntów nie odpowiadało założeniom przyjętym w rocznych planach rzeczowo-finansowych.

Wprawdzie działania ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ w obszarze planowania, realizacji i nadzorowania rozwoju portów były zgodne z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, to jednak w ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości na etapie planowania i realizacji poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych skutkowały przypadkami wzrostu kosztów umów zawartych z wykonawcami oraz wydłużeniem czasu wykonania tych inwestycji.

ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ odnotowywały wzrosty wyników z prowadzonej działalności statutowej, a działania organów spółek w sferze zarządczej i nadzorczej były prawidłowe. Spółki w poszczególnych latach objętych kontrolą odnotowywały dodatni wynik finansowy i osiągały zyski z prowadzonej działalności. Zarządy portów skutecznie dochodziły należności oraz pozyskiwały środki zewnętrzne w celu zwiększenia ich możliwości inwestycyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości przy prowadzeniu przez ZMPSiŚ ksiąg rachunkowych nie miały negatywnego wpływu na jego wyniki finansowe. Spółki wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie sprawowanego przez tego ministra nadzoru właścicielskiego.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W kontrolowanym okresie występowały znaczne rozbieżności w stopniu realizacji planów inwestycyjnych zarządów portów (zadania rozpoczęte i kontynuowane – dotyczy budów i przebudów). W przypadku ZMP Gdańsk wykonanie to w latach 2018–2020 wyniosło odpowiednio 87%, 96,2% oraz 69%. W przypadku ZMP Gdynia wykonanie za 2018 r. wyniosło 99%, w 2019 r. 54%, a w 2020 r. 81%. Wykonanie planu inwestycyjnego w odniesieniu do zadań polegających na budownictwie inwestycyjnym ZMP SiS wyniosło odpowiednio: 88,7% w 2018 r., 28,5% w 2019 r. i 56,4% w 2020 r. Niższe od planowanego wykonanie wynikało m.in. z opóźnień w realizacji inwestycji wynikających m.in. z przedłużających się procedur pozyskiwania niezbędnej dokumentacji (w tym decyzji/pozwoleń), problemów z uzyskaniem porozumień z właścicielami lub dzierżawcami terenów, problemów z procedurami przetargowymi, w tym upadłością wybranego wykonawcy robót. [str. 35–38]

Niepełna realizacja planów inwestycyjnych

Kontrola realizacji siedmiu inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej wykazała m.in., że w dwóch z nich (dotyczy inwestycji realizowanych przez ZMP Gdańsk) nie zinventaryzowano w sposób należyty obszaru budowy, co skutkowało późniejszą zmianą umowy w związku z koniecznością usunięcia przeszkód (*Rozbudowa Nabrzeża Obrońców Poczty Polskiej i Nabrzeża Mew*), czy też niewłaściwie rozeznano uwarunkowania gruntowe mimo wiedzy o możliwości wystąpienia przeszkód pod dnem nabrzeża (*Rozbudowa Nabrzeża Zbożowego i Wisłoujście (część 1 – Nabrzeże Zbożowe)*). Również w tym przypadku koniecznym było wykonanie dodatkowych robót w ramach tej inwestycji. W przypadku zaś zadania *Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku, 'Roboty budowlane – sieć kolejowa'* (trzecie z kontrolowanych zadań w ZMP Gdańsk), nie uzyskano wszystkich niezbędnych uzgodnień z podmiotami trzecimi, w tym dzierżawcami terenów, na których dokumentacja projektowo-wykonawcza przewidywała prowadzenie części prac budowlanych w ramach realizacji inwestycji. Skutkowało to koniecznością wykonania robót dodatkowych i zamiennych branży sterowania ruchem kolejowych, elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej. Polegały one na rozdzieleniu sterowania ruchem kolejowym na dwa okręgi: „GPP” (sterowanie urządzeniami grupy torów 800) oraz nowy okręg „PPT” (sterowanie urządzeniami grupy torów 700) w celu uniezależnienia inwestycji na etapie wykonawcy i korzystania z jej rezultatów od podmiotów trzecich. [str. 39–43]

Przypadki niewłaściwego przygotowania inwestycji

Wystąpił również szereg innych nieprzewidzianych zdarzeń, wymagających zmian umów zawartych pomiędzy ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMP SiS z Wykonawcami, które jednak w ocenie NIK wynikały z przyczyn obiektywnych. Ostatecznie, według stanu na 30 czerwca 2021 r. sześć z siedmiu inwestycji objętych szczegółowym badaniem, w toku ich realizacji wymagało zmian zakresu rzeczowego oraz wzrostu nakładów i czasu na ich ukończenie. [str. 41–43]

Przypadki zmiany umów z przyczyn obiektywnych

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., wskazane okoliczności, które wystąpiły przy realizacji wspomnianych siedmiu zadań infrastrukturalnych, skutkowało wzrostem wartości zawartych z wykonawcami umów

Wzrost wartości zadań oraz przedłużenie czasu na ukończenie

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

z łącznej kwoty 1 131 758,3 tys. zł brutto do 1 157 172,1 tys. zł brutto (tj. o 25 413,8 tys. zł brutto) oraz wydłużeniem czasu na ukończenie tych zadań od 64 do 261 dni. [str. 41–43]

Część wydatków uznana za niekwalifikowalne

W przypadku ZMP Gdańsk, w odniesieniu do dwóch kontrolowanych projektów ze wsparciem środków z budżetu Unii Europejskiej, CUPT uznał za niekwalifikowalne wydatki w łącznej kwocie 28 682,3 tys. zł (w ramach projektu *Modernizacja toru wodnego, rozbudowa nabrzeży oraz poprawa warunków żeglugi w Porcie Wewnętrznym w Gdańsku* oraz w ramach projektu *Rozbudowa i modernizacja sieci drogowej i kolejowej w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku*). Powyższe wynikało z konieczności wykonania dodatkowych prac, których nie ujęto na etapie przygotowania dokumentacji projektowej. W przypadku projektu pn. *Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia – przebudowa i elektryfikacja* realizowanego przez ZMP Gdynia za niekwalifikowalne uznano wydatki w kwocie 240,7 tys. zł oraz odsetki w kwocie 4,5 tys. zł. Powyższe wynikało z konieczności rozbiórki nowo wykonanych elementów w ramach robót zamiennych. [str. 43]

Właściwy nadzór nad realizacją inwestycji

W przypadku pięciu z siedmiu zadań poddanych szczegółowemu badaniu kontrolnemu, ustanowiono Inżyniera Kontraktu – zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Wybór wykonawców w tym zakresie dokonywany był w wyniku przeprowadzonych zamówień publicznych. Z zewnętrznego Inżyniera Kontraktu nie korzystał ZMP Gdynia – nadzór nad realizacją inwestycji sprawowali pracownicy zarządu portu. Kontrola wykazała właściwe sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji.

W działalności ZMPSiŚ stwierdzono jeden przypadek, w którym Zarząd nie zwrócił się do nadzoru autorskiego o rozwiązanie napotkanej kolizji w układzie torowym – dotyczyło to zadania *Przystosowanie infrastruktury terminalu promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego*. W konsekwencji nie nastąpiła kwalifikacja istotności zamierzonego odstąpienia od warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 6 prawa budowlanego.

W realizowanym przez ZMP Gdynia zadaniu pn. „Wykonanie robót budowlanych w ramach projektu inwestycyjnego pn. *Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia przebudowa i elektryfikacja*” (inwestycja realizowana na styku infrastruktury PKP PLK i ZMP Gdynia), PKP PLK nie wykonała robót na połączeniu inwestycji realizowanych przez oba podmioty, w związku z czym niemożliwe było wykonanie części robót zleconych Wykonawcy przez ZMP Gdynia w branży sieci trakcyjnej. Przedmiotowe zadanie jest przykładem, który obrazuje, że prowadzenie w ramach PRPPM2030 działań koordynacyjnych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, tj. np. spotkań z udziałem wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację Programu, mogłoby przyczynić się do zapobiegnięcia omówionym problemom w toku realizacji prac. [str. 43–46]

Właściwie funkcjonujący nadzór właścicielski

Minister właściwie sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – tj. zgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz wytycz-

nymi Prezesa Rady Ministrów. Minister powoływał swoich przedstawicieli do organów nadzorczych ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ, którzy uzyskiwali pozytywne opinie Rady ds. Spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych i spełniali wymogi formalne określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Reprezentanci Skarbu Państwa uczestniczyli w odbytych zgromadzeniach akcjonariuszy ww. spółek i posiadali stosowne pełnomocnictwa do uczestnictwa i głosowania w imieniu Skarbu Państwa na Zwyczajnych i Nadzwyczajnych Zgromadzeniach Spółek. Minister egzekwował nałożone na organy spółek określone obowiązki sprawozdawcze i informacyjne. [str. 17–18]

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) organy Spółek wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i przedkładały mu jako pełniącemu nadzór właścicielski sprawozdania i informacje, w tym kwartalne i roczne. [str. 52]

Nierzetelne były działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w obszarze planowania rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. PRPPM2030 był procedowany przewlekłe (prace nad projektem Programu trwały od 2012 r. i został on przyjęty prawie 4 lata po upływie okresu, na który był opracowany poprzedni dokument programowy w tym zakresie), a przy tym jest obarczony błędami, w wyniku których na podstawie przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie jest możliwe dokonanie obiektywnej oceny rzeczywistych efektów Programu – w Programie ujęto zadania zrealizowane przed jego przyjęciem, wskaźniki realizacji nie zostały przypisane do konkretnych celów i priorytetów, a część wskaźników nie jest merytorycznie powiązana z tymi celami i priorytetami. Nierzetelne były również działania Ministra po przyjęciu Programu, gdyż Minister nie podejmował działań koordynacyjnych, a część działań monitorujących i ewaluacyjnych wykonywał niewłaściwie.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., nie stwierdzono negatywnego wpływu błędów PRPPM2030 na działalność inwestycyjną ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ. NIK zauważa przy tym, że kluczowe błędy Programu dotyczą przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów, nie zaś planowanych i realizowanych infrastrukturalnych zadań inwestycyjnych. Kontrola NIK wykazała bowiem, że na podstawie przyjętych wskaźników może być niemożliwa lub znacznie utrudniona obiektywna i rzetelna ocena rzeczywistych efektów Programu i tym samym realizacji zaplanowanych w nim celów i priorytetów. [str. 19–29]

W okresie objętym kontrolą zwiększeniu uległa powierzchnia gruntów portowych we władaniu ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w przypadku ZMP Gdańsk powierzchnia tych gruntów wynosiła 691 ha względem 680 na koniec 2017 r. Powierzchnia gruntów portowych we władaniu ZMP Gdynia na 30 czerwca 2021 r. wyniosła 281,8 ha względem 271,2 ha w 2017 r., a w przypadku ZMPSiŚ 551,9 ha względem 546 ha. W przypadku ZMP Gdańsk tempo pozyskiwania praw

Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych

Przewlekłe prace nad PRPPM2030 oraz błędy Programu

Nieznaczny przyrost gruntów we władaniu zarządów portów

do terenów portowych nie odpowiadało założeniom przyjętym w corocznych planach rzeczowo-finansowych. Zabezpieczone w latach 2018–2020 nakłady na ten cel wykorzystano zaledwie w 47%. [str. 31–34]

Zarządzanie infrastrukturą portową i prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych z błędami

Analiza ksiąg 56 obiektów budowlanych oraz wybranych protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego obiektów infrastruktury portowej wykazała, że w przypadku 55 obiektów, w okresie objętym kontrolą wykonywano wymagane okresowe przeglądy stanu technicznego obiektu (roczne i pięcioletnie). W 2020 r. obiekt budowlany położony w porcie w Świnoujściu, tj. Nabrzeże Władysława IV, nie został poddany rocznej kontroli okresowej. Analiza dokumentacji obejmującej 56 ksiąg obiektów budowlanych wchodzących w skład infrastruktury portowej w Porcie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu oraz wybranych protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego tych obiektów wykazała m.in. przypadki, że w ksiągkach obiektów budowlanych nie dokonywano wpisów dokumentujących termin wykonania prac wynikających z zaleceń wskazywanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego oraz ich odbioru, czy też nie wpisano zakresu robót remontowych wskazanych w protokołach z kontroli. Ponadto nie realizowano lub realizowano jedynie w części lub nieterminowo realizowano zalecenia sformułowane w toku kontroli okresowych. [str. 34–35]

Generowane zyski

Na przestrzeni lat 2018–2020 spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej odnotowywały rok do roku ciągły wzrost przychodów ze sprzedaży (za wyjątkiem 2020 r. względem 2019 r. w przypadku ZMP Gdynia) i wykazywały zyski z prowadzonej działalności spółek w całym okresie objętym kontrolą.

We wszystkich trzech Spółkach zyski rok do roku w latach 2018 i 2019 malały i na koniec 2019 r. wyniosły odpowiednio 60 665,5 tys. zł w ZMP Gdańsk (78,8% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 76 995,6 tys. zł), 52 510,2 tys. zł w ZMP Gdynia (69,3% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 75 727 tys. zł) oraz 32 756,4 tys. zł w ZMPSiŚ (53,2% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 61 567,1 tys. zł). Wzrost zysku netto odnotowano w 2020 r. względem 2019 r. Zysk netto ZMP Gdańsk wyniósł 65 102 tys. zł (107,3% zysku netto z 2019 r.), w ZMP Gdynia 59 246,7 tys. zł (112,8%) oraz w ZMPSiŚ 57 008,1 tys. zł (174%).

W porównaniu I półrocza 2021 r. do analogicznego okresu 2020 r., jedynie ZMP Gdańsk odnotował wzrost zysku netto o 24,5% – zysk wyniósł 49 426,5 tys. zł. Natomiast w ZMP Gdynia i ZMPSiŚ odnotowały ponowny spadek zysku, który wyniósł odpowiednio 8,4% do 27 253,4 tys. zł oraz 5,4% do 27 253,4 tys. zł.

Źródłem przychodów zarządów portów, zgodnie z art. 9 ustawy o portach i przystaniach morskich, były m.in. opłaty z tytułu oddanych w korzystanie gruntów, obiektów, urządzeń i instalacji portowych, opłaty portowe, czy też przychody z usług świadczonych przez zarządy portów. Uzyskane wpływy z tych tytułów przeznaczano m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej. Wypracowane w latach 2018–2020 zyski netto ewidencjonowane były w całości na kapitał rezerwowy

każdej z ww. Spółek z przeznaczeniem na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury portowej oraz na realizację zadań określonych w ustawie o portach i przystaniach morskich.

Spółki aktywnie i skutecznie dochodziły należności. W okresie objętym kontrolą nie występowały należności długoterminowe i przedawnione oraz nie dokonywano ich umorzeń. Spółki aktywnie prowadziły działania windykacyjne zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi.

[str. 45–48]

Przeładunki w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2017–2019 stale rosły. Rok 2020 z uwagi na warunki pandemiczne był specyficzny i wyniki przeładunkowe uległy nieznacz-
nemu pogorszeniu. Jednakże, dane za pierwsze półrocze 2021 r. względem pierwszego półrocza 2020 r. wykazują poprawę tej sytuacji. W porcie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu w 2017 r. przeładowano łącznie 87 262,2 tys. ton ładunków. Na koniec 2019 r. przeładunki wyniosły 108 378,8 tys. ton, a na koniec 2020 r. 103 878 tys. ton. Na koniec czerwca 2021 r. przeładowano 56 102 tys. ton względem 50 443 tys. ton na koniec analogicznego okresu 2020 r. Blisko 50% przeładunków dokonano w porcie w Gdańsku.

Wzrost przeładunków

W przypadku kontenerów w 2017 r. obroty ładunkowe wyniosły 1 580 508 TEU, w 2019 r. – 3 046 483 TEU, a w 2020 r. – 2 915 722 TEU. W I połowie 2021 r. przeładowano 1 557 424 TEU względem 1 407 132 TEU w analogicznym okresie 2020 r. Blisko 70% przeładunku kontenerów przeprowadzono w Porcie w Gdańsku.

[str. 48–50]

NIK pozytywnie oceniła działania dotyczące przygotowania i procedowania (w okresie objętym kontrolą) zmian prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Minister podjął szereg inicjatyw legislacyjnych, z których najważniejszym efektem było uchwalenie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw¹². W wyniku jej uchwalenia wzmocniono pozycję podmiotów zarządzających portami w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki nieruchomościami. W wyniku przywołanej wyżej nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich stworzone zostały także możliwości angażowania się przez zarządy portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w inwestycje w terminale przeładunkowe na ich zapleczu lądowym.

Inicjatywy legislacyjne
zmierzające
do usprawnienia
funkcjonowania portów

[str. 29–31]

W toku kontroli jednostkowych ustalono ponadto, że:

- niecelowym i nieefektywnym było sporządzanie od listopada 2019 r. przez DGM cotygodniowych notatek zawierających podstawowe dane, informacje o sukcesach i planach rozwojowych oraz trwających inwestycjach w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – przygotowanie takich notatek w cyklach tygodniowych zbędnie angażowało znaczne zasoby po stronie zarówno zarządów portów jak i po stronie Ministerstwa;

Pozostałe istotne
ustalenia kontroli

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1716.

- Minister nie monitorował realizacji zadania określonego w PRPPM2030 polegającego na przekazaniu przez podmioty Grupy PKP podmiotom zarządzającym portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych do celów kolejowych;
- wniesioną prawidłowo w dniu 13 sierpnia 2020 r. skargę do Ministra rozpatrzono dopiero po 400 dniach od jej wniesienia;
- w ZMPSiŚ nie prowadzono na bieżąco ksiąg rachunkowych i nie dokonywano zapisów operacji gospodarczych w księgach rachunkowych Spółki w sposób trwały przez kilka do kilkudziesięciu miesięcy po zakończeniu poszczególnych okresów sprawozdawczych;
- w ZMPSiŚ sprawozdania finansowe za lata 2018–2020 zatwierdzano odpowiednio 30 czerwca 2019 r., 29 czerwca 2020 r. oraz 28 czerwca 2021 r., a ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych za te lata dokonano odpowiednio 23 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 26 sierpnia 2021 r., podczas gdy zamknięcia ksiąg należało dokonać w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy;
- w 23 z 35 (65,7%) objętych szczegółową kontrolą postępowań administracyjnych prowadzonych przez Ministra na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich (w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem, położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej), stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydaniu decyzji w sprawach, w których złożono niekompletne wnioski i nie wzywano wnioskodawców do ich uzupełnienia; ponadto, sprawy procedowano z naruszeniem terminów wynikających z kpa.

[str. 18–19, 24–26, 31, 51–52]

4. WNIOSKI

Trwałe umocnienie polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jako liderów na obszarze basenu Morza Bałtyckiego wynika bezpośrednio z celu głównego Programu Rozwoju Polskich Portów Morskich do 2030 r. Stąd też Minister realizując politykę rozwoju polskiej gospodarki morskiej (m.in. poprzez PRPPM2030), której istotnym elementem jest działalność portów w Gdańsku, Gdyni oraz Szczecinie i Świnoujściu, powinien uwzględniać działalność spółek zarządzających tymi portami.

Działania Ministra, jak i zarządów portów służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju są ze sobą ściśle powiązane i w związku z tym muszą być ze sobą spójne. Takim spoiwem jest z pewnością PRPPM2030, w którym wyznaczono konkretne zadania zarówno Ministrowi, jak i spółkom zarządzającym portami.

Jednakże w ocenie NIK, PRPPM2030 wymaga niezbędnych zmian w zakresie ewaluacji, które mogłyby przyczynić się do zobiektywizowania oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach Programu zarówno przez Ministra, jak i ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ służących rozwojowi portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami dotyczącymi przyjętych w PRPPM2030 wskaźników realizacji celów i priorytetów wnioskuje o wprowadzenie zmian w Programie polegających na:

Minister Infrastruktury

- 1) jednoznacznym przypisaniu wskaźników poszczególnym celom i priorytetom,**
- 2) merytorycznym powiązaniu wskaźników z poszczególnymi celami i priorytetami, co umożliwiłoby skuteczne monitorowanie i ewaluację efektów działań określonych w Programie.**

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Sprawowanie przez Ministra nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Minister właściwie sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Minister przestrzegał w tym zakresie obowiązujących przepisów prawa oraz egzekwował od organów spółek przedkładanie wymaganych dokumentów i informacji sprawozdawczych. Błędami obarczona była działalność Ministra przy prowadzeniu postępowań administracyjnych związanych z udzielaniem w drodze decyzji administracyjnej zgody Ministra w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem, położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w oparciu o ustawę o portach i przystaniach morskich).

5.1.1. Dobór członków organów nadzorczych oraz nadzór właścicielski sprawowany przez Ministra

Sposób organizacji nadzoru właścicielskiego

W regulaminie organizacyjnym zniesionego MG MiŻŚ za realizowanie praw majątkowych i osobistych Skarbu Państwa w odniesieniu do podmiotów, w których Skarb Państwa posiadał prawa udziałowe, w tym m.in. dotyczących spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ, odpowiedzialny był Departament Nadzoru Właścicielskiego. W MI, które przejęło sprawy działu gospodarka morską po zniesieniu MG MiŻŚ, sprawy nadzoru właścicielskiego prowadzone były w Biurze Ministra.

Spełnianie wymogów formalnych przez kandydatów na członków organów nadzorczych

W okresie objętym kontrolą, Minister powoływał swoich przedstawicieli do organów nadzorczych ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ. Kandydaci do tych organów podlegali opiniowaniu przez Radę ds. Spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych i uzyskiwali pozytywne opinie tej Rady. Analiza wniosków o wydanie opinii przez ww. Radę dziewięciu losowo wybranych kandydatów na członków organów nadzorczych w ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ wykazała, że osoby te spełniały warunki formalne określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Członków organów zarządzających, zgodnie z zapisami statutów ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ powoływała i odwoływała Rada Nadzorcza. W statutach Spółek określono m.in. wymogi jakie powinni spełniać kandydaci do organów zarządzających i procedury ich wyłaniania. Statuty spółek nie przewidywały udziału Walnego Zgromadzenia Spółki w wyborze członków organów zarządzających.

Reprezentowanie Ministra w Zgromadzeniach Spółki

W okresie objętym kontrolą reprezentanci Skarbu Państwa uczestniczyli w odbytych zgromadzeniach akcjonariuszy. Posiadali stosowne pełnomocnictwa do uczestnictwa i głosowania w imieniu Skarbu Państwa na Zwyczajnych i Nadzwyczajnych Zgromadzeniach Spółek oraz posiadali szczegółowe wskazówki do głosowania – notatki o podjęciu decyzji, które były zaakceptowane przez Ministra lub Sekretarza Stanu w Ministerstwie. Sposób głosowania w poszczególnych sprawach był zgodny z otrzymanymi wskazówkami.

Minister egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej określone obowiązki sprawozdawcze i informacyjne wobec podmiotu wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa. Obowiązki te wynikały m.in. z *Zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* oraz *Wytycznych dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2018, 2019 i 2020 r.* (opracowania Prezesa Rady Ministrów).

Obowiązki
sprawozdawcze
i informacyjne

5.1.2. Gospodarka nieruchomościami w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami w portach i przystaniach morskich w Ministerstwie należało do zadań Departamentu Gospodarki Morskiej. Postępowania związane z udzielaniem w drodze decyzji administracyjnej zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich, na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich, prowadzone były przez dwie osoby w Wydziale Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami (a od 14 lipca 2021 r. w Wydziale Morskiego Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami).

Podział zadań

Według stanu na 23 czerwca 2021 r., w latach 2018–2021, Minister wydał odpowiednio 50, 46, 35 i 45 decyzji administracyjnych w ww. sprawach, na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich. W 23 z 35 (65,7%) objętych szczegółową kontrolą postępowań administracyjnych (20% wszystkich spraw) stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydaniu decyzji w sprawach, w których:

1. Nie wskazywano dotychczasowego i/lub przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości (naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o portach i przystaniach morskich) – cztery sprawy.
2. Nie załączano do wniosku opinii podmiotu zarządzającego portem, dotyczącej przedmiotu umowy (naruszenie art. 3 ust. 4 pkt 3 ustawy o portach i przystaniach morskich) – dwie sprawy.
3. Prowadzący postępowanie administracyjne nie wezwali wnioskodawców o uzupełnienie braków formalnych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 64 § 2 kpa (dotyczy spraw z pkt 1–2).
4. Nie załatwiono spraw bez zbędnej zwłoki lub w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania lub uzupełnienia braków formalnych wniosku (naruszenie art. 35 kpa) i nie poinformowano strony o niezakończonym w terminie, czym naruszono art. 36 w zw. z art. 35 kpa – 18 spraw; w przypadkach tych decyzje były wydawane w terminie od 34 do 422 dni¹³ od daty wpływu lub uzupełnienia wniosku.

¹³ Organ pozostawał w zwłoce 376 dni co wynikało z art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.), który stanowił o wstrzymaniu rozpoczęcia i zawieszeniu biegu terminów procesowych i sądowych w okresie od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r.

NIK wskazuje przy tym, że w sprawie DGM.WIGN.5.463.94.2020.IS/D-49 wnioski o zawarcie kolejnej umowy dzierżawy wpłynęły do ówczesnego MG MiZŚ 15 lipca 2020 r. (decyzja wydana 19 sierpnia 2020 r.), podczas gdy dotychczasowa umowa wygasła 30 kwietnia 2020 r. W tym czasie z przedmiotowej nieruchomości korzystano bezumownie. Ponadto w sprawie GM-DGM-3.21.29.2020 o zawarcie kolejnej umowy użyczenia tej samej nieruchomości na rzecz tego samego podmiotu, decyzję wydano po 86 dniach od daty wpływu kompletnego wniosku (tj. decyzja z 28 stycznia 2021 r., podczas gdy dotychczasowa umowa wygasła 2 stycznia 2021 r.). W tym przypadku również bezumownie korzystano z nieruchomości. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku sprawy GM-DGM-3.21.15.2020. Dotychczasowa umowa wygasła 31 grudnia 2020 r., decyzję wydano po 159 dniach od daty wpływu kompletnego wniosku, tj. w dniu 24 marca 2021 r.

Przedstawione wyżej przypadki wskazują, że korzystanie z części nieruchomości odbywało się bez podstawy prawnej i bez wymaganej zgody Ministra. Tym samym nie zabezpieczono należycie interesów Skarbu Państwa w przedmiotowym zakresie.

W ocenie NIK, Minister powinien monitorować stan prawny nieruchomości oraz prowadzić rejestr zawartych przez spółki umów w przedmiocie gospodarowania tymi nieruchomościami, co przyczyniłoby się do należytego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa – minister posiadałby wiedzę nt. upływu terminów, na które zostały zawarte umowy np. dzierżawy czy najmu nieruchomości. Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że w skrajnych przypadkach, bezumownie korzystano z nieruchomości przez 111 dni.

5.2. Działalność Ministra na rzecz rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w tym opracowanie i realizacja strategii i programów rządowych oraz działania legislacyjne

Kontrola wykazała nieprawidłowości w działaniu Ministra przy planowaniu rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Mimo wieloletnich prac nad PRPPM2030 nie jest on spójny w zakresie celów, priorytetów i wskaźników ich realizacji. Ponadto w programie ujęto zadania zrealizowane przed lub w dacie jego przyjęcia. Do 30 czerwca 2021 r. nie podejmowano działań koordynacyjnych wynikających z programu. W Ministerstwie wdrożono mechanizmy monitorowania postępów w realizacji poszczególnych inwestycji ujętych w PRPPM2030, jednakże Minister nie egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej części nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych (monitoring realizowanych zadań nie obejmował wszystkich zadań ujętych w planie finansowym PRPPM2030). NIK pozytywnie ocenia przygotowanie i dokonanie w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) zmian prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Zagadnienia związane z rozwojem polskich portów morskich zostały ujęte w następujących programach i strategiach rządowych obowiązujących w okresie objętym kontrolą:

Programy i strategie rządowe

- *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta Uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.¹⁴ – weszła w życie 14 lutego 2013 r. – przestała obowiązywać 7 listopada 2019 r.
- *Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*, przyjęta Uchwałą Nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. – weszła w życie z dniem podjęcia uchwały¹⁵.
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta Uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.¹⁶ – weszła w życie 17 marca 2017 r.
- *Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku*, przyjęty Uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r.¹⁷ – weszła w życie 18 października 2019 r.
- *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, przyjęta Uchwałą Nr 105 Rady Ministrów z 24 września 2019 r.¹⁸ – weszła w życie 7 listopada 2019 r.

W toku przedmiotowej kontroli, szczegółowym badaniem kontrolnym objęto działania Ministra dotyczące opracowania, koordynacji, monitorowania i ewaluacji PRPPM2030. PRPPM2030 stanowi program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹, tj. dokument, który miał realizować cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6 ww. ustawy. Program jest dokumentem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym.

5.2.1. Opracowanie i realizacja strategii i programów związanych z rozwojem polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

W okresie objętym kontrolą uchwalono PRPPM2030 oraz SRT2030. Za opracowanie PRPPM2030 odpowiedzialny był ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, zaś za SRT2030 Minister Infrastruktury. SRT2030 jest dokumentem wyżej zhierarchizowanym w strukturze programów i strategii rządowych, a w swej treści odwołuje się do PRPPM2030. Zgodnie z przyjętymi założeniami, realizacja PRPPM2030 ma służyć osiągnięciu celów SRT2030.

Prace nad PRPPM2030

Prace nad PRPPM2030 rozpoczęto już w 2012 r.²⁰ w ówczesnym Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Pierwotnie, projekt Programu nosił tytuł „Program rozwoju polskich portów morskich do roku

¹⁴ M.P. poz. 75.

¹⁵ Zwana dalej: „Polityką morską RP”.

¹⁶ M.P. poz. 260.

¹⁷ M.P. poz. 1016.

¹⁸ M.P. poz. 1054.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

²⁰ Oficjalne spotkanie inauguracyjne dot. opracowywanego projektu programu odbyło się 18 września 2012 r.

2020 (z perspektywą do 2030 roku)”. Zgodnie z założeniami SOR, przygotowanie Programu miało nastąpić w 2017 r., a jego realizacja trwać w latach 2017–2030. Przygotowanie programu nie zostało poprzedzone ewaluacją końcową Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r. obowiązującą w latach – 2007–2015 (dokument nie przewidywał ewaluacji końcowej).

Projekt Programu skierowano do opiniowania w ramach uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych dwukrotnie: 30 czerwca 2017 r. oraz 5 grudnia 2018 r. W przypadku pierwszego opiniowania do projektu zgłoszono 382 uwagi, wnioski i opinie (w tym 85 w wyniku uzgodnień międzyresortowych i 297 w wyniku konsultacji publicznych). Przy drugim opiniowaniu zgłoszono łącznie 250 uwag, wniosków i opinii (w tym 54 w wyniku uzgodnień resortowych i 196 w wyniku konsultacji publicznych).

Dopiero we wrześniu 2019 r. – po ukończeniu przez Ministra prac nad projektem PRPPM2030 – został on przyjęty uchwałą Rady Ministrów, tj. prawie 4 lata po upływie okresu, na który był opracowany poprzedni dokument programowy w tym zakresie.

Za cel główny PRPPM2030 przyjęto *trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju.*

W celu uszczegółowienia, a zarazem wsparcia realizacji celu głównego Programu, sformułowano dwa cele szczegółowe: [1] *Dostosowanie oferty usługowej portów morskich do zmieniających się potrzeb rynkowych* oraz [2] *Stworzenie bezpiecznego oraz przyjaznego dla środowiska systemu portowego.*

Celom szczegółowym przypisano następujące priorytety – w przypadku celu szczegółowego nr 1 były to: [Priorytet 1] *Rozwój infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów*, [Priorytet 2] *Integracja portów z innymi uczestnikami łańcuchów transportowych poprzez rozwój infrastruktury dostępu do portów morskich od strony lądu* oraz [Priorytet 3] *Digitalizacja polskich portów morskich*. Dla celu szczegółowego nr 2 były to natomiast: [Priorytet 4] *Zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego* oraz [Priorytet 5] *Uwzględnianie w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych.*

Określony w programie wskaźnik realizacji celu głównego to *Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego* z zakładaną wartością wskaźnika 46,81% w 2020 r. i 59,28% w 2030 r.

W PRPPM2030 określono zestaw wskaźników realizacji celów szczegółowych i priorytetów Programu, jednak wskaźniki te nie zostały przypisane konkretnym celom i priorytetom. Są to:

- *potencjał przeładunkowy polskich portów morskich* z zakładaną wartością wskaźnika 179,96 mln ton w 2020 r. i 281,07 mln ton w 2030 r.;
- *pojemność brutto (GT) statków wchodzących do polskich portów morskich* z zakładaną wartością wskaźnika 232 297,7 tys. w 2020 r. i 351 776,8 tys. w 2030 r.;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *obroty ładunkowe w polskich portach morskich* z zakładaną wartością wskaźnika 101 624,3 tys. ton w 2020 r. i 151 848,9 tys. ton w 2030 r.;
- *międzynarodowy ruch pasażerów w polskich portach morskich* z zakładaną wartością wskaźnika 2,25 mln osób w 2020 r. i 3,2 mln osób w 2030 r.;
- *obroty ładunków tranzytu lądowo-morskiego i morsko-lądowego w polskich portach morskich* z zakładaną wartością wskaźnika 6231,72 tys. ton w 2020 r. i 13 970,1 tys. ton w 2030 r.;
- *funkcjonowanie Polskiego Port Community System (PCS)* z zakładaną wartością wskaźnika „Tak” w 2020 i 2030 r.;
- *funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA* z zakładaną wartością wskaźnika $\geq 99,800\%$ – kat. 1 i $99,000\%$ kat. 2.

Zakładane na 2020 i 2030 r. wartości wskaźnika *Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA* zostały osiągnięte przed uchwaleniem PRPPM2030 r., tj. już w 2015 r. (w roku bazowym).

Zgodnie z PRPPM2030 (str. 5), realizacja celów, priorytetów i zadań wymagała m.in. przypisania sformułowanym celom wskaźników ich realizacji, a w oparciu o nie, określenia oczekiwanych efektów realizacji wyróżnionych przedsięwzięć oraz sposobu ich monitorowania i ewaluacji. Sformułowanym w Programie celom nie przypisano bezpośrednio wskaźników realizacji (za wyjątkiem celu głównego). W Programie (str. 108) wskazano, że jego realizacja przyczyni się m.in. do zwiększenia potencjału przeładunkowego polskich portów morskich, zwiększenia dokonywanych w nich obrotów ładunkowych, zwiększenia pojemności brutto jednostek pływających wchodzących do nich, a także zmniejszenia liczby wypadków morskich, do jakich dochodzi w portach – w żaden sposób nie zwymiarowano oczekiwanej wartości zmniejszenia liczby tych wypadków.

Mimo wieloletnich prac nad projektem PRPPM2030, został on przygotowany nierzetelnie, co potwierdza treść tego Programu.

Nierzetelne opracowanie projektu PRPPM2030

Stwierdzono następujące nieprawidłowości przy formułowaniu wskaźników realizacji celów i priorytetów PRPPM2030:

- wskaźniki realizacji celów szczegółowych i priorytetów Programu nie odnoszą się bezpośrednio do określonych w Programie celów i priorytetów, tj. w Tabeli 24 Programu przy poszczególnych wskaźnikach nie określono, którego celu lub priorytetu są miarą;
- cel główny Programu zdefiniowano jako *Trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju*. W przypadku drugiej części tego celu, tj. zwiększenie udziału portów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju nie określono wskaźnika realizacji tej części celu;
- w przypadku części celu szczegółowego 2 odnoszącego się do *stworzenia przyjaznego dla środowiska systemu portowego* oraz priorytetu 5 *Uwzględnienie w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych* żaden ze zdefiniowanych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie pozwoli na stwierdzenie, czy cel lub priorytet został osiągnięty/zrealizowany, ponieważ żaden wskaźnik nie dotyczy zarówno tej części celu szczegółowego 2, jak i priorytetu 5;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- dopuszcza się zmniejszenie wartości wskaźnika *Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA* względem 2015 r. (roku bazowego): w 2015 r. wartość ta wynosiła 99,981% – kat. 1 i 99,869% – kat. 2. Zakładaną wartość tego wskaźnika w 2020 r. i 2030 r. określono na ≥ 99,800% – kat. 1 i 99,000% kat. 2.

Ponadto PRPPM2030 zawiera listę zadań legislacyjno-organizacyjnych, których część została zrealizowana przed przyjęciem Programu lub w dacie jego przyjęcia. Powyższe dotyczy następujących zadań: [1] *Stworzenie prawnych możliwości realizacji przez podmioty zarządzające polskimi portami morskimi inwestycji infrastrukturalnych w postaci lądowych terminali przeładunkowych na zapleczu*, [2] *Zwiększenie roli podmiotów zarządzających portami morskimi w zakresie gospodarki nieruchomościami w portach i kształtowania ład przestrzennego*, [3] *Uznanie inwestycji w portach morskich za inwestycje celu publicznego – analogicznie jak dla portów lotniczych*.

Zadania te zostały zrealizowane na mocy ustawy o portach i przystaniach morskich w wersji po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw²¹.

W kontekście ww. nieprawidłowości należy zwrócić uwagę na ich skutki. W pierwszej kolejności NIK wskazuje, że PRPPM2030 w swej treści nie jest skorelowany z SOR i SRT2030 – tj. strategiami, których cele PRPPM2030 powinien realizować.

W ostatecznej wersji PRPPM2030 przyjęto inny cel główny Programu niż określony w SOR. Przyczyną tego były długotrwałe prace nad PRPPM2030, które trwały ponad 7 lat. SOR odnosi się do celu głównego projektu Programu w wersji z 2013 r. – była to pierwsza wersja programu. Cel ten uległ zmianie w 2017 r. w toku prac nad projektem Programu. Na str. 315 SOR wskazano: *Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) – celem głównym programu jest poprawa konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej*. Celem głównym PRPPM2030 (przyjętym w 2019 r. i obowiązującym w czasie kontroli) jest natomiast: *trwałe umocnienie polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenie ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju*.

W odniesieniu do nieprawidłowości dotyczących przyjętych w Programie wskaźników realizacji celów i priorytetów, mają one niezwykle istotne znaczenie, gdyż w obecnym kształcie, na podstawie tych wskaźników, Program jest niemożliwy do rozliczenia w części celu głównego oraz celu szczegółowego 2.

W ocenie NIK wskaźnik realizacji celu głównego PRPPM2030 nie odnosi się do całości tego celu – nie jest miarą zwiększenia udziału portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w rozwoju

²¹ Dz. U. poz. 1716.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

społeczno-gospodarczym kraju. NIK stoi na stanowisku, że wskaźnik obrazujący wpływ rozwoju portów na rozwój społeczno-gospodarczy kraju powinien być mierzony na podstawie konkretnych wskaźników np. statystycznych związanych np. ze wzrostem wpływu z VAT lub CIT czy innych podatków lokalnych płaconych przez zarządy portów, lub np. zwiększeniem zatrudnienia w sektorze transportu morskiego, zwiększeniem ruchu turystycznego w regionie lub dochodów z tego tytułu.

Wskaźniki realizacji celów i priorytetów pt. Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA nie jest merytorycznie związany z celem szczegółowym 2 *Stworzenie bezpiecznego oraz przyjaznego dla środowiska systemu portowego*, a tym samym z priorytetem 4 pt. *Zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego* i 5 *Uwzględnienie w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych* (składającymi się na cel szczegółowy nr 2). Tymczasem, w toku kontroli ustalono, że to właśnie na podstawie tego wskaźnika Ministerstwo oceni realizację celu szczegółowego 2 oraz priorytetów 4 i 5. Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według tego standardu w żaden sposób nie jest miarą zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu portowym oraz uwzględnienia w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych. Wskaźnik ten w żaden sposób nie odnosi się do działań/przedsięwzięć zaplanowanych w Programie do realizacji w ramach tych dwóch priorytetów.

Ponadto celem szczegółowym 2 Programu jest *Stworzenie bezpiecznego oraz przyjaznego dla środowiska systemu portowego*, zaś priorytety 4 i 5 dotyczą odpowiednio *Zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego* oraz *Uwzględniania w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych*. Wyniki analizy SWOT (stanowiącej element zamieszczonej na str. 20–25 Programu diagnozy aktualnej sytuacji w zakresie realizacji działalności gospodarczej polskich portów morskich) wskazują, że kwestii bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska nie wykazano w słabych stronach – które powinny być źródłem wyznaczenia celów i priorytetów programu i w efekcie wskaźników ich realizacji. Natomiast w mocnych stronach wykazano *Spełnianie międzynarodowych norm bezpieczeństwa oraz wymogów środowiskowych*. Tym samym, jako jeden z celów Programu oraz przypisanych do tego celu priorytetów wskazano obszary, które *de facto* są mocną stroną ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ i które co do zasady nie powinny wymagać pilnej interwencji lub interwencji jako takiej.

NIK wskazuje również, że wskaźnik pt. *Funkcjonowanie Polskiego Port Community System (PCS)* jest w rzeczywistości jednym z zaplanowanych działań w ramach priorytetu 3 pt. *Digitalizacja polskich portów morskich*, zatem wskaźnik ten jest zbyt wąski, by na jego podstawie móc obiektywnie i rzetelnie ocenić stopień realizacji tego priorytetu.

Mając powyższe na uwadze, należy odnotować, że sprawami z zakresu rozwoju polskich portów morskich, w tym opracowaniem właściwych im programów i strategii zajmował się jeden pracownik DGM – Główny Specjalista w Wydziale Transportu Morskiego, który procedował PRPPM2030 przez jego poszczególne etapy, aż do jego przyjęcia przez

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Radę Ministrów i ogłoszenie w Monitorze Polskim. Pracownik ten odpowiedzialny był również za Program w fazie jego realizacji, w tym m.in. monitorowanie jego realizacji.

NIK zauważa przy tym, że według stanu na 30 czerwca 2021 r., nie stwierdzono negatywnego wpływu błędów PRPPM2030 na działalność inwestycyjną ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ. Zwrócić należy uwagę, że kluczowe błędy Programu dotyczą przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów Programu, nie zaś planowanych i realizowanych infrastrukturalnych zadań inwestycyjnych przez zarządy portów. Kontrola NIK wykazała bowiem – co już wcześniej wskazano – że na podstawie przyjętych wskaźników może być niemożliwa lub znacznie utrudniona obiektywna i rzetelna ocena rzeczywistych efektów Programu i tym samym realizacji zaplanowanych celów i priorytetów. Dokonanie kompleksowej oceny negatywnych skutków błędów w treści PRPPM2030 będzie możliwa w kolejnych latach obowiązywania Programu, m.in. na podstawie przygotowywanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej raportów rocznych obrazujących postępy prac w realizacji zadań określonych w Programie. Należy przy tym wskazać, że z ustaleń kontroli wynika, iż znaczna część z 30 przedsięwzięć inwestycyjnych w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ujętych w Planie finansowym Programu było na etapie planowania, przygotowania lub realizacji.

Monitoring realizacji PRPPM2030

Bieżący monitoring realizacji PRPPM2030 i zarządzanie nim, jak również ujętymi w nim inwestycjami prowadzony był przy wykorzystaniu kwartalnych kart monitoringu strategicznego autorstwa MFiPR (prowadzonych na potrzeby sprawozdawczości strategicznej SOR i SRT2030) oraz zestawień tabelarycznych autorstwa DGM. Zestawienia tabelaryczne pt. „Kwartalny monitoring realizacji PRPPM2030 – informacja za kwartał” tworzone były od 2020 r. i wykazywano w nich takie informacje jak nazwa realizowanego projektu, status realizacji, najważniejsze zdarzenia, osiągnięte rezultaty oraz zidentyfikowane problemy i zagrożenia.

Nierzetelne dane w kwartalnych informacjach z realizacji PRPPM2030

Kwartalny monitoring realizacji PRPPM2030 nie obejmował części projektów ujętych w Planie finansowym stanowiącym załącznik nr 2 do PRPPM2030. Zarządy portów w przekazywanych DGM kartach monitoringu nie ujmowały informacji nt. części realizowanych projektów. Dotyczyło to:

- braku informacji o Projektach [14] *Przebudowa nabrzeży w porcie Gdynia – Etap IV* i [18] *Przystosowanie infrastruktury portowej do zasilania statków z alternatywnych źródeł – bunkrowanie paliwem LNG oraz zasilanie energią elektryczną z prądu* w kwartalnym monitoringu realizacji Programu przez ZMP Gdynia za I kwartał 2021 r. (informacja na temat tych projektów znajduje się w monitoringu realizacji Programu za cały 2020 r. jak i w monitoringu za II kwartał 2021);
- braku informacji o Projektach [24] *Budowa stanowiska statkowego do eksportu LNG w Porcie Zewnętrznym w Świnoujściu*, [26] *Budowa nabrzeży głębokowodnych w porcie w Świnoujściu i Szczecinie*, [29] *Rozbudowa terminala promowego w porcie w Świnoujściu* w kwartalnym monitoringu realizacji Programu przez ZMPSiŚ za I kwartał 2021 r. i za II kwartał 2021 r.);

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- braku informacji o Projekcie [30] *Budowa infrastruktury portowej na terenach rozwojowych Ostrowa Grabowskiego i Mieleńskiego w porcie w Szczecinie* w monitoringu realizacji Programu przez ZMPSiŚ za cały 2020 r. jak oraz za I i II kwartał 2021 r.).

Kolejnym elementem stałego monitoringu zadań realizowanych przez spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, były tzw. „notatki tygodniowe” (choć obowiązek ich tworzenia nie wynikał z PRPPM2030).

Notatki tygodniowe

Po przyjęciu PRPPM2030 we wrześniu 2019 r., Podsekretarz Stanu w ówczesnym MG MiZŚ 29 listopada 2019 r. poleciła kierownictwu DGM przygotowanie cotygodniowych notatek, które miały stanowić materiał informacyjny dla kierownictwa MG MiZŚ na temat prowadzonych przez resort i jednostki podległe projektów. W przypadku portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, notatki miały zawierać podstawowe dane, sukcesy i plany rozwojowe, trwające inwestycje w portach. Pierwsze notatki sporządził samodzielnie pracownik DGM na podstawie danych z zarządów portów oraz danych i informacji pozyskanych własnymi staraniami. Kolejne notatki opracowywane były na podstawie aktualizowanych notatek przekazywanych przez zarządy portów (za wyjątkiem ZMP Gdynia). Powyższe wynikało z prośby Zastępcy Dyrektora DGM wystosowanej 3 grudnia 2019 r. do Prezesów zarządów portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Do prośby tej negatywnie ustosunkował się Prezes Zarządu ZMP Gdynia, w wyniku czego notatki takie były sporządzane przez pracownika DGM na podstawie informacji i danych pozyskiwanych własnymi staraniami. Analiza treści losowo wybranych notatek wykazała nierzetelne ich sporządzanie (dotyczy ZMP Gdynia – tj. dane w tych notatkach nie były cotygodniowo aktualizowane).

Niecelowym i nieefektywnym było sporządzanie przez DGM ww. cotygodniowych notatek. Przygotowanie takich notatek w cyklach tygodniowych zbędnie angażuje znaczne zasoby po stronie zarówno zarządów portów jak i po stronie Ministerstwa, a tym samym wskazuje na nieefektywne gospodarowanie tymi zasobami. Poczynione w tym zakresie nakłady są niewspółmierne do osiągniętych korzyści.

Notatki tygodniowe – zbędny sposób monitorowania działalności portów

NIK zauważa przy tym, że nawet Warunki Kontraktu na Budowę opracowane przez Międzynarodową Federację Inżynierów Konsultantów, FIDIC (*Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils*) – tzw. „FIDIC żółty” – zobowiązują Wykonawcę do raportowania o postępie prac w cyklach miesięcznych (*Subklauzula 4.20 Raporty o postępie prac*). Należy mieć na uwadze, że przy inwestycjach infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej tygodniowy postęp realizacji prac może być niezauważalny.

Tym samym NIK nie dostrzega jakichkolwiek przesłanek uzasadniających sporządzanie przedmiotowych notatek w cyklu tygodniowym. Powyższe uzasadnione jest również tym, iż kierownictwo Ministerstwa w ograniczonym stopniu korzysta z tych notatek. Wskazuje na to np. notatka dotycząca ZMP Gdynia, we fragmencie odnoszącym się do jednego z flagowych Projektów pn. *Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gdynia, sporządzona według stanu na 25 czerwca 2021 r., w której wykazano dane aktualne na dzień 30 czerwca 2020 r. Kierownictwo Ministerstwa – do czasu rozpoczęcia kontroli NIK – nie zwróciło uwagi na nieaktualność tych danych.

Tymczasem sporządzenie tych notatek absorbuje nie tylko pracownika DGM bezpośrednio je sporządzającego, lecz również pracowników spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz niejednokrotnie pracowników Biura Ministra.

Karty spółek
– informacje dotyczące realizowanych inwestycji

Departament Nadzoru Właścicielskiego w MG MiŻŚ, a później Biuro Ministra w MI, tj. komórki organizacyjne odpowiedzialne za nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, zobowiązały Zarządy tych Spółek do przedkładania tzw. kwartalnych kart spółek. W kartach tych przedstawiano zwięzłe sytuację ekonomiczno-finansową spółek, jak również informacje o realizowanych inwestycjach i innych działaniach spółki w danym kwartale roku. Informacje o realizowanych inwestycjach infrastrukturalnych zawierały dane dotyczące zaawansowania finansowo-rzeczowego Projektu lub inwestycji, zaawansowania czasowego, a także napotkanych problemów w toku realizacji.

Raporty roczne
z realizacji PRPPM2030

Zgodnie z zapisami PRPPM2030 monitorowanie procesu realizacji Programu miało odbywać się okresowo w rocznych odstępach czasu, a ich podstawowym instrumentem miało być przygotowywanie raportów rocznych obrazujących postępy prac w zakresie zadań określonych w tym Programie oraz raportu końcowego. Raporty roczne przygotowywać miał minister właściwy do spraw gospodarki morskiej do końca roku następnego po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Program został przyjęty przez Radę Ministrów 17 września 2019 r.

Brak raportu za 2019 r.

W 2020 r. wbrew wymogom PRPPM2030 nie sporządzono raportu rocznego za 2019 r. obrazującego efekty realizacji Programu w 2019 r. W PRPPM2030 ustalono, że raporty roczne przygotowywane będą przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do końca roku następnego po zakończeniu okresu sprawozdawczego, na podstawie informacji i sprawozdań uzyskiwanych od podmiotów realizujących działania programowe. W przypadku 2019 r. okres sprawozdawczy obejmował ostatni kwartał roku.

Zadania koordynacyjne
i nadzorcze Ministra wynikające z PRPPM2030

Zgodnie z zapisami PRPPM2030, za koordynację i nadzór nad realizacją Programu odpowiedzialny był minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Do jego zadań należało przede wszystkim:

- raportowanie postępów prac nad zadaniami objętymi Programem, w tym śledzenie postępów, opóźnień oraz poziomu ryzyka realizowanych projektów na podstawie informacji i sprawozdań uzyskiwanych od podmiotów realizujących inwestycje;
- zbieranie informacji dotyczących potrzeb aktualizacji i ewentualnych zmian zakresu oraz charakteru zadań objętych Programem;
- opracowanie założeń i projektów aktów prawnych, niezbędnych dla realizacji Programu lub przyczyniających się do likwidacji utrudnień w jego realizacji;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- organizowanie spotkań z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie;
- przeprowadzanie wizyt kontrolnych w miejscach realizacji inwestycji;
- prowadzenie akcji informacyjnych i promocyjnych;
- monitorowanie, na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w programie, jak i całego Programu.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., pomimo blisko dwóch lat od przyjęcia PRPPM2030, nie realizowano w Ministerstwie następujących zadań wynikających z Programu:

Nierealizowanie części zadań z PRPPM2030

- organizowanie spotkań z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie,
- przeprowadzanie wizyt kontrolnych w miejscach realizacji inwestycji,
- prowadzenie akcji informacyjnych i promocyjnych,
- monitorowanie na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w programie, jak i całego Programu.

W odniesieniu do ostatniego z ww. zadań przede wszystkim nie wypracowano zestawu wskaźników stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w PRPPM2030.

Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie monitorował realizacji zadania określonego w PRPPM2030 polegającego na przekazaniu przez podmioty Grupy PKP podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych.

Niemonitorowanie zadań wynikających z PRPPM2030

Przedmiotowe zadanie ujęto w PRPPM2030, a za realizację Programu odpowiada minister właściwy ds. gospodarki morskiej. Tym samym, mimo iż Minister Infrastruktury nie wykonuje w imieniu Skarbu Państwa praw z akcji w PKP S.A. to jako koordynator PRPPM2030 powinien monitorować sposób wykonania tego zadania przez podmioty odpowiedzialne. Rada Ministrów, uchwalając PRPPM2030 wyposażyła ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w szereg uprawnień usprawniających koordynację i nadzór nad realizacją PRPPM2030, takich jak np. organizowanie spotkań z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie, czy też monitorowanie, na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w programie, jak i całego Programu. W poprzedniej części informacji o wynikach kontroli wskazano, że Minister takich działań nie podejmował.

Ustalone wartości wskaźników realizacji celu głównego oraz celów szczegółowych i priorytetów PRPPM2030 za 2019 r. wskazują wzrost wielkości tych wskaźników względem roku bazowego – 2015. Wartość wskaźnika realizacji celu głównego *Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego* wyniosła w 2019 r. 42,58% względem 34,02% w roku bazowym. W Programie przyjęto, że wartość tego wskaźnika na koniec 2020 r. wyniesie 46,81%, a na koniec 2030 r. – 59,28%.

Wzrost wartości wskaźników realizacji celów i priorytetów PRPPM2030

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wzrosty odnotowano również w takich wskaźnikach jak np. *Pojemność brutto (GT) statków wchodzących do polskich portów*²² (wzrost z 194 332,4 tys. do 249 581 tys.), *Obroty ładunkowe w polskich portach morskich*²³ (wzrost z 69 529,5 tys. ton do 93 864,4 tys. ton). Wartości tych wskaźników uległy jednak obniżeniu w 2020 r. do poziomu odpowiednio 231 100 tys. oraz do 88 487,7 tys. ton. Przy tym rok 2020 był specyficzny pod względem wyników z działalności portowej i przeładunkowej z uwagi na ograniczony ruch statków związany z pandemią wirusa SARS-CoV-2. Okoliczności te były podnoszone w rocznych sprawozdaniach z działalności zarządów ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ za 2020 rok.

Tabela nr 1
Wskaźnik realizacji celu głównego PRPPM2030²⁴

Wskaźnik	Wartość wskaźnika w roku bazowym (2015)	Wartość wskaźnika w roku 2019	Zakładana wartość wskaźnika w 2020 r.	Wartość wskaźnika w roku 2020	Zakładana wartość wskaźnika w 2030 r.
Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego ²⁵	34,92 %	42,58 %	46,81 %	brak danych źródłowych	59,28 %

Tabela nr 2
Wskaźniki realizacji celów szczegółowych i priorytetów PRPPM2030²⁴

Wskaźniki	Wartość wskaźników w roku bazowym (2015)	Wartość wskaźników w roku 2019	Zakładana wartość wskaźników w 2020 r.	Wartość wskaźników w roku 2020	Zakładana wartość wskaźników w 2030 r.
Potencjał przeładunkowy polskich portów morskich ²⁶	147,58 mln ton	... ²⁷	179,96 mln ton	... ²⁷	281,07 mln ton

²² Miara całkowitej pojemności zamkniętych pomieszczeń statku wewnątrz kadłuba i nadbudówek, wyrażona w jednostkach bezwymiarowych, właściwa dla wszystkich statków wchodzących do portów w danym okresie.

²³ Łączna ilość masy ładunkowej przemieszczonej przez porty w danym okresie, z wyłączeniem masy własnej jednostek transportujących.

²⁴ Według stanu na 23 czerwca 2021 r.

²⁵ Blisko 100,0% obrotów ładunkowych w polskich portach morskich, ma charakter międzynarodowy i jest dokonywanych w portach morskich o tzw. podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Z tego względu uzasadnione jest monitorowanie osiągnięcia celu głównego programu przede wszystkim poprzez analizę funkcjonowania największych, czterech wymienionych wyżej portów. Przemawia za tym przyjęty zbiór portów basenu Morza Bałtyckiego (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Lubeka, Rostock, Kłajpeda, Ventspils, Ryga), porównywalnych m.in. pod względem skali prowadzonej działalności i obsługi tego samego zaplecza, jak również dostępność danych statystycznych – gromadzonych i przetwarzanych w ten sam sposób, co pozwala na wyciąganie właściwych wniosków i tym samym podejmowanie właściwych decyzji odnośnie polskich portów. Udział w rynku mierzony jest pod względem wielkości obrotu cargo (tys. ton).

²⁶ Potencjał przeładunkowy mierzony dla portów o tzw. podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, a także dla portów regionalnych Darłowo, Elbląg, Hel, Kołobrzeg, Łeba, Police, Stepnica, Ustka, Władysławowo (w grupie, których również dokonywane są przeładunki).

²⁷ Prace związane z określeniem wartości wskaźnika nie zostały jeszcze zakończone.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskaźniki	Wartość wskaźników w roku bazowym (2015)	Wartość wskaźników w roku 2019	Zakładana wartość wskaźników w 2020 r.	Wartość wskaźników w roku 2020	Zakładana wartość wskaźników w 2030 r.
Pojemność brutto (GT) statków wchodzących do polskich portów morskich	19 4332,4 tys.	24 9581,0 tys.	23 2297,7 tys.	23 1100,0 tys. ²⁸	35 1776,8 tys.
Obroty ładunkowe w polskich portach morskich	69 529,5 tys. ton	93 864,4 tys. ton	101 624,3 tys. ton	88 487,7 tys. ton ²⁸	151 848,9 tys. ton
Międzynarodowy ruch pasażerów w polskich portach morskich	1,85 mln osób	2,08 mln osób	2,25 mln osób	1,55 mln osób ²⁸	3,20 mln osób
Obroty ładunków tranzytu lądowo-morskiego i morsko-lądowego w polskich portach morskich	5 947,70 tys. ton	5 671,4 tys. ton	6 231,72 tys. ton	brak danych źródłowych	13 970,10 tys. ton
Funkcjonowanie Polskiego Port Community System (PCS)	–	Tak	Tak	Tak	Tak
Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA	99,981% – kat. 1 99,869% – kat. 2	99,874% – kat. 1 99,871% – kat. 2	≥ 99,800% – kat. 1 ≥ 99,000% – kat. 2	99,475% – kat. 1 99,475% – kat. 2	≥ 99,800% – kat. 1 ≥ 99,000% – kat. 2

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji przekazanych przez Ministerstwo Infrastruktury.

Według stanu na 23 czerwca 2021 r. Minister nie dysponował wiedzą nt. osiągniętej w 2019 r. wartości wskaźnika realizacji celów i priorytetów Programu określonego jako *Potencjał przeładunkowych polskich portów morskich*, który został zdefiniowany jako: *maksymalna wydajność infrastruktury i suprastruktury w porcie do obsługi ładunków w jednostce czasu*. Zgodnie z założeniami Programu, potencjał przeładunkowy mierzony powinien być dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, a także dla portów regionalnych Darłowo, Elbląg, Hel, Kołobrzeg, Łeba, Police, Stepnica, Ustka, Władysławowo (w grupie, których również dokonywane są przeładunki).

Tak znaczne opóźnienie w gromadzeniu danych może skutkować spóźnionym diagnozowaniem ewentualnych problemów w realizacji Programu i w efekcie brakiem lub spóźnioną interwencją mającą na celu eliminowanie potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją celów i priorytetów Programu.

Brak danych nt. wartości wskaźnika za 2019 r.

²⁸ Informacja sygnałna GUS; dane mogą jeszcze ulec zmianie.

5.2.2. Przygotowanie i dokonanie zmian prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów

Inicjatywa legislacyjna

W okresie objętym kontrolą Minister podjął i przeprowadził szereg inicjatyw legislacyjnych, których przedmiot skupiał się wokół działalności portów morskich. Najważniejszą zmianą w obowiązujących przepisach była nowelizacja ustawy o portach i przystaniach morskich, której wnioskodawcą był ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Dnia 19 lipca 2019 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw²⁹, która weszła życie 17 września 2019 r. Zmiana ustawy o portach i przystaniach morskich miała na celu m.in. wzmocnienie pozycji podmiotów zarządzających portami w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki nieruchomościami. Najistotniejsze zmiany z punktu widzenia przedmiotu niniejszej kontroli dotyczyły zmian w obszarze gospodarowania nieruchomościami położonymi w granicach portów (art. 3–4 ustawy o portach i przystaniach morskich) oraz dozwolonego przedmiotu działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem (art. 7 ustawy).

Inicjatywy i działania legislacyjne Ministra wpisywały się w planowane w ramach projektu PRPPM2030 działania. W PRPPM2030, wskazano bowiem, że w kontekście gospodarki gruntami kluczowymi zagadnieniami dla kształtowania ładu przestrzennego w polskich portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są m.in.:

- ograniczenie możliwości pomijania prawa pierwokupu podmiotów zarządzających (np. sprzedaż przedsiębiorstwa, łącznie z prawem własności terenów zlokalizowanych w granicach portów; licytacje komornicze);
- uznanie inwestycji w portach morskich za inwestycje celu publicznego (analogicznie jak dla portów lotniczych);
- umożliwienie podmiotom zarządzającym infrastrukturą portową pozyskania terenów rozwojowych na polskim zapleczu gospodarczym, w celu integracji portu z zapleczem.

Przewidziane w Programie działania legislacyjne związane z rozwojem polskich portów morskich oraz poprawą dostępu do portów od strony morza i lądu obejmowały również:

- weryfikację (m.in. rozszerzenie) granic administracyjnych portów morskich,
- przekazanie przez podmioty Grupy PKP podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych.

W przypadku weryfikacji granic administracyjnych portów morskich ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wydał dwa rozporządzenia:

²⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1716.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie granicy portu morskiego w Świnoujściu³⁰,
- z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie granicy portu morskiego w Gdyni³¹.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. trwały prace nad:

- projektem rozporządzenia zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej³²;
- projektem rozporządzenia w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej³³.

Pozostałe inicjatywy legislacyjne ministra właściwego ds. gospodarki morskiej dotyczące funkcjonowania portów to np.:

- przygotowanie i procedowanie ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych³⁴,
- wydanie rozporządzenia Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej³⁵.

W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie nie dokonywano Oceny Skutków Regulacji *ex post* aktów normatywnych lub ich części, odnoszących się do kształtowania ładu przestrzennego w polskich portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także mających na celu rozwój tych portów – o czym mowa w § 152 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów³⁶.

Nie przeprowadzono
OSR *ex post*

W okresie objętym kontrolą do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej wpłynęła jedna skarga oraz jeden wniosek dotyczące działalności w sferze inwestycyjnej portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W pierwszej sprawie (wniosek o sygn. BKAW.051.3.2019), w odpowiedzi, MG MiŻŚ poinformował stronę, że zakres przekazanych informacji jest zbyt ogólny i niewystarczający do podjęcia interwen-

Skargi

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 21.

³¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 822.

³² Wykaz prac legislacyjnych Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; numer z wykazu: 173. Projekt rozporządzenia jest po konsultacjach wewnętrzresortowych, konsultacjach międzyresortowych oraz konsultacjach publicznych

³³ Wykaz prac legislacyjnych: Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; numer z wykazu: 174. Projekt rozporządzenia jest po konsultacjach wewnętrzresortowych, konsultacjach międzyresortowych oraz konsultacjach publicznych

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2147, ze zm. Przedmiot regulacji: wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą na uproszczenie oraz przyspieszenie prac związanych z przygotowaniem do realizacji inwestycji w zakresie budowy portów zewnętrznych

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1752. Przedmiot regulacji: ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne wprowadziła nowy rodzaj instrumentu prawnego w postaci oceny wodnoprawnej, której celem jest analiza i ocena wpływu planowanej inwestycji lub działania na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Problemem, który ma rozwiązywać projektowane rozporządzenie pozostaje określenie rodzajów inwestycji i działań, mogących mieć wpływ na osiągnięcie celów środowiskowych, określonych dla jednolitych części wód.

³⁶ M.P. z 2016 r. poz. 1006, ze zm.

cji (mimo prośby o uszczegółowienie problemu). Drugą sprawę (skarga o sygn. BKAW.ZSWP.051.84.2020) rozpatrzono z naruszeniem przepisów kpa.

**Zwłoka
w załatwieniu sprawy**

Skargę wniesioną prawidłowo przez osobę fizyczną w dniu 13 sierpnia 2020 r. o sygnaturze BKAW.ZSWP.051.84.2020 rozpatrzono dopiero po 400 dniach od jej wniesienia, co naruszało przepisy art. 237 § 1 oraz 36 § 1 kpa. Zgodnie z tymi przepisami, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

W wyniku przedmiotowej kontroli NIK, sprawa została przeniesiona z eDOK do EZD i po dokonanej analizie sprawy, 17 września 2021 r. skarga została uznana za bezzasadną o czym powiadomiono skarżącego.

5.3. Zarządzanie przez spółki nieruchomościami i infrastrukturą portową

Infrastruktura portowa w porcie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu utrzymywana była w stanie pozwalającym na jej eksploatację. Co do zasady Spółki właściwie zarządzały infrastrukturą portową, choć kontrola wykazała nieprawidłowości przy prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych oraz przy prowadzeniu kontroli okresowych stanu technicznego tych obiektów.

Podejmowane przez spółki działania związane z pozyskaniem nieruchomości w granicach portów skutkowały zwiększeniem powierzchni terenów będących w zarządzie ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ. W przypadku ZMP Gdańsk tempo pozyskiwania gruntów nie odpowiadało założeniom przyjętym w rocznych planach rzeczowo-finansowych.

Powierzchnia portów

Powierzchnia terenów lądowych portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu według stanu na 30 czerwca 2021 r. wynosiła odpowiednio 2447 ha, 903,4 ha, 900,7 ha oraz 934,9 ha³⁷.

Na koniec czerwca 2021 r. procentowy udział w powierzchni terenów portowych będących we władaniu spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, przedstawiał się następująco: 28% port w Gdańsku (685 ha), 31,2% port w Gdyni (281,8 ha), 45,6% port w Szczecinie (410,4 ha) oraz 15,1% port w Świnoujściu (141,5 ha) – 30,1% (551,9 ha łącznie w porcie w Szczecinie i Świnoujściu).

**Rozwój
przestrzenny portów**

Nabywanie nowych terenów portowych wynika z zamierzeń inwestycyjnych związanych z rozwojem działalności portowej. Spółki podejmują działania związane z nabywaniem gruntów w przypadku ich rzeczywi-

³⁷ W okresie objętym kontrolą zmianie uległa powierzchnia terenów lądowych portu w Gdyni i w Świnoujściu, odpowiednio z 619,8 ha do 903,8 ha oraz z 538,8 ha do 934,9 ha.

stej przydatności oraz faktycznie realizowanych w danym okresie zadań. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że nabycie takich nieruchomości jest procesem złożonym i nie jest uzależniony tylko i wyłącznie od podmiotu zarządzającego portem. Tym samym, działalność spółek dotycząca gospodarowania nieruchomościami wynika z aktywności rozwojowo-inwestycyjnej portów mającej na celu zrównoważonych ich rozwój.

Dla kierunku przestrzennego rozwoju Portu w Gdańsku zaplanowano, uwzględnioną w *Strategii Rozwoju Portu Gdańsk do roku 2030*³⁸, rozbudowę Portu na wodach Zatoki Gdańskiej poprzez załadowanie obszarów morskich (Port Centralny). Ponadto jako priorytet określono pozyskiwanie terenów:

- posadowionych w granicach administracyjnych Portu, w szczególności z dostępem do toru wodnego w Porcie Wewnętrznym;
- zaplanowanych pod potrzeby inwestycyjne ZMP Gdańsk;
- na których posadowiony był majątek ZMP Gdańsk³⁹;
- posadowionych w bezpośrednim sąsiedztwie gruntów we władaniu ZMP Gdańsk, które mogą zostać wykorzystane do komercjalizacji lub do dalszego rozwoju przez podmioty, prowadzące działalność gospodarczą na działkach ZMP Gdańsk.

Łączna powierzchnia gruntów we władaniu ZMP Gdynia, obejmująca grunty stanowiące przedmiot użytkowania wieczystego, własności i nieodpłatnego użytkowania (z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami o powierzchni 6 ha) zwiększyła się względem końca 2017 r. o 11 ha (o 1,6%) i według stanu na koniec badanego okresu wyniosła 685 ha, co stanowiło 28% całkowitej powierzchni Portu⁴⁰. Stopień wykorzystania nakładów inwestycyjnych, zaplanowanych na ten cel w latach 2018–2020 wyniósł zaledwie 47%. Na zakup terenów w granicach administracyjnych Portu zaplanowano w tym okresie łącznie 55 654 tys. zł⁴¹, natomiast poniesione nakłady wyniosły 26 108 tys. zł⁴². Oznacza to, że niewykorzystana kwota zabezpieczona na pozyskiwanie nieruchomości służących rozwojowi Portu⁴³, kształtowała się na poziomie 29 546 tys. zł.

Powierzchnia terenów we władaniu ZMP Gdynia na ostatni dzień 2017 r. wynosiła 271,2 ha, a na 30 czerwca 2021 r. wyniosła 281,8 ha (o 1,3% więcej niż 31 grudnia 2019 r.).

Zarząd Morskiego Portu Gdynia nie ustalił jednoznacznie docelowego obszaru położonego w granicach Portu Gdynia, którym chciał dysponować. Jednakże pozyskanie nowych terenów przez ZMP Gdynia zostało określone jako jeden z celów szczegółowych Strategii roz-

³⁸ Przyjętej przez Zarząd ZMP Gdańsk uchwałą nr 584/2019 z 11 grudnia 2019 r.

³⁹ Na przykład nieruchomość, oznaczona jako działka nr 50/1 w obrębie 46, na której posadowiony jest m.in. tor kolejowy – środek trwały ZMP Gdańsk.

⁴⁰ Na początku 2018 r. udział gruntów we władaniu ZMP Gdynia, w relacji do całkowitej powierzchni Portu, kształtował się na poziomie 27,5%.

⁴¹ Na kolejne lata zaplanowano nakłady w wysokości: 29 563 tys. zł, 22 638 tys. zł, 3453 tys. zł.

⁴² W 2018 r. wydatkowano 13 257 tys. zł (44,8%), w 2019 r. – 12 827 tys. zł (56,7%), w 2020 r. – 24 tys. zł (0,7%).

⁴³ Zadanie o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o portach i przystaniach morskich.

woju⁴⁴. Wskazano w niej obszary potencjalnego rozwoju oraz podano niezbędną wielkość takich obszarów (tj. 50 ha i 2 km nabrzeży). W Strategii rozwoju określono też wskaźniki ilościowe dla pozyskania terenów do 2020 r. oraz do 2027 r. Konkretnie tereny do pozyskania były ujmowane w wieloletnich planach działalności inwestycyjnej ZMP Gdynia. Plan rzeczowy na rok 2018 Spółka zrealizowała w 100% (nabyła prawo użytkowania wieczystego trzech zabudowanych nieruchomości gruntowych). W latach 2019–2020 w planie znalazły się trzy pozycje, tj. [1] *Nabycie prawa własności od Gminy Miasta Gdynia w ramach porozumienia* (zastrzeżenia ZMP Gdynia do sporządzonych operatów szacunkowych – postępowanie w toku), [2] *Nabycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych, na których znajduje się infrastruktura kolejowa w rejonie ul. Kontenerowej od PKP* – procedura przygotowania do zbycia nieruchomości została wstrzymana do czasu podpisania przez ZMP Gdynia i PKP umowy najmu przedmiotowych nieruchomości (według stanu na 9 września sprawa jest w toku) oraz [3] *Nabycie prawa użytkowania wieczystego zabudowanych nieruchomości gruntowych oraz prawa własności budynków i budowli na tej nieruchomości od PGZ Stocznia Wojenna sp. z o.o.* – ZMP Gdynia zrezygnował z zakupu z uwagi na zbyt wysoką cenę.

Pomimo nabywania nowych gruntów przez ZMPSiŚ, na koniec lat 2018–2020 procentowy udział w powierzchni gruntów portowych będących we władaniu Spółki zmniejszył się i kształtował odpowiednio na poziomie 38% (547,30 ha), 37,6% (540,64 ha), 29,7% (545,71 ha)⁴⁵. W 2021 roku udział tych gruntów wzrósł do 30,1% (551,9 ha).

W planach inwestycyjnych sporządzanych na rok kolejny oraz lata następne ZMPSiŚ określała plan działania dotyczący pozyskiwania nieruchomości położonych w granicach portu. W założeniach tych uwzględniano nieruchomości, których nabycie miało przyczynić się do rozwoju i poprawy funkcjonowania Spółki. W badanym okresie Spółka pozyskała nieruchomości położone w granicach portu morskiego w Szczecinie o łącznej powierzchni 13,8 ha. W badanym okresie na bieżąco podejmowano i realizowano działania zmierzające do nabywania praw do gruntów nowopowstałych – „załadowanie” gruntów pokrytych wodami. Na rzecz Zarządu ustanowione zostało prawo wieczystego użytkowania takich gruntów zlokalizowanych w Szczecinie i Świnoujściu o łącznej powierzchni 2,1 ha⁴⁶.

⁴⁴ Cel szczegółowy 2.2. Pozyskanie przez ZMP Gdynia nowych terenów na rozwój funkcji portowomorskich.

⁴⁵ Na koniec lat 2018–2020 procentowy udział w powierzchni gruntów portowych będących we władaniu Spółki w Porcie w Szczecinie kształtował odpowiednio na poziomie 45,13% (406,52 ha), 44,39% (399,86 ha), 44,90% (404,44 ha). Na koniec lat 2018–2020 procentowy udział w powierzchni gruntów portowych będących we władaniu Spółki w Porcie w Świnoujściu kształtował odpowiednio na poziomie 26,13% (140,78 ha), 26,12% (140,78 ha), 15,11% (141,27 ha).

⁴⁶ W tym 1,9 ha powierzchni gruntów położonych w Świnoujściu, 0,2 ha powierzchni gruntów położonych w Szczecinie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W kolejnych latach okresu objętego kontrolą powierzchnia terenów wykorzystywanych gospodarczo przez ZMP Gdańsk⁴⁷ wynosiła: 524 ha (77,1%) na koniec 2017 r., 566 ha (83,1%) na koniec 2018 r., 580 ha (83,9%) na koniec 2019 r., 546 ha (79%) na koniec 2020 r. i 545 ha (78,9%) na koniec I półrocza 2021 r.

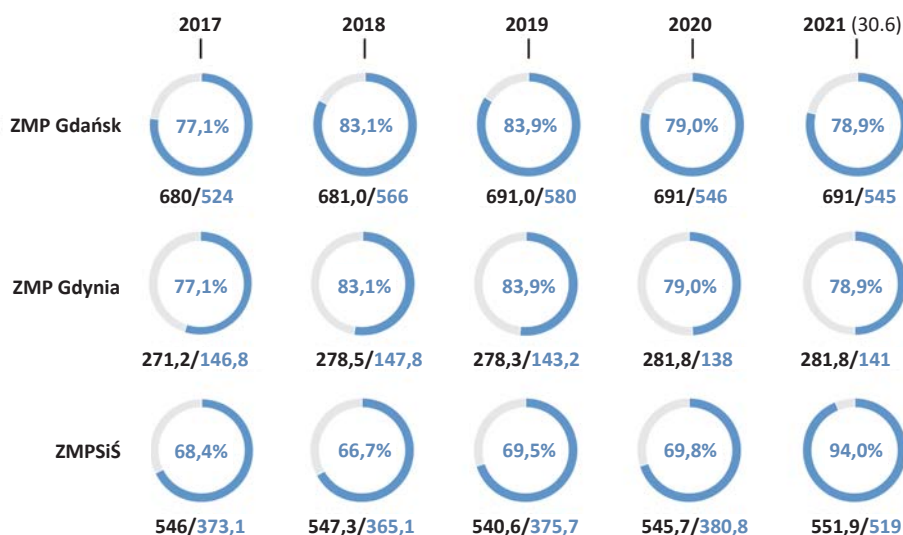
Stopień wykorzystania terenów portowych

Powierzchnia terenów wykorzystywanych gospodarczo będących we władaniu ZMP Gdynia na ostatni dzień: 2017 r. wynosiła 146,8 ha (54,1%), 2018 r. wynosiła 147,8 ha (53,1%), 2019 r. – 143,2 ha (51,5%), 2020 r. – 138 ha (49%), zaś na 30 czerwca 2021 r. – 141 ha (50%).

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. powierzchnia terenów lądowych będących we władaniu ZMPSiŚ była wykorzystywana w 94% (tj. wykorzystywano 519,03 ha z 551,88 ha). Na koniec lat 2017–2020 powierzchnia tych terenów była wykorzystywana⁴⁸ odpowiednio w 68,4%, 66,7%, 69,5%, 69,8%, 69,5%, 69,8%.

Infografika nr 1

Zmiana powierzchni terenów portowych we władaniu ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia, ZMPSiŚ oraz procentowe wykorzystanie tych terenów w celach gospodarczych



XXX – Tereny we władaniu spółki [ha] XXX – Tereny wykorzystywane gospodarczo [ha]

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

Analiza ksiąg 56 obiektów budowlanych wykazała, że w przypadku 55 obiektów, w okresie objętym kontrolą wykonywano wymagane okresowe przeglądy stanu technicznego obiektu (roczne i pięcioletnie). Kontrole, zostały przeprowadzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i były dokumentowane w stosownych protokołach kontroli. W 2020 r. obiekt budowlany położony w porcie w Świnoujściu tj. Nabrzeże

Stan techniczny infrastruktury portowej

⁴⁷ W kategorii terenów wykorzystywanych gospodarczo uwzględniono tereny oddane do użytkowania na podstawie umów dzierżawy i najmu, tereny wykorzystywane na podstawie umów operatorskich, tereny pod zabudową nieruchomości oraz tereny pod infrastrukturą ZMP Gdańsk, nie podlegające dzierżawie (nienadające się do oddania do użytkowania) i grunty pod wodami.

⁴⁸ Dane szacunkowe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Władysław IV, nie został poddany rocznej kontroli okresowej⁴⁹, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy prawo budowlane (dotyczy działalności ZMPSiŚ).

Analiza dokumentacji obejmującej 56 ksiąg obiektów budowlanych wchodzących w skład infrastruktury portowej w Porcie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu oraz protokołów z kontroli okresowych stanu technicznego tych obiektów, wykazała m.in., że:

- wskaźnik umorzenia analizowanych obiektów kształtował się od 34,3% do 100% w przypadku czterech obiektów⁵⁰ (Gdańsk),
- na dzień 30 czerwca 2021 r. stopień umorzenia dwóch z badanych obiektów wynosił 100% a 13 pozostałych wynosił pomiędzy 16,7% a 90,9% (Gdynia),
- według stanu na 30 czerwca 2021 r. stopień zamortyzowania wybranych do szczegółowego badania obiektów infrastruktury portowej wyniósł od 31,24% do 100%⁵¹ (ZMPSiŚ),
- badanie przeprowadzone na 22 obiektach budowlanych wchodzących w skład infrastruktury portowej wykazało, że stan techniczny obiektów został oceniony jako dobry lub należyty, tj. zapewniający sprawność techniczną i dalsze bezpieczne użytkowanie (59,1% budowli) oraz zadowalający (40,9% budowli) (Szczecin i Świnoujście).

Nieprawidłowości przy przeglądach okresowych obiektów budowlanych

W toku kontroli ustalono nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych oraz okresowych kontroli stanu technicznego tych obiektów polegające m.in. na tym, że w ksiągkach obiektów budowlanych nie dokonano wpisów dokumentujących termin wykonania prac wynikających z zaleceń wskazywanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego oraz ich odbioru, czy też nie wpisano zakresu robót remontowych wskazanych w protokołach z kontroli, pozostawiając miejsce puste lub wpisując stwierdzenie „jak w protokole”. Ponadto nie realizowano lub realizowano jedynie w części lub nieterminowo realizowano zalecenia sformułowane w toku kontroli okresowych.

Stan techniczny tych obiektów oceniany był jako dobry lub zadowalający. W badanej próbie nie było obiektów nienadających się do eksploatacji. W przypadku ZMP Gdańsk, wskaźnik umorzenia czterech obiektów wynosił 100%, a pozostałych 15 od 34,3% do 99,2%. W przypadku ZMP Gdynia, na dzień 30 czerwca 2021 r. stopień umorzenia dwóch z badanych obiektów wynosił 100%, a 13 pozostałych pomiędzy 16,7% a 90,9%. W ZPMPSiŚ, stopień zamortyzowania dziewięciu wybranych do szczegółowego badania obiektów infrastruktury portowej wynosił 100%, a pozostałych 13 od 31,2% do 91,2%.

⁴⁹ Przeglądy roczne tej budowli przeprowadzono w lipcu w latach 2017–2018 oraz w czerwcu 2021 r. Przeglądu pięcioletniego dokonano w październiku 2019 r.

⁵⁰ Nabrzeże Rudowe, Nabrzeże Krakowskie, Falochron Brzegowy – Opaska Westerplatte, Wodociąg: Nabrzeże Bytomskie, Nabrzeże Krakowskie, ul. Siennicka.

⁵¹ W tym dziewięć obiektów zamortyzowano całkowicie, dziewięć powyżej 50%, cztery poniżej 50%.

5.4. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu, w tym poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych przez ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ

Spółki planowały, realizowały i nadzorowały rozwój portów zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Przyjęte przez Spółki plany i strategie rozwoju (za wyjątkiem ZMP Gdynia) były spójne z założeniami PRPPM2030. W toku realizacji poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych zaistniała konieczność aneksowania umów sześciu z siedmiu objętych szczegółową kontrolą inwestycji, co skutkowało wzrostem wartości zawartych z wykonawcami umów z łącznych 1 131 758,30 tys. zł brutto do 1 157 172,10 tys. zł brutto (tj. o 25 413,80 tys. zł brutto) oraz wydłużeniem czasu na ukończenie tych zadań wynoszącym od 64 do 261 dni. W przypadku trzech zadań realizowanych przez ZMP Gdańsk przyczyną były błędy na etapie przygotowania dokumentacji projektowej – nie dochowano staranności dla pełnego zinwentaryzowania obszaru przeznaczonego do realizacji inwestycji. Spółki właściwie sprawowały nadzór nad realizowanymi zadaniami, choć w przypadku ZMPSiŚ, Zarząd nie zwrócił się do nadzoru autorskiego o rozwiązanie napotkanej kolizji w układzie torowym. Między innymi błędy na etapie planowania i realizacji inwestycji skutkowały uznaniem przez CUPT części wydatków za niekwalifikowalne w łącznej kwocie 28 923 tys. zł.

5.4.1. Planowanie i realizacja rozwoju portu

Spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej opracowywały plany i strategie rozwoju tych portów w perspektywie nawet dziesięcioletniej. Były to podstawowe dokumenty określające cele i kierunki działalności portów służące zwiększeniu ich konkurencyjności wśród portów basenu Morza Bałtyckiego. Dokumenty te były opiniowane przez organy nadzorcze tych spółek. Nie miały one jednolitego charakteru, dlatego też stopień ich realizacji oraz sposób monitorowania był różny.

Obowiązujące w Spółkach plany i strategie rozwoju były zgodne z przyjętym przez Radę Ministrów w 2019 r. Programem rozwoju polskich portów morskich do 2030 r., za wyjątkiem Strategii rozwoju⁵² portu w Gdyni, która wymagała aktualizacji. Różnice dotyczyły np. inwestycji przewidzianych do realizacji, były to m.in. *Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia*, czy *Przebudowa nabrzeży w Porcie Gdynia – etap IV*, które nie zostały ujęte w załącznikach do Strategii rozwoju portu, zawierających wykazy projektów inwestycyjnych – według stanu na 30 czerwca 2021 r. dokument aktualizacyjny nie został przyjęty. Wskazać przy tym należy, iż mimo, że w obowiązującej Strategii rozwoju Portu Gdynia nie ujęto ww. zadań wynikających z PRPPM2030 to Spółka podejmowała działania przygotowawcze w ramach tych inwestycji (w przypadku *Budowy Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia* były to prace związane z uzyskaniem decyzji i opinii środowiskowych, opracowaniem dokumentacji technicznej, czy też z pro-

Plany i strategie rozwoju portów

⁵² Strategia Rozwoju Portu Gdynia do 2027 r. zatwierdzona Uchwałą nr 3 NWZ Spółki ZMP Gdynia z 11 sierpnia 2014 r.

cesem realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego; w odniesieniu do *Przebudowy nabrzeży w Porcie Gdynia – etap IV* było to opracowanie Studium Wykonalności i prace projektowe dla części zadań). Tym samym rozbieżności te nie miały realnego wpływu na działalność inwestycyjną ZMP Gdynia. Jednakże, mając na uwadze, że działania Ministra, jak i zarządów portów służące rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju są ze sobą ściśle powiązane i w związku z tym muszą być ze sobą spójne, a elementem je łączącym jest z pewnością PRPPM2030, w którym wyznaczono konkretne zadania zarówno Ministrowi, jak i spółkom zarządzającym portami – celowym jest, by plany i strategie rozwoju portów były z PRPPM2030 w pełni spójne. Konieczność taką wskazano bezpośrednio w treści PRPPM2030⁵³.

Mimo iż kontrola wykazała, że działania organów spółek dążyły do realizacji zadań ujętych w PRPPM2030, to konieczne jest, by działania te wynikały również z planów i strategii rozwoju portów, które wskazują kierunki ich rozwoju w perspektywie wieloletniej, a z wykonania których organy spółki są rozliczane.

Nieopracowanie
planu rozwoju portu
przez ZMP Gdynia

Zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy o portach i przystaniach morskich, od 19 września 2019 r. spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, obowiązane były do opracowania planu rozwoju portu⁵⁴. Z obowiązku tego, do dnia zakończenia kontroli, nie wywiązał się ZMP Gdynia (choć prace nad projektem planu były w toku, a ustawa nie wskazywała terminu opracowania takiego planu).

W przypadku ZMP Gdańsk i ZMPSiŚ plany te opracowano odpowiednio 11 i 20 grudnia 2019 r. i spełniały one wymogi ustawowe, tj. sporządzono je na okres nie krótszy niż 5 lat i zawierały informacje dotyczące zakładanego rozwoju portu wraz ze wskazaniem planowanych inwestycji oraz źródeł ich finansowania, zakładane maksymalne parametry statków obsługiwanych przez port i zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., obowiązywały w spółkach następujące plany i strategie rozwoju:

- Strategia Rozwoju Portu Gdańsk do 2027 r. z 25 kwietnia 2014 r., zaktualizowana dokumentem pod nazwą Strategia Portu Gdańsk do 2030 roku z 11 grudnia 2019 r.;
- Strategia Rozwoju Portu Gdynia do 2027 r. z 11 sierpnia 2014 r.;
- Strategia rozwoju portów morskich w Szczecinie i Świnoujście do 2027 r. z 20 maja 2014 r.;
- Plan rozwoju Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. do roku 2030 z 20 grudnia 2019 r.

⁵³ Str. 110 PRPPM2030: *W związku z przyjęciem niniejszego Programu, zaktualizowane zostaną strategie podmiotów zarządzających portami morskimi, m.in. tymi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W treści tych dokumentów pojawią się, w miarę potrzeby, wskaźniki charakteryzujące się wyższym stopniem uszczegółowienia (tzw. zoperacjonalizowania).*

⁵⁴ W wyniku nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich wprowadzonych ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy i portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1716).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Spółki realizując plany i strategie rozwoju podejmowały działania w obszarze np. utrzymania infrastruktury portowej, realizacji projektów i inwestycji wymienionych w tych planach i strategiach, tworzenia oferty usługowej dla obsługiwanych już ładunków – związanych np. z zapewnieniem większych możliwości składowania obsługiwanych ładunków, czy też działania wspierające na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych (użegłowanie Odry i Wisły). Spółki monitorowały na bieżąco realizację planów i strategii rozwoju, co było ujmowane np. w rocznych sprawozdaniach z działalności tych spółek, czy też sprawozdaniach z realizacji strategii, choć w przypadku ZMP Gdynia nie przestrzegano wszystkich obowiązków w tym zakresie.

W Strategii Rozwoju Portu Gdynia do 2027 r. opisano zasady jej monitorowania, w których wskazano na konieczność sporządzenia trzech programów wykonawczych z określonymi zadaniami oraz powołania zespołu ds. realizacji Strategii rozwoju, w celu koordynowania procesu jej monitorowania, przypisania działań do programów wykonawczych, weryfikacji ich wykonania oraz wskazywania działań korygująco-naprawczych. ZMP Gdynia nie sporządził programów wykonawczych ani nie powołał zespołu ds. realizacji Strategii rozwoju.

Nieprzestrzeganie zasad monitorowania Strategii Rozwoju Portu Gdynia

W 2021 roku ZMP Gdańsk zakończył rozbudowę i modernizację infrastruktury dostępowej w zakresie obejmującym m.in. przebudowę i budowę infrastruktury kolejowej na odcinku ok. 10 km oraz przebudowę i budowę infrastruktury drogowej na długości 12,6 km. ZMP Gdańsk realizował w okresie objętym kontrolą również szereg inwestycji hydrotechnicznych w Porcie Zewnętrznym. Przedmiotowe inwestycje obejmowały swym zakresem m.in. pogłębienie toru wodnego (na długości ok. 7 km), przebudowę i rozbudowę nabrzeży (na odcinku ok. 4 km), a także poprawę warunków żeglugowych w Porcie Wewnętrznym. Uzyskane dzięki wspomnianym przedsięwzięciom docelowe parametry toru wodnego umożliwią obsługę, większych niż dotychczas, jednostek pływających o długości do 250 m, szerokości do 35 m i zanurzeniu sięgającym 10,6 m (w Strategii jednym z celów pośrednich było zwiększenie uniwersalnego potencjału Portu). W Strategii określone zostały trzy następujące projekty strategiczne: „Port Centralny” (zadanie w trakcie realizacji), „Użegłowanie Wisły” (zadanie zakończone⁵⁵), „Digitalizacja procesów w Porcie Gdańsk” (zadanie w trakcie realizacji).

Istotne efekty realizacji planów i strategii rozwoju

Zarząd Morskiego Portu Gdańsk nie zrealizował planowanego poziomu wskaźnika dotyczącego osiągnięcia szacowanych zdolności przeładunkowych Portu przewidzianych do osiągnięcia w roku 2020. Strategia rozwoju Portu zakładała szacowane zdolności przeładunkowe Portu w roku 2020 na poziomie 85,2 mln ton⁵⁶ (treść strategii str. 19: Przedstawione wielko-

⁵⁵ 6 października 2020 r. ZMP Gdańsk zakończył pracę nad opracowaniem dokumentu pn.: „Studium Wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska-Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg)”. W dniu 26.03.2021 r. nastąpiło zbycie praw do Studium na rzecz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.

⁵⁶ Strategia Portu Gdańsk 2030, strona 18 i 19, Tabela 1 Szacunkowe zdolności przeładunkowe Portu Gdańsk do 2050 roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ści oparte zostały na aktualnych parametrach operacyjnych oraz na efektach inwestycji rozwojowych zaplanowanych w porcie w najbliższych latach). Osiągnięcie poziomu tego wskaźnika w roku 2020 w wysokości 76,2 mln ton.

Stopień realizacji planów inwestycyjnych (zadania rozpoczęte i kontynuowane – dotyczy budów i przebudów) ZMP Gdańsk za rok 2018 wynosił 87%, w 2019 r. 96,2%, a w 2020 r. 69%.

W przypadku ZMP Gdynia, w odniesieniu do wskaźników dotyczących infrastruktury i działalności inwestycyjnej zrealizowano m.in. założenia dotyczące pozyskania terenów przylegających do nabrzeży (11,0 ha do zakładanych pięciu ha), długość pozyskanych nabrzeży (784,8 m do zakładanych 100 m) oraz możliwości obsługi intermodalnej w portowych terminalach ładunków zjednostkowanych (pełna). Nie zrealizowano m.in. założeń dotyczących liczby stanowisk do obsługi statków o parametrach Baltimax⁵⁷ (0 do 1-2⁵⁸ oraz 2-3⁵⁹); zdolności przeładunkowej kontenerów (1,5 mln TEU do zakładanych 1,8 mln TEU), towarów na rynku ładunków masowych i półmasowych (13,5 mln t do zakładanych 14,8 mln t) oraz na rynku ro-ro i promowym (6,5 mln t do zakładanych 9,7 mln t). Wartość części wskaźników procesów inwestycyjno-remontowych przewidziana na 2020 r. nie została osiągnięta w związku z nieukończeniem poszczególnych zadań inwestycyjnych w zaplanowanym terminie.

Stopień realizacji planów inwestycyjnych (zadania rozpoczęte i kontynuowane – dotyczy budów i przebudów) ZMP Gdynia za rok 2018 wynosił 99%, w 2019 r. 54%, a w 2020 r. 81%. Poziom realizacji planów inwestycyjnych za 2019 r. i 2020 r. wynikał przede wszystkim z opóźnień w realizacji inwestycji wynikających m.in. z przedłużających się procedur pozyskiwania niezbędnej dokumentacji (w tym decyzji/pozwoleń) lub potrzeby pozyskania dodatkowych dokumentów, problemów z uzyskaniem porozumień z właścicielami lub dzierżawcami terenów, problemów z procedurami przetargowymi, w tym upadłością wybranego wykonawcy robót.

Wykonanie planu inwestycyjnego w odniesieniu do zadań polegających na budownictwie inwestycyjnym ZMPSiŚ wynosiło odpowiednio: 88,7% w 2018 r., 28,5% w 2019 r., 56,4% w 2020 r. Niski poziom realizacji planu w 2019 r. był wynikiem przedłużającego się procesu pozyskiwania dofinansowania oraz procedur przetargowych dotyczących kluczowych zadań inwestycyjnych współfinansowanych ze środków POIiŚ 2014–2020 oraz CEF. Niższe wykonanie planu w 2020 r. wynikało z przedłużających się procedur związanych z podpisaniem umów wykonawczych, uzyskaniem niezbędnych pozwoleń oraz zawarciem uzgodnień pomiędzy podmiotami realizującymi dane zadanie.

Rozwój i promocja
działalności
gospodarczej
w portach

Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, przedmiotem działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem, a także spółek prawa handlowego, w których pod-

⁵⁷ Tj. statków o maksymalnych wymiarach gabarytowych umożliwiających żeglugę przez Cieśniny Duńskie.

⁵⁸ Dla kontenerowców. Zakładane parametry: długość statku 384–400 m; zanurzenie 15 m.

⁵⁹ Dla Masowców. Zakładane parametry: Długość statku 362 m, zanurzenie 15 m, zasobnia 100–150 tys. ton ładunków suchych.

miot zarządzający posiada udziały lub akcje, nie może być świadczenie w granicach portu usług portowych przeładunkowych oraz usług pasażerskich, w tym magazynowania, rozformowywania, przepakowywania oraz innych usług przedstawiających wartość dodaną dotyczących ładunku. Tym samym, jednym z podstawowych zadań spółek zarządzających portami powinno być podejmowanie działań zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej w zarządzanych przez nie portach oraz prowadzenie promocji takiej działalności. Powyższe ma na celu tworzenie warunków zachęcających podmioty zewnętrzne do inwestowania w portcie i prowadzenie na jego terenie działalności gospodarczej.

Spółki uczestniczyły w różnego rodzaju targach branży portowej i TSL (transport, spedycja, logistyka), w tym zagranicznych, np. w Chinach, Niemczech), kongresach gospodarczych i konferencjach. Spółki reklamowały również działalność portu w mediach społecznościowych i tradycyjnych (radio, prasa, telewizja). Celem takiej działalności była budowa marki, przedstawienie prowadzonych inwestycji w portach, utrwalanie i nawiązywanie nowych kontaktów z kontrahentami, budowanie sieci kontaktów biznesowych, czy też przedstawianie możliwości portów interesantom (np. linie żeglugowe, gestorzy ładunków, spedytorzy, armatorzy, potencjalni dzierżawcy gruntów) czy też poszukiwanie inwestorów zainteresowanych bezpośrednią inwestycją w tereny portowe. Niewątpliwie jednym z podstawowych działań ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ zmierzających do rozwoju działalności gospodarczej w zarządzanych przez te spółki portach jest działalność inwestycyjna związana z utrzymaniem infrastruktury portowej oraz realizacja inwestycji infrastrukturalnych ujętych w planach inwestycyjnych jak i w PRPPM2030.

Efektom prowadzonej działalności w tym zakresie było np. zawieranie nowych umów z dotychczasowymi lub nowymi armatorami, poszerzenie oferty usługowej świadczonej w portach, oddawanie w najem lub dzierżawę nieruchomości gruntowych pozostających we władaniu zarządów portów, celem ich gospodarczego wykorzystania.

Działania trzech ww. spółek związane są również z zamiarem realizacji poszczególnych inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Zadaniem takimi są np. Budowa Portu Centralnego w Portcie w Gdańsku, Budowa Portu Zewnętrznego w Portcie Gdynia, czy np. Budowa Terminala Kontenerowego w Portcie Zewnętrznym w Świnoujściu.

5.4.2. Przygotowanie i wybór wykonawców inwestycji infrastrukturalnych

Szczegółową kontrolą w ramach przedmiotowego zagadnienia objęto łącznie 18 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (po sześć postępowań realizowanych przez każdy z zarządów portów). Kontrolowane zamówienia publiczne dotyczyły infrastrukturalnych zadań inwestycyjnych (na roboty budowlane oraz Inżyniera Kontraktu) realizowanych w ramach dziewięciu projektów współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej (trzy projekty ZMP Gdańsk, trzy projekty ZMP Gdynia i trzy projekty ZMPSiŚ). Łączna wartość skontrolowanych zamówień wyniosła 1 969 668,3 tys. zł brutto.

Określenie próby badawczej

Prawidłowe prowadzenie postępowań przetargowych

Postępowania przetargowe na ww. zadania inwestycyjne zarządy portów prowadziły zgodnie z przepisami upzp – tj. zastosowano właściwy tryb postępowania, powołano komisje przetargowe, sporządzono Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia, a także zamieszczano w siedzibach zamawiających oraz na stronach internetowych ogłoszenia o zamówieniu. Ponadto biorący udział w postępowaniach przetargowych wykonawcy wnosili wadium w odpowiedniej formie oraz wysokości, a najkorzystniejsze oferty zawierały wymagane SIWZ oświadczenia i dokumenty. Zamówień udzielano wykonawcom spełniającym warunki udziału w postępowaniach. Prawidłowo dokonywano również zabezpieczenia należytego wykonania umów. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie miały istotnego charakteru i nie wpłynęły na wynik toczących się postępowań przetargowych. Dotyczyły one braku wymaganych danych w dwóch protokołach z postępowania o udzielenie zamówienia oraz niezwrócenia wadium niezwłocznie po dokonaniu czynności wyboru najkorzystniejszej oferty (ZMP Gdynia).

5.4.3. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych oraz sprawowanie nadzoru nad ich realizacją

Próba badawcza

W toku przedmiotowej kontroli, szczegółowym badaniem objęto realizację oraz nadzór nad realizacją siedmiu infrastrukturalnych zadań inwestycyjnych, których investorem były zarządy portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (trzy zadania realizowane przez ZMP Gdańsk, dwa zadania ZMP Gdynia oraz dwa zadania ZMP SiS). Szczegółowym badaniem objęto zadania współfinansowane ze środków budżetu Unii Europejskiej. Były to⁶⁰:

1. „Rozbudowa Nabrzeża Obrońców Poczty Polskiej i Nabrzeża Mew” – zadanie realizowane w ramach projektu „Modernizacja toru wodnego, rozbudowa nabrzeży oraz poprawa warunków żeglugi w Porcie Wewnętrznym w Gdańsku”⁶¹.

Umowę z Wykonawcą zawarto 17 sierpnia 2017 r. o wartości 40 447,3 tys. zł brutto (32 884 tys. zł netto), w wyniku zawartych aneksów wartość wzrosła do 45 555,4 tys. zł brutto (37 036,9 tys. zł netto).

2. „Rozbudowa Nabrzeża Zbożowego i Wisłoujście” (podzielono na część 1 – dot. Nabrzeża Zbożowego i część 2 – dot. Nabrzeża Wisłoujście; badaniu poddano część 1) – zadanie realizowane w ramach projektu „Modernizacja toru wodnego, rozbudowa nabrzeży oraz poprawa warunków żeglugi w Porcie Wewnętrznym w Gdańsku”.

Umowa z Wykonawcą z dnia 27 lipca 2018 r. o wartości 29 741,3 tys. zł brutto (24 179,9 tys. zł netto), w wyniku zawartych aneksów wartość wzrosła do 58 706,2 tys. zł brutto (47 728,6 tys. zł netto).

⁶⁰ Dane według stanu na 31 lipca 2021 r.

⁶¹ 22.11.2016 r. – data podpisania Umowy o dofinansowanie nr CEF/020/2015 na łączną wartość 110 276,9 tys. € (CEF Transport: 93,73 mln EUR, środki własne beneficjenta, 16,54 mln EUR instrument CEF „Łącząc Europę” – 2015 CEF Transport – dofinansowanie CEF – 85%). Szacunkowa wartość projektu w PLN wyniosła 470 121,3 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3. „Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku – zadanie realizowane w ramach projektu „Rozbudowa i modernizacja sieci drogowej i kolejowej w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku”⁶².

Umowa z Wykonawcą z 3 lipca 2018 r. o wartości 175 842,9 tys. zł brutto (142 961,7 tys. zł netto), w wyniku zawartych aneksów wartość wzrosła do 198 510,1 tys. zł brutto (161 390,4 tys. zł netto). Szczegółową kontrolą objęto zadanie 1 „Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku” o wartości 144 151,6 tys. zł brutto (117 196,4 tys. zł netto).

4. „Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia” – zadanie realizowane w ramach projektu „Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia”⁶³.

Umowa z Wykonawcą z 28 lutego 2019 r. o wartości 280 986,9 tys. zł brutto (228 444,6 tys. zł netto), w wyniku zawartych aneksów wartość pomniejszona do 279 354,3 tys. zł brutto (228 117,3 tys. zł netto).

5. „Wykonanie robót budowlanych w ramach projektu inwestycyjnego pn. Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia przebudowa i elektryfikacja” – zadanie realizowane w ramach projektu „Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia – przebudowa i elektryfikacja”⁶⁴.

Umowa z Wykonawcą z 5 kwietnia 2019 r. o wartości 65 511,6 tys. zł brutto (53 261,5 tys. zł netto), w wyniku zawartych aneksów wartość pomniejszona do 65 439,4 tys. zł brutto (53 202,8 tys. zł netto).

6. „Przystosowanie infrastruktury terminalu promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego” – zadanie realizowane w ramach projektu „Przystosowanie infrastruktury terminala promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego”⁶⁵ dofinansowanego z instrumentu finansowego Connecting Europe Facility⁶⁶.

Umowa z Wykonawcą z 19 września 2019 r. o wartości 227 820,9 tys. zł brutto (185 220,2 tys. zł netto), jej wartość wzrosła w wyniku zawartych aneksów.

⁶² 12.11.2019 r. – data podpisania Umowy o współpracy nr CEF/062/2018 na łączną wartość 28 765,6 tys. € (CEF Transport: 24,45 mln EUR środki własne beneficjenta 4,31 mln EUR, instrument CEF „Łącząc Europę” – 2015 CEF Transport – dofinansowanie CEF – 85%). Szacowana wartość projektu w PLN wyniosła 122 630,5 tys. zł.

⁶³ UoD z 18 czerwca 2018 r. o wartości 292 537,2 tys. zł z czego w ramach POIiŚ 2014–2020, oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego – 116 837,1 tys. zł, środki własne – 175 700,1 tys. zł.

⁶⁴ UoD z 9 września 2019 r. o wartości 70 659,2 tys. zł, z czego w ramach POIiŚ 2014–2020, oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego – 18 957,6 tys. zł, środki własne – 51 701,6 tys. zł.

⁶⁵ „Sweden-Poland Sustainable Sea-Hinterland Services „Sustainable Świnoujście – Trelleborg MoS based on upgrading port infrastructure, developing intermodal transport and integrating hinterland corridors, dalej: Projekt przystosowania infrastruktury TPŚ.

⁶⁶ UoD z 30 listopada 2015 r. [...] – wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa.

7. „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego” – zadanie realizowane w ramach projektu „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego” dofinansowanego z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁶⁷.

Umowa z Wykonawcą z 14 października 2020 r. o wartości 343 098,7 tys. zł brutto (netto 278 942,1 tys. zł).

Sześć z ww. zadań dotyczyło projektów ujętych w PRPPM2030 (za wyjątkiem zadania pn. „Wykonanie robót budowlanych w ramach projektu inwestycyjnego pn. Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia przebudowa i elektryfikacja”). Wszystkie te zadania związane były z dalszym rozwojem portów oraz wzrostem ich konkurencyjności względem pozostałych portów basenu Morza Bałtyckiego. Zarządy portów dążyły m.in. do poprawy dostępności do portów, w tym do zwiększenia dostępu dla dużych morskich statków handlowych oraz zwiększenia zdolności przeładunkowych tych portów, poprawy stanu intermodalnej infrastruktury dostępowej oraz poprawy istniejących połączeń drogowych i kolejowych w tych portach.

Stan zaawansowania zadań

Dwa z trzech kontrolowanych zadań realizowanych przez ZMP Gdańsk, według stanu na 30 czerwca 2021 r. były w trakcie realizacji, choć ich zaawansowanie rzeczowe było znaczne – odpowiednio 99% i 80% (poniesione wydatki na 30 czerwca 2021 r. w kwocie odpowiednio 40 885,0 tys. zł brutto i 24 802,3 tys. zł brutto). Zadanie pt. „Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku, *Roboty budowlane – sieć kolejowa* zostało zakończone 15 maja 2021 r. (poniesione wydatki 144 151,6 tys. zł brutto).

W przypadku ZMP Gdynia według stanu na 30 czerwca 2021 r. w zadaniu pt. „Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia” – zakończono roboty budowlane ale trwały prace odbiorowe inwestycji (usuwanie usterek i wykonywanie zaleceń) oraz uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektu – poniesione wydatki na 30 czerwca 2021 r. to 250 824,1 tys. zł brutto. W przypadku zadania „Wykonanie robót budowlanych w ramach projektu inwestycyjnego pn. Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia przebudowa i elektryfikacja” prace i odbiory końcowe zostały zakończone oraz uzyskano pozwolenie na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót zrealizowanych w ramach inwestycji (nie wykonano wszystkich robót objętych decyzją o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniem na budowę – wynikało to z niezrealizowania przez PKP PLK zadania na styku z inwestycją ZMP Gdynia) – na 30 czerwca 2021 r. wydatkowano 64 026,8 tys. zł brutto.

Zaawansowanie rzeczowe dwóch kontrolowanych zadań realizowanych przez ZMPSiŚ, tj. „Przystosowanie infrastruktury terminalu promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego” oraz „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego”, według stanu na 25 czerwca 2021 r. wynosiło odpowiednio 45% przy zaawansowaniu finansowym 39% oraz 3% przy zaawansowaniu finansowym 0,8%.

⁶⁷ UoD z 20 grudnia 2019 r. o wartości 432 959,4 tys. zł, z czego w ramach POIiŚ 2014–2020, oś priorytetowa III Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego – 225 960 tys. zł, środki własne 206 999,4 tys. zł.

W toku realizacji przedmiotowych inwestycji nastąpiły liczne nieprzewidziane okoliczności, skutkujące przedłużeniem czasu na ukończenie poszczególnych zadań jak i zwiększeniem (w pięciu przypadkach) wartości zawartych umów.

Problemy napotkane
w toku realizacji inwestycji

Dla poszczególnych zadań były to następujące okoliczności, które szczegółowo zostały opisane w jednostkowych wystąpieniach pokontrolnych:

1. **„Rozbudowa Nabrzeża Obrońców Poczty Polskiej i Nabrzeża Mew”:** niepełne zinwentaryzowanie przez Zamawiającego obszaru budowy i nie ujęcie w dokumentacji projektowej przeszkód, których usunięcie wymagało wykonania robót dodatkowych.
2. **„Rozbudowa Nabrzeża Zbożowego i Wisłoujście” (część 1 – Nabrzeże Zbożowe):** niewłaściwe przygotowanie terenu objętego inwestycją pomimo zapisów w dokumentacji projektowej o możliwości wystąpienia przeszkód pod dnem nabrzeża. Zarząd ZMP Gdańsk podjął decyzję o realizacji zadania posiadając wiedzę o możliwych licznych przeszkodach, jednak nie dokonując rzetelnego rozeznania uwarunkowań gruntowych i bez wykonania prac przygotowawczych do realizacji inwestycji. Doprowadziło to do konieczności wykonania robót dodatkowych, które nie spełniały warunków określonych w art. 144 ust. 1 upzp.
3. **„Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku, „Roboty budowlane – sieć kolejowa”:** nieuzyskanie wszystkich niezbędnych uzgodnień z podmiotami trzecimi, w tym dzierżawcami terenów, na których dokumentacja projektowo-wykonawcza przewidywała prowadzenie części prac budowlanych w ramach realizowanej inwestycji – skutkowało to koniecznością wykonania robót dodatkowych i zamiennych branży sterowania ruchem kolejowym, elektroenergetycznej i telekomunikacyjnej.
4. **„Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia”:** wystąpienie niezainwentaryzowanych obiektów jak kable telekomunikacyjne czy też fundamenty wymagające rozbiórki (w tym zakresie zawarto umowę na wykonanie robót uzupełniających) oraz opóźnień w uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu z uwagi na niezgodności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego⁶⁸; w związku ze sprzeciwem Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdyni w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie inwestycji, Zamawiający wydłużył Wykonawcy termin uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie do 30 listopada 2021 r.) – według stanu na 30 września 2021 r.

⁶⁸ Stwierdzono wykonanie przedmiotowej inwestycji zgodnie z dokumentacją projektową i decyzją o pozwoleniu na budowę jednocześnie stwierdzono niezgodności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. Wskazano na niewystarczającą odporność ogniową przegród i wygradzeń w obrębie pomieszczenia rozdzielni elektrycznej budynku terminalu, połączenia galerii pasażerskiej z budynkiem terminalu oraz oddzielenia strefy sanitarno-biurowej od pozostałej części w budynku magazynu. Ponadto wskazano na konieczność połączenia systemu sygnalizacji pożaru z Państwową Strażą Pożarną (nie z Portową Strażą Pożarną) oraz uzgodnienia dokumentacji powykonawczej w zakresie systemów przeciwpożarowych z rzeczoznawcą ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych, pomimo tego, iż na etapie projektu budowlanego było to z takim rzeczoznawcą uzgadniane.

- 5. „Wykonanie robót budowlanych w ramach projektu inwestycyjnego pn. Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia przebudowa i elektryfikacja”** (inwestycja realizowana na styku infrastruktury PKP PLK i ZMP Gdynia): podstawowym problemem w toku realizacji inwestycji było niewykonanie robót przez PKP PLK na połączeniu inwestycji realizowanych przez oba podmioty, w związku z czym niemożliwe było wykonanie części robót w branży sieci trakcyjnej (budowa kabli zasilaczy trakcyjnych oraz sieci powrotnej, zabudowa rozłączników sieci trakcyjnej wraz z napędami silnikowymi i liniami kabli sterowniczych); ponadto ZMP Gdynia nie był w stanie zapewnić wykwalifikowanej kadry do obsługi systemu sterowania ruchem, co miało wpływ na dochowanie terminów umownych przez Wykonawcę.

Przedmiotowe zadanie jest przykładem, który obrazuje, że prowadzenie w ramach PRPPM2030 działań koordynacyjnych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, tj. np. spotkań z udziałem wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację Programu, mogłoby przyczynić się do zapobiegnięcia omówionym problemom w toku realizacji prac.

- 6. „Przystosowanie infrastruktury terminalu promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego”**: wystąpienie niezidentyfikowanych instalacji i kolizji, które należało usunąć (przy czym ustalono, że Zamawiający w jednym przypadku nie zwrócił się do nadzoru autorskiego o rozwiązanie napotkanej kolizji w układzie torowym, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 pkt 4 ppkt a–b oraz z art. 36a ust. 6 ustawy prawo budowlane); wprowadzenie robót dodatkowych związanych np. z rozbiórką i utylizacją elementów zawierających azbest, czy też rozbiórką i utylizacją elementów żelbetowych odkrytych po rozbiórce nawierzchni.
- 7. „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego”**: wykonane uszczegóławiające badanie geologiczne wykazało gorsze warunki gruntu oraz odmienną konstrukcję nabrzeża w stosunku do dokumentacji archiwalnej na nabrzeżu Czeskim – okoliczności te wymagały zastosowania odmiennych rozwiązań technicznych od tych pierwotnie zakładanych (według stanu na 30 czerwca 2021 r. nie podpisano stosownego aneksu w tym zakresie jednak pierwotny termin zakończenia robót i uzyskania pozwolenia na użytkowanie przewidywano przesunąć o trzy miesiące).

Opóźnienia i wzrost wartości umów

Według stanu na 30 czerwca 2021 r., wskazane okoliczności przy realizacji ww. siedmiu zadań infrastrukturalnych, skutkowały wzrostem wartości zawartych z wykonawcami umów z łącznych 1 131 758,30 tys. zł brutto do 1 157 172,10 tys. zł brutto (tj. o 25 413,80 tys. zł brutto) oraz wydłużeniem czasu na ukończenie wynoszącym od 64 do 261 dni. Dla czterech z siedmiu zadań zwiększono wynagrodzenie wykonawców, a dla dwóch zadań zmniejszono. W przypadku jednego zadania, według stanu na 30 czerwca 2021 r., nie dokonano zmian w zawartej umowie, choć ZMPSiŚ planuje przesunięcie terminu zakończenia robót. Łącznie, do 30 czerwca 2021 r. podpisano 48 aneksów do umów na przedmiotowe zadania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wskazać przy tym należy, że 3 lipca 2021 r. (po okresie podlegającym ocenie NIK w ramach przedmiotowej kontroli) ZMP Gdańsk podpisał aneks nr 3 do umowy na zadanie pt. „Rozbudowa Nabrzeża Zbożowego i Wisłoujście” (część 1 – Nabrzeże Zbożowe), na mocy którego zatwierdzona kwota kontraktowa wzrosła do 58 706,2 tys. zł brutto (tj. o 25 768,5 tys. zł w stosunku do pierwotnej wartości umowy wynoszącej 29 741,30 tys. zł), a czas na ukończenie zadania wydłużono z 31 grudnia 2019 r. do 3 września 2021 r., tj. o 611 dni. Również w przypadku ZMPSiŚ po 30 czerwca 2021 r., aneksowano umowę na zadanie pt. „Przystosowanie infrastruktury terminalu promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego”. Na mocy aneksu nr 7 z 5 lipca 2021 r. zmieniono m.in. harmonogram realizacji robót w zakresie jednego z kamieni milowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w trzech zadaniach realizowanych przez ZMP Gdańsk skutkowały uznaniem części wydatków za niekwalifikowalne, które Spółka poniosła ze środków własnych. W przypadku „Rozbudowy Nabrzeża Obrońców Poczty Polskiej i Nabrzeża Mew” była to kwota 1449,9 tys. zł brutto. W przypadku „Rozbudowy Nabrzeża Zbożowego i Wisłoujście” (część 1 – Nabrzeże Zbożowe) CUPT i INEA uznało wydatki w kwocie 25 768,4 tys. zł brutto za niekwalifikowalne. Na skutek wydłużenia czasu na ukończenie zadania podstawowego, aneksowania wymagała również umowa z IK. W wyniku tej zmiany, Zamawiający musiał ponieść dodatkowe koszty w kwocie 207,4 tys. zł (15% wkładu własnego zgodnie z umową CEF) – CUPT i INEA uznały wydatek w tym zakresie za kwalifikowalny. W przypadku zadania „Rozbudowa i modernizacja układu komunikacyjnego w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku, „Roboty budowlane – sieć kolejowa” – za niekwalifikowalne uznano wydatki w kwocie 1464 tys. zł brutto. W efekcie, ZMP Gdańsk utracił możliwość dofinansowania ze środków UE w łącznej kwocie 24 587 tys. zł.

Uznanie części wydatków za niekwalifikowalne

Ponadto w przypadku ZMP Gdynia, w projekcie pn. „Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia – przebudowa i elektryfikacja”, przy wypłacie za okres styczeń–kwiecień 2020 r. kwota dofinansowania UE została pomniejszona o 245,2 tys. zł (tj. 1,3% – łączne wnioskowane dofinansowanie do projektu za okres styczeń 2018 r.–czerwiec 2021 r. wynosiło 18 517,2 tys. zł). Pomniejszenie nastąpiło w związku z uznaniem za niekwalifikowalne wydatków przedstawionych do dofinansowania we wniosku za okres październik–grudzień 2019 r. w wysokości 240,7 tys. zł (plus odsetki 4,5 tys. zł). Dotyczyły one wykonanych i opłaconych robót branży sieć trakcyjna. Zrealizowane w ramach tych robót elementy zostały następnie zdemontowane w ramach robót zamiennych. Powodem zmian były zastrzeżenia zgłoszone w trakcie realizacji inwestycji przez jednego z dzierżawców terenu w Porcie Gdynia. Dzierżawca ten był stroną uzgodnień projektu budowlanego i w powyższym zakresie nie wnosił uwag.

Odbiorów wykonanych robót dokonywano na podstawie protokołów odbiorów częściowych lub końcowych lub też na podstawie stosownych wpisów w ksiązkach budowy, a także w oparciu o karty obmiaru robót. Analiza tej dokumentacji wykazała, prawidłowe (według dokumentacji) realizowanie robót budowlanych, a wskazywane wady i usterki były

Odbiory robót

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

usuwane we wskazanych w tych protokołach terminach. Protokoły odbiorów zawierały wszystkie wymagane informacje dotyczące przedmiotu odbioru, a w skład komisji odbiorowych wchodziły m.in. osoby posiadające odpowiednie uprawnienia branżowe, np. budowlane.

Nadzór nad realizacją inwestycji

Dla pięciu zadań poddanych szczegółowemu badaniu kontrolnemu, ustanowiono Inżyniera Kontraktu – zgodnie z postanowieniami umów o dofinansowanie. Wybór wykonawców w tym zakresie dokonywany był w wyniku przeprowadzonych zamówień publicznych. Z zewnętrznego IK nie korzystał ZMP Gdynia – nadzór nad realizacją inwestycji sprawowali pracownicy zarządu portu.

Kontrola wykazała, że wykonawcy umów na Inżyniera Kontraktu wywiązywali się z nałożonych na nich obowiązków, a umowy realizowane były przy wykorzystaniu Personelu Kluczowego przedstawionego w złożonej ofercie w ramach postępowania przetargowego. Konieczne odstępstwa od dokumentacji projektowej, zarówno w odniesieniu do używanych materiałów, jak i stosowanych technologii, odbywały się za zgodą zamawiającego po dokonaniu oceny przez IK w zakresie zapewnienia oczekiwanego standardu końcowego realizowanego zadania. Do obowiązków IK należało np. pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, a ponadto egzekwowanie od Wykonawcy raportów okresowych (miesięcznych) o postępie prac oraz w następstwie tego i innych zadań wykonywanych przez IK raportowanie miesięczne, półroczne i roczne do Inwestora o postępie w realizacji danego zadania inwestycyjnego. IK organizowali także okresowe narady inwestycyjne jak Rady Budowy, Narady Koordynacyjne i Narady Techniczne w których brali udział m.in. przedstawiciele Wykonawców i Zamawiających.

Zarządy portów na potrzeby realizowanych zadań inwestycyjnych powoływały inspektorów nadzoru inwestorskiego np. w specjalności konstrukcyjno-budowlanej w przypadku nałożenia takiego obowiązku w decyzji pozwolenie na budowę. Zarządy powoływały również inspektorów w specjalności branży elektrycznej czy też sanitarnej.

Menadżerowie Techniczni Projektu

Zarząd Morskiego Portu Gdańsk dla realizowanych zadań w ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych powoływał Menadżerów Technicznych Projektu dedykowanych konkretnym zadaniom wymienionym w projektach objętych dofinansowaniem. Menadżerowie organizowali Techniczne Zespoły Doraźne w skład których wchodziło w zależności od rodzaju zadań i robót budowlanych, inspektorzy techniczni, np. ds. hydrotechniki, infrastruktury lądowej, infrastruktury drogowej, infrastruktury kolejowej, sieci, środowiska, konsultowania dokumentacji. Menadżerowie podlegali powoływanemu przez Zarząd ZMP Gdańsk, Kierownikowi Projektu który z kolei podlegał Komitetowi Sterującemu, w którego skład wchodził Zarząd ZMP Gdańsk wraz z Dyrektorem ds. Infrastruktury.

Zespoły do spraw przygotowania, koordynacji i zarządzania zadaniami

W przypadku ZMP SiŚ, Prezes Zarządu powołał Zespół do spraw przygotowania do realizacji zadań inwestycyjnych, w tym dla zadania poprawy dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego. Do zadań Zespołu należało m.in.: przygotowanie materiałów niezbędnych do zlecenia i wykonania dokumentacji przedprojektowej, złożenie wniosków do CUPT, finansowe rozliczenie projektu. Powołano również Zespół do spraw koor-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dynacji oraz zarządzania ww. zadaniem inwestycyjnym, który m.in. przygotował SIWZ na wybór projektanta, prowadził nadzór inwestorski i współpracował z Inżynierem Kontraktu oraz dokonywał finansowego rozliczenia w ramach przyznanego dofinansowania.

W celu zapewnienia koordynacji, zarządzania zadaniami związanymi z wdrożeniem, projektowaniem, realizacją oraz rozliczeniem finansowym, w tym rozliczeniem dotacji z UE Projektu przystosowania infrastruktury TPŚ, Prezes Zarządu powołał Zespół ds. realizacji Projektu. Zespół m.in. przygotował SIWZ na wybór projektanta, wykonawcy robót, zapewniał bieżącą współpracę z CUPT, Ministerstwem Rozwoju i Finansów, INEA, współpracował z Inżynierem Kontraktu w zakresie prawidłowej realizacji kontraktu w obszarze nadzoru inwestorskiego, prawidłowej realizacji oraz rozliczania kontraktu z wykonawcą robót, zapewnił promocję Projektu zgodnie z zasadami dla Projektów współfinansowanych ze środków UE.

W ZMP Gdynia nie powoływano specjalnych zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie, koordynację czy nadzór nad realizacją inwestycji. Nadzór ten był prowadzony przez pracowników ZMP Gdynia, zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym, który określał zakresy zadań, obowiązków i uprawnień poszczególnych komórek organizacyjnych. Spośród kadry technicznej zatrudnionej w ZMP Gdynia, zostali wytypowani kierownicy projektów.

Na potrzeby współpracy przy realizacji projektów związanych z dostosowaniem infrastruktury dostępowej i portowej dla portu w Szczecinie do głębokości 12,5 m⁶⁹, w tym zadania inwestycyjnego w rejonie Kanału Dębickiego, Zarząd był stroną Porozumienia o współpracy z 19 września 2017 r. w ramach powołanego Komitetu Koordynacyjnego. Porozumienie zostało zawarte pomiędzy Skarbem Państwa – Dyrektorem Urzędu Morskiego i Zarządem ZMPSiŚ, przy udziale Eksperta – pełnomocnika Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej ds. Modernizacji Toru Wodnego Świnoujście–Szczecin oraz przedstawiciela CUPT. W badanym okresie odbyło się sześć spotkań Komitetu Koordynacyjnego przedmiotem których, było omówienie postępów w realizacji Porozumienia i zadań inwestycyjnych oraz konsultacje rozwiązań technicznych dotyczących toru wodnego. Z posiedzeń sporządzano pisemne protokoły opisujące przebieg posiedzenia konsultacyjnego oraz podjęte w jego toku ustalenia.

Rozwiązania organizacyjne w zakresie nadzoru nad inwestycjami w ZMP Gdynia

Komitet Koordynacyjny

5.5. Gospodarka finansowa

Na przestrzeni lat 2018–2020 spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej odnotowywały rok do roku ciągły wzrost przychodów ze sprzedaży (za wyjątkiem 2020 r. względem 2019 r. w przypadku ZMP Gdynia) i w całym okresie objętym kontrolą spółki wykazywały zyski z prowadzonej działalności. Wypracowane w latach 2018–2020 zyski netto przeznaczane były w całości na kapitał rezerwowy z przeznaczeniem na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury portowej oraz na realizację zadań określonych w ustawie

⁶⁹ Tj. projektów „Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin do głębokości 12,5 m”, „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Basenu Kaszubskiego”, „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

o portach i przystaniach morskich. Działalność administracyjno-zarządcza organów ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ była prowadzona prawidłowo – Spółki wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w obszarze sprawowanego przez tego ministra nadzoru właścicielskiego. W ZMPSiŚ stwierdzono nieprawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, które jednak nie miały wpływu na prawidłowość danych wykazywanych w sprawozdaniach.

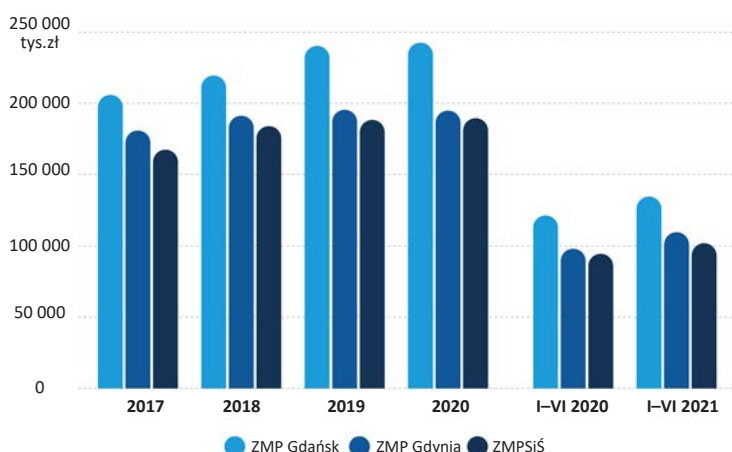
Dla branży transportowej specyficzny był 2020 r. z uwagi na ograniczenia związane z wystąpieniem pandemii wirusa SARS-CoV-2. Ograniczenia w transporcie przełożyły się na wyniki w przeładunkach ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ co w efekcie miało wpływ na wyniki finansowe tych spółek. Na okoliczności te Spółki wskazywały w corocznych sprawozdaniach z działalności ich zarządów i były to okoliczności obiektywne, na które kontrolowane podmioty nie miały wpływu. Jednakże, dane za pierwsze półrocze 2021 r. w porównaniu do analogicznego okresu roku 2020 wskazują na poprawę tej sytuacji.

Wzrost przychodów ze sprzedaży

Zarząd Morskiego Portu Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ w okresie objętym kontrolą odnotowywały wzrosty przychodów ze sprzedaży (wyjątkiem był jedynie rok 2020 w przypadku ZMP Gdynia, kiedy przychody ze sprzedaży względem roku 2019 r. były niższe o 0,3%). Na koniec 2017 r. przychody ze sprzedaży dla trzech ww. spółek wynosiły odpowiednio 205 808,6 tys. zł, 180 771,1 tys. zł oraz 167 336,2 tys. zł. Przychody ze sprzedaży na koniec 2020 r. wyniosły 242 555,5 tys. zł, 194 783,1 tys. zł oraz 189 457 tys. zł co stanowiło odpowiednio 117,9% 107,8% oraz 113,2% przychodów tych spółek na koniec 2017 r.

Tendencja wzrostowa utrzymała się również w I półroczu 2021 r. względem tego samego okresu 2020 r. Przychody ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ wyniosły odpowiednio 134 357,5 tys. zł (110,9% przychodów z I półrocza 2020 r., które wyniosły 121 106,1 tys. zł), 109 326,9 tys. zł (111,4% przychodów z I półrocza 2020 r., które wyniosły 98 169,7 tys. zł) oraz 102 053,6 tys. zł (107,9% przychodów z I półrocza 2020 r., które wyniosły 94 597,2 tys. zł).

Infografika nr 2
Przychody ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ w latach 2018–2021 (do 30 czerwca)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

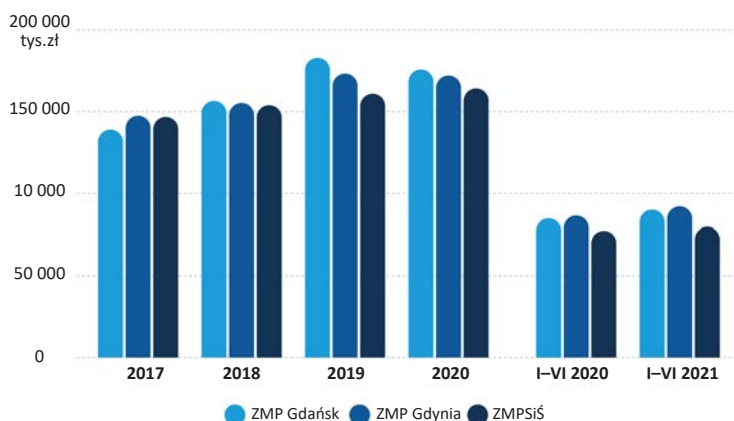
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według danych na koniec lat 2017–2019, koszty uzyskania przychodu ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ stale rosły i na koniec 2019 r. wyniosły odpowiednio 182 872,2 tys. zł (113,6% kosztów z 2017 r. wynoszących 138 928,9 tys. zł), 173 244,6 tys. zł (117,5% kosztów z 2017 r. wynoszących 147 429,3 tys. zł) i 160 890,9 tys. zł (109,7% kosztów z 2017 r. wynoszących 146 689,7 tys. zł). W przypadku ZMPSiŚ koszty uzyskania przychodu w 2020 r. wzrosły względem tych kosztów na koniec 2019 r. i wyniosły 164 159,3 tys. zł (102% kosztów z 2019 r.). Koszty uzyskania przychodu ZMP Gdańsk i Gdynia w analogicznym okresie zmniejszyły się i wyniosły odpowiednio 175 723 tys. zł (96,1%) oraz 172 053 tys. zł (99,3%).

W I półroczu 2021 r. względem analogicznego okresu 2020 r. we wszystkich trzech spółkach wzrosły koszty uzyskania przychodu i kształtowały się na poziomie: 90 058,2 tys. zł (106,2% kosztów z I półrocza 2020 r. wynoszących 84 799,9 tys. zł) – ZMP Gdańsk, 92 037,3 tys. zł (106,4% kosztów z I półrocza 2020 r. wynoszących 86 477,7 tys. zł) – ZMP Gdynia oraz 79 662,1 tys. zł (103% kosztów z I półrocza 2020 r. wynoszących 77 355,3 tys. zł) – ZMPSiŚ.

Infografika nr 3

Koszty uzyskania przychodu ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ w latach 2018–2021 (do 30 czerwca)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

Wzrost kosztów uzyskania przychodu był jednym z elementów wpływających na zysk netto ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ. We wszystkich trzech spółkach zyski do 2020 r. rok do roku malały i na koniec 2019 r. wyniosły odpowiednio 60 665,5 tys. zł (78,8% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 76 995,6 tys. zł), 52 510,2 tys. zł (69,3% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 75 727 tys. zł) oraz 32 756,4 tys. zł (53,2% zysku netto z 2017 r. wynoszącego 61 567,1 tys. zł). Wzrost zysku netto odnotowano za 2020 r. względem 2019 r., który wyniósł odpowiednio 65 102 tys. zł (107,3% zysku netto z 2019 r.), 59 246,7 tys. zł (112,8%) oraz 57 008,1 tys. zł (174%).

W porównaniu I półrocza 2021 r. do analogicznego okresu 2020 r., jedynie ZMP Gdańsk odnotował wzrost zysku netto, który wyniósł 49 426,5 tys. zł, co stanowiło 124,5% zysku netto z I półrocza 2020 r. (39 695,2 tys. zł). ZMP Gdynia i ZMPSiŚ odnotowały ponowny spadek zysku, który wyniósł

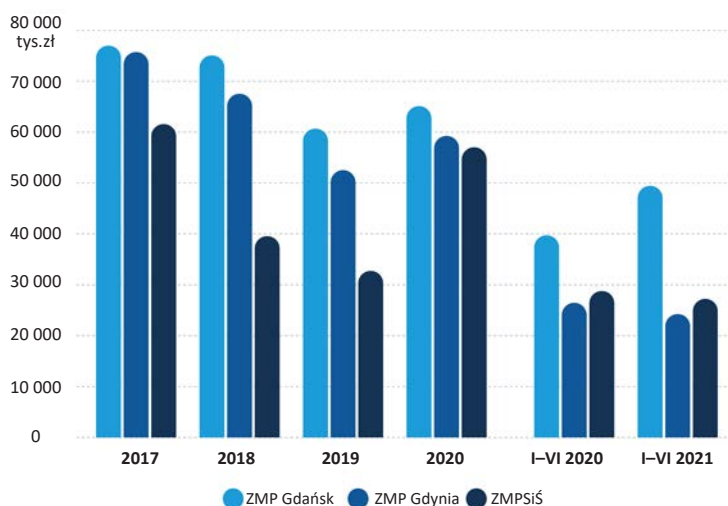
Spadek zysku netto

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odpowiednio 24 264,7 tys. zł (91,6% zysku netto z I półrocza 2020 r. wynoszącego 26 481,2 tys. zł) oraz 27 253,4 tys. zł (94,6% zysku netto z I półrocza 2020 r. wynoszącego 28 801,2 tys. zł).

Infografika nr 4

Zysk netto ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia, ZMPSiŚ w latach 2018–2021 (do 30 czerwca)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

Analizując sytuację ekonomiczną Spółek na przykładzie roku 2020 (istotnego z punktu widzenia działalności portowej w kontekście światowej pandemii wirusa SARS-CoV-2) wynika, że ZMP Gdańsk wypracował w 2020 roku zysk netto wyższy od planowanego o 35 141 000 zł, tj. o 117,3%. W przypadku ZMP Gdynia osiągnięty zysk netto był o 14 246,7 tys. zł (31,7%) wyższy od zaplanowanego. ZMPSiŚ w porównaniu do planu osiągnął zysk netto wyższy o 51 250,0 tys. zł (+890,1%), co było wynikiem uzyskania nieprzewidzianego jednorazowego przychodu z pozostałej działalności operacyjnej z tytułu rozliczenia nakładów poniesionych na majątku ZPMSiŚ w wysokości 26 362,8 tys. zł oraz zaliczenia do pozostałych przychodów operacyjnych dotacji, w wysokości amortyzacji środków trwałych współfinansowanych z POIiŚ w kwocie 17 017,9 tys. zł⁷⁰.

Wyłącznym źródłem przychodów zarządów portów była działalność wskazana w art. 9 ustawy o portach i przystaniach morskich, a uzyskane wpływy przeznaczano na cele określone w tym przepisie. Wypracowane w latach 2018–2020 zyski netto przeznaczane były w całości na kapitał rezerwowy z przeznaczeniem na budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury portowej oraz na realizację zadań określonych w ustawie o portach i przystaniach morskich, jak prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu oraz pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu. Decyzje w tym zakresie corocznie podejmowane były na mocy uchwał Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia kontrolowanych Spółek.

Skuteczne dochodzenie należności

Przeprowadzona w toku kontroli próba badawcza dziewięciu należności o najwyższej wartości wykazała, że Spółki aktywnie i skutecznie dochodziły należności. W okresie objętym kontrolą nie występowały należności

⁷⁰ Sprawozdanie Zarządu z działalności Spółki Akcyjnej Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście za 2020 rok, s. 25 strona internetowa Portal Finansowy (ms.gov.pl).

długoterminowe i przedawnione oraz nie dokonywano ich umorzeń. Spółki aktywnie prowadziły działania windykacyjne zgodnie z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi, w tym prowadziły negocjacje z dłużnikami i dokonywały zabezpieczenia na majątku dłużników.

W 2020 r. całkowite obroty przeładunkowe w Porcie Gdańsk wyniosły 48 038,4 tys. ton i w porównaniu z latami 2018–2019 uległy zmniejszeniu odpowiednio o 993,8 tys. ton (2%) i 4115,7 tys. ton (7,9%). W I półroczu 2021 r. wielkość przeładunków kształtowała się na poziomie 25 565,9 tys. ton i w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego zwiększyła się o 2402,6 tys. ton (10,4%). W przypadku kontenerów, w 2020 r. całkowite obroty wyniosły 1 923 785 TEU i w porównaniu z latami 2018–2019 uległy zmniejszeniu odpowiednio o 25 189 TEU (1,3%) i 149 430 TEU (7,2%).

Przeładunki w portach
i skutki COVID-19

Przeładunki w Porcie Gdynia, bez kontenerów, wyniosły łącznie w 2018 r. 23 492,0 tys. ton, w 2019 r. 23 956,8 tys. ton (o 464,8 tys. t więcej niż w 2018 r.), w 2020 r. 24 662,0 tys. t (o 705,2 tys. ton więcej niż w 2019 r.), w I połowie 2021 r. 13 440,0 tys. ton (o 1415,0 tys. t więcej niż w I połowie 2020 r.). Przeładunki kontenerów wyniosły natomiast w 2018 r. 803,9 tys. TEU (o 93,2 tys. TEU więcej niż w 2017 r.), w 2019 r. 897,1 tys. TEU (o 93,2 tys. TEU więcej niż w 2018 r.), w 2020 r. 905,1 tys. TEU (o 8 tys. TEU więcej niż w 2019 r.), w I połowie 2021 r. 478,3 tys. TEU (o 60,4 tys. TEU więcej niż w I połowie 2020 r.).

Obroty ładunkowe w portach Szczecin i Świnoujście w 2020 r. wyniosły 31 177,5 tys. ton i w porównaniu do 2019 r. zmalały o 1090,5 tys. ton (tj. o 3,4%), zaś w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 2563,3 tys. ton (tj. o 9%). W ogólnej wielkości przeładunków dominujące znaczenie miał port w Świnoujściu, który w 2020 r. odpowiadał za 70,2% łącznych przeładunków Spółki⁷¹. Zmianie uległa występująca od 2018 r. spadkowa tendencja w przeładunkach kontenerowych. W 2020 r. obroty Portu Szczecin osiągnęły wielkość 86 816 TEU, tj. o 14% więcej niż w 2019 r. W ciągu sześciu miesięcy 2021 r., w porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego, odnotowano zwiększenie obrotów przeładunkowych w portach Spółki o 1751,4 tys. ton, tj. o 11,5%.

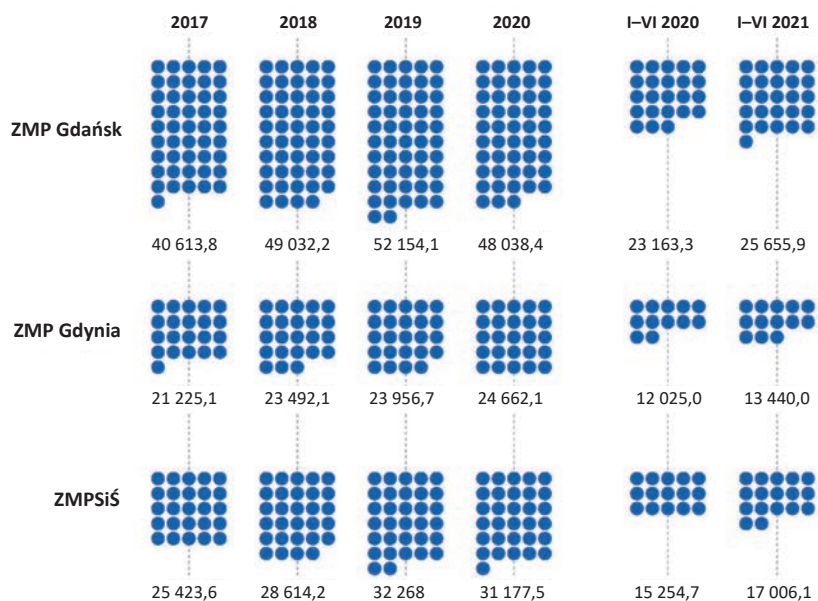
Główną przyczyną spadkowej tendencji obrotów przeładunkowych w 2020 r. w przypadku ZMP Gdańsk było pogorszenie się sytuacji na międzynarodowym rynku przewozów kontenerowych, spowodowane pandemią COVID-19. W przypadku ZMPSiŚ było to również niedostosowanie głębokości nabrzeży w porcie Szczecin (głównie) i Świnoujście do aktualnych tendencji związanych z obsługą coraz większych statków (realizowane inwestycje w rejonie Kanału Dębickiego i Basenu Kaszubskiego pozwolą na zwiększenie wielkości wykorzystania nabrzeży i obsługi statków o zanurzeniu do 11 m).

⁷¹ Obroty ładunkowe w Porcie Świnoujście wyniosły w 2020 r. 21 891,9 tys. ton i w porównaniu do 2019 r. zmalały o 1071,4 tys. ton (tj. o 4,7%), w porównaniu do 2018 r. wzrosły o 2533,6 tys. ton (tj. o 13,1%). Obroty ładunkowe w Porcie Szczecin utrzymywały się w badanym okresie na zbliżonym poziomie: wyniosły w 2020 r. 9285,6 tys. ton i w porównaniu do 2019 r. zmalały o 19,1 tys. ton (tj. o 0,2%), zaś w porównaniu do 2018 wzrosły o 29,7 tys. ton (tj. o 0,3%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

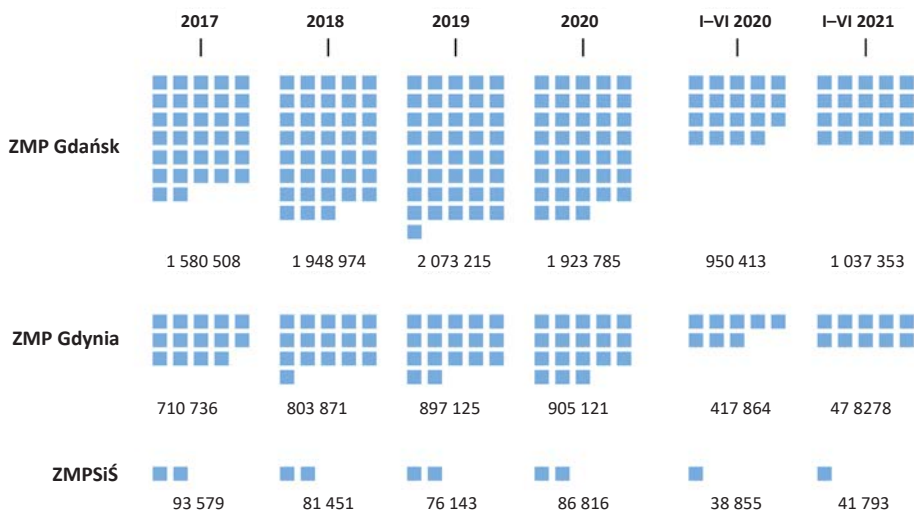
Przeładunki w portach zarządzanych przez ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) [tys. ton]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

Infografika nr 6

Przeładunki kontenerów w portach zarządzanych przez ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ w latach 2018–2021 (do 30 czerwca) [TEU]



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych i informacji z zarządów portów.

Aktywność Spółek
w celu zwiększenia
możliwości
inwestycyjnych

Spółki pozyskiwały środki finansowe pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na realizację zadań inwestycyjnych ujętych w planach rozwoju tych spółek oraz PRPPM2030. W badanym okresie Spółki realizowały 15 infrastrukturalnych projektów współfinansowanych ze środków UE (cztery projekty realizowane przez ZMP Gdańsk, cztery przez ZMP Gdynia oraz siedem projektów przez ZMPSiŚ), w tym osiem dofinansowanych z instrumentu finansowego CEF i siedem z POIiŚ 2014–2020. Łączna wartość dofinansowania zaplanowana w ramach zawartych umów o dofinansowanie wyniosła 1 512 937,7 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według sprawozdań finansowo-rzeczowych ZMP Gdańsk z realizacji planów inwestycji, w okresie objętym kontrolą nakłady inwestycyjne poniesione przez ZMP Gdańsk wyniosły łącznie 851 925 tys. zł, z tego uzyskane w tym okresie dofinansowanie pochodzące w całości z instrumentu „Łącząc Europę” CEF stanowiły 405 522,9 tys. zł (47,6%). Nakłady inwestycyjne poniesione przez ZMP Gdynia w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 665 595 tys. zł, z tego 371 428 tys. zł (55,8%) pochodziło ze środków Unii Europejskiej. W przypadku ZMPSiŚ, nakłady inwestycyjne poniesione w okresie objętym kontrolą wyniosły łącznie 295 348,6 tys. zł, z tego 79 757,1 tys. zł (27%) pochodziło ze środków Unii Europejskiej.

ZMPSiŚ 27 lutego 2017 r. zawarł z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym umowę o kredyt inwestycyjny na kwotę 163 457 000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych ze środków unijnych, w tym zadania „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego”. Umowa nie określała obowiązku rozdysponowania konkretnych kwot kredytu na poszczególne zadania, pozostawiając w tym zakresie swobodę wyboru alokacji środków przez ZMPSiŚ. Do 30 czerwca 2021 r. Spółka nie korzystała ze środków dostępnych w ramach tej linii kredytowej.

Od początku realizacji Projektu przystosowania infrastruktury TPŚ Zarząd złożył do Komisji Europejskiej trzy Indywidualne Sprawozdania Finansowe na łączną kwotę wydatków kwalifikowanych 1 123 567,81 euro. Wszystkie wydatki ujęte w tych sprawozdaniach zostały uznane przez Komisję Europejską jako kwalifikowane, a na 30 czerwca 2021 r. nie wystąpiły różnice pomiędzy kwotą dofinansowania ze środków unijnych ustalonych umową o dofinansowanie, a kwotą otrzymanego dofinansowania.

W badanym okresie w związku z realizacją projektu *Poprawa dostępu do Portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego* Zarząd złożył sześć wniosków o płatność na łączną kwotę wydatków kwalifikowanych 20 734 145,49 zł. Do 30 czerwca 2021 r. CUPT zatwierdziło pięć wniosków o płatność na łączną kwotę wydatków kwalifikowanych 19 473 671,96 zł. Wszystkie wydatki zostały uznane za kwalifikowane. Na 30 czerwca 2021 r. nie wystąpiły różnice pomiędzy kwotą dofinansowania ze środków unijnych ustalonych umową o dofinansowanie a kwotą otrzymanego dofinansowania.

W ramach sześciu projektów realizowanych przy wsparciu finansowym pochodzącym ze środków Unii Europejskiej, Beneficjenci (ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ) wywiązywali się z nałożonych umowami obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem Komisji Europejskiej lub CUPT.

Badając kwestię kwalifikowalności poniesionych wydatków, kontrola wykazała, że w przypadku ZMP Gdańsk, w obu kontrolowanych projektach CUPT uznał za niekwalifikowalne wydatki w łącznej kwocie 28 682,3 tys. zł, tj. 27 218,3 tys. zł w ramach projektu „Modernizacja toru wodnego, rozbudowa nabrzeży oraz poprawa warunków żeglugi w Porcie Wewnętrzny w Gdańsku oraz 1464 tys. zł w ramach projektu „Rozbudowa i modernizacja sieci drogowej i kolejowej w Porcie Zewnętrzny w Gdańsku, co stanowiło odpowiednio 5,8% oraz 1,2% szacunkowej wartości tych projektów w przeliczeniu na PLN.

Kwalifikowalność
wydatków

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ZMP Gdynia, w przypadku projektu pn. „Rozbudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia – przebudowa i elektryfikacja”, wydatki w wysokości 240,7 tys. zł (oraz odsetki 4,5 tys. zł) zostały uznane za niekwalifikowalne, co stanowiło 0,3% wartości projektu. Dotyczyły one wykonanych i opłaconych robót branży sieć trakcyjna. Zrealizowane w ramach tych robót elementy zostały następnie zdemontowane w ramach robót zamiennych. Powodem zmian były zastrzeżenia zgłoszone w trakcie realizacji inwestycji przez jednego z dzierżawców terenu w Porcie Gdynia. Dzierżawca ten był stroną uzgodnień projektu budowlanego i w powyższym zakresie nie wnosił uwag.

Ewidencjonowanie środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji

W przypadku zaś ZMPSiŚ, w ramach projektów „Przystosowanie infrastruktury terminala promowego w Świnoujściu do obsługi transportu intermodalnego oraz „Poprawa dostępu do portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego”, wszystkie wydatki poniesione przez Spółkę i ujęte w sprawozdaniach i wnioskach o płatność zostały uznane za kwalifikowalne.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. w wyniku realizacji kontrolowanych projektów infrastrukturalnych, środki trwałe wytworzone w ich wyniku zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej w miesiącach wydania dowodów przyjęcia środków trwałych do użytkowania (ZMP Gdańsk). W przypadku ZMP Gdynia oba kontrolowane zadania były w trakcie realizacji i ujęte w księgach rachunkowych na koncie 082 „Środki trwałe w budowie – projekty UE”. W przypadku ZMPSiŚ, w przypadku środków trwałych powstałych w ramach projektu *Poprawa dostępu do Portu w Szczecinie w rejonie Kanału Dębickiego*, cztery środki trwałe⁷² przyjęte do używania 23 kwietnia 2019 r. zaksięgowane zostały w księgach rachunkowych Spółki na kontach zespołu „0” – „Aktywa trwałe” 10 września 2020 r. tj. po upływie ponad 16 miesięcy od dnia przyjęcia tych środków do używania.

Niewłaściwe prowadzenie ksiąg rachunkowych ZMPSiŚ

W ZMPSiŚ nie prowadzono w okresie objętym kontrolą ksiąg rachunkowych na bieżąco i nie dokonywano zapisów operacji gospodarczych w księgach rachunkowych Spółki w sposób trwały (nieusuwalny) przez kilka do kilkadziesiąt miesięcy po zakończeniu poszczególnych okresów sprawozdawczych. Wszystkie zapisy dotyczące roku obrotowego: 2018 miały datę księgowania 25 października 2019 r., 2019 miały datę księgowania 10 września 2020 r. lub 23 września 2020 r. lub 24 września 2020 r., 2020 miały datę księgowania 27 lipca 2021 r. lub 29 lipca 2021 r. Zapisy dotyczące okresów sprawozdawczych od stycznia do czerwca 2021 r. miały datę księgowania 6 sierpnia 2021 r. Było to niezgodne z art. 23 ust. 1 uor oraz art. 24 ust. 5 uor.

Nieterminowe zamykanie okresów sprawozdawczych oraz ksiąg rachunkowych

Ponadto w ZMPSiŚ w okresie objętym kontrolą zatwierdzenia sprawozdania finansowego za lata 2018–2020 dokonano odpowiednio 30 czerwca 2019 r., 29 czerwca 2020 r., 28 czerwca 2021 r., a ostatecznego zamknięcia ksiąg rachunkowych Spółki za te lata dokonano odpowiednio 23 grudnia 2019 r., 31 grudnia 2020 r. oraz 26 sierpnia 2021 r. Było to niezgodne

⁷² 1. Oświetlenie – nabrzeże Spółdzielcze odcinek; 2. Oświetlenie linia kablowa – nabrzeże Spółdzielcze odcinek II; 3. Nabrzeże Spółdzielcze odcinek II; 4. Zewnętrzna instalacja kanalizacji deszczowej wraz z odwodnieniem liniowym Nabrzeże Spółdzielcze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z art. 12 ust. 4 uor, który stanowi, że ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Ponadto Spółka dokonywała zamknięcia ksiąg rachunkowych niezgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 uor, który stanowi, że księgi rachunkowe zamyka się na dzień kończący rok obrotowy – nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia zaistnienia tych zdarzeń. W przypadku Spółki zamknięcie roku obrotowego powinno nastąpić do 31 marca roku następnego. Zamknięcia dwunastu miesięcy 2018 r. dokonano 23 grudnia 2019 r., zamknięcia pierwszych sześciu miesięcy 2019 r. dokonano 24 września 2020 r., kolejnych – 31 grudnia 2020 r. Natomiast zamknięcia wszystkich miesięcy 2020 r. dokonano 26 sierpnia 2021 r.

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) Zarządy Spółek oraz Rady Nadzorcze wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem ministra właściwego ds. gospodarki morskiej i przedkładały wymagane z tytułu pełnionego przez niego nadzoru właścicielskiego sprawozdania i informacje.

W związku z wymogami sprawozdawczymi Zarządów przekazywano: kwartalną informację na temat akcji Skarbu Państwa, kwartalne sprawozdanie *karta spółki* oraz dokumenty celem odbycia Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia.

Z tytułu spełnienia wskazanych obowiązków Rad Nadzorczych przedkładano m.in.: kwartalną informację o Spółce oraz sprawozdanie F-01; sprawozdanie rady nadzorczej z oceny sprawozdań finansowych za rok obrotowy ubiegły, sprawozdania zarządu z działalności spółki i grupy kapitałowej oraz wniosku zarządu w sprawie podziału zysku; sprawozdanie z działalności rady nadzorczej jako organu spółki w roku ubiegłym; regulaminy wewnętrzne funkcjonowania władz spółki i kopie wszystkich podjętych przez radę nadzorczą uchwał oraz protokoły z posiedzeń, na których podejmowano decyzje w sprawach członków zarządu, a także posiedzenia bilansowego; za lata 2020–2021 informację rady nadzorczej o stosowaniu przepisów ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń oraz uchwał walnego zgromadzenia w tym zakresie. Przedkładane sprawozdania były zgodne w swoim zakresie z wymogami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

Należyte
wywiązywanie się
z obowiązków
sprawozdawczych
i informacyjnych
względem Ministra

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy spółki zarządzające portami w Gdyni, Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu – w obszarze działalności inwestycyjnej oraz administracyjnej i zarządczej – prawidłowo realizowały harmonogramy i plany finansowe, a minister właściwy ds. gospodarki morskiej rzetelnie wykonywał prawa właścicielskie w odniesieniu do tych portów?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy minister właściwy ds. gospodarki morskiej rzetelnie i zgodnie z wymogami obowiązującego prawa sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej?2. Czy działania ministra właściwego ds. gospodarki morskiej związane z rozwojem polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a związane z opracowaniem i realizacją strategii i programów rządowych oraz działaniami legislacyjnymi były zgodne z przepisami obowiązującego prawa i rzetelne?3. Czy spółka zarządzająca portem morskim o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa zarządzała infrastrukturą portową oraz skutecznie pozyskiwała nieruchomości w granicach portu?4. Czy spółka zarządzająca portem morskim o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zgodnie z wymogami obowiązującego prawa planowała, realizowała i nadzorowała rozwój portu, w tym poszczególne inwestycje infrastrukturalne?5. Czy w okresie objętym kontrolą Spółka osiągała wzrosty wyników z prowadzonej działalności statutowej, a administracyjne działania organów spółki nie przyczyniły się do ich pomniejszenia?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto cztery jednostki, w tym: Ministerstwo Infrastruktury, Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku, Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: <ul style="list-style-type: none">– Ministerstwie Infrastruktury, na podstawie art. 2 ust 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;– w spółkach zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, na podstawie art. 2 ust. 3 oraz 5 ust. 3, z uwzględnieniem kryteriów: legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2018–2021 (I połowa). Kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych lub późniejszych, które miały wpływ na okres objęty oceną. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 24 maja 2021 r. do 5 października 2021 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 4 listopada 2021 r.
Działania w trybie art. 29 ustawy o NIK	W toku kontroli zasięgano informacji w jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. w Radzie do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, w Ministerstwie Finansów, u Ministra ds. Unii Europejskiej oraz w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

ZAŁĄCZNIKI

Kontrola pt. *Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/21/028)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne przeprowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z dalszym rozwojem ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia, ZMPSiŚ oraz działalnością ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, który sprawuje nadzór właścicielski nad tymi spółkami oraz jest koordynatorem i nadzorującym realizację Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 r.

Pozostałe informacje

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożył Minister Infrastruktury oraz Prezes Zarządu ZMPSiŚ – w liczbie odpowiednio 25 oraz trzy. W przypadku zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Infrastruktury, Kolegium NIK w całości uwzględniło dwa zastrzeżenia, kolejne sześć uwzględniło w części, a pozostałych 17 oddaliło. W przypadku zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu ZMPSiŚ, Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w całości uwzględnił jedno zastrzeżenie i oddalił pozostałe dwa. W związku z podjętymi uchwałami w treści wystąpień pokontrolnych dokonano stosownych korekt.

Pozostałe informacje – zastrzeżenia zgłoszone przez kierowników jednostek kontrolowanych

W dniu 11 lutego 2022 r. do Prokuratury Rejonowej Szczecin-Prawobrzeże w Szczecinie skierowano zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa oraz wykroczenia skarbowego za prowadzenie przez ZMPSiŚ ksiąg rachunkowych wbrew przepisom ustawy o rachunkowości.

Pozostałe informacje – zawiadomienie do Prokuratury

Wyniki kontroli przedstawiono w czterech wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 21 wniosków pokontrolnych.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano osiem wniosków (38,1%), podjęto działania w celu realizacji kolejnych 11 wniosków (52,4%), a dwóch wniosków (9,5%) nie zrealizowano (dane według stanu na 5 maja 2022 r.)

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Departament Infrastruktury	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku	Łukasz Greinke
3.	Delegatura NIK w Gdańsku	Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni	Jacek Sadaj
4.	Delegatura NIK w Szczecinie	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie	Krzysztof Urbaś

Wykaz jednostek kontrolowanych⁷³

⁷³ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁷⁴

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	W formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego oraz wykonywanie praw z akcji. 2. Przygotowanie zmian prawnych. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nierzetelne przygotowanie PRPPM2030. 2. Nierealizowanie części zadań wynikających z PRPPM2030. 3. Nierzetelne monitorowanie realizacji PRPPM2030. 4. Prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem kpa oraz ustawy o portach i przystaniach morskich.
2.	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku	W formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Przeprowadzanie okresowych przeglądów infrastruktury portowej. 2. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. 3. Sprawowanie nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi inwestycjami infrastrukturalnymi. 4. Prawidłowe wykonywanie obowiązków administracyjnych i zarządczych 5. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem Ministra. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niewłaściwe prowadzenie księzek obiektów budowlanych i nieterminowe realizowanie zaleceń z przeglądów okresowych infrastruktury portowej. 2. Niski stopień realizacji planów pozyskania praw do terenów portowych. 3. Wzrost powierzchni terenów niewykorzystywanych gospodarczo w 2020 r. względem 2019 r. 4. Zły stan techniczny infrastruktury portowej oraz niskie wykonanie planu nakładów na jej odtworzenie. 5. Nieprawidłowe przygotowanie inwestycji infrastrukturalnych skutkujące koniecznością wykonania dodatkowych robót. 6. Nieuzyskanie niezbędnych uzgodnień na potrzeby realizacji inwestycji, co skutkowało koniecznością wykonania dodatkowych robót.
3.	Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni	W formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zarządzanie infrastrukturą portową zgodnie z wymogami prawa. 2. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. 3. Właściwe przygotowanie inwestycji. 4. Właściwy nadzór nad realizacją inwestycji. 5. Prawidłowe wykonywanie obowiązków administracyjnych i zarządczych. 6. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem Ministra. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Niewłaściwe prowadzenie księzek obiektów budowlanych w zakresie zaleceń wynikających z kontroli okresowych.

⁷⁴ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie	W formie opisowej	<ol style="list-style-type: none"> 1. Udzielanie zamówień publicznych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. 2. Właściwe przygotowanie inwestycji. 3. Prawidłowe wykonywanie obowiązków administracyjnych i zarządczych. 4. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych względem Ministra. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nieprzeprowadzenie kontroli okresowej rocznej jednego obiektu budowlanego. 2. Niewykonywanie zaleceń z kontroli okresowych. 3. Niezwrócenie się do nadzoru autorskiego o rozwiązanie napotkanej kolizji w układzie torowym. 4. Nieprowadzenie na bieżąco ksiąg rachunkowych. 5. Niedokonywanie zapisów operacji gospodarczych w księgach rachunkowych w sposób trwały przez kilka do kilkudziesięciu miesięcy po zakończeniu okresów sprawozdawczych. 6. Zamknięcie ksiąg rachunkowych w terminie późniejszym niż w ciągu trzech miesięcy od dnia kończącego rok obrotowy, a także ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych później niż w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Minister Infrastruktury
jako minister właściwy
do spraw gospodarki
morskiej

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury, MI kieruje działami administracji rządowej, m.in.: gospodarka morską, który obejmuje w szczególności sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej⁷⁵, oraz działem żegluga śródlądowa. Do 6 października 2020 r. ministrem właściwym w tych sprawach był MG MiŻŚ – Ministerstwo zniesione 7 października 2020 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁷⁶. Tym samym, MI uzyskał uprawnienia w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi, m.in. w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie.

Nadzór właścicielski
ministra właściwego
do spraw gospodarki
morskiej nad ZMP
Gdańsk, ZMP Gdynia
i ZMPSiŚ

Przed okresem objętym kontrolą, zgodnie z uchylonym art. 25 ustawy o działach – dział Skarb Państwa obejmował sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, w szczególności przedsiębiorstw państwowych, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane są innym działom.

W następstwie dokonanych zmian prawnych, tj. na mocy art. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁷⁷ dział gospodarka morską objął sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa (art. 10 ustawy o działach).

Kolejnych zmian dokonano w dniu 16 listopada 2016 r. uchwalając ustawę o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw⁷⁸. Na mocy art. 7 tej ustawy dokonano zmian w art. 3, 15 oraz 19 ustawy o portach i przystaniach morskich w ten sposób, że zadania przypisane ministrowi właściwemu ds. Skarbu Państwa przekazano ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej.

Istotne znaczenie w nadzorze właścicielskim nad spółkami zarządzającymi portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej miało uchwalenie w dniu 16 grudnia 2016 r. ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁷⁹ oraz ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy

⁷⁵ Art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.), dalej: ustawa o działach.

⁷⁶ Dz. U. poz. 1732.

⁷⁷ Dz. U. poz. 1960. Ustawa weszła w życie 27 listopada 2015 r.

⁷⁸ Dz. U. poz. 1954. Ustawa weszła w życie 17 grudnia 2016 r.

⁷⁹ Dz. U. poz. 2259. Obecnie Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

wprowadzając ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸⁰. Na mocy art. 23 pkt 7 ustawy wprowadzającej ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, z dniem 1 stycznia 2017 r. uchylono art. 25 ustawy o działach i tym samym w porządku prawnym przestał istnieć dział Skarb Państwa⁸¹. Ponadto na mocy art. 23 pkt 4 ustawy zmieniono treść art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o działach, w ten sposób, że dział gospodarka morska obejmuje sprawy dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym ochrony interesów Skarbu Państwa (aktualne do dnia dzisiejszego brzmienie przepisu).

Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 uchwalonej w dniu 16 grudnia 2016 r. ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Prezes Rady Ministrów m.in.:

- 1) koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa – w przypadku określonym w art. 8;
- 2) wykonywał prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, o ile przepisy odrębne nie stanowiły inaczej (obecnie kompetencja ministra właściwego ds. aktywów państwowych).

Wyżej wymieniona ustawa, w art. 8 wskazywała, że Prezes Rady Ministrów (obecnie Rada Ministrów) w drodze rozporządzenia może przekazać innemu członkowi Rady Ministrów, pełnomocnikowi Rządu lub państwowej osobie prawnej wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 7 ust. 1. Tym samym, na podstawie art. 8 ust. 2 ww. ustawy, weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne⁸². Zgodnie z załącznikiem do ww. rozporządzenia (tabela poz. 61–63)⁸³ prawa z akcji Skarbu Państwa w ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia, ZMPSiŚ wykonuje minister właściwy ds. gospodarki morskiej.

Tworzenie i organizację podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także przedmiot działalności tych podmiotów oraz źródła ich przychodów określa ustawa o portach i przystaniach morskich.

Ustawa o portach
i przystaniach
morskich

⁸⁰ Dz. U. poz. 2260.

⁸¹ W późniejszym czasie, tj. na mocy art. 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284) utworzono dział aktywa państwowe, obejmujący sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa – z wyjątkiem spraw, które na mocy przepisów odrębnych przypisane są innym działom (art. 9b ustawy o działach).

⁸² Dz. U. poz. 10.

⁸³ Obecnie tabela poz. 123–125 w Załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 168).

Porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu

Spośród 32 polskich portów morskich, ustawa o portach i przystaniach morskich nadała status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej czterem portom: w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu (art. 2 pkt 3). Podmiotami zarządzającymi tymi portami są spółki akcyjne o firmach: Zarząd Morskiego Portu Gdańsk Spółka Akcyjna, Zarząd Morskiego Portu Gdynia Spółka Akcyjna, Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Spółka Akcyjna.

Działalność portowa

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich, przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem obejmuje, w szczególności:

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

Przedmiotem działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem, a także spółek prawa handlowego, w których podmiot zarządzający posiada udziały lub akcje, nie może być świadczenie w granicach portu usług portowych, o których mowa w art. 1 ust. 2 lit. b (przeładunek) oraz lit. d (usługi pasażerskie) rozporządzenia nr 2017/352, w tym magazynowania, rozformowywania, przepakowywania oraz innych usług przedstawiających wartość dodaną dotyczących ładunku (art. 7 ust. 2 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich, źródłami przychodów podmiotu zarządzającego są:

- 1) opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe;
- 2) opłaty portowe;
- 3) przychody z usług świadczonych przez podmiot zarządzający;
- 4) wpływy z innych tytułów.

Art. 9 ust. 2 ww. ustawy stanowi natomiast, że przychody z działalności podmiotu zarządzającego przeznacza się na:

- 1) budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej;
- 2) realizację innych zadań wynikających z przedmiotu jego działalności;
- 3) pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania.

Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich

Zgodnie z art. 10 ww. ustawy, Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego. Zadania te mogą być dofinansowywane ze środków budżetu państwa.

Plan rozwoju portu

Ustawa o portach i przystaniach morskich stanowi, że w ramach swojej działalności podmiot zarządzający portem opracowuje w szczególności plan rozwoju portu publikowany na stronie Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego (art. 7 ust. 2a).

Wyżej wymieniony plan jest sporządzany na okres nie krótszy niż 5 lat i zawiera co najmniej:

- 1) informację dotyczącą zakładanego rozwoju portu wraz ze wskazaniem planowanych inwestycji oraz źródeł ich finansowania,
- 2) zakładane maksymalne parametry statków obsługiwanych przez port (zanurzenie, długość, szerokość), wielkości potencjału przeładunkowego wyrażone odpowiednio w tonach lub TEU, w tym wyładunku ryb, oraz wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów (art. 7 ust. 2b).

Plany rozwoju opublikowane na stronach internetowych poszczególnych zarządów portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. Gdańsk, Gdynia oraz Szczecin i Świnoujście nie zawierają wszystkich informacji wynikających z art. 7 ust. 2b ustawy o portach i przystaniach morskich.

W związku z przyjęciem „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, jak wynika z zapisów tego dokumentu, powinny zostać zaktualizowane strategie podmiotów zarządzających portami morskimi, m.in. tymi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Gospodarka nieruchomościami w portach morskich

Art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich reguluje zasady gospodarowania gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jst albo podmiotu zarządzającego portem, położonych w granicach tych portów. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu, zgody ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wymaga:

- 1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego, udziału we własności albo użytkowaniu wieczystym albo oddanie w użytkowanie wieczyste całości albo części nieruchomości;
- 2) oddanie całości albo części nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem albo zawarcie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków z całości nieruchomości albo jej części przez okres powyżej 10 lat, także jeżeli strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, albo zawarcie takiej umowy na czas nieoznaczony, której termin wypowiedzenia wynosi powyżej 10 lat

– w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich. Wszczęcie postępowania o wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 1, następuje na wniosek podmiotu, który zamierza rozporządzić nieruchomością w zakresie posiadanego prawa.

Ust. 2a. Zgoda, o której mowa w ust. 1 pkt 2, może dotyczyć przyszłej nieruchomości gruntowej, która powstanie w granicach portu lub przystani morskiej w wyniku załadowania przez przekształcenie akwenu (gruntu pokrytego wodami) w ląd (grunt niepokryty wodami).

2b. Do złożenia wniosku dotyczącego zgody, o której mowa w ust. 2a, uprawniony jest podmiot zarządzający.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, powinien określać:

- 1) podmiot, na rzecz którego nastąpi rozporządzenie nieruchomością;
- 2) przedmiot umowy, w sposób umożliwiający identyfikację nieruchomości;
- 3) uzasadnienie zamierzonej czynności prawnej, w tym informację dotyczącą dotychczasowego i przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości.

4. Do wniosku, o którym mowa w ust. 2, dołącza się:

1. umowę przedwstępną;
2. dokumenty potwierdzające tytuł prawny wnioskodawcy do nieruchomości;
3. opinię podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, dotyczącą przedmiotu umowy, o której mowa w pkt 1, w przypadku gdy wnioskodawcą jest inny podmiot niż podmiot zarządzający portem lub przystanią morską;
 - 3a. opinię właściwego dyrektora urzędu morskiego;
 - 3b. opinię Ministra Obrony Narodowej w odniesieniu do nieruchomości graniczących z terenami zamkniętymi, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne⁸⁴, ustalonymi przez Ministra Obrony Narodowej;
4. Inne dokumenty potwierdzające dane i informacje wynikające z wniosku.

5. W przypadku umów, o których mowa w ust. 1 pkt 2, dołączona do wniosku umowa przedwstępna określa w szczególności zasady rozliczeń nakładów poniesionych na nieruchomość oraz warunki rozwiązania przyrzeczonej umowy przed upływem terminu, na który zostanie zawarta.

5a. Przed wydaniem zgody, o której mowa w ust. 1, minister właściwy ds. gospodarki morskiej może zażądać od wnioskodawcy przedstawienia dodatkowych dokumentów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku oraz wystąpić do właściwych organów o opinię w zakresie wpływu rozporządzenia nieruchomością będącą przedmiotem wniosku na zagrożenie obronności, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego.

⁸⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1900 ze zm.

6. Odmowa udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, następuje ze względu na:

1. zagrożenie obronności, bezpieczeństwa państwa, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa morskiego lub porządku publicznego;
2. stwierdzenie niezgodności przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości ze strategiami rozwoju, programami lub dokumentami programowymi w zakresie gospodarki morskiej lub transportu, przyjętymi na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸⁵;
3. stwierdzenie niezgodności przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości z planem rozwoju portu lub przystani morskiej;
4. inny ważny interes publiczny.

6a. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej może określić w decyzji, o której mowa w ust. 1, warunki użytkowania nieruchomości będącej przedmiotem wniosku, zgodnie z przewidywanym sposobem zagospodarowania nieruchomości określonym we wniosku, o którym mowa w ust. 2, w szczególności w zakresie utrzymania funkcji obsługi statków lub wykonania w oznaczonym terminie określonych robót budowlanych.

6b. Minister właściwy ds. gospodarki morskiej, wydając decyzję lub postanowienie w postępowaniu w sprawie udzielenia zgody, o której mowa w ust. 1, może odstąpić od uzasadnienia faktycznego, jeżeli wymaga tego obronność, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne lub porządek publiczny.

7. Umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne.

Zgodnie z art. 3a ust. 1. Zgoda, o której mowa w art. 3 ust. 1, nie jest wymagana w przypadku:

1. przeniesienia własności, użytkowania wieczystego, udziału we własności albo użytkowaniu wieczystym albo oddania w użytkowanie wieczyste całości albo części nieruchomości, a także oddania całości albo części nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem albo zawarcia innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 2:

- a) na rzecz podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, w granicach których położona jest nieruchomość,
 - b) w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego w rozumieniu art. 3 pkt 2a prawa budowlanego, samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁸⁶, samodzielnego lokalu użytkowego o przeznaczeniu garażowym lub udziału w prawie do takiego budynku lub lokalu;
2. oddania w użytkowanie gruntów pokrytych morskimi wodami będących w trwałym zarządzie dyrektora urzędu morskiego.

8. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do nieruchomości graniczących z terenami zamkniętymi, o których mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, ustalonymi przez Ministra Obrony Narodowej.

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1048.

Przedstawiciele Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

W art. 19 ustawy o portach i przystaniach morskich wskazano, że przedstawicielami Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są osoby m.in. wyznaczone przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, a także przedstawiciele gmin.

ksh Ogólne zasady funkcjonowania rad nadzorczych w spółkach akcyjnych określono w art. 381–392 ksh. Podstawowym zadaniem rady nadzorczej, wedle art. 382 ksh jest sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności. Zgodnie z art. 384 ust. 1 ksh, Statut spółki może rozszerzyć uprawnienia rady nadzorczej, a w szczególności przewidywać, że zarząd jest obowiązany uzyskać zgodę rady nadzorczej przed dokonaniem określonych w statucie czynności.

Ustawa o zasadach
zarządzania mieniem
państwowym

Kompetencje, zadania organów nadzoru w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej określone są ponadto w ustawie o portach i przystaniach morskich.

Przekazanie wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej

Zgodnie z art. 7 ww. ustawy, Prezes Rady Ministrów koordynuje wykonywanie uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach oraz dąży do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Minister właściwy ds. aktywów państwowych m.in. wykonuje prawa z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi, o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa⁸⁷, prawa z akcji Skarbu Państwa w spółkach zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wykonuje minister właściwy ds. gospodarki morskiej, tj. MI, a przed 7 października 2020 r. – MG MiŻS.

⁸⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 2188. Wcześniej w okresie objętym kontrolą: [1] rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 marca 2020 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 513 oraz z 2021 r. poz. 14); [2] rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 2369); [3] rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. poz. 584 i 1319); [4] rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. z 2017 r. poz. 10 ze zm.)

Wyłanianie członków organu zarządzającego spółki w drodze postępowania kwalifikacyjnego

Art. 18 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym stanowi, że podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, z wyłączeniem spółki w upadłości, są obowiązane podejmować działania mające na celu określenie, w drodze uchwały walnego zgromadzenia lub w statucie tej spółki, że w przypadku gdy członkowie organu zarządzającego są powoływani przez organ nadzorczy, ich powołanie, z wyłączeniem członka organu zarządzającego wybranego przez pracowników na zasadach i w trybie określonych w przepisach odrębnych, następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, którego celem jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka organu zarządzającego.

Wymogi dla kandydatów na członków organów nadzorczych oraz organów zarządzających

Art. 19 ww. ustawy reguluje wymogi wobec osoby wskazywanej jako kandydat na członka organu nadzorczego w spółce z udziałem Skarbu Państwa.

Art. 19 ust. 1: Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce, jako kandydata na członka organu nadzorczego wskazuje osobę, posiadającą pozytywną opinię Rady ds. spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, o której mowa w art. 24 pkt 1, która:

1. posiada wykształcenie wyższe lub wykształcenie wyższe uzyskane za granicą uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie przepisów odrębnych, oraz posiada co najmniej 5-letni okres zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, lub świadczenia usług na podstawie innej umowy lub wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek, a także spełnia przynajmniej jeden z poniższych wymogów:
 - a) posiada stopień naukowy doktora nauk ekonomicznych, prawnych lub technicznych,
 - b) posiada tytuł zawodowy radcy prawnego, adwokata, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, doradcy inwestycyjnego lub doradcy restrukturyzacyjnego,
 - c) ukończyła studia podyplomowe Master of Business Administration (MBA),
 - d) posiada certyfikat Chartered Financial Analyst (CFA),
 - e) posiada certyfikat Certified International Investment Analyst (CIIA),
 - f) posiada certyfikat Association of Chartered Certified Accountants (ACCA),
 - g) posiada certyfikat Certified in Financial Forensics (CFF),
 - h) posiada potwierdzenie złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez Ministra Przekształceń Własnościowych, Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Skarbu Państwa lub Komisją Selekcyjną powołaną na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji⁸⁸,

⁸⁸ Dz. U. z 1993 r. Nr 44 poz. 202, ze zm.

- i) posiada potwierdzenie złożenia egzaminu przed komisją powołaną przez ministra właściwego ds. Skarbu Państwa na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji⁸⁹,
 - j) złożyła egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów,
 - k) złożyła egzamin dla kandydatów na członków organów nadzorczych przed komisją egzaminacyjną wyznaczoną przez ministra właściwego ds. aktywów państwowych;
2. nie pozostaje w stosunku pracy ze spółką ani nie świadczy pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego stosunku prawnego;
 3. nie posiada akcji w spółce zależnej, z wyjątkiem akcji dopuszczonych do obrotu na rynku regulowanym w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi;
 4. nie pozostaje ze spółką, o której mowa w pkt 3, w stosunku pracy ani nie świadczy pracy lub usług na jej rzecz na podstawie innego stosunku prawnego;
 5. nie wykonuje zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jej obowiązkami jako członka organu nadzorczego albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność lub rodzić konflikt interesów wobec działalności spółki;
 6. spełnia inne niż wymienione w pkt 1–5 wymogi dla członka organu nadzorczego, określone w odrębnych przepisach.

Art. 19 ust. 5: Podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna, w zakresie wykonywania praw z akcji w spółce nie może wskazać jako kandydata na członka organu nadzorczego osoby, która spełnia przynajmniej jeden z poniższych warunków:

1. pełni funkcję społecznego współpracownika albo jest zatrudniona w biurze poselskim, senatorskim, poselsko-senatorskim lub biurze posła do Parlamentu Europejskiego na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze;
2. wchodzi w skład organu partii politycznej reprezentującego partię polityczną na zewnątrz oraz uprawnionego do zaciągania zobowiązań;
3. jest zatrudniona przez partię polityczną na podstawie umowy o pracę lub świadczy pracę na podstawie umowy zlecenia lub innej umowy o podobnym charakterze.

Art. 19 ust. 6: W przypadku gdy członek organu nadzorczego spółki albo pełnomocnik wspólnika nie spełnia wymogów określonych w ust. 1–3 i 5, podmiot uprawniony do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa lub państwowa osoba prawna niezwłocznie podejmuje działania mające na celu jego odwołanie.

⁸⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2181 oraz z 2020 r. poz. 284.

W **art. 19c** przedmiotowej ustawy określono ograniczenia w możliwości pełnienia funkcji członka organu nadzorczego więcej niż jednej spółki. Jedna osoba może być członkiem organu nadzorczego tylko w jednej spośród spółek, w których:

1. udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
2. udział jednostek samorządu terytorialnego przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
3. udział państwowej osoby prawnej przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
4. udział komunalnej osoby prawnej przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji,
5. łączny udział podmiotów lub spółek, o których mowa w pkt 1-4, przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji.

Przepis karny

Art. 45

1. Kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, wskazuje jako kandydata na członka organu nadzorczego albo pełnomocnika współnika, osobę, która nie uzyskała pozytywnej opinii Rady, wydanej na podstawie art. 24 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 1a i 1b – podlega karze grzywny.
2. Tej samej karze podlega, kto powołuje do organu nadzorczego państwowej osoby prawnej osobę, która nie uzyskała pozytywnej opinii Rady, wydanej na podstawie art. 24 pkt 1c.
3. Postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 i 2, toczy się na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹⁰.

W ramach przedmiotowej kontroli, przy udzielaniu zamówień przez ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia, ZMPSiŚ, w zakresie podmiotowym stosowano ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹¹ – ustawa utraciła moc 1 stycznia 2021 r.

upzp

Zgodnie z art. 139 ust. 2 upzp, umowa wymaga, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej. Z tej ogólnej zasady wynika, że również zmiany postanowień umowy powinny być zawarte w formie pisemnej.

Art. 144 ust. 1 upzp zakazuje 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 następujących okoliczności:

1. zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian;

⁹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1124, ze zm.

⁹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

ZAŁĄCZNIKI

2. zmiany dotyczą realizacji dodatkowych dostaw, usług lub robót budowlanych od dotychczasowego wykonawcy, nieobjętych zamówieniem podstawowym, o ile stały się niezbędne i zostały spełnione łącznie następujące warunki:
 - a) zmiana wykonawcy nie może zostać dokonana z powodów ekonomicznych lub technicznych, w szczególności dotyczących zamienności lub interoperacyjności sprzętu, usług lub instalacji, zamówionych w ramach zamówienia podstawowego,
 - b) zmiana wykonawcy spowodowałaby istotną niedogodność lub znaczne zwiększenie kosztów dla zamawiającego,
 - c) wartość każdej kolejnej zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;
3. zostały spełnione łącznie następujące warunki:
 - a) konieczność zmiany umowy lub umowy ramowej spowodowana jest okolicznościami, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć,
 - b) wartość zmiany nie przekracza 50% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie lub umowie ramowej;
4. wykonawcę, któremu zamawiający udzielił zamówienia, ma zastąpić nowy wykonawca:
 - a) na podstawie postanowień umownych, o których mowa w pkt 1,
 - b) w wyniku połączenia, podziału, przekształcenia, upadłości, restrukturyzacji lub nabycia dotychczasowego wykonawcy lub jego przedsiębiorstwa, o ile nowy wykonawca spełnia warunki udziału w postępowaniu, nie zachodzą wobec niego podstawy wykluczenia oraz nie pociąga to za sobą innych istotnych zmian umowy,
 - c) w wyniku przejęcia przez zamawiającego zobowiązań wykonawcy względem jego podwykonawców;
5. zmiany, niezależnie od ich wartości, nie są istotne w rozumieniu ust. 1e;
6. łączna wartość zmian jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i jest mniejsza od 10% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie w przypadku zamówień na usługi lub dostawy albo, w przypadku zamówień na roboty budowlane – jest mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

Zgodnie z art. 144 ust. 1e upzp, zmianę postanowień zawartych w umowie lub umowie ramowej uznaje się za istotną, jeżeli:

1. zmienia ogólny charakter umowy lub umowy ramowej, w stosunku do charakteru umowy lub umowy ramowej w pierwotnym brzmieniu;
2. nie zmienia ogólnego charakteru umowy lub umowy ramowej i zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności, m.in.:
 - a) zmiana wprowadza warunki, które, gdyby były postawione w postępowaniu o udzielenie zamówienia, to w tym postępowaniu wzięliby lub mogliby wziąć udział inni wykonawcy lub przyjęto by oferty innej treści,
 - b) zmiana narusza równowagę ekonomiczną umowy lub umowy ramowej na korzyść wykonawcy w sposób nieprzewidziany pierwotnie w umowie lub umowie ramowej,

- c) zmiana znacznie rozszerza lub zmniejsza zakres świadczeń i zobowiązań wynikający z umowy lub umowy ramowej.

Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, postanowienia umowne zmienione z naruszeniem m.in. ust. 1e podlegają unieważnieniu.

Kary umowne i zabezpieczenie należytego wykonania umowy

Zgodnie z ogólną zasadą przewidzianą w art. 483 kodeksu cywilnego, można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna).

Kwestia kar umownych powinna być uregulowana w umowie między Zamawiającym a Wykonawcą.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy (art. 147 ust. 2 upzp).

W przypadku zaś zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z art. 75 ust. 2 pkt 13 upzp, treść ogłoszenia o zamówieniu zawiera m.in. wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Szczegółowe regulacje dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy znajdują się w art. 147–151 upzp. Istotnym jest, że zabezpieczenie ustala się w wysokości do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy należy wnieść przed zawarciem umowy, a skorzystanie z zabezpieczenia powinno być bezwarunkowe, tj. w sytuacji gdy zabezpieczenie wnoszone jest w postaci np. gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, to wystawca tej gwarancji, powinien zaspokoić żądanie Zamawiającego natychmiastowo, bez konieczności przedkładania dodatkowych dokumentów lub wykazywania zasadności żądania.

Terminy na załatwienie spraw

kpa

Zgodnie z art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1).

Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2).

Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3).

Zgodnie z art. 36 ww. ustawy, o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (§ 1).

W § 2 wskazano, że ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Rozpatrywanie wniosków

Kodeks postępowania administracyjnego, w art. 241–247 reguluje sposób procedowania nad wnioskami.

Zgodnie z art. 241 ww. ustawy, przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności.

Wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku (art. 242 § 1). Jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę (art. 243). Organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 244 w zw. z art. 237 § 1).

W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245).

Utrzymywanie obiektów budowlanych

Prawo budowlane

Regulacje prawne odnoszące się do sposobu utrzymania obiektów budowlanych zostały określone w rozdziale 6 prawa budowlanego (art. 61–72a ww. ustawy).

W art. 61 prawa budowlanego wskazano, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać obiekt budowlany zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 omawianej ustawy. Przepis ten stanowi, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

Zgodnie z art. 62 ww. ustawy, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę m.in. kontroli:

1. kresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
 - a) elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu;
2. okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Zgodnie z art. 62 ust. 4, kontrole przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Z kontroli takiej sporządzany jest protokół (art. 62a ust. 1 prawa budowlanego). Właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 prawa budowlanego).

Odbiory robót budowlanych

Przepisy prawa budowlanego nie precyzują w jaki sposób odbiory te mają się odbywać. Tym samym, powinna to określać Umowa z Wykonawcą.

Ponadto zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego, do obowiązków inwestora należy m.in. zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie wykonania i odbioru robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Zgodnie zaś z art. 22 pkt 7 i 9 prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy m.in.:

- zgłaszanie inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonanych robót ulegających zakryciu bądź zanikających,
- zgłoszenie obiektu budowlanego do odbioru odpowiednim wpisem do dziennika budowy oraz uczestniczenie w czynnościach odbioru i zapewnienie usunięcia stwierdzonych wad.

W sytuacji, gdy dla kontrolowanych inwestycji wprowadzono inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 19 prawa budowlanego) należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 25 pkt 3 prawa budowlanego, do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania.

Ponadto, w Rozdziale 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego wskazano, że *Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych* zawierają co najmniej opis sposobu odbioru robót budowlanych (§ 14 ust. 1 pkt 8).

Nadzór nad realizacją inwestycji

Nadzór nad realizacją inwestycji może być sprawowany na trzy sposoby: [1] poprzez pracowników Spółki w formie np. zespołu, któremu określono szczegółowe zadania, zakres obowiązków i odpowiedzialności; [2] poprzez inspektora nadzoru inwestorskiego, o którym mowa w prawie budowlanym; lub poprzez [3] Inżyniera Kontraktu, o którym mowa w FIDIC.

Zależnie od przyjętego sposobu w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych, szczegółowe zasady sprawowania tego nadzoru będą uregulowane w:

- regulacjach wewnętrznych Spółki,
- umowie między Inwestorem i Wykonawcą,
- umowie między Inwestorem i Inżynierem Kontraktu,

Zgodnie z art. 20a upzp, w przypadku zamówienia na roboty budowlane lub usługi, którego wartość jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 1 000 000 euro, do nadzoru nad realizacją udzielonego zamówienia powołuje się zespół osób. Ponadto art. 18 prawa budowlanego, stanowi m.in., że do obowiązków inwestora należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie: wykonania i odbioru robót budowlanych (ust. 1 pkt 4); w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych (ust. 1 pkt 5).

Zgodnie z art. 19 prawa budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada obowiązek wprowadzenia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy, robót budowlanych objętych decyzją, o której mowa w art. 51 ust. 4 prawa budowlanego, obiektów budowlanych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 2 prawa budowlanego (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁹²).

Inwestor może z własnej inicjatywy powołać inspektora nadzoru inwestorskiego, nawet gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie nałożył takiego obowiązku (art. 18 ust. 2 prawa budowlanego).

W art. 25–26 prawa budowlanego określono odpowiednio obowiązki oraz uprawnienia inspektora nadzoru inwestorskiego, m.in.:

- sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót wyrobów,
- sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zaniżających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania;
- potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego ma prawo:

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych, przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz informacji i dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonywaniu

⁹² Dz. U. z 2001 r. Nr 138, poz. 1554.

ZAŁĄCZNIKI

robót budowlanych wyrobów, zgodnie z art. 10, a także informacji i dokumentów potwierdzających dopuszczenie do stosowania urządzeń technicznych;

- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1624).
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – ustawa utraciła moc obowiązywania z dniem 1 stycznia 2021 r.
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).
10. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46).
14. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. z 2021 r. poz. 937).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2188).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. poz. 732) – uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.

ZAŁĄCZNIKI

17. Rozporządzenie 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, ze zm.).
18. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1832, ze zm.).
19. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. (M.P. z 2022 r. poz. 348).
20. Uchwała Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (M.P. poz. 1016).
21. Uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 75) – uchylona z dniem 7 listopada 2019 r.
22. Uchwała Nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r. w sprawie przyjęcia Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).
23. Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).
24. Uchwała Nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. poz. 1054).
25. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).
26. Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje 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. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Sejmowa Komisja Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (GMZ)
9. Senacka Komisja Infrastruktury
10. Biuro Analiz Sejmowych
11. Ministerstwo Infrastruktury
12. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 10 listopada 2022 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.8.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem NIK z dnia 21 października 2022 r. (znak: KIN.430.1.2022), niniejszym Minister Infrastruktury przedstawia stanowisko do informacji o wynikach kontroli P/21/028 „Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”.

Po raz kolejny wskazuje się, że rekordowe wyniki polskich portów morskich, w których regularnie od roku 2018 przeładowuje się ponad 100 mln ton towarów rocznie stanowią dobitne potwierdzenie słuszności - i co najważniejsze - skuteczności prowadzonych działań na poziomie rządowym i ministerialnym na rzecz ich rozwoju. W okresie ostatnich sześciu lat wyniki cargo w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej kształtowały się następująco: 2016 - 80,9 mln ton, 2017 - 87,3 mln ton, 2018 - 105,8 mln ton, 2019 - 108,4 mln ton, 2020 - 103,9 mln ton (pomimo skrajnie trudnych uwarunkowań związanych z pandemią COVID-19), 2021 - 113,1 mln ton. Dla porównania, jeszcze w roku 2015 obroty ładunkowe były na poziomie zaledwie 77,3 mln ton. Wiele wskazuje, że rok 2022 również zamknięty zostanie rekordowymi przeładunkami - a trzeba zauważyć, że porty niezmiennie utrzymują swoje stabilne działanie mimo wielu wyzwań natury geopolitycznej w najbliższym otoczeniu RP. W świetle powyższego oraz wielomiliardowych inwestycji w infrastrukturę portową oraz dostępową do portów zarówno od strony lądu, jak i morza, a także wielu przyjętych rozwiązań prawnych skutkujących poprawą warunków ich funkcjonowania - nie sposób nie zanegować sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli uwag i zastrzeżeń względem Ministra Infrastruktury. Są one bezpodstawne, nieobiektywne i w wielu przypadkach po prostu nieodpowiadające rzeczywistości. Nijak ma się sformułowana przez NIK ocena, że niewłaściwie programowany był rozwój portów morskich - skoro wcześniej nie odnotowywano tak znaczącego ich rozkwitu, zwiększania właściwego im potencjału oraz wzrostu skali prowadzonej przez nie działalności. Powyższe neguje także wysuwane przez NIK twierdzenie, że działania Ministra Infrastruktury w obszarze planowania rozwoju portów były nierzetelne i nieprawidłowe.

Polska, będąc jednym z dziewięciu państw posiadających dostęp do Morza Bałtyckiego, kształtuje swój potencjał społeczno-gospodarczy w oparciu o sektor gospodarki morskiej, którego jednym z najważniejszych filarów jest transport morski. Składa się na niego żegluga, porty i przystanie morskie. Należy zapewnić, że działalność spółek zarządzających portami (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) niezmiennie uwzględniana jest w ramach kompleksowej realizacji polityki rozwoju gospodarki morskiej w Polsce. Służy temu także właściwie realizowany „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”, dalej: Program lub PRPPM2030. Dobitym dowodem tego, że obrany został należyty kierunek rozwoju sektora portowo-morskiego w Polsce doskonale świadczą także kwoty stanowiące o ogromnym zaangażowaniu portów w gospodarczy rozwój całego kraju oraz tworzenie dochodów budżetowych. Z danych źródłowych Krajowej Administracji Skarbowej wynika, że kwota naliczonych należności z tytułu podatku VAT, cła i akcyzy w morskich oddziałach granicznych w roku 2021 wyraźnie przekroczyła 40 mld PLN. Wartość statystyczna towarów wyniosła blisko 160 mld PLN. Te dane obrazują ogromne znaczenie transportu morskiego i portów – które są stale rozwijane w ramach PRPPM2030.

niepodlega

POLSKA
STULECIE OBYWATELSTWA
NIEPODLEGŁOŚCI

Kategorycznie nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, że przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2019 r. „Program rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” procedowany był przewlekłe oraz że przyjęty został „*dopiero we wrześniu 2019 r.*”. Jest to nieuprawniona ocena, sformułowana na podstawie skrajnych uproszczeń ze strony organu kontrolującego, który nie wziął pod uwagę że prace nad Programem powinny być skorelowane z innymi strategicznymi dokumentami rządowymi wyższego rzędu to jest „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” – SOR oraz „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” – SRT2030, które przyjęte zostały przez Radę Ministrów odpowiednio w dniu 14 lutego 2017 r. oraz w dniu 24 września 2019 r., a z którymi musiał być w pełni spójny PRPPM2030. Powyższe tłumaczy, dlaczego Program nie został przyjęty wcześniej, np. pod koniec obowiązywania poprzedniego dokumentu rządowego poświęconego problematyce rozwoju polskich portów morskich (pn. „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku”). Należy wskazać, że w obliczu systemowej zmiany dokumentów rozwojowych kraju, całkowicie nieuzasadnione byłoby zakończenie prac nad programem rozwoju polskich portów morskich. W niedługim czasie bowiem okazałyby się on niedostosowany do aktualnych strategii wyższego rzędu. Ponadto, mogłoby to narazić organ procedujący na zarzut niegospodarności oraz podważyć zaufanie do instytucji rządowych ze względu na nieustanne zmiany w zakresie programowania rozwoju polskich portów morskich.

Co istotne, o powyższych zależnościach pomiędzy dokumentami rządowymi NIK informowana była w toku prowadzonej kontroli (*vide*: pismo z dnia 19 sierpnia 2021 r.; znak: GM-DGM-5.0810.8.2021). Pomimo to nie znalazły one stosownego odzwierciedlenia w informacji o wynikach kontroli. W związku z zarzutami NIK należy podkreślić, że nie identyfikuje się opóźnienia w procesie przygotowania i procedowania PRPPM2030, aż do jego przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2019 r. Znamienne jest to, że prace nad „Programem rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” pozostawały w ścisłym związku z prowadzonymi przez inne resorty pracami nad strategicznymi dokumentami rządowymi z zakresu rozwoju kraju – wobec których PRPPM2030 musiał być w pełni zbieżny, i z którymi musiał korespondować w swojej treści i w swoich założeniach.

Nie można zgodzić się także ze stwierdzeniem, iż Program jest *obarczony błędami, w wyniku których na podstawie przyjętych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie jest możliwe dokonanie obiektywnej oceny rzeczywistych efektów jego realizacji*. Niewłaściwe jest też uzasadnienie powyższego twierdzenia NIK z uwagi na to, że - jak podaje organ kontrolujący - *w Programie ujęto bowiem zadania zrealizowane przed jego przyjęciem, wskaźniki realizacji nie zostały przypisane do jego konkretnych celów i priorytetów, a część wskaźników nie jest nawet merytorycznie powiązana z tymi celami i priorytetami*.

Każdy z celów Programu i jego priorytetów może być monitorowany z wykorzystaniem wypracowanego wskaźnika, widniejącego w treści PRPPM2030 – co zostało dowiedzione w piśmie z dnia 19 sierpnia 2021 r. (znak: GM-DGM-5.0810.8.2021), do którego załączone było zestawienie tabelaryczne dokładnie obrazujące ww. powiązania. Przyjęte wskaźniki realizacji celów i priorytetów dają możliwość dokonania obiektywnej oceny rzeczywistych efektów wykonania Programu. Program przygotowany został i był procedowany zgodnie z przepisami właściwymi dla tego typu dokumentu, aż do przyjęcia go przez Radę Ministrów. Podlegał także uzgodnieniom międzyresortowym z organami właściwymi w zakresie dokumentów rozwojowych kraju. Żaden z celów i priorytetów programowych, żadna z części dokumentu, oraz żadne z jego założeń nie pozostaje ze sobą w jakiegokolwiek sprzeczności, i nie wyklucza siebie nawzajem. Program jest wewnętrznie spójny (m.in. w zakresie celów, priorytetów i wskaźników ich realizacji) i nie jest obarczony błędami, które bezpodstawnie sugeruje NIK. Są zapewnione możliwości obiektywnej, rzetelnej, merytorycznej oraz rzeczywistej i systemowej oceny realizacji założonych efektów programowych, przyjętych celów i priorytetów PRPPM2030. Nierealnym pozostaje twierdzenie przez NIK, że Program jest niemożliwy do rozliczenia w części celu głównego oraz jednego z celów szczegółowych.

Nie można zgodzić się z zarzutem NIK o nieprzypisaniu (w treści PRPPM2030) wypracowanych wskaźników programowych do konkretnych celów i priorytetów PRPPM2030. Po pierwsze, Minister infrastruktury nie miał takiego obowiązku. Po drugie, nie regulują tego przepisy prawa właściwe dla tego typu dokumentu. Po trzecie, sam PRPPM2030 procedowany był z zachowaniem wszelkiej staranności bez pominięcia któregokolwiek z wymaganych etapów, w tym był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, - także z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego, który pozostaje wiodący w zakresie przedmiotowego

zagadnienia. To, że nieprzypisane są bezpośrednio w treści PRPPM2030 wskaźniki do poszczególnych celów (zasadniczo tylko tych o charakterze szczegółowym) i priorytetów programowych nie stanowi żadnej podstawy do tego, aby mówić o tym, że Program obarczony jest błędami (co próbuje zarzucić NIK), czy też sugerować nierzetelne, niespójne, czy nieprawidłowe przygotowanie ww. dokumentu.

Błędy i niespójności występują natomiast w przekazanej przez NIK informacji o wynikach kontroli – na co są konkretne dowody. Przykładowo, NIK podaje, że zakładany udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego w roku 2030 to 59,82%, podczas gdy PRPPM2030 zakłada inną wartość w tym zakresie. Powyższe poddaje w poważną wątpliwość rzetelność przygotowanego przez NIK opracowania, które w wielu przypadkach formułuje negatywne oceny względem Ministra Infrastruktury zupełnie bezpodstawnie. Mimo wyczerpujących wyjaśnień ze strony organu kontrolowanego, które potwierdzają stosowną aktywność po stronie Ministra Infrastruktury, oraz które dowodzą staranności prowadzonych prac nad PRPPM2030, jego kompletności i spójności.

NIK nie może pomijać w toku formułowania swoich ocen i wniosków, że niektóre z wypracowanych wskaźników mogą być wykorzystywane do monitorowania postępów w osiągnięciu kilku założeń programowych (tj. jego celów i/lub priorytetów). Problematyka rozwoju portów morskich jest bardzo złożona, interdyscyplinarna i dotyczy wielu różnych kwestii. Co też wymaga stosowania wskaźników pozwalających na prowadzenie monitoringu w wielu obszarach, także w wymiarze przekrojowym. Z tego też powodu odstąpiono od sztywnego, kategorycznego wiązania wskaźników z jedynymi właściwymi im celami i priorytetami – wobec czego usilnie formułuje uwagi NIK, nie mając do tego faktycznych podstaw. Rzecz jasna, wskaźniki odpowiadają pod względem merytorycznym celom, priorytetom i efektom programowym, które podlegają monitorowaniu. Przypisania wypracowanych wskaźników nie można także kategorycznie wiązać wyłącznie z jego pisemnym odzwierciedleniem w treści PRPPM2030. Należy ocenić, że odrębny rozdział w Programie pt. „5. Wskaźniki i efekty realizacji programu” w pełni spełnia swoją rolę. Widoczne w nim tabele nr 23 i 24 definiują wskaźnik realizacji celu głównego Programu oraz wskaźniki realizacji celów szczegółowych i priorytetów Programu. Całość jest bardzo przejrzysta, i co najważniejsze - funkcjonalna.

Także wskazania NIK, że „Zakładane na 2020 i 2030 r. wartości wskaźnika 'Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA' zostały osiągnięte przed uchwaleniem PRPPM2030 r., tj. już w 2015 r. (w roku bazowym)”, oraz że „dopuszcza się zmniejszenie wartości wskaźnika” (...), budzą zastrzeżenia. Nie można zgodzić się z takimi zarzutami. Należy ocenić, że zostały one bowiem sformułowane bez uwzględnienia charakteru przedmiotowego wskaźnika - na co wielokrotnie zwracano uwagę w toku kontroli (vide: pismo z dnia 4 października 2021 r., pismo z dnia 19 sierpnia 2021 r.; znak: GM-DGM-5.0810.8.2021). Mianowicie, jego wartość powinna być stale utrzymywana na odpowiednio wysokim poziomie, bez względu na to, czy w okresie wcześniejszym zostało jednorazowo osiągnięte np. 100,00%, czy też nie. Przyjęte w PRPPM2030 wartości przedmiotowego wskaźnika (dla roku bazowego oraz dla roku docelowego) nie stoją ze sobą w sprzeczności, wyznaczając jednocześnie potrzebny z punktu widzenia bezpieczeństwa poziom (stan) oznakowania nawigacyjnego.

Logicznym jest, że ww. wskaźnik może być wykorzystywany do monitorowania stanu bezpieczeństwa w środowisku portowym, oraz że jego wysoka wartość przekłada się na mniejszą liczbę wypadków morskich oraz w konsekwencji na lepszy stan środowiska morskiego. Właściwe oznakowanie nawigacyjne bezpośrednio determinuje wysoki poziom bezpieczeństwa, w tym niskie ryzyko wypadków w transporcie morskim. W konsekwencji czego nie dochodzi do szkód w środowisku naturalnym z tytułu np. ewentualnych wycieków, rozlewów, utraty ładunku. Zupełnie niezrozumiałe jest, że powyższa - bardzo oczywista i ważna - zależność nie jest dostrzegana przez NIK, który wręcz przeciwnie - formułuje na tej podstawie zarzuty względem organu odpowiedzialnego za przygotowanie i realizację PRPPM2030. Nie znajduje to żadnego uzasadnienia merytorycznego i ma się nijak do realnych procesów zachodzących w sektorze portowo-morskim.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, jakoby żaden ze zdefiniowanych wskaźników realizacji celów i priorytetów nie pozwalał na stwierdzenie, czy cel szczegółowy nr 2 (w części dotyczącej przyjaznego dla środowiska systemu portowego) lub priorytet nr 5 został osiągnięty/zrealizowany. Jak wielokrotnie do tej pory wskazywano, każdy z celów Programu i jego priorytetów może być monitorowany z wykorzystaniem

wpracowanego wskaźnika, widniejącego w treści PRPPM2030. Ocena osiągnięcia celu szczegółowego nr 2 (tj. „Stworzenie bezpiecznego oraz przyjaznego dla środowiska systemu portowego”) oraz priorytetu nr 5 (tj. „Uwzględnienie w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych”) zostanie dokonana m.in. w oparciu o wartość wskaźnika pn. „Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA”. Należy ponownie podkreślić, że kwestie związane z bezpieczeństwem oraz ochroną środowiska morskiego są ze sobą bardzo ściśle powiązane, i w wielu przypadkach występują one nierozłącznie - w myśl czego przygotowany został wskaźnik pn. „Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA”, odnoszący się do ww. zagadnień oraz realizacji PRPPM2030 właśnie w tej części.

Trudno zgodzić się z twierdzeniem NIK, że funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego według standardu IALA w żaden sposób nie jest miarą zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu portowym. Jednocześnie zarzucając, że Program, w tym jego wskaźniki mają niedoskonałości natury merytorycznej. Związek pomiędzy oznakowaniem nawigacyjnym a bezpieczeństwem żeglugi jest oczywisty i nie powinien budzić najmniejszych wątpliwości. Pozostając przy kwestii przygotowania Programu w sposób merytoryczny, należy także zauważyć, że postulowanych działań, założonych celów i priorytetów programowych oraz wskaźników monitorowania i ich kształtu nie należy wiązać wyłącznie z zapisami widniejącymi w jednej z części PRPPM2030, a mianowicie w analizie SWOT. Całość dokumentu składa się na założenia programowe, które konsekwentnie są realizowane. Należy w tym miejscu dodać, że stopień ich realizacji podlega monitorowaniu z wykorzystaniem wypracowanych wskaźników, przy czym monitorowania i koordynacji wykonania PRPPM2030 nie można wiązać wyłącznie z pomiarem i oceną samych wskaźników (co też błędnie sugeruje NIK w kontekście priorytetu dotyczącego digitalizacji polskich portów morskich).

Ocenia się, że błędne jest twierdzenie NIK o możliwości dokonania - jak podaje organ kontrolujący - kompleksowej oceny negatywnych skutków błędów w treści PRPPM2030 w kolejnych latach obowiązywania Programu, m.in. na podstawie przygotowywanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej raportów rocznych obrazujących postępy prac w realizacji zadań określonych w Programie. PRPPM2030 jest spójny (m.in. w zakresie celów, priorytetów i wskaźników ich realizacji), nie jest obarczony błędami, które bezpodstawnie sugeruje NIK. Są zapewnione możliwości obiektywnej, rzetelnej, merytorycznej oraz rzeczywistej i systemowej oceny realizacji założonych efektów programowych, przyjętych celów i priorytetów PRPPM2030. Dowodzą temu informacje przedstawione przez Ministra Infrastruktury, zarówno w piśmie niniejszym, jak i w toku kontroli.

Twierdzenie NIK, że „wyniki analizy SWOT (stanowiącej element zamieszczonej (...) diagnozy aktualnej sytuacji w zakresie realizacji działalności gospodarczej polskich portów morskich) w żadnym stopniu nie odnoszą się do kwestii bezpieczeństwa w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” – jest obarczone błędem. W tabeli nr 3 (dot. analizy SWOT) znajduje się wprost odniesienie do „spełniania międzynarodowych norm bezpieczeństwa oraz wymogów ochrony środowiska”.

Na potrzeby monitorowania celu głównego PRPPM2030 w postaci trwałego umocnienia polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenia ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju wykorzystywany jest wskaźnik pn. „Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego”. Odnosi się on do całości problematyki wyrażonej w postaci ww. celu głównego. Tym samym, nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, że w przypadku drugiej części celu głównego PRPPM2030, tj. zwiększenie udziału portów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju - nie określono wskaźnika jej realizacji. Wbrew twierdzeniom NIK, są możliwości dokonania właściwej oceny stopnia realizacji założeń programowych.

Błędem po stronie NIK jest natomiast brak zawarcia informacji o przygotowaniu raportu rocznego z realizacji PRPPM2030 w 2019 i 2020 r. Dokument ten został wypracowany jeszcze w roku 2021, zgodnie z założeniami programowymi. Raport roczny i jego wypracowanie - powiązane zostały z raportem rocznym z realizacji innego strategicznego dokumentu rządowego (wyższego rzędu w stosunku do PRPPM2030, a który całościowo odnosi się do sektora transportu w Polsce), tj. SRT2030. Przeprowadzone w resorcie prace miały na celu rzetelne, pełne, zgodne ze stanem faktycznym odzwierciedlenie w raporcie rocznym sytuacji inwestycyjnej i stanu rozwoju polskich portów morskich, zgodnie z założeniami PRPPM2030. MI z pełną

odpowiedzialnością podchodzi do systemu monitorowania realizacji Programu, w tym do jednego z jego elementów w postaci ww. raportu rocznego. Prace nad nim prowadzone były i są bardzo starannie - celem uniknięcia zarzutu nieprzedstawienia wymaganych informacji, czy niepełnego odniesienia się do wszystkich wymaganych kwestii. Dotyczy to także potencjału przeładunkowego, który musi być realnie odzwierciedlony - zgodnie z przyjętymi założeniami programowymi - i co ważne bez błędów ze strony raportujących zarządów portów, co niestety też się zdarza. To też tłumaczy powód, dla którego wartość całkowita tego konkretnego wskaźnika (tj. „Potencjał przeładunkowy polskich portów morskich”) określana jest nieco później, w stosunku do pozostałych. Niemniej jednak, nie znajduje się uzasadnienia do tego, aby NIK sugerowała możliwość braku interwencji przez Ministra Infrastruktury w celu eliminowania potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją celów i priorytetów Programu. Nie można zgodzić się z tego typu sformułowaniami ze strony organu kontrolnego. Celowo wypracowany został bowiem cały zbiór różnych środków i narzędzi umożliwiających bieżące monitorowanie postępów w realizacji inwestycji i ich należyte skoordynowanie, jak również identyfikowanie ewentualnych zagrożeń w pełnej i skutecznej realizacji PRPPM2030 - dzięki czemu możliwe jest podejmowanie właściwych działań korygujących oraz odpowiednie szukanie rozwiązań ew. zaistniałych problemów. Podkreślenia wymaga także to, że nie stwierdzono żadnego przypadku, aby wartość ww. wskaźnika nie była znana i nie znalazła się w raporcie rocznym z realizacji PRPPM2030 - za okres, którego dotyczy ww. dokument. Jeden z rozdziałów przygotowanego raportu z realizacji Programu za lata 2019 i 2020 poświęcony został wskaźnikom realizacji celów i priorytetów PRPPM2030. Podano w nim wartości wskaźników, jakie zostały odnotowane w analizowanym okresie, także tego dotyczącego potencjału przeładunkowego polskich portów morskich (zarówno za rok 2019, jak i 2020).

Nie można zgodzić się również z tym, aby ujęcie w treści PRPPM2030 wybranych działań (zadań) - zrealizowanych przed przyjęciem Programu (lub w dacie jego przyjęcia) - przedstawiane było przez NIK w kategorii błędu i było oceniane negatywnie. Otóż, prace nad projektem „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” oraz nad ww. zadaniami prowadzone były równolegle – m.in. z uwagi na ich doniosły charakter oraz ich bardzo duże znaczenie dla dalszego, pomyślnego rozwoju polskich portów morskich. Zważywszy na potrzebę możliwie najszybszego wprowadzenia potrzebnych rozwiązań – zdecydowano o ich procedowaniu i możliwości ich realizacji jeszcze przed przyjęciem PRPPM2030. Zadania te są bardzo istotne z perspektywy funkcjonowania i rozwoju polskich portów morskich, i z tego powodu celowo znalazły się w treści Programu.

Nieprawdą jest, że *Minister nie podejmował działań koordynacyjnych*. Nie ma zgody także co do twierdzenia przez NIK, że *część działań monitorujących i ewaluacyjnych wykonywał niewłaściwie*. Na cały system monitorowania PRPPM2030, który wykorzystywany jest także na potrzeby jego odpowiedniej koordynacji, składa się wiele wypracowanych narzędzi, w tym: kwartalne karty monitoringu strategicznego autorstwa Kancelarii Premiera Rady Ministrów, szczegółowe zestawienia tabelaryczne autorstwa Ministerstwa Infrastruktury, „Raporty z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej”, a także dedykowane dla Programu roczne raporty z jego realizacji.

Ponadto, organizowane są cyklicznie Rady Koordynacyjne (z udziałem dyrektorów urzędów morskich, z których sporządzane są stosowne protokoły – stanowiące podstawę konkretnych działań, podejmowanych w ich następstwie) oraz spotkania z udziałem interesariuszy zaangażowanych w wykonanie Programu. Przykładowo, w dniu 15 grudnia 2021 r., z inicjatywy MI, odbyło się spotkanie (on-line), w którym wzięli udział, oprócz osób reprezentujących Urząd Morski w Gdyni, Urząd Morski w Szczecinie oraz Służbę SAR, także przedstawiciele zarządów portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (tj. ZMP Gdańsk S.A., ZMP Gdynia S.A., ZMP Szczecin i Świnoujście S.A.). W jego trakcie przedstawione zostały informacje z zakresu inwestycji zrealizowanych, realizowanych i planowanych do realizacji w ramach „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” oraz pozostałych działań, które się wpisują w jego założenia. Omówione zostały aktywności zarządów portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, Urzędów Morskich oraz Służby SAR - służące rozwojowi polskich portów morskich. Przedstawione informacje dotyczyły m.in. aktualnego stanu prac w ramach poszczególnych inwestycji, zaawansowania rzeczowego i finansowego, ich zakresu, wartości, udziału środków zewnętrznych (UE), kamieni milowych, a także zidentyfikowanych problemów i wyzwań oraz związanych z nimi działań, mających na celu zapewnienie dalszej sprawnej i skutecznej realizacji inwestycji. Nadzór nad inwestycjami realizowanymi w ramach PRPPM2030 oraz ich monitoring sprawowany jest także przez wizyty nadzorcze

pracowników resortu w urzędach morskich, w tym w miejscach realizacji inwestycji, uzgadnianie planu zadań przewidzianych do realizacji przez urzędy morskie w danym roku budżetowym, w ramach prac nad ustawą budżetową, a także przez weryfikację informacji pozyskiwanych z urzędów morskich i Służby SAR.

System monitorowania inwestycji, na który składają się wszystkie z ww. komponentów, daje możliwość odpowiedniego weryfikowania postępów w realizacji PRPPM2030 i poszczególnych działań rozwojowych oraz służy odpowiedniej koordynacji wykonania całego Programu. Monitorowanie i koordynacja PRPPM2030 oraz ujętych w nim zadań odbywa się na bieżąco. Wykorzystywany jest w tym celu m.in. wypracowany zestaw wskaźników, do ustalania wartości których służą np. bazy danych oraz publikacje Eurostat i GUS oraz dane źródłowe podmiotów branżowych, w tym zarządów portów morskich. Co istotne, aktywności w analizowanym okresie czynione były także przed 30 czerwca 2021 r., wbrew twierdzeniu NIK.

W tym miejscu trzeba podkreślić, że przy piśmie z dnia 23 czerwca 2021 r. (znak: GM-DGM-5.0810.1.2021) przekazane zostało zestawienie tabelaryczne z aktualnymi w toku kontroli wartościami wskaźników PRPPM2030. Nie bez znaczenia jest także fakt, że pomimo trudnych uwarunkowań związanych z COVID-19 udało się w okresie podlegającym kontroli zapewnić ciągłość wielu procesów i zadań dotyczących Programu oraz jego monitorowania i koordynacji.

W kontekście monitoringu, należy podkreślić, w ślad za wcześniejszymi wyjaśnieniami, że PRPPM2030 nie jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.) – jak np. Krajowy Program Kolejowy, Program Budowy Dróg Krajowych, czy też program wieloletni pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” i nie stanowi on podstawy do finansowania inwestycji. NIK powinna bezwzględnie brać to pod uwagę w toku przedmiotowej kontroli. Większość inwestycji zawartych w „Programie rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” realizowana jest w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 przy udziale finansowania ze środków UE (Funduszu Spójności), w związku z czym podlega systemowi monitoringu przyjętemu dla tego Programu zgodnie z wytycznymi unijnymi i krajowymi. Monitoring projektów prowadzony jest przez instytucje będące w systemie wdrażania programów unijnych, tj. Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) pełniące funkcję Instytucji Wdrażającej oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIPR) pełniące funkcję Instytucji Zarządzającej programami i instrumentami unijnymi.

Niezależnie od powyższego, po raz kolejny, szczególnego podkreślenia wymaga to, że każdy z celów Programu i jego priorytetów może być monitorowany z wykorzystaniem wypracowanego wskaźnika, widniejącego w treści PRPPM2030, dzięki czemu możliwa jest realna ocena stopnia wykonania PRPPM2030. Są zapewnione możliwości obiektywnej, rzetelnej, merytorycznej oraz rzeczywistej i systemowej oceny realizacji założonych efektów programowych, przyjętych celów i priorytetów PRPPM2030. Pozostaje to w totalnej sprzeczności z oceną NIK, jakoby Program wymagał *niezbędnych zmian w zakresie ewaluacji, które mogłyby przyczynić się do zobiektywizowania oceny skuteczności i efektywności działań podejmowanych w ramach Programu zarówno przez Ministra, jak i ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ służących rozwojowi portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.*

Mając na uwadze wyżej przedstawione, umotywowane i mające pokrycie w rzeczywistości, argumenty, aktualnie nie przewiduje zmian Programu w zakresie poruszonym przez NIK. Nie można zgodzić się z opinią organu kontrolującego o rzekomych nieprawidłowościach dotyczących przyjętych w PRPPM2030 wskaźników realizacji celów i priorytetów. Nie podziela się sformułowanych przez NIK wniosków w przedmiocie wprowadzenia zmian w Programie polegających na - jak wskazuje NIK - jednoznacznym przypisaniu wskaźników poszczególnym celom i priorytetom oraz merytorycznym powiązaniu wskaźników z poszczególnymi celami i priorytetami, co - w opinii NIK - umożliwiłoby skuteczne monitorowanie i ewaluację efektów działań określonych w Programie.

PRPPM2030 jest spójny, został odpowiednio przygotowany i co najważniejsze - nie jest obarczony błędami, które bezpodstawnie sugeruje NIK. Dowodzą temu informacje przedstawione przez Ministra Infrastruktury, zarówno w piśmie niniejszym, jak i w toku kontroli. Kategorycznie nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK,

że Program w swej treści nie jest spójny z SOR i SRT2030. PRPPM2030, SOR i SRT2030 są ze sobą w pełni zgodne. Program wpisuje się w założenia dokumentów rządowych wyższego rzędu. W związku z zarzutami NIK, podkreślenia wymaga to, że cel główny PRPPM2030 odpowiada celom przyjętym w SOR (i SRT2030). Należy także zauważyć, że w toku procedowania PRPPM2030 odpowiednio doprecyzowane zostały oraz rozwinięte wcześniej indykatywnie określone kwestie z zakresu rozwoju polskich portów morskich. Oczywiście jest, że dotyczy to także kierunkowo nakreślonego w SOR celu głównego Programu, który w toku dalszych prac został odpowiednio rozwinięty. Absolutnie kluczowe jest to, że powyższe nie stanowi podstawy do formułowania zarzutów względem Ministra Infrastruktury, jakoby nieskorelowane były ww. dokumenty strategiczne, w tym w warstwie ich celów.

W PRPPM2030 zawarty został odrębny rozdział, który wyraźnie precyzuje, jakie występują związki pomiędzy Programem, a innymi dokumentami strategicznymi (m.in. SOR). Przykładowo, wskazuje się w nim, że *Cel główny Programu, w postaci trwałego umocnienia polskich portów morskich jako liderów wśród portów morskich basenu Morza Bałtyckiego, pełniących rolę kluczowych węzłów globalnych łańcuchów dostaw dla Europy Środkowo-Wschodniej, oraz zwiększenia ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, spójny jest z celem głównym SOR, jakim jest tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski, przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. Przyjęte na potrzeby Programu cele szczegółowe wyznaczają niejako główne kierunki działań, które wpisują się w cele szczegółowe SOR. W ramach SOR Program dotyczy obszaru koncentracji działań pn. Transport, który horyzontalnie wpływa na osiągnięcie celów Strategii, wpływając także m.in. na obszar energii, bezpieczeństwa narodowego i środowiska. Warto odnotować, że również na poziomie wskazanych w Programie priorytetów, a także określonych w SOR kierunków interwencji zachodzi zgodność. W treści Programu uwzględniono działania spójne m.in. z następującymi kierunkami interwencji, jakie określone zostały w SOR: - Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce; - Poprawa efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe. Realizacja Programu przyczyni się do wzrostu dochodów mieszkańców Polski poprzez poprawę warunków funkcjonowania portów morskich, czemu towarzyszyć będzie m.in. obsługa w nich większego wolumenu ładunków, a także do zwiększenia dostępności transportowej ośrodków portowych i poprawy warunków świadczenia usług związanych z przewozem towarów i pasażerów – dzięki m.in. budowie, modernizacji i wzajemnemu zintegrowaniu liniowej infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony lądu i morza, zgodnie z ideą intermodalności. Program przyczyni się do rozwoju morskiego składnika infrastruktury transportowej Polski, która powszechnie uznawana jest za jeden z najważniejszych czynników determinujących rozwój gospodarki narodowej (...). Nierozeczne jest tłumaczenie NIK, że przyczyną rzekomych rozbieżności były - jak sugeruje NIK - długotrwałe prace nad PRPPM2030, które trwały ponad 7 lat. Jak zostało już wyjaśnione, nie identyfikuje się opóźnienia w procesie przygotowania i procedowania PRPPM2030, aż do jego przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2019 r. Zarzucanej przez NIK przewlekłości nie było, i nie mogła ona mieć wpływu na rzekome - jak podaje NIK - rozbieżności pomiędzy strategicznymi dokumentami rządowymi.*

Nie można zgodzić się również z twierdzeniem NIK, że *Minister nie egzekwował od spółek zarządzających portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej części nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych (monitoring realizowanych zadań nie obejmował wszystkich zadań ujętych w planie finansowym PRPPM2030).* W przeciwieństwie do wskazania NIK, w rzeczywistości Ministerstwo Infrastruktury regularnie, co kwartał występuje do podmiotów odpowiedzialnych za wykonanie inwestycji ujętych w planie finansowym Programu (tj. zarządy portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej - Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, Dyrektorzy Urzędów Morskich, Służba SAR) o przekazywanie aktualnych informacji na temat ich projektów oraz pozostałych działań, które kierunkowo wpisują się w założenia programowe. Naturalnie, przedmiotowe wystąpienia miały miejsce w całym okresie objętym kontrolą NIK. Na szczególne podkreślenie zasługuje to, że Ministerstwo Infrastruktury regularnie wymaga od ww. podmiotów przedkładania informacji dotyczących wszystkich - bez wyjątku - projektów ujętych w planie finansowym PRPPM2030: „Proszę o odniesienie się do każdego z projektów ujętych w planie finansowym „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (...), a także do pozostałych działań, które się w niego wpisują (wskazanych kierunkowo, ogólnie w treści programu; zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak i pozainwestycyjnym), wraz ze wskazaniem: - statusu danego projektu (działania), - najważniejszych zdarzeń, osiągniętych rezultatów (produktów, kamieni milowych itp.), -

zidentyfikowanych problemów i zagrożeń (...)" - o czym informowano w toku kontroli (*vide*: pismo z dnia 19 sierpnia 2021 r.; znak: GM-DGM-5.0810.8.2021).

Wobec powyższego, nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, że organ kontrolowany nie egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej części nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych. Jak wskazano wyżej, regularnie i niezmiennie resort infrastruktury występuje do zarządów portów o wszystkie wymagane dla monitoringu i koordynacji PRPPM2030 - dane. Trudno też mówić o zaniechaniu wyegzekwowania ww. informacji i danych – skoro przedmiotowe wystąpienia ze strony resortu infrastruktury mają miejsce regularnie, co kwartał.

Ministerstwo Infrastruktury konsekwentnie przypomina podmiotom zaangażowanym w realizację inwestycji z Programu o konieczności przekazywania informacji, w ramach monitorowania PRPPM2030, na temat wszystkich przedsięwzięć ujętych w planie finansowym ww. dokumentu. Podkreślenia wymaga to, że na skutek wystąpienia resortu, uzupełnione zostały informacje przez podmioty raportujące – co też dowodzi o pewnej skuteczności resortu infrastruktury w pozyskiwaniu potrzebnych informacji, o czym informowany był kontroler NIK, a który zignorował wyjaśnienia w tym zakresie (*vide*: pismo z dnia 19 sierpnia 2021 r.; znak: GM-DGM-5.0810.8.2021).

Nieprawdą jest, że - jak podaje NIK - według stanu na 30 czerwca 2021 r., pomimo blisko dwóch lat od przyjęcia PRPPM2030, nie zrealizowano w Ministerstwie infrastruktury części określonych zadań wynikających z Programu. Przykładowo, NIK zarzuca powyższe w odniesieniu do braku monitorowania na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w Programie, jak i całego Programu. Powyższe pozostaje w całkowitej sprzeczności z faktem przekazania przy piśmie z dnia 23 czerwca 2021 r. (znak: GM-DGM-5.0810.1.2021) zestawienia tabelarycznego z aktualnymi w toku kontroli wartościami wskaźników realizacji celu głównego PRPPM2030 oraz celów szczegółowych i priorytetów PRPPM2030. Wypracowany został cały zbiór różnych środków, narzędzi etc. umożliwiających bieżące monitorowanie postępów w realizacji inwestycji i ich należyte skoordynowanie. Wszystkie cele i priorytety programowe mogą być monitorowane z użyciem dedykowanych wskaźników, dzięki którym możliwa jest realna ocena stopnia wykonania PRPPM2030. Nie ma podstaw do tego, aby w treści wystąpienia NIK znalazł się zapis wskazujący na brak monitorowania na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w Programie, jak i całego Programu. Nie można zgodzić się z tym zarzutem.

Zupełnie niezrozumiałym jest też wskazywanie przez NIK - w kategorii błędu - że nie prowadzone były wizyty kontrolne w miejscach realizacji inwestycji, skoro z przyczyn obiektywnych musiały zostać one tymczasowo zastąpione innymi komponentami składającymi się na kompleksowy system monitorowania i koordynacji PRPPM2030. Zdecydowanie nie można zgodzić się z tym zarzutem ze strony NIK. Trudno wymagać, aby w sytuacji realnego zagrożenia zdrowia i życia pracowników administracji morskiej organizowane były ww. wizyty - tym bardziej, że celowo przygotowany został cały zbiór różnych środków i narzędzi umożliwiających bieżące monitorowanie postępów w realizacji inwestycji i ich należyte skoordynowanie. Powrót do w pełni stabilnej sytuacji sprzed pandemii pozytywnie wpłynie na dalsze aktywności w analizowanym obszarze, w tym do przeprowadzania wizyt nadzorczych w miejscach realizacji inwestycji, które wymagają co do zasady osobistego udziału pracowników administracji morskiej – co bez wątplenia powinien brać pod uwagę organ kontrolujący przy formułowaniu swoich ocen i opinii.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem NIK, jakoby nie były prowadzone działania informacyjne i promocyjne na temat PRPPM2030. W szczególności, należy zwrócić uwagę, że informacje na temat PRPPM2030, jego przyjęcia przez Radę Ministrów, głównych założeń, czy wyznaczonych celów prezentowane były podczas wielu wydarzeń branżowych, konferencji i kongresów – co służyło promocji i upowszechnieniu wiedzy na temat dokumentu oraz ujętych w nim działań i projektów, a także samych portów morskich oraz realizowanych w nich inwestycji. Przykładowo, niespełna miesiąc po przyjęciu Programu przez RM, informacje na temat PRPPM2030 przedstawione zostały przez przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury podczas „Infra4Dfuture Eastern Outreach Event”, jaki miał miejsce w dniu 15 października 2019 r. w Warszawie. W trakcie wydarzenia omawiane były m.in. polskie porty morskie i ich rozwój. Rzecz jasna, przedmiotowa aktywność służyła promocji portów oraz PRPPM2030. Ponadto, zrealizowano wydruk

300 szt. PRPPM2030, które następnie przekazywane były do różnych interesariuszy polskich portów morskich. W świetle powyższego nie znajduje się uzasadnienia do tego, aby w informacji o wynikach kontroli znalazły się zapisy bezpodstawnie sugerujące bierność po stronie Ministra Infrastruktury w omawianym obszarze. Podjęte działania służyły promocji Programu oraz polskich portów morskich i propagowały je, a także służyły upowszechnieniu informacji na ich temat.

W kategorii manipulacji należy postrzegać zapis dokonany przez NIK, który wskazuje, że PRPPM2030 stanowi dokument, który „miał” realizować cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3-6 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, z późn. zm.). Jest to wyszukana sugestia, jakoby PRPPM2030 nie realizował ww. celów – wbrew stanowi faktycznemu.

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Marek Gróbarczyk

Sekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.430.1.2022

Warszawa, 16 listopada 2022 r.

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury do Informacji o wynikach kontroli P/21/028 *Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 489 ze zm.) przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie DK-3.0810.8.2021 z dnia 10 listopada 2022 r.

Przedstawiając opinię do Stanowiska Ministra Infrastruktury do przedłożonego projektu Informacji o wynikach kontroli P/21/028 *Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*, wskazuję, że Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje postępującego rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jednakże zwraca uwagę na problemy przy tym występujące i na konieczność zmian w obszarze obowiązującego (przyjętego Uchwałą Rady Ministrów) Programu rozwoju polskich portów Morskich do 2030 roku (dalej: PRPPM2030).

W przedstawionym stanowisku Ministra Infrastruktury do przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli nie zaprezentowano żadnych nowych argumentów lub okoliczności mogących mieć wpływ na ocenę kontrolowanej przez NIK działalności w latach 2018-2021 (I połowa).

Ustalony w toku kontroli jednostkowych stan faktyczny został zweryfikowany przez Kolegium NIK oraz Komisję Rozstrzygającą w toku procedury rozpatrywania zastrzeżeń złożonych przez Ministra Infrastruktury i Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie. Rozstrzygnięcia te są ostateczne i zostały uwzględnione w treści wystąpień pokontrolnych oraz w przedmiotowej Informacji o wynikach kontroli. Potwierdziły one formułowane przez NIK zastrzeżenia względem działalności ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej dotyczącej programowania rozwoju portów morskich. Kontrola w Ministerstwie Infrastruktury ujawniła szereg nieprawidłowości w PRPPM2030, które wystąpiły mimo wieloletnich prac nad jego projektem. Nieprawidłowości dotyczyły m.in. ustalenia wskaźników realizacji celów i priorytetów Programu. Błędami obarczona była również jego faza realizacyjna.

Zorganizowanie Rady Koordynacyjnej w dniu 15 grudnia 2021 r. z udziałem m.in. przedstawicieli zarządów portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, NIK traktuje jako częściowe zrealizowanie wniosku pokontrolnego nr 3 o treści: *Podjęcie działań koordynacyjnych wynikających z PRPPM2030, tj. organizowanie spotkań z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie oraz przeprowadzanie wizyt kontrolnych w miejscach realizacji inwestycji*, który został sformułowany w treści wystąpienia pokontrolnego z 4 listopada 2021 r. skierowanego do Ministra Infrastruktury.

NIK informuje przy tym, że na str. 20 Informacji o wynikach kontroli sprostowano oczywistą omyłkę pisarską zamieniając wartość 59,82% na 59,28%. Ponadto na str. 23 przeredagowano akapit dotyczący ujętej w PRPPM2030 analizy SWOT.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś