



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAŁGORZATA MOTYLOW

KIN.410.006.01.2021

Pan
Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 11/2022 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 marca 2022 r.

P/21/028 – Realizacja inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla
gospodarki narodowej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury – od 9 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ² , Minister Infrastruktury i Budownictwa – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. ³ W okresie objętym kontrolą ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był również Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – do 6 października 2020 r. ⁴
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej; 2. Działalność na rzecz rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w tym opracowanie i realizacja strategii i programów rządowych oraz działania legislacyjne.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (I połowa). Kontrolą mogą być objęte również dowody dotyczące wcześniejszych zdarzeń mających wpływ na okres objęty oceną.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/34/2021 z 13 maja 2021 r. 2. Krzysztof Żydek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/36/2021 z 13 maja 2021 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: „MI”.

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2018 r. poz. 29); postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2019 r. poz. 1092).

³ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2015 r. poz. 1091).

⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. z 2019 r. po. 2257 ze zm.), MI kieruje działem administracji rządowej, m.in.: gospodarka morską, który obejmuje w szczególności sprawy transportu morskiego i żeglugi morskiej, oraz działem żegluga śródlądowa. Do 6 października 2020 r. ministrem właściwym w tych sprawach był MGMIŻS – Ministerstwo zniesiono 7 października 2020 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia MGMIŻS (Dz. U. poz. 1732). Tym samym, MI uzyskał uprawnienia w zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi, m.in. w Gdańsku, Gdyni, Świnoujściu i Szczecinie.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 (I połowa) minister właściwy ds. gospodarki morskiej⁷ zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonywał prawa z akcji w spółkach zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. w Zarządzie Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku⁸, w Zarządzie Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni⁹ i w Zarządzie Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie¹⁰ oraz rzetelnie sprawował nadzór właścicielski nad tymi spółkami.

Dopiero we wrześniu 2019 r. – po ukończeniu przez Ministra prac nad „Programem rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku”¹¹ – został on przyjęty uchwałą Rady Ministrów, tj. prawie 4 lata po upływie okresu, na który był opracowany poprzedni dokument programowy w tym zakresie. Pomimo wieloletnich prac nad projektem PRPPM2030, Program był obarczony błędami.

Nierzetelne były również działania Ministra podejmowane w ramach prowadzonej koordynacji oraz monitorowania i ewaluacji Programu obejmującego 30 zadań infrastrukturalnych realizowanych przez spółki zarządzające tymi portami.

Nieprawidłowości wystąpiły także przy prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących gospodarowania nieruchomościami w portach oraz przy rozpatrywaniu skargi wniesionej do Ministra.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W regulacjach wewnętrznych ministerstwa obsługującego sprawę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej¹² zadania związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego nad spółkami, w których Minister wykonywał prawa z akcji przypisano Departamentowi Nadzoru Właścicielskiego w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹³ oraz Biuru Ministra w MI. Minister powoływał do organów nadzorczych ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ osoby spełniające warunki określone w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁴ oraz egzekwował od organów tych spółek obowiązki informacyjne i sprawozdawcze.

PRPPM2030 nie był wewnętrznie spójny w zakresie celów, priorytetów i wskaźników ich realizacji. Ponadto w Programie ujęto zadania zrealizowane jeszcze przed lub w dacie jego przyjęcia, a Minister nie podejmował działań koordynacyjnych związanych z jego realizacją, do których był zobowiązany zgodnie z treścią Programu. W ramach monitorowania i ewaluacji PRPPM2030 Minister nie egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej części nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych. W konsekwencji w informacjach nt. realizowanych zadań Spółki te nie wykazywały części projektów ujętych w planie finansowym PRPPM2030.

Minister nie zabezpieczył też interesów Skarbu Państwa przy wydawaniu¹⁵ decyzji w sprawach dotyczących gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo podmiotu

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

⁷ Dalej: „Minister”.

⁸ Dalej: „ZMP Gdańsk”.

⁹ Dalej: „ZMP Gdynia”.

¹⁰ Dalej: „ZMPSiŚ”.

¹¹ Dalej: „PRPPM2030”.

¹² Dalej: „Ministerstwo”.

¹³ Dalej: „MGMiŻS”.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 735 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o zasadach zarządzania mieniem państwowym”.

¹⁵ Na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich

zarządzającego portem, położonymi w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W 23 z 35 (65,7%) objętych szczegółową kontrolą postępowań administracyjnych w ww. sprawach wystąpiły nieprawidłowości polegające przede wszystkim na wydawaniu decyzji mimo niekompletnych wniosków, a także na nieterminowym załatwianiu spraw i nieinformowaniu wnioskodawców o niezakończonym załatwianiu sprawy w terminie i o wyznaczeniu nowego terminu na jej załatwienie. Ponadto, nieterminowe załatwianie spraw skutkowało przypadkami korzystania z nieruchomości bez wymaganej zgody Ministra w tym zakresie.

NIK pozytywnie ocenia przygotowanie i dokonanie w latach 2018-2021 (do 30 czerwca) zmian prawa niezbędnych w celu rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Nieprawidłowym było niemonitorowanie przez Ministra realizacji zadania ujętego w PRPPM2030, związanego z przekazaniem gruntów PKP na rzecz spółek zarządzających portami. Ponadto, Departament Gospodarki Morskiej¹⁶ wniosoną do Ministra skargę rozpatrzył dopiero po 400 dniach od jej wniesienia, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

1.1 Dobór członków organów nadzorczych i zarządzających spółek zarządzających portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Opis stanu faktycznego

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 prawnych¹⁹ i uzyskiwali pozytywne opinie tej Rady. Analiza wniosków o wydanie opinii przez Radę ds. Spółek dziewięciu losowo wybranych kandydatów na członków organów nadzorczych w ww. spółkach wykazała, że osoby te spełniały warunki formalne określone w ustawie o zasadach gospodarowania mieniem państwowym. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., rady nadzorcze trzech ww. spółek liczyły osiem osób w przypadku ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia oraz 10 osób w przypadku ZMPSiŚ i liczba tych osób była zgodna ze statutami tych spółek.

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.

(dowód: akta kontroli str. 6-26, 83-88, 108-133, 743-921)

¹⁶ Dalej: „DGM”

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.

¹⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁹ Dalej: „Rada ds. Spółek”.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Sposób zorganizowania przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Opis stanu
faktycznego

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa nie określono szczegółowo zasad sprawowania nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Wytyczne w tym zakresie wynikały przede wszystkim z ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych²⁰, ustawy o zasadach gospodarowania mieniem państwowym oraz opracowań Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, takich jak *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa* (opracowanymi we wrześniu 2017 r.)²¹ oraz *Wytyczne dla spółek z udziałem Skarbu Państwa sporządzających sprawozdanie finansowe za dany rok obrotowy* (opracowanie corocznie aktualizowane).

W regulaminie organizacyjnym zniesionego MGMIŻŚ (w § 23) wskazano, że Departament Nadzoru Właścicielskiego²² odpowiadał m.in. za realizowanie praw majątkowych i osobistych Skarbu Państwa w odniesieniu do podmiotów, w których Skarb Państwa posiadał prawa udziałowe (nadzór właścicielski). Zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5 ww. regulaminu, regulaminy wewnętrzne określające organizację oraz szczegółowy zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych MGMIŻŚ ustalali ich dyrektorzy (projekty regulaminów były zatwierdzane przez dyrektora generalnego). Regulamin wewnętrzny DNW szczegółowo określał zakres zadań realizowanych przez tę komórkę. W ramach tego Departamentu zorganizowano m.in. Zespół Nadzoru Właścicielskiego, do zadań którego należał w szczególności nadzór i wykonywanie uprawnień akcjonariusza/udziałowca w spółkach kapitałowych prawa handlowego, tj. m.in. monitorowanie i analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz prawnej nadzorowanych podmiotów, współpraca z członkami Rad Nadzorczych, Pełnomocnikami Wspólnika, członkami Zarządów, w tym wymiana korespondencji, organizacja spotkań i prowadzenie rozmów dotyczących nadzorowanych podmiotów, przygotowywanie propozycji rozstrzygnięć dotyczących poprawy funkcjonowania podmiotów oraz dalszego ich istnienia.

(akta kontroli str. 6-26, 648-711)

W MI²³, które przejęło sprawy działu gospodarka morska po zniesieniu MGMIŻŚ, sprawy nadzoru właścicielskiego prowadzone były w Biurze Ministra²⁴. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym tej komórki organizacyjnej, do jej zadań należało realizowanie w sferze właścicielskiej (dominium) w imieniu Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra m.in. praw majątkowych i osobistych Skarbu Państwa w odniesieniu do podmiotów, w których Skarb Państwa posiada prawa udziałowe (nadzór właścicielski), projektowanie i planowanie zadań polityki właścicielskiej wobec podmiotów, w których Skarb Państwa posiada prawa udziałowe, zapewnienie spójności realizacji zadań polityki właścicielskiej, ustalenie zasad i koordynowanie sposobu wykonywania praw i obowiązków w podmiotach, w których Skarb Państwa posiada prawa udziałowe, ustalanie zasad

²⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.

²¹ Dalej: „Wytyczne KPRM”.

²² Dalej: „DNW”.

²³ Minister Infrastruktury przejął dział administracji rządowej „gospodarka morska” z dniem 7 października 2020 r. (w związku ze zniesieniem MGMIŻŚ).

²⁴ Dalej: „BM”.

i koordynowanie współpracy z członkami organów nadzorczych podmiotów, w których Skarb Państwa posiada prawa udziałowe.

W BM opracowano ponadto procedurę przedstawiania członkom kierownictwa MI informacji o sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek oraz postępowania z informacjami kwartalnymi przekazywanymi przez podmioty będące pod nadzorem Ministra. Zgodnie z tą procedurą, okresowe informowanie członków kierownictwa MI o sytuacji ekonomiczno-finansowej nadzorowanych podmiotów następowało przy zwyczajnych walnych zgromadzeniach/zwyczajnych zgromadzeniach wspólników.

(akta kontroli str. 6-82, 648-711)

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 podjęcie decyzji, które były zaakceptowane przez Ministra lub Sekretarza Stanu w Ministerstwie. Sposób głosowania w poszczególnych sprawach był zgodny z otrzymanymi wskazówkami.

(akta kontroli str. 27-180)

Minister egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej określone w *Wytycznych KPRM* obowiązki sprawozdawcze i informacyjne wobec podmiotu wykonującego prawa z akcji należących do Skarbu Państwa. Minister kierował również prośby dotyczące pozyskania informacji, przekazywania dokumentów czy udzielenia wyjaśnień, w wyniku czego ZMP przekazywały informacje i sprawozdania kwartalne, sprawozdania dotyczące zamknięcia kolejnych lat obrotowych, sprawozdania z działalności organów spółki (zarządu i rady nadzorczej), a dodatkowo także tzw. karty spółki (po zakończeniu każdego kwartału). Nadzór właścicielski – z własnej inicjatywy – zwrócił się do ZMP z prośbą o sporządzenie i cykliczne (kwartalne) aktualizowanie informacji o spółce w formie ww. kart spółki, z rozszerzonym aspektem działalności inwestycyjnej. Po raz pierwszy do ZMP zwrócono się o przekazanie karty spółki, z danymi uwzględniającymi stan na koniec II kwartału 2016 r. w II połowie 2016 r. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Ministra wynika, że powyższe podyktowane było charakterem prowadzonej przez zarządy portów działalności, ograniczonego zakresu informacji zawartych w ankietach kwartalnych związanych z dokumentacją F-01, a także wynikało z wykonywania przez Ministra czynności bieżącego nadzoru nad spółkami. W kartach spółki zamieszczano aktualne informacje dotyczące realizowanych przez zarządy portów inwestycji, w tym infrastrukturalnych – m.in. ich zaawansowania rzeczowego i finansowego.

(akta kontroli str. 29-82, 89-107, 134-180)

Minister, wykonując prawa z akcji dokonywał oceny działań organów spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz poszczególnych ich członków na podstawie ankiet kwartalnych dotyczących bieżącej sytuacji spółek, rocznych sprawozdań zamykających rok obrotowy, bieżących kontaktów w toku realizacji zadań nadzoru właścicielskiego, za pośrednictwem właściwej komórki organizacyjnej, a także w ramach walnych zgromadzeń spółek.

Bieżąca kontrola i ocena pracy Zarządu należała do Rady Nadzorczej spółki. Przedstawiciele Skarbu Państwa zasiadający w Radach Nadzorczych spółek monitorowali i kontrolowali istotne dla spółki decyzje Zarządu, oceniali sytuację ekonomiczno-finansową spółki oraz efekty pracy Zarządu. Ostateczna ocena pracy Zarządów spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla

gospodarki narodowej dokonywana była w trakcie zamknięcia roku obrotowego w formie udzielania absolutorium na zwyczajnych walnych zgromadzeniach spółek. Zarówno roczne sprawozdania Rad Nadzorczych jak i Zarządów były sporządzane wg *Wytycznych KPRM* i zawierały szereg obligatoryjnych elementów, które służyły dokonywaniu oceny organów korporacyjnych działających kolegalnie.

(dowód: akta kontroli str. 6-83)

W 2020 r. Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego MG MiŻS przeprowadził w Departamencie Nadzoru Właścicielskiego audyt pt. *Wykonywanie nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa*²⁵. Zakres przedmiotowy zadania obejmował prawidłowość stosowania przepisów prawa oraz procedur wewnętrznych w procesie wykonywania nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, a także terminowość, kompletność i poprawność dokumentacji wytworzonej w tym procesie oraz przepływ informacji pomiędzy Departamentem Nadzoru Właścicielskiego a innymi uczestnikami procesu. Ustalenia audytu wskazywały na drobne uchybienia, które nie miały wpływu na pozytywną ocenę końcową realizacji działań. Mimo to sformułowano zalecenie pokontrolne o zwiększenie skuteczności weryfikacji pod względem poprawności i kompletności danych przesyłanych przez nadzorowane spółki w ankietach kwartalnych²⁶.

(akta kontroli str. 648-713)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3 Gospodarka nieruchomościami w portach morskich

Opis stanu
faktycznego

Prowadzenie spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami w portach i przystaniach morskich w Ministerstwie należało do zadań DGM. 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 z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich²⁷, prowadzone były przez dwie pracownice Wydziału Infrastruktury i Gospodarki Nieruchomościami (a od 14 lipca 2021 r. Wydziału Morskiego Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami).

(akta kontroli str. 239-254, 648-711, 714-742)

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. Analiza dokumentacji 35 losowo wybranych postępowań administracyjnych w przedmiotowym zakresie (20% wszystkich spraw) wykazała szereg nieprawidłowości dotyczących m.in. kompletności złożonych wniosków o wydanie zgody ministra na rozporządzenie nieruchomością oraz stosowania przez organ przepisów kpa.

(akta kontroli str. 239-254, 598-602, 648-711, 714-742)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

²⁵ Sprawozdanie z zadania audytowego z 20 marca 2020 r.

²⁶ Zgodnie z informacją pokontrolną, zalecenia zostały zrealizowane.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 998 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o portach i przystaniach morskich”.

1. W 23 z 35 (65,7%) objętych szczegółową kontrolą postępowań administracyjnych 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, prowadzonych na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich – stwierdzono nieprawidłowości polegające na wydaniu decyzji w sprawach, w których:
 - 1.1. Wnioskodawca we wniosku nie wskazał dotychczasowego i/lub przewidywanego sposobu zagospodarowania nieruchomości (naruszenie art. 3 ust. 3 pkt 3 ustawy o portach i przystaniach morskich) - cztery sprawy.

Osoby prowadzące postępowania wyjaśniły m.in., że dotychczasowy sposób zagospodarowania nieruchomości wynikał z jej charakteru wskazanego we wniosku, wynikał z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub że informacje we wniosku wydawały się wystarczające do określenia dotychczasowego lub planowanego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Prowadzący postępowania (za wyjątkiem jednego przypadku) uznali, że nie było konieczności uzupełnienia braków we wniosku, a w jednym przypadku brak takiego wezwania wyjaśniono przeoczeniem.
 - 1.2. Wnioskodawca nie załączył do wniosku opinii podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, dotyczącą przedmiotu umowy, w przypadku gdy wnioskodawcą jest inny podmiot niż podmiot zarządzający portem lub przystanią morską (naruszenie art. 3 ust. 4 pkt 3 ustawy o portach i przystaniach morskich) – dwie sprawy.

Osoby prowadzące postępowania wyjaśniły m.in., że rozporządzenie nieruchomością w tych sprawach odbywało się na rzecz tych portów, których opinii nie załączono, tym samym uznano za zbędne załączanie takich opinii, skoro zarządy portów znały okoliczności sprawy.
 - 1.3. Prowadzący postępowanie administracyjne nie wezwali wnioskodawców o uzupełnienie braków formalnych wniosków, co stanowiło naruszenie art. 64 § 2 kpa (dotyczy spraw z pkt 1.1-1.2).
 - 1.4. 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 dni²⁸ od daty wpływu lub uzupełnienia wniosku.

W zakresie nieprawidłowości z pkt 1.4 osoby prowadzące postępowania wyjaśniły m.in., że kpa przewiduje termin miesięczny ale w szczególnych przypadkach podlega on podwojeniu. Sprawy prowadzone na podstawie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich wymagają szczególnej uwagi ze względu na strategiczne położenie nieruchomości, których dotyczą. Przyczyny nieprawidłowości w tym zakresie argumentowano również znaczną ilością wpływających spraw oraz nadmiarem obowiązków. Jedna z osób prowadzących ww. sprawy wyjaśniła, że nie wysyłała powiadomień o niezakończonym w terminie, gdyż wydanie decyzji w

²⁸ 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.

sprawie było kwestią kilku dni od daty przekroczenia terminów z kpa. Druga osoba wyjaśniła m.in. że zapomniała o wysłaniu powiadomień ze względu na procedowanie wielu spraw jednocześnie.

(akta kontroli str. 570-617, 648-711)

NIK stwierdza, że nie podziela argumentacji obu osób prowadzących przedmiotowe postępowania. Ustawa o portach i przystaniach morskich jednoznacznie wskazuje co powinna zawierać treść wniosku w przedmiotowych sprawach oraz jakie dokumenty należy do wniosku dołączyć. NIK nie podziela również argumentacji, że sprawy procedowane w trybie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich są sprawami szczególnie skomplikowanymi, o których mowa w art. 34 § 3 kpa, tj. sprawami, które należy załatwić nie później niż w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ponadto, przepisy kpa w sposób jednoznaczny i bez wyjątku w art. 36 zobowiązują organ do powiadomienia stron o niezakończonym postępowaniu w terminie.

NIK wskazuje przy tym, że w sprawie DGM.WIGN.5.463.94.2020.IS/D-49 wniosek o zawarcie kolejnej umowy dzierżawy wpłynął do ówczesnego MGMIŻŚ 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.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił m.in.: *Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie posiada instrumentów prawnych do podejmowania i prowadzenia działań monitorujących rozporządzanie nieruchomościami w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w kontekście realizacji stosownych umów i zgód ministra po zakończeniu postępowania administracyjnego. W myśl art. 3 ust. 7 ustawy (o portach i przystaniach morskich – przypis NIK), umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania ww. zgody są nieważne. Kontrola prawidłowości rozporządzania nieruchomościami zgodnie z obowiązującymi przepisami odbywa się zatem na gruncie stosunków cywilnoprawnych, np. w trybie postępowań cywilnych przed sądami powszechnymi, z udziałem zainteresowanych stron.*

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień wskazując, że Minister jako organ wykonujący prawa z akcji w spółkach zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej może np. wyposażyć organy nadzorcze tych spółek w uprawnienia kontrolne lub monitorujące w przedmiotowym zakresie. Ponadto, brak przeszkód prawnych by Minister we własnym zakresie prowadził i monitorował rejestr zawartych umów przez spółki zarządzające tymi portami.

(dowód: akta kontroli str. 598-602, 1053-1058)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie nadzoru właścicielskiego 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. Podjął również skuteczną inicjatywę zbierania od Spółek dodatkowych informacji w postaci kart spółek. Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast negatywnie działalność ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych związanych 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, położonych w granicach portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w oparciu o ustawę o portach i przystaniach morskich oraz nadzoru ministra nad sposobem gospodarowania nieruchomościami położonymi w granicach tych portów. Stwierdzone nieprawidłowości wskazują, że nie zabezpieczono należycie interesu Skarbu Państwa przy wydawaniu decyzji administracyjnych w przedmiotowym zakresie.

OBSZAR

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

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

Opis stanu faktycznego

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

- *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta Uchwałą Nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.²⁹ – 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 uchwały³⁰,
- *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.³¹ – 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.³² – 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.³³ – weszła w życie 7 listopada 2019 r.

W § 9 regulaminu wewnętrznego DGM zniesionego MG MiŻS wskazano, że do zadań Departamentu należało m.in. opracowywanie założeń i kierunków rozwoju transportu morskiego oraz infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów, a ponadto programowanie rozwoju infrastruktury transportu morskiego. W regulacjach tych nie wskazano jednak, by Departament zajmował się sprawami

²⁹ M.P. poz. 75. Zwana dalej: „SRT2020”.

³⁰ Zwana dalej: „Polityką morską RP”.

³¹ M.P. poz. 260. Zwana dalej: „SOR2020”.

³² M.P. poz. 1016.

³³ M.P. poz. 1054. Zwana dalej: „SZRT2030”.

dotyczącymi nadzoru nad realizacją, koordynacją lub sprawozdawczością z realizacji programów rozwoju infrastruktury transportu morskiego, w tym nadzoru nad realizacją poszczególnych projektów lub zadań realizowanych w ramach przyjętych programów i strategii ukierunkowanych na rozwój transportu morskiego. Zadania takiego nie przypisano też żadnej innej komórce organizacyjnej Ministerstwa. Również w regulaminie organizacyjnym MI nie uregulowano szczegółowo przedmiotowej kwestii. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 531-544)

Po przejściu spraw działu gospodarka morską przez Ministra Infrastruktury z dniem 7 października 2020 r. regulamin wewnętrzny DGM zatwierdzono 14 lipca 2021 r. Zgodnie z § 3 regulaminu organizacyjnego MI, w tym okresie obowiązujący był dotychczasowy regulamin wewnętrzny DGM, tj. regulamin zatwierdzony przez Dyrektora Generalną MG MiŻŚ w dniu 28 września 2020 r.

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MI, za realizację zadań w obszarze polityki transportowej państwa oraz za wykonywanie zadań w zakresie monitorowania programów infrastrukturalnych wdrażanych przy wsparciu środków z funduszy europejskich w sektorze transportu, odpowiedzialny był Departament Strategii Transportu (DST) w MI. Tym samym, Departament ten odpowiedzialny był m.in. za monitorowanie i sprawozdawczość SOR w zakresie właściwości ministra właściwego ds. transportu (a od przejęcia działu gospodarka morską, również w zakresie właściwości ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej) oraz za monitorowanie i sprawozdawczość SRT2030.

(akta kontroli str.648-711, 922-1006)

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 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.

(akta kontroli str. 531-544, 1007-1009)

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 jako do programu strategicznego. Realizacja PRPPM2030 ma służyć osiągnięciu celów SRT2030.

Na etapie prac projektowych nad SRT2030, ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej 30 sierpnia 2018 r. przekazał Ministrowi Infrastruktury 53 uwagi do SRT2030 w ramach prowadzonych uzgodnień międzyresortowych nad projektem Strategii. Uwagi te częściowo zostały uwzględnione przez Ministra Infrastruktury.

(akta kontroli str. 181-203, 239-330, 642-647, 714-720)

PRPPM2030 stanowi program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁴, tj. dokument realizujący cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3-6 ww. ustawy. Strategiami tymi są SOR2020 oraz SRT2030. Program jest dokumentem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, realizującym cele zawarte

³⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.

w SOR2020 oraz w SRT2030 odnoszące się do problematyki rozwoju portów morskich.

W ramach przedmiotowej kontroli szczegółowym badaniem kontrolnym objęto PRPPM2030 jako podstawowy dokument rządowy związany z rozwojem transportu morskiego.

(akta kontroli str. 239-254, 618-647)

PRPPM2030 przygotowany został w celu wspierania rozwoju polskich portów morskich. Potrzeba przyjęcia przedmiotowego Programu wynikała m.in. z braku dokumentu rządowego ściśle dedykowanego 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. Prace nad PRPPM2030 rozpoczęto już w 2012 r.³⁵ w ówczesnym Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Pierwotnie, projekt Programu nosił tytuł „Programu rozwoju polskich portów morskich do roku 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).

(akta kontroli str. 239-327, 331-338, 618-641, 714-742, 1007-1009)

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).

(akta kontroli: 257-327, 1076-1092)

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 59,82% w 2030 r.*

³⁵ Oficjalne spotkanie inauguracyjne dot. opracowywanego projektu programu odbyło się 18 września 2012 r.

W Programie określono zestaw wskaźników, 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.,
- *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 6.231,72 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 wg 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 wg standardu IALA* zostały osiągnięte przed uchwaleniem PRPPM2030 r., tj. już w 2015 r. (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 zymiarowano oczekiwanej wartości zmniejszenia liczby tych wypadków.

(akta kontroli str. 204-254, 255-256)

Nieprawidłowości, które wystąpiły przy opracowaniu PRPPM2030 opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

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 SOR2020 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. Dane dotyczące realizowanych projektów ujmowane w *Kwartalnym monitoringu realizacji PRPPM2030* były zgodne z kwartalnymi kartami spółek przekazywanymi do Departamentu Nadzoru Właścicielskiego.

NIK wskazuje przy tym, że analiza trzech losowo wybranych kart *kwartalnego monitoringu realizacji PRPPM2030* (karta za I kwartał 2020 r. oraz za I i III kwartał 2021 r.) wykazała, że poszczególne pozycje w tych kartach nie zawierały oceny

zgodności realizacji prac z przyjętym harmonogramem projektu i zadania inwestycyjnego lub też wskazanych opóźnień nie zwymiarowano³⁶. W ocenie NIK wykazywanie takich danych byłoby dodatkowym źródłem cennych informacji przy ocenie stopnia zaawansowania realizacji PRPPM2030, pomocnym przy diagnozowaniu problemów w realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych i pozwalającym na podejmowanie właściwych działań zaradczych.

Przy tym kwartalny monitoring realizacji PRPPM2030 nie odnosił się do wszystkich Projektów ujętych w Programie. Analiza dokumentacji w tym zakresie wykazała, że zarządy portów nie przedstawiały informacji nt. części projektów ujętych w załączniku nr 2 do PRPPM2030, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Kolejnym elementem stałego monitoringu zadań realizowanych przez spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, były tzw. „notatki tygodniowe”. Po przyjęciu PRPPM2030 we wrześniu 2019 r., Podsekretarz Stanu w ówczesnym MG MiŻŚ 29 listopada 2019 r. poleciła kierownictwu DGM przygotowanie cotygodniowych notatek, które miały stanowić materiał informacyjny dla kierownictwa MG MiŻŚ 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 morskich portów 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 wskazywała, na nierzetelne ich sporządzanie (dotyczy ZMG Gdynia – tj. dane w tych notatkach nie były cotygodniowo aktualizowane). Zagadnienie związane z tworzeniem przedmiotowych notatek szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto, 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. Informacje o realizowanych inwestycjach infrastrukturalnych zawierały dane dotyczące zaawansowania finansowo-rzeczowego Projektu lub inwestycji, zaawansowania czasowego, a także napotkanych problemów w toku realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 181-254, 257-330, 339-441, 618-647)

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

³⁶ [1] Karta za I kwartał 2020 r.: poz. 10, 13, 14, 15, 25; [2] karta za I kwartał 2021 r.: poz. 6, 10, 11, 12, 14, 25, 41, 43; [3] karta za III kwartał 2021 r.: poz. 10, 11, 12, 13, 15.

morskiej do końca roku następnego po zakończeniu okresu sprawozdawczego. Program został przyjęty przez Radę Ministrów 17 września 2019 r. jednak nie sporządzono raportu za 2019 r. – zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. nie sporządzono jeszcze rocznego sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r.

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). Prace w zakresie określenia wartości wskaźnika nie zostały do tej pory zakończone. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 255-256)

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;
- 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.

DGM (zgodnie z przyjętą praktyką odpowiedzialny za realizację, nadzór i koordynację PRPPM2030) nie realizował części z tych zadań, tj.: nie organizował spotkań z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie, nie prowadził wizyt kontrolnych w miejscach realizacji inwestycji, nie prowadził akcji informacyjnych i promocyjnych, nie wypracował zestawu wskaźników stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w Programie i tym samym nie prowadził monitoringu na podstawie tych wskaźników. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 239-254)

Ustalone wartości wskaźników realizacji celu głównego oraz celów szczegółowych i priorytetów PRPPM2030 za 2019 r. wskazują wzrost większości 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%.

Wzrosty odnotowano również w takich wskaźnikach jak np. *Pojemność brutto (GT) statków wchodzących do polskich portów*³⁷ (wzrost z 194.332,4 tys. do 249.581 tys.), *Obroty ładunkowe w polskich portach morskich*³⁸ (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.³⁹ oraz do 88.487,7 tys. ton⁴⁰. 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.

(akta kontroli str. 255-256)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W regulacjach wewnętrznych MGMIŻŚ i MI (regulaminy organizacyjne ministerstw oraz regulaminy wewnętrzne DGM) nie wskazano, że do zadań DGM należy koordynacja, nadzór i monitorowanie realizacji programów i strategii rządowych związanych z transportem morskim. Mając na uwadze, że DGM faktycznie zajmował się tymi sprawami, nieuregulowanie przedmiotowej kwestii w dokumentach wewnętrznych obu ministerstw było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor DGM⁴¹ wyjaśniła: *W mojej ocenie regulamin organizacyjny ówczesnego MGMIŻŚ przygotowany został w sposób należyty. Wynikał z niego zakres właściwości poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym także DGM MGMIŻŚ. Wskazano w nim m.in., że do zadań ww. departamentu należało w szczególności opracowywanie założeń i kierunków rozwoju transportu morskiego oraz infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów morskich, a także programowanie rozwoju infrastruktury transportu morskiego – w co wpisuje się opracowanie PRPPM2030, jego procedowanie aż do przyjęcia przez Radę Ministrów i ogłoszenie, a następnie realizacja, monitoring i nadzór.*

Dyrektor Generalna MI wyjaśniła natomiast: *Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220 ze zm.) dział gospodarka morska obejmuje sprawy m.in. portów i przystani morskich. Zgodnie zaś z §25 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 1), Departament Gospodarki Morskiej (DGM) odpowiada za wykonywanie zadań w zakresie gospodarki morskiej, co jest wystarczające, by stwierdzić, że ten Departament jest właściwy do realizacji zadań związanych z koordynacją*

³⁷ Miara całkowitej pojemności zamkniętych pomieszczeń statku wewnątrz kadłuba i nadbudówek, wyrażona w jednostkach bezwymiarowych, właściwa dla wszystkich statków wchodzących do portów w danym okresie.

³⁸ Łączna ilość masy ładunkowej przemieszczonej przez porty w danym okresie, z wyłączeniem masy własnej jednostek transportujących.

³⁹ Informacja sygnałowa GUS; dane mogą ulec zmianie.

⁴⁰ Informacja sygnałowa GUS; dane mogą ulec zmianie.

⁴¹ W okresie od 29 czerwca 2016 r. do 15 października 2020 r. pełniła funkcję Dyrektora Generalnego w MGMIŻŚ.

i nadzorem nad realizacją Programu Rozwoju Polskich Portów Morskich do 2030 r. Departament Gospodarki Morskiej zajmuje się kompleksowo sprawami związanymi z PRPPM2030. Program ten nie był przygotowywany w innej komórce organizacyjnej i nie znajduje się uzasadnienia do tego, aby jego koordynacją, monitoringiem, nadzorem nad realizacją zajmował się inny departament. (...) analogicznie wygląda prowadzenie innych dokumentów wdrożeniowych, jak np. KPK, czy PBDK. (...) Jak wskazano wyżej wyłącznie Departament Gospodarki Morskiej jest właściwy w zakresie realizacji zadań związanych z koordynacją i nadzorem nad realizacją Programu Rozwoju Polskich Portów Morskich do 2030 r. W trakcie procesu tworzenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury przyjęto, że włączone komórki organizacyjne ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej będą kontynuować dotychczas wykonywane zadania. Z tego względu uznano, że Departament Gospodarki Morskiej jest jedyną komórką organizacyjną, do której zgodnie z kompetencjami, należy przypisać zadania związane z PRPPM2030. Obecnie trwają prace związane ze zmianą regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i rozważana będzie potrzeba uzupełnienia regulaminu o zapisy dot. zadań związanych z koordynacją i nadzorem nad realizacją programów i strategii rządowych odnoszących się do rozwoju transportu morskiego oraz infrastruktury portowej, jak np. Program Rozwoju Polskich Portów Morskich do 2030 r. w zadaniach Departamentu Gospodarki Morskiej.

(akta kontroli str. 531-549, 648-711, 922-1006, 1149-1160)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Regulacje wewnętrzne ówczesnego MG MiŻŚ oraz obecnie MI nie wskazują w sposób jasny i nie budzący wątpliwości, która komórka merytoryczna jest odpowiedzialna za koordynację, nadzór i monitorowanie realizacji programów i strategii rządowych związanych z transportem morskim. W ocenie NIK uregulowanie tych kwestii jest istotne z punktu widzenia funkcjonowania kontroli zarządczej w MI oraz konieczne do indywidualizacji odpowiedzialności za wykonywane zadania. Zarzut NIK dotyczy braku stosownych regulacji wewnętrznych w przedmiotowym zakresie, nie zaś wykonywania zadań przez niewłaściwą komórkę merytoryczną Ministerstwa.

2. Mimo wieloletnich prac nad projektem PRPPM2030, został on przygotowany nierzetelnie, co potwierdza treść tego Programu:
 - 2.1. 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 portamiorskimi inwestycji infrastrukturalnych w postaci lądowych terminali przeładunkowych na zapleczu (data realizacji: 19 lipca 2019 r.), [2] Zwiększenie roli podmiotów zarządzających portamiorskimi w zakresie gospodarki nieruchomościami w portach i kształtowania ład przestrzennego (data realizacji: 17 września 2019 r.), [3] Uznanie inwestycji w portachorskimi za inwestycje celu publicznego – analogicznie jak dla portów lotniczych (data realizacji: 17 września 2019 r.). Wskazać przy tym należy, że projekt ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniachorskimi oraz niektórych innych ustaw (ustawa z 17 września 2019 r. – Dz. U. poz. 1716) wpłynął do Sejmu 1 lipca 2019 r. Ustawa została przekazana Prezydentowi RP do podpisu 5 sierpnia 2019 r. i podpisana przez Prezydenta 14 sierpnia 2019 r. Natomiast PRPPM2030 został przyjęty 17 września 2019 r. (projekt uchwały skierowano do rozpatrzenia przez Radę Ministrów 9 września 2019 r.);*

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: *Prace (...) nad projektem „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” (PRPPM2030, Program) oraz nad ww. zadaniami o charakterze prawnym, prowadzone były równolegle – m.in. z uwagi na ich doniosły charakter oraz ich znaczenie dla dalszego, pomyślnego rozwoju polskich portów morskich. Zważywszy na potrzebę możliwie najszybszego wprowadzenia rozwiązań prawnych na rzecz stworzenia prawnych możliwości realizacji przez podmioty zarządzające polskimi portami morskimi inwestycji infrastrukturalnych w postaci lądowych terminali przeładunkowych na zapleczu, w celu zwiększenia roli podmiotów zarządzających portami morskimi w zakresie gospodarki nieruchomościami w portach i kształtowania ładu przestrzennego, jak również skutkujących uznaniem inwestycji w portach morskich za inwestycje celu publicznego (analogicznie, jak dla portów lotniczych) - zdecydowano o ich procedowaniu i możliwości ich realizacji jeszcze przed przyjęciem PRPPM2030. Zadania, o których mowa wyżej, są bardzo istotne z perspektywy funkcjonowania i rozwoju polskich portów morskich, i z tego powodu znalazły się w treści Programu.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Wynika z nich, iż w toku prac nad projektem zaakceptowano stan, w którym PRPPM2030 będzie zawierał zadania zrealizowane przed jego przyjęciem lub w dacie jego przyjęcia. Zdaniem NIK należało tak zmodyfikować projekt Programu, by zawierał on zadania, których realizacja jeszcze nie nastąpiła.

2.2. 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,
- dopuszcza się zmniejszenie wartości wskaźnika *Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg 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 $\geq 99,800\%$ - kat. 1 i 99,000% kat. 2.

Ad. Tiret 1. *W ocenie DGM MI, PRPPM2030 zawiera wskaźniki, które pozwalają na skuteczną weryfikację stopnia wykonania jego założeń, w tym osiągnięcia celu głównego, celów szczegółowych oraz priorytetów. Wyjaśnić należy, że każdy z celów programu i jego priorytetów może być monitorowany*

z wykorzystaniem wypracowanego wskaźnika, widniejącego w treści PRPPM2030.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień wskazując, jak zostało to opisane w sentencji nieprawidłowości, że wskaźniki realizacji celów i priorytetów nie zostały przypisane do tych celów i priorytetów. Powyższe uniemożliwia jednoznaczne ustalenie, czy i w jaki sposób konkretne cele lub priorytety zostały zrealizowane. Nie można zgodzić się ponadto ze stwierdzeniem, że każdy z celów programu i jego priorytetów może być monitorowany z wykorzystaniem wypracowanego wskaźnika widniejącego w treści PRPPM2030 jeżeli wskaźniki te nie są powiązane z tymi celami i priorytetami.

Ad. Tiret 2. Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: 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”. W ocenie DGM MI, odnosi się on do całości problematyki wyrażonej w postaci ww. celu głównego.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Wskaźnik o treści *Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego* będący wskaźnikiem realizacji celu głównego PRPPM2030 sformułowanego 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* – nie odnosi się do drugiej części tego celu, tj. *zwiększenia udziału portów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju*. Udział polskich portów morskich w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego nie jest obiektywną miarą zwiększenia udziału tych portów w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Udział polskich portów w rynku portów morskich basenu Morza Bałtyckiego może być niezależny od działań zarządów portów, ministra właściwego ds. gospodarki morskiej lub innych podmiotów realizujących PRPPM2030.

Ad. Tiret 3 i 4. Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: W przypadku celu szczegółowego nr 2 (tj. Stworzenie bezpiecznego oraz przyjaznego dla środowiska systemu portowego), mowa o wskaźniku pn. „Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA”. Warto 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 ww. wskaźnik w sposób kompleksowy odnoszący się do ww. zagadnień oraz realizacji PRPPM2030 właśnie w tej części. Naturalnie, treść programu oraz ww. wskaźnik dot. funkcjonowania oznakowania nawigacyjnego - są ze sobą w pełni zbieżne. Jednym z priorytetów PRPPM2030 jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu portowego, z czym wiąże się w sposób bezpośredni odpowiednie oznakowanie nawigacyjne.

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił ponadto: *Ocena osiągnięcia celu szczegółowego nr 2 oraz priorytetu nr 5 zostanie dokonana przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej m.in. w oparciu o wartość wskaźnika pn. „Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA”, (...). Wykorzystane zostaną do tego także informacje opisowe, uwzględniające*

realizację stosownych inwestycji, służących np. poprawie bezpieczeństwa w transporcie morskim oraz ochronie środowiska w sektorze morskim. W ocenie DGM, PRPPM2030 zawiera wskaźniki, które pozwalają na skuteczną weryfikację stopnia wykonania jego założeń, w tym osiągnięcia celu głównego, celów szczegółowych oraz priorytetów. Podkreślić należy, że każdy z celów programu i jego priorytetów może być monitorowany z wykorzystaniem wypracowanego wskaźnika, widniejącego w treści PRPPM2030.

Zdaniem NIK, o ile można zgodzić się z twierdzeniem, że kwestie związane z bezpieczeństwem oraz ochroną środowiska morskiego co do zasady są ze sobą powiązane to brak podstaw do uznania, że *Funkcjonowanie oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA* ma bezpośredni wpływ na stworzenia przyjaznego dla środowiska systemu portowego czy też na uwzględnienie w działalności portowej przepisów i standardów środowiskowych.

Ad. Tiret 5. Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: *W przypadku „Funkcjonowania oznakowania nawigacyjnego wg standardu IALA” trzeba zwrócić uwagę na charakter wskaźnika, którego 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 treści PRPPM2030 wartości przedmiotowego wskaźnika nie stoją ze sobą w sprzeczności, wyznaczając jednocześnie potrzebny z punktu widzenia bezpieczeństwa poziom (stan) oznakowania nawigacyjnego.*

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień stojąc na stanowisku, że wcześniejsze ustandaryzowanie oznakowania nawigacyjnego oraz utrzymanie standardu IALA w kolejnych latach nie powinno stanowić wskaźnika realizacji celu lub priorytetu programu, którego głównym założeniem, wynikającym choćby z tytułu programu jest rozwój polskich portów morskich. Zwrócić ponadto należy uwagę, że w polskich obszarach morskich stosuje się oznakowanie nawigacyjne według standardu IALA na podstawie art. 86 ust. 5 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie oznakowania nawigacyjnego polskich obszarów morskich (Dz. U. z 2013 r. poz. 57). Tym samym zapewnienie tego standardu oznakowania na poziomie 100% jest prawnym obowiązkiem, który nie wynika z ww. Programu, a został wprowadzony i osiągnięty przed uchwaleniem PRPPM2030.

(akta kontroli str. 239-256, 714-742, 1149-1160)

3. Według stanu na 30 czerwca 2021 r., pomimo blisko dwóch lat od przyjęcia PRPPM2030, nie realizowano w Ministerstwie następujących zadań wynikających z Programu, co było działaniem nierzetelnym:
- 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 zakresie ostatniego z ww. zadań przede wszystkim nie wypracowano zestawu wskaźników stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w PRPPM2030.

Dyrektor DGM wyjaśniła: *Wizyty nadzorcze, z uwagi na wymagające warunki pandemiczne, nie były przeprowadzane w ostatnim czasie przez pracowników DGM. W związku z powyższym, większy nacisk położony został na inne komponenty systemu monitorowania inwestycji na rzecz polskich portów morskich, które razem dają możliwości realnego przeglądu procesów inwestycyjnych.*

Ponadto, Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: *Co do zasady, spotkania z podmiotami mającymi związek z wykonaniem inwestycji wskazanych w PRPPM2030 i jednocześnie realizowanych w ramach POiŚ 2014-2020 organizowane są głównie przez instytucje będące w systemie wdrażania programów unijnych, tj. CUPT i MFiPR - w zależności od występujących problemów na poszczególnych etapach realizacji inwestycji. Ponadto, informacje na temat realizacji inwestycji ujętych w PRPPM2030 przedstawiane są podczas cyklicznie organizowanych Rad Koordynacyjnych z udziałem dyrektorów urzędów morskich, z których sporządzane są stosowne protokoły. Spotkania z udziałem pozostałych podmiotów oraz instytucji zaangażowanych w realizację postanowień Programu nie były organizowane przez DGM MI w związku z tym, że do tej pory za w pełni wystarczające były uznawane dotychczas stosowane środki na rzecz monitorowania PRPPM2030. W miarę zapotrzebowania, organizowane będą przez MI spotkania, o których mowa wyżej – zgodnie z założeniami PRPPM2030.*

Monitorowanie PRPPM2030 oraz ujętych w nich zadań odbywa się na bieżąco. Wykorzystywany jest w tym celu m.in. wypracowany zestaw wskaźników (warto zaznaczyć, że do ustalania ich wartości służą np. bazy danych oraz publikacje Eurostat i GUS). Jeśli chodzi o działania informacyjne i promocyjne, pragnę wyjaśnić, że zrealizowano wydruk 300 szt. PRPPM2030 (...), które przekazywane są do różnych interesariuszy polskich portów morskich.

(akta kontroli str. 239-254, 550-569, 714-742, 1149-1160)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, należy wskazać, że warunki pandemiczne nie mogą stanowić uzasadnienia dla odstąpienia od realizacji zadań nałożonych na ministra przez PRPPM2030. W portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, mimo panujących warunków pandemicznych, inwestycje były jednak realizowane. W zakresie zaś Rad Koordynacyjnych, nie można ich uznać za spotkania z udziałem wszystkich podmiotów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie zadań ujętych w Programie. W Radach Koordynacyjnych uczestniczą przedstawiciele ministerstwa obsługującego sprawy ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, urzędów morskich oraz służby SAR. Nie uczestniczą w nich natomiast przedstawiciele takich organów i instytucji jak Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, CUPT, zarządów portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, przedstawiciele pozostałych portów morskich, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwa Finansów, PKP PLK, Krajowej Administracji Skarbowej, czy też Ministerstwa Obrony Narodowej. Inne stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w ocenie NIK uzasadniają konieczność organizowania takich spotkań, choćby z uwagi na fakt, że zarządy portów w kwartalnym monitoringu nie uwzględniają części projektów z załącznika nr 2 do PRPPM2030. W ocenie NIK nie można również uznać za prowadzenie akcji informacyjnych i promocyjnych wydruku 300 sztuk PRPPM2030. Zgodnie z zapisami Programu, prowadzenie akcji informacyjnych i promocyjnych miało dotyczyć realizacji działań zapisanych w Programie, nie zaś treści samego Programu, który jest dostępny w Biuletynie Informacji Publicznej. W odniesieniu zaś do wypracowanego zestawu wskaźników, wskazać należy, że wskaźniki

realizacji PRPPM2030 zapisane w Programie nie służą monitorowaniu stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w Programie, lecz odnoszą się do całości Programu, choć i tak w ograniczonym zakresie, bowiem jak wykazano wcześniej, zestaw tych wskaźników nie odnosi się do wszystkich celów i priorytetów Programu.

(akta kontroli str. 239-254, 714-742, 1149-1160)

4. Według stanu na dzień 23 czerwca 2021 r. Ministerstwo nie dysponowało wiedzą nt. osiągniętej w 2019 r. wartości wskaźnika realizacji celów i priorytetów PRPPM2030, pt. *Potencjał przeładunkowy polskich portów morskich* (zdefiniowanego jako: *maksymalna wydajność infrastruktury i suprastruktury w porcie do obsługi ładunków w jednostce czasu*)⁴², co było działaniem nierzetelnym.

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: *Wskaźnik, o którym mowa w pytaniu określa maksymalną wydajność infrastruktury i suprastruktury w polskich portach morskich do obsługi ładunków (przeładunków) w skali roku, i jest określany przez DGM MI na podstawie danych źródłowych pochodzących z zarządów portów morskich oraz od podmiotów wykonujących zadania zarządów portów morskich (zgodnie z ustawą z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich - Dz. U. z 2021 r. poz. 491). Wartości częściowych potencjałów przeładunkowych, jakie właściwe są dla poszczególnych portów morskich, podlegają sumowaniu - w wyniku czego określana jest wartość całkowitego potencjału przeładunkowego polskich portów morskich (zgodnie z przyjętymi założeniami). Prace w zakresie ustalenia wielkości ww. potencjału za lata 2019 i 2020 nie zostały jeszcze zakończone, a ich efekty zostaną odzwierciedlone w rocznym sprawozdaniu z realizacji PRPPM2030.*

(akta kontroli str. 255-256, 714-742, 1149-1160)

NIK zwraca uwagę, że DGM nie dysponował wartością wskaźnika jeszcze za 2019 r., gdy aktualnie przygotowywana jest roczna informacja z realizacji PRPPM2030 w 2020 r. Tak znaczne opóźnienie w gromadzeniu danych może powodować, że w sprawozdaniu z realizacji PRPPM2030 za 2020 r. dane te nie będą również wykazane, a to 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.

5. Niecelowym i nieefektywnym było sporządzanie 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 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 osiąganych korzyści.

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

⁴² 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).

(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, w zakresie jednego z flagowych Projektów pn. *Budowa publicznego terminalu promowego w Porcie Gdynia*, sporządzona według stanu na 25 czerwca 2021 r., w której wykazano dane aktualne na dzień 30 czerwca 2020 r., a 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 BM.

W wyjaśnieniach w tej sprawie, Sekretarz Stanu w MI stwierdził: *Rozważana jest zmiana częstotliwości przygotowywania informacji na temat portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, w tym prowadzonych przez nich działań inwestycyjnych – w postaci przedmiotowych notatek. Z dotychczasowych doświadczeń związanych z realizacją przedmiotowego zadania wynika, że wydłużenie, do miesiąca, cyklu sporządzania notatek nie powinno wpłynąć negatywnie na monitoring postępów w realizacji inwestycji zarządów portów, także tych ujętych w ramach PRPPM2030.*

(akta kontroli str. 181-203, 257-330, 618-641, 1007-1009, 1053-1068, 1149-1160)

6. W 2020 r. wbrew wymogom PRPPM2030 nie sporządzono raportu rocznego za 2019 r. obrazującego postępy prac w zakresie zadań określonych w PRPPM2030 w 2019 r.

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: *Zgodnie z treścią przyjętego w dniu 17 września 2019 r. przez Radę Ministrów, i ogłoszonego w Monitorze Polskim w dniu 18 października 2019 r.1, PRPPM2030 - 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. Po zakończeniu Programu przeprowadzona zostanie ewaluacja końcowa. Rok 2020 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania ww. Programu, a obowiązek wykonania raportu, o którym mowa wyżej, winien być spełniony do końca br. - co też znajdzie odzwierciedlenie w rzeczywistości. Do tej pory nie został przygotowany ww. raport roczny z uwagi na konieczność powiązania go 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 (prace nad nim również nie zostały jeszcze zakończone). Monitorowanie PRPPM2030 i SRT2030 musi być ze sobą w pełni spójne oraz umożliwić efektywne wykorzystywanie danych źródłowych (informacji) od interesariuszy zewnętrznych - tak, aby unikać każdorazowego występowania po nie do zarządów portów morskich, urzędów morskich etc., na korzyść rozważnego angażowania ograniczonych zasobów wszystkich organizacji zaangażowanych w wykonanie PRPPM2030. Podobnie, kierując się względami optymalizacyjnymi, zdecydowano o ujęciu informacji z realizacji*

Programu w roku 2019 (ostatni kwartał) w jednym raporcie, razem z danymi właściwymi za rok 2020.

NIK nie podziela argumentacji Zastępcy Dyrektora DGM o względach optymalizacyjnych, gdyż 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. Zatem brak obiektywnych przesłanek uzasadniających niesporządzenie raportu za 2019 r.

(akta kontroli str. 239-254, 1007-1009, 1149-1160)

7. 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.),
- 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.).

Zastępca Dyrektora DGM wyjaśnił: DGM MI konsekwentnie przypomina podmiotom zaangażowanym w realizację inwestycji z Programu o przekazywaniu informacji, w ramach monitorowania PRPPM2030, na temat wszystkich przedsięwzięć ujętych w planie finansowym ww. dokumentu. Pragnę zauważyć, że Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. - po otrzymaniu pisma DGM MI z dnia 1 lipca 2021 r. (znak: GM-DGM-5.5501.23.2021) - przekazał informacje na temat projektów nr 14 i 18 z planu finansowego PRPPM2030.

Powyższe wyjaśnienia wskazują na nieskuteczność działań podejmowanych przez DGM i nie usprawiedliwiają zaniechania wyegzekwowania niezbędnych informacji od wszystkich spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

(akta kontroli str. 181-203, 257-327, 714-742, 1149-1160)

2.2 Nadzór i kontrola nad planowaniem i realizacją inwestycji infrastrukturalnych w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Opis stanu faktycznego

Minister w ramach sprawowanego nadzoru właścicielskiego nad spółkami zarządzającymi portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w okresie objętym kontrolą zaopiniował strategię rozwoju portu ZMP

Gdańsk S.A. Dokument ten był procedowany w latach 2019-2020. Uwagi do Strategii Rozwoju Portu Gdańsk do 2030 r. opracował DGM (2 października 2019 r.) na prośbę DNW (z 12 września 2019 r.). Uwagi te zostały przekazane przez DNW Radzie Nadzorczej Spółki 10 października 2019 r. Strategia, z uwzględnionymi uwagami została zatwierdzona przez Walne Zgromadzenie Wspólników 30 czerwca 2020 r. Zgodnie z statutami zarządów portów, to Walne Zgromadzenie zatwierdza strategiczne plany wieloletnie, określające kierunki rozwoju Spółek. W przypadku ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ, w okresie objętym kontrolą Minister nie opiniował planów rozwoju tych portów – w przypadku ZMP Gdynia, Strategia rozwoju Portu Gdynia powstała w 2014 r., zaś w przypadku ZMPSiŚ zatwierdzono ją 20 grudnia 2020 r.

Obowiązujące w ZMP Gdańsk, oraz ZMPSiŚ plany i strategię rozwoju portów były zgodne z PRPPM2030. W przypadku ZMP Gdynia, w sprawozdaniu z działalności zarządu wskazano, że *Strategia Rozwoju Portu Gdynia do 2027 r.* wymaga aktualizacji, a prace nad nią są w toku.

Ocena realizacji planów wieloletnich na poziomie akcjonariusza odbywała się za pośrednictwem Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia, które rozpatrywało dokumenty sprawozdawcze za dany rok obrotowy, zawierające informacje w tym zakresie. Natomiast bieżący monitoring realizacji planów działalności poszczególnych podmiotów należał do obowiązków rad nadzorczych i miał miejsce w trakcie posiedzeń tych organów.

(akta kontroli str. 6-180, 550-569, 714-742, 1048-1052, 1069-1071)

Minister nie otrzymywał odrębnych dokumentów sprawozdawczych na potrzeby monitoringu realizacji planów i strategii rozwoju portów. Informacje w zakresie realizacji poszczególnych projektów i inwestycji zamieszczane były w kwartalnych kartach Spółek oraz w rocznych sprawozdaniach z działalności zarządów i rad nadzorczych tych spółek. W dokumentach tych szczegółowo opisywano zaawansowanie realizacji poszczególnych projektów i inwestycji zarządów portów. Sposób monitorowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej szczegółowo opisano w podobszarze 2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 6-180, 550-569, 714-742)

W 2021 r. Departament Kontroli MI przeprowadził w DGM kontrolę pt. *Realizacja wybranych programów, projektów i strategii przez komórki organizacyjnej Ministerstwa Infrastruktury w zakresie działań administracji rządowej: gospodarka morska, gospodarka wodna, żegluga śródlądowa*. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., a jej celem była ocena stopnia zaawansowania realizacji wybranych programów, projektów i strategii. W wyniku tej kontroli sformułowano m.in. zalecenie dotyczące terminowej realizacji zadań sprawozdawczych wynikających z PRPPM2030 oraz monitorowanie na podstawie wypracowanego zestawu wskaźników, stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w Programie. Pismem z 13 sierpnia 2021 r. Dyrektor DGM poinformowała o sposobie wykonania zalecenia.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3 Przygotowanie i dokonanie zmian prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Opis stanu faktycznego

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. W wyniku prowadzonych prac uchwalono ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw⁴³, która weszła w życie 17 września 2019 r. Zmiana ustawy miała na celu m.in. wzmocnienie pozycji podmiotów zarządzających portami w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki nieruchomościami. Najistotniejsze zmiany z punktu widzenia przedmiotu niniejszej kontroli dotyczy zmian w zakresie 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 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.

Ustawę o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw uchwalono 19 lipca 2019 r., ogłoszono 9 września 2019 r. (przed przyjęciem PRPPM2030), a weszła w życie 17 września 2019 r. (w dniu uchwalenia PRPPM2030). Tym samym, jak wskazano w opisie nieprawidłowości nr 3.1. na str. 18-19 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w PRPPM2030 ujęto zadania, których realizacja nastąpiła przed przyjęciem Programu.

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

- z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie granicy portu morskiego w Świnoujściu⁴⁴,

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1716.

⁴⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 21.

- z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie granicy portu morskiego w Gdyni⁴⁵.

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 narodowej⁴⁶,
- 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 narodowej⁴⁷.

W zakresie zaś przekazania przez podmioty Grupy PKP podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych, realizacja tego zadania nie była przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej monitorowana, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

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

- ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych⁴⁸,
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej⁴⁹.

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 Ministrów⁵⁰.

(akta kontroli str. 204-238, 508-530)

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 interwencji (mimo prośby o uszczegółowienie

⁴⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 822.

⁴⁶ Wykaz prac legislacyjnych Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; numer z wykazu: 173. Projekt rozporządzenia jest po konsultacjach wewnątrzresortowych, konsultacjach międzyresortowych oraz konsultacjach publicznych

⁴⁷ Wykaz prac legislacyjnych: Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; numer z wykazu: 174. Projekt rozporządzenia jest po konsultacjach wewnątrzresortowych, konsultacjach międzyresortowych oraz konsultacjach publicznych

⁴⁸ 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ M.P. z 2016 r. poz. 1006 ze zm.

problemu). Drugą sprawę (skarga o sygn. BKAW.ZSWP.051.84.2020) szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ponadto, wpłynęła jedna anonimowa skarga na działalność Prezesa Zarządu jednej ze spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, którą pozostawiono bez rozpoznania – zgodnie z § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁵¹. Dyrektor DNW zwróciła się jednak do Prezesa Zarządu o ustosunkowanie się do treści skargi.

(akta kontroli str. 648-711, 1093-1146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 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.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił: W kwestii przekazania przez podmioty Grupy PKP podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych, uprzejmie informuję, że od grudnia 2019 r. Minister Infrastruktury nie wykonuje w imieniu Skarbu Państwa praw z akcji w PKP S.A., wobec czego nie nadzoruje tej spółki oraz (pośrednio) podmiotów od niej zależnych, które tworzą Grupę PKP. Ministerstwo nie dysponuje informacjami na temat działań tych podmiotów w zakresie realizacji działań mających na celu przekazanie przez Grupę PKP podmiotom zarządzającym portami prawa użytkowania wieczystego terenów zlokalizowanych w granicach portów, a niewykorzystywanych dla celów kolejowych. Znajdująca się, od stycznia 2021r., w nadzorze właścicielskim Ministra Infrastruktury spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jest podmiotem spoza Grupy PKP. Spółka ta zarządza infrastrukturą kolejową niezbędną do prowadzenia jej działalności podstawowej. Zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. infrastruktura jest udostępniana wszystkim zainteresowanym podmiotom na równych i niedyskryminujących zasadach.

NIK nie podziela argumentacji Sekretarza Stanu, gdyż przedmiotowe zadanie jest ujęte 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. PRPPM2030 wyposażył 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 wystąpienia pokontrolnego wskazano, że Minister takich działań nie podejmował.

(akta kontroli str. 204-238, 508-530)

⁵¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie skarg i wniosków”.

2. 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 niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Dyrektor DGM wyjaśniła: *Pracownik kilkakrotnie przedłużał termin załatwienia sprawy, bez powiadomiania o tym fakcie skarżącego. W czerwcu br. zamknął sprawę w starym systemie eDOK (system kancelaryjny obsługujący korespondencję w MGMIŻŚ), nie przenosząc jej jednocześnie do nowego systemu EZD (nie zakładając nowej sprawy), tym samym sprawa została zakończona bez merytorycznego rozstrzygnięcia.*

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.

(akta kontroli str. 1093-1110, 1119-1146)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w zakresie planowania 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. W Ministerstwie nie podejmowano również działań koordynacyjnych związanych z realizacją programu. Minister nie egzekwował od spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej części nałożonych na nie obowiązków sprawozdawczych, gdyż 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. Jednakże nieprawidłowym działaniem ministra było niemonitorowanie realizacji zadania związanego z przekazaniem gruntów PKP. Ponadto, nie załatwiono w terminie wniesionej do Ministra skargi, przez co działano niezgodnie z kpa.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej nad wydawaniem decyzji administracyjnych i rozpatrywaniem skarg;
2. Ujęcie w regulaminie organizacyjnym MI oraz regulaminie wewnętrznym DGM zadań związanych z koordynacją, nadzorem i monitorowaniem realizacji programów i strategii rządowych związanych z transportem morskim;
3. 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;
4. Wypracowanie zestawu wskaźników stopnia zaawansowania realizacji poszczególnych zadań zapisanych w PRPPM2030 i następnie monitorowanie na ich podstawie stopnia realizacji tych zadań;

5. Zainicjowanie prac zmierzających do aktualizacji PRPPM2030 w zakresie celów, priorytetów i wskaźników ich realizacji, tak by realizacja poszczególnych celów i priorytetów mogła być oceniona na podstawie konkretnego wskaźnika do nich przypisanego;
6. Zapewnienie pozyskiwania wartości wskaźnika realizacji celów i priorytetów PRPPM2030 pt. *Potencjał przeładunkowy polskich portów morskich* (zdefiniowanego jako: *maksymalna wydajność infrastruktury i suprastruktury w porcie do obsługi ładunków w jednostce czasu*) by dane za rok sprawozdawczy były dostępne nie później niż na koniec roku następnego;
7. Zmianę częstotliwości sporządzania notatek informacyjnych dla kierownictwa Ministerstwa na temat działalności portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, które dotychczas sporządzane były w cyklu tygodniowym;
8. Wykazywanie w kwartalnych zestawieniach tabelarycznych autorstwa DGM pt. „Kwartalny monitoring realizacji PRPPM2030 – informacja za kwartał” informacji nt. stanu realizacji wszystkich projektów ujętych w planie finansowym PRPPM2030.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 04 listopada 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Małgorzata Motylow

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał: Marek Maj p.o. Dyrektor
Departamentu Infrastruktury NIK.

/ - /

.....
podpis

.....
MMaj
.....
podpis