



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.411.003.01.2021

Pan
Jacek Sadaj
Prezes Zarządu Zarządu

Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.
ul. Rotterdamska 9
81-337 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/21/003/LGD – Prawidłowość realizacji fazy przygotowawczej projektu „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A., ul. Rotterdamska 9, 81-337 Gdynia (dalej: ZMPG ¹)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Jacek Sadaj: – Prezes Zarządu ZMPG od 29 czerwca 2021 r. (dalej: „Prezes Zarządu”) – Wiceprezes Zarządu do 28 czerwca 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Pan Adam Meller, 26 czerwca 2017 r. do 13 maja 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja działań w fazie przygotowawczej projektu „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia” (dalej: „Projekt”)
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 25 marca 2022 r., z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Piotr Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/7/2022 z 11 stycznia 2022 r. 2. Barbara Kowalska, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/6/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str.1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

ZMPG podejmował stosowne działania dla prawidłowej realizacji Projektu, który znajdował się w fazie przygotowawczej. Powołano³ Zespół Zadaniowy zawierający Grupy Zadaniowe, a z jego składu – powołano Komisję Odbiorczą Prac. Wyznaczono Kierowników: Zespołu Zadaniowego, Komisji Odbiorczej Prac oraz Grup Zadaniowych.

Umowę na świadczenie doradztwa⁴ dla strony publicznej przy przygotowaniu i realizacji projektu partnerstwa publiczno-prywatnego realizowano zgodnie z jej postanowieniami, w tym z SOPZ⁵, a w pracach doradczych uwzględniano Wytyczne PPP⁶. W ramach Projektu wykonano m.in. Analizy przedrealizacyjne z Oceną Efektywności⁷ oraz Studium Wykonalności⁸. Ponadto uruchomiono etap pozyskania partnera prywatnego w trybie dialogu konkurencyjnego, a dotychczasowe działania w tym trybie zamówienia publicznego, były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na ocenę działań ZMPG pod względem legalności i gospodarności.

III. Opis stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Opis projektu

1.1. Inwestycja pod nazwą „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia” obejmuje budowę nowego pirsu⁹ portowego, stanowiącego przedłużenie Molo Węglowego Portu, wraz z nowym połączeniem kolejowym oraz drogowym. Na pirsie zostanie zlokalizowany głębokowodny terminal kontenerowy – stanowiący główną funkcjonalność nowych terenów portowych, o zdolności przeładunkowej 2,5 mln TEU rocznie, co stanowi odpowiednik ok. 25 mln ton. Planowany Port Zewnętrzny zlokalizowany będzie na wodach Zatoki Gdańskiej oraz w rejonie Głównego Toru Podejściowego prowadzącego do wewnętrznej części Portu Gdynia, a w części lądowej na Molo Węglowym i Falochronie Południowym. Realizacja Projektu jest priorytetowym celem ZMPG, który wspierany jest przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym, opracowano m.in. odpowiednie dokumenty planistyczne o charakterze strategicznym, a także uchwalono ustawę z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych¹⁰.

Według założeń Projektu nowy pirs portowy zajmie powierzchnię ok. 150 hektarów, a długość użytkowych nabrzeży wyniesie ok. 3330 metrów – w tym 1660 metrów głównego nabrzeża terminalu kontenerowego. Koncepcja przewiduje zlokalizowanie na terminalu pól składowych o pojemności ok. 75 000 TEU. Do obsługi terminalu

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

³ Uchwała nr 066/VII/2019 Zarządu Spółki z dnia 6 marca 2019 r. zmieniona uchwałą nr 184/VII/2019 z dnia 16 lipca 2019 r.; Uchwała nr 293/VII/2019 Zarządu Spółki z dnia 12 listopada 2019 r.

⁴ Umowa nr 1/XI/2019 z dnia 15 listopada 2019 r. zawarta przez ZMPG z konsorcjum firm.

⁵ Szczegółowy Opis Przedmiotu Zamówienia stanowiący załącznik nr 3 do Umowy.

⁶ Publikacja Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 2018 r. Wersja 1.0. ISBN: 978-83-7610-671-7 Publikacja została opracowana w ramach projektu pozakonkursowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju „Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, działanie 2.18 „Wysokiej jakości usługi administracyjne”.

⁷ Analizy przedrealizacyjne z Oceną Efektywności dla projektu budowy Portu Zewnętrznego w Gdyni w modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

⁸ Studium Wykonalności projektu budowy Portu Zewnętrznego w Gdyni w modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

⁹ Pirs – portowa budowla hydrotechniczna w postaci sztucznego półwyspu wysuniętego w głąb wody prostopadle lub skośnie do brzegu lub nabrzeża, lub w postaci sztucznej wyspy.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1853. ze zm.

został zaprojektowany terminal kolejowy z torami przeładunkowymi o długości po 750 metrów – aby umożliwić przeładunek jednocześnie całego składu pociągu bez konieczności jego dzielenia. Ruch drogowy zostanie obsługiwany terminalem samochodowym z systemem bram wjazdowych i wyjazdowych. Wydajną obsługę statków kontenerowych mają zapewnić suwnice STS (ship-to-shore) Super-post-Panamax, które sprawdzają się podczas obsługi największych kontenerowców. Przewidziano wykorzystanie 15 tego typu suwnic do czasu, kiedy terminal będzie zbliżał się do osiągnięcia zakładanej przepustowości.

Ponadto Projekt obejmuje swoim zakresem realizację prac pogłębiarskich na terenie przyszłych akwenów portowych oraz torów podejściowych do Portu Gdynia.

Realizacja komplementarnych projektów, koniecznych dla funkcjonowania Portu Zewnętrznego takich jak budowa nowych falochronów Portu Gdynia, rozbudowa dostępu kolejowego oraz drogowego, wymaga współpracy ZMPG z Urzędem Morskim w Gdyni, Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, PKP PLK S.A. oraz organami władzy szczebla centralnego, regionalnego oraz lokalnego.

(akta kontroli str.5-66, 234-254, 1213-1248)

1.2. Ze względu na etapy realizacji Projekt podzielić można na:

- Fazę przygotowawczą, obejmującą szereg działań, których celem jest doprowadzenie do rozpoczęcia Fazy realizacji Projektu,
- Fazę realizacji Projektu realizowanego w oparciu o PPP obejmującą dwie części. Pierwszą z nich jest opracowanie projektu budowlanego oraz pozyskanie stosownych decyzji administracyjnych – w tym pozwolenia na budowę. Projekt budowlany w przypadku projektu „Budowy Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia” będzie realizowany w oparciu o koncepcję realizacyjną i ustalenia z negocjacji w ramach Dialogu Konkurencyjnego. Całość dokumentacji projektowej będzie przygotowywał Partner Prywatny. Pozwolenie na budowę jest finalnym produktem tej części Projektu. Drugą część fazy realizacji obejmować będzie budowa oraz wyposażenie Portu Zewnętrznego,
- Fazę eksploatacji, która zostanie zapoczątkowana po zakończonej budowie Portu Zewnętrznego oraz zrealizowanych procedurach zdawczo-odbiorczych.

Do dnia zakończenia kontroli Projekt znajdował się w Fazie przygotowawczej.

W ramach przygotowań do realizacji Projektu (Faza przygotowawcza) na zlecenie ZMPG przygotowano szereg analiz w tym:

- opinii prawnej¹¹,
- koncepcji wielobranżowej budowy Portu Zewnętrznego Portu Gdynia w celu określenia trzech niezależnych wariantów lokalizacyjnych, rozwiązań w zakresie infrastruktury portowej i dostępowej, wybór wariantu realizacyjnego i dla tego wariantu stworzenie podstaw dla wykonania raportów środowiskowych, dokumentacji technicznej i studium wykonalności,
- koncepcji realizacyjnej budowy Portu Zewnętrznego Portu Gdynia, zawierającej założenia i opis techniczny wybranych wariantów oraz wstępne obliczenia ekonomiczne, w których według przyjętych założeń, w koncepcji

¹¹ Opinię sporządzono w dniu 5 lutego 2018 r przez zewnętrznego radcę w związku z pytaniem skierowanym przez Dyrektora ds. Marketingu i Współpracy z Zagranicą w ZMPG.

budowy Portu Zewnętrznego priorytetowo traktowany został terminal kontenerowy, a pozostałe terminale w zakresie potencjalnej ich lokalizacji i szacunkowych kosztów realizacji¹²,

- głównych uwarunkowań Projektu zawierającej m.in. główne założenia i parametry Projektu, ogólne uwarunkowania rynkowe oraz ryzyka, wnioski z analiz i propozycję dalszych działań, mapę drogową przygotowania projektu¹³.

(akta kontroli str.5-66, 1213-1248)

1.3. W dniu 13 marca 2019 r. Zarząd ZMPG podjął uchwałę nr 074/VII/2019 w sprawie przystąpienia do procedury wyłonienia doradcy w zakresie przygotowania projektu partnerstwa publiczno-prywatnego dla Projektu oraz podpisania porozumienia w tym zakresie z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju, w szczególności o współpracy w sprawie wsparcia doradczego dla projektu PPP oraz współdziałania z wyłonionym doradcą w zakresie wynikającym z dokumentacji przetargowej.

W dniu 18 marca 2019 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju¹⁴, którego kompetencje w zakresie realizacji Projektu przejęło Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁵ (dalej w obydwu przypadkach: „Ministerstwo”) a ZMPG (dalej: „Strony”) zawarto porozumienie (dalej: „Porozumienie”), którego celem¹⁶, było przeprowadzenie wspólnego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem jest świadczenie usług kompleksowego doradztwa dla projektu pn. „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”, a także wsparcie przez Ministerstwo realizacji projektu ZMPG z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej: „Postępowanie”).

Postępowanie zmierzające do zawarcia umowy na doradztwo zewnętrzne, zostało przygotowane przez Ministerstwo we współpracy z ZMPG¹⁷. Ministerstwo przygotowało we współpracy z ZMPG SOPZ¹⁸, następnie po wyborze doradcy, każda ze stron Porozumienia samodzielnie zawarła odrębną umowę¹⁹ z tym doradcą. Realizacja umowy zawartej przez Ministerstwo obejmowała sześć etapów, a Umowy zawartej przez ZMPG – dziesięć etapów.

Strony Porozumienia zobowiązały się współdziałać na każdym etapie Postępowania, w szczególności dostarczać wszelkich informacji niezbędnych do jego przeprowadzenia²⁰. Zgodnie ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: „SIWZ”) Postępowanie prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: „Pzp”)²¹ oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, a SOPZ,

¹² Koncepcje wielobranżowe i realizacyjne sporządzono na podstawie umowy Nr 11/KJ/2018 zawartej w dniu 26 lutego 2018 r.

¹³ Analizę sporządzono na podstawie Umowy zlecenia – przeprowadzenie przeglądu dokumentacji dla projektu portu zewnętrznego z dnia 29 sierpnia 2018 r., aneksowanej w dniu 5 października 2018 r., w której zleciennodawcą był ZMPG a wykonawcą późniejszy lider konsorcjum firm, z którym zawarto Umowę..

¹⁴ Utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (Dz. U. z 2019 r. poz. 116, ze zm.).

¹⁵ Na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, utworzono Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju.

¹⁶ Zgodnie z § 1 ust. 1,

¹⁷ Zgodnie z § 3 ust. 1

¹⁸ Zgodnie z § 3 ust. 2

¹⁹ Zgodnie z § 3 w związku z § 5,

²⁰ Zgodnie z § 14

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

stanowił załącznik nr 1 do SIWZ²². Zamawiającym upoważnionym do przeprowadzenia Postępowania, zgodnie z SIWZ było Ministerstwo.

Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: „Dyrektor Departamentu”) poinformował, że zgodnie z zapisami przyjętymi w Porozumieniu i dotyczącymi bieżącej komunikacji pomiędzy ZMPG i Ministerstwem, uzyskano na jednym z pierwszych spotkań dotyczących Projektu informacje, iż określone podmioty miały wspierać ZMPG w przygotowaniu i realizacji Projektu jako ekspert ds. prawnych i jako ekspert ds. PPP. W przygotowaniu postępowania brali udział przedstawiciele ZMPG powołani na członków Komisji Przetargowej lub funkcjonujący jako inne osoby wykonujące czynności w postępowaniu. W przygotowaniu postępowania brali również udział przedstawiciele Ministerstwa jako członkowie Komisji Przetargowej. Wspomniane osoby brały udział w przygotowaniu lub opiniowaniu dokumentacji przetargowej. ZMPG przygotował skrócony opis projektu stanowiący załącznik do SIWZ. Wszystkie te osoby, przed rozpoczęciem postępowania, złożyły na podstawie art. 17 ust. 2 Pzp, z których wynikało, że nie podlegały one wyłączeniu z prowadzenia postępowania w oparciu o przesłanki wskazane w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

(akta kontroli str.67-136, 1213-1248)

1.4. W pkt 8 Opisu Projektu, stanowiącego załącznik do SOPZ wymieniono poniższe opracowania składające się na dokumentację projektową:

- Propozycja Kierunków Rozwoju Terminali Kontenerowych w Porcie Gdynia”,
- „Morski Terminal Kontenerowy w rejonie Gdyni z rezerwowym zapleczem lądowym”,
- opracowanie wariantowej koncepcji "Obsługi komunikacyjnej zewnętrznych pirsów Portu Gdynia",
- opracowanie wielobranżowej koncepcji Portu Zewnętrznego w ramach zadania "Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia".

(akta kontroli str.80-173, 1213-1248)

1.5. Prezes Zarządu wyjaśnił, że opracowanie powstałe w wyniku umowy zawartej z dnia 29 sierpnia 2018 r. (z aneksem nr 1 z dnia 5 października 2018 r.) na świadczenie usług doradczych w zakresie przeglądu dokumentacji portu zewnętrznego, zostało zlecone przez ZMPG poza tokiem prac doradczych PPP i nie jest to zakres prac objętych Porozumieniem. Umowa w tym zakresie została podpisana na ponad pół roku przed zawarciem Porozumienia. Opracowanie przygotowane w ramach tej umowy, było odrębnym produktem, niestanowiącym bezpośrednio materiału przygotowującego do wyboru doradcy transakcyjnego PPP. Wykonanie przywołanego opracowania w ramach umowy z dnia 29 sierpnia 2018 r. wynikało z czynności podejmowanych bezpośrednio przez ówczesnego Członka Zarządu Spółki i obecnie ZMPG nie posiada wiedzy, aby stwierdzić, czy wspomniane opracowanie zostało przekazane do Ministerstwa. Ponadto w ocenie ZMPG wykonanie opracowania w ramach umowy z dnia 29 sierpnia 2018 r. nie miało wpływu na prawo wykonawcy tego opracowania do uczestnictwa w postępowaniu przetargowym na wybór doradztwa prawnego, ekonomiczno-finansowego oraz technicznego dla strony publicznej w zakresie przygotowania projektu partnerstwa publiczno- prywatnego w odniesieniu do Projektu. W szczególności nie istniały podstawy do wykluczenia tego wykonawcy

²² Zgodnie z pkt. 3.3. Porozumienia

z przedmiotowego postępowania przetargowego. W związku z powyższym, o fakcie wykonywania tego zlecenia ZMPG nie musiała informować Ministerstwa, gdyż nie był to fakt niezbędny do prowadzenia postępowania w rozumieniu § 14 ust. 1 Porozumienia.

Efektom realizacji ww. umowy było przygotowanie 43 stronicowego dokumentu pt. „Analiza głównych uwarunkowań Projektu Portu Zewnętrznego”, zawierającego m.in. główne założenia i parametry Projektu, Ogólne uwarunkowania rynkowe oraz Ryzyka Projektu, Wnioski z analiz i propozycja dalszych działań, Mapa drogowa przygotowania Projektu zawierająca podsumowanie proponowanych działań

(akta kontroli str.1119-1133, 1193-1205, 1213-1248)

1.6. W wyniku Postępowania w dniu 15 listopada 2019 r. zawarto Umowę²³ (dalej: „Umowa”), której przedmiotem było świadczenie doradztwa dla strony publicznej przy przygotowaniu i realizacji projektu partnerstwa publiczno - prywatnego. Obejmuje ono doradztwo prawne, ekonomiczno-finansowe oraz techniczne na rzecz podmiotu publicznego, którym jest Zamawiający, i ma na celu doprowadzenie do wyboru partnera prywatnego dla realizacji Projektu. Zamówienie podzielono na etapy wyszczególnione w SOPZ. Zgodnie z § 2 ww. Umowy Zamawiający traktuje niniejszą umowę jako komplementarną w stosunku do analogicznej umowy zawieranej przez Wykonawcę równolegle z Ministerstwem, które jest współzamawiającym usług opisanych w SOPZ. Umowa dotyczy jedynie części zadań (etapów) wchodzących w zakres zamówienia udzielonego Wykonawcy. Pozostała część zadań objęta jest komplementarną umową zawieraną przez Wykonawcę z Ministerstwem²⁴.

(akta kontroli str.140-173, 1213-1248)

1.7. W zakresie możliwości realizacji przez ZMPG Projektu w formule PPP Prezes Zarządu wskazał na ww. opinię prawną, w której wskazano m.in., że z uwagi na fakt, że ZMPG jest spółką akcyjną (a więc osobą prawną) z większościowym udziałem (akcjonariatem) Skarbu Państwa, a także jest utworzona na podstawie przepisów ustawy o portach²⁵ w szczególnym celu, tj. zarządzania portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej i ma charakter użyteczności publicznej, należy stwierdzić, że jest podmiotem publicznym w rozumieniu ustawy PPP²⁶.

W dokumencie „Analizy przedrealizacyjne z Oceną Efektywności dla projektu budowy Portu Zewnętrznego w Gdyni w modelu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego”²⁷ w punkcie 2.2. Analiza prawna zapisano: „W świetle przedstawionej analizy, za uzasadnione można przyjąć stanowisko, że Spółka spełnia przesłanki uznania jej podmiot publiczny w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit b) ustawy o PPP”.

Prezes Zarządu wyjaśnił ponadto, że przytoczona analiza prawna spełnia wymogi SOPZ i poinformował, że nie zidentyfikowano potrzeby zlecenia drugiej analizy w tym samym zakresie, ze względu na jednoznaczne wnioski płynące z tejże przywołanej analizy. W związku z tym, dodatkowych analiz w tym zakresie nie zlecano. Dodatkowo podkreślił, że powyższa analiza prawna jest spójna z opinią prawną uzyskaną przez ZMPG w dniu 05 lutego 2018 r. Jednocześnie, w związku z tym, że postępowanie na wybór Partnera Prywatnego inwestycji odbywa się na podstawie ustawy Pzp i zgodnie z tą ustawą, ewentualne, choć w świetle

²³ Stronami umowy były ZMPG jako Zamawiający oraz jako Wykonawca konsorcjum firm.

²⁴ Po przekazaniu prac przez doradcę, zgodnie z § 7 ust. 2 Porozumienia, Strona uprawniona do odbioru prac na podstawie § 7 ust. 1 wystąpi do drugiej ze Stron z prośbą o opinię na temat jakości ww. prac.

²⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 491, ze zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2022 r. oz. 407).

²⁷ Dokument powstał w wyniku realizacji I Etapu Umowy.

przytoczonej analizy znikomo mało prawdopodobne stwierdzenie, że ZMPG nie posiadałby statusu podmiotu publicznego w rozumieniu ustawy o PPP, nie wpływa na legalność procedowanego postępowania.

Dyrektor Departamentu wskazał, że zgodnie z metodologią przyjętą dla przygotowania projektów PPP, analiza prawna dotycząca kwestii podmiotowych, jest prowadzona w ramach oceny efektywności. W tym przypadku, zagadnienie to zostało przeanalizowane w ramach prac prowadzonych na tym etapie zamówienia, a wyniki zostały przedstawione w ocenie efektywności.

(akta kontroli str.1119-1133, 1188-1205, 1213-1248)

1.8. Nakłady dot. Portu Zewnętrznego ewidencjonowane były na zadanie inwestycyjne nr 2018/04²⁸, a łączny koszt na to zadanie, na dzień 18 marca 2022 r. wyniósł 7 523,23 tys. zł. Ponadto koszty usług marketingowych i promocyjnych Portu Zewnętrznego stanowiły kwotę 357,29 tys. zł. W związku z powyższym do dnia 18 marca 2022 r. poniesiono koszty w kwocie 7 880,52 tys. zł.

W ramach fazy przygotowawczej Projektu do dnia 23 marca 2022 r ZMPG uzyskał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (dalej: DŚ) oraz zatwierdzenie projektów robót geologicznych (dalej: PRG) w rejonie inwestycji.

W związku z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do uzyskania DŚ poniesiono nakłady na łączną kwotę 5 213,8 tys. zł. W związku z przygotowaniem dokumentacji niezbędnej do uzyskania zatwierdzenia PRG, poniesiono nakłady na łączną kwotę 4,52 tys. zł. Ponadto, poniesiono koszty na:

- dokumentację projektową, w tym opracowania koncepcyjne, opracowania z zakresu ochrony środowiska, oddziaływania inwestycji na działalność Marynarki Wojennej oraz inne podobne - wysokość opłat poniesionych z wyłączeniem usług doradczych: 6 343,3 tys. zł,
- działalność informacyjno-promocyjna, w tym doradztwo marketingowe, reklamy, materiały promocyjne: 282,23 tys. zł,
- doradztwo pozostałe: 1 255,0 tys. zł.

Koszty pokrywane były ze środków własnych ZMPG.

Ponadto, w ramach fazy przygotowawczej zadania inwestycyjnego 2018/04 (zgodnie z procedowanym obecnie nowym Planem Inwestycyjno-Remontowym na lata 2022-2024), zaplanowano wydatki w wysokości 2 000,00 tys. zł w 2022 roku, oraz do 700,00 tys. zł w 2023 r. (podział na poszczególne lata może ulec zmianie w zależności od dynamiki procesów oddziałujących na projekt)²⁹.

(akta kontroli str.1179-1186, 1213-1248)

2. Sposób zarządzania Projektem

W Regulaminie Organizacyjnym ZMPG w zakresie zasad funkcjonowania zespołów zadaniowych określono że:

- zespół zadaniowy powoływany jest w momencie wystąpienia problemu wykraczającego poza zakres zadań i kompetencji poszczególnych komórek organizacyjnych, a rozwiązywany po zakończeniu prac,
- zespół zadaniowy powoływany jest uchwałą Zarządu na wniosek komórki organizacyjnej,

²⁸ Projekt jest jednym z zadań inwestycyjnych tzw. „Planu Inwestycyjno – Remontowego” ZMPG na lata 2021-2023.

²⁹ Koszty działalności informacyjno-promocyjnej będą wynikały przede wszystkim z prowadzenia bieżących akcji.

- pracownik zaangażowany w pracę zespołu zadaniowego podlega służbowo bezpośredniemu przełożonemu, a w zakresie realizacji zadań do jakich zespół został powołany, podlega kierownikowi zespołu zadaniowego.

W dniu 06 marca 2019 r. Zarząd ZMPG Uchwałą nr 066/VII/2019 w sprawie wyrażenia zgody na rozpoczęcie prac związanych z przygotowaniem Projektu oraz powołanie Zespołu Zadaniowego do realizacji zadań celem przygotowania Projektu wyraził zgodę na:

- rozpoczęcie prac związanych z przygotowaniem Projektu,
- powołanie Zespołu Zadaniowego zawierającego Grupy Zadaniowe, wskazując jednocześnie Kierownika Zespołu Zadaniowego i jego zastępcę oraz osoby wchodzące w skład poszczególnych Grup Zadaniowych.

Zarząd ZMPG jednocześnie upoważnił Kierownika Zespołu Zadaniowego (dalej: „Kierownik ZZ”) do włączania w skład Zespołu Zadaniowego innych osób, po uprzednim uzyskaniu zgody Zarządu ZMPG, w zakresie niezbędnym do przygotowania Projektu.

Funkcję Kierownika ZZ sprawował Dyrektor ds. Marketingu i Współpracy z Zagranicą, (obecnie Dyrektor ds. Handlowych). Na zastępcę Kierownika ZZ wyznaczono Dyrektora ds. Strategii i Rozwoju Portu. W skład zespołu weszły Grupy Zadaniowe ds. technicznych, ekonomiczno-finansowych, PPP, CEF³⁰, marketingu i PR oraz wsparcia Projektu.

Kierownik ZZ wskazał, że w ZMPG nie ma jednolitych zasad i procedur związanych z zarządzaniem projektami. Wynika to z faktu zróżnicowania działalności, co jego zdaniem obiektywnie wpływa na niemożliwość jednorodnego podejścia metodycznego w tym zakresie.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że ZMPG nie wdrożono dodatkowych, odrębnych regulacji dla organizacji zarządzania Projektem. Przystępując do prac powołano Zespół Zadaniowy (zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Spółki) w skład, którego weszli zarówno pracownicy ZMPG - specjaliści w określonych dziedzinach, jak i doradcy zewnętrzni: prawnicy oraz uznany ekspert z doświadczeniem krajowym oraz międzynarodowym w dziedzinie realizacji inwestycji zgodnie z wymogami procedury PPP. W organizacji zarządzania Projektem stosowano Wytoczne PPP w zakresie Tomu I – część II pkt.2. W ramach Projektu produkty dostarczane są w kilku osobnych procesach. W związku z tym powołane zostały Zespoły Zadaniowe (Grupy Zadaniowe) dedykowane realizacji poszczególnych zadań.

W dniu 12 listopada 2019 r. Zarząd ZMPG uchwałą nr 293/VII/2019 rozszerzył skład Zespołu Zadaniowego³¹ oraz powołał z jego składu Komisję Odbiorczą Prac jak również upoważnił członków Komisji Odbiorczej Prac³². Upoważnił do bieżącej współpracy z doradcą zewnętrznym wyłonionym w ramach publicznej procedury przetargowej, w szczególności do monitorowania, nadzorowania i harmonogramowania oraz odbioru poszczególnych etapów prac wynikających z Umowy, która zostanie zawarta z tym doradcą.

(akta kontroli str.76-78, 137-179, 421-465, 1128-1133, 1167-1176, 1185-1186
1211-1248)

³⁰ Instrument „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – CEF) jest instrumentem finansowym, który zastąpił Fundusz TEN-T. Celem CEF-u jest wspieranie projektów infrastrukturalnych w obszarach transportu, energetyki oraz technologii informacyjnych.

³¹ Powołanego Uchwałą Zarządu nr 066/VII/2019 z dnia 06 marca 2019 r. i zmienionego składu Uchwałą Zarządu nr 184/VII/2019 z dnia 16 lipca 2019 r., do realizacji zadań związanych z przygotowaniem Projektu

³² W zakresie usługi świadczenia doradztwa prawnego, ekonomiczno-finansowego oraz technicznego na rzecz podmiotu publicznego, w celu doprowadzenia do wyboru partnera prywatnego dla realizacji Projektu,

3. Zgodność wybranych elementów zamówienia z zawartą umową

Zgodnie z § 1 pkt 1 Umowy Wykonawca zobowiązał się m.in. wykonać zamówienie zgodnie z SOPZ stanowiącym załącznik nr 3 do Umowy.

Umową objęto realizację 10 spośród 16 etapów realizacji Projektu. ZMPG odpowiadał za realizację etapów I, II, V, VII, VIII, X, XI, XII, XV i XVI. Za realizację pozostałych etapów odpowiedzialne było Ministerstwo.

Wg stanu na dzień 18 marca 2022 r. zakończono etapy: I – Analizy przedrealizacyjne z Oceną Efektywności, II - Przygotowanie Studium Wykonalności, V - Ocena wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W trakcie realizacji pozostawały etapy: VIII - Przygotowanie i przeprowadzenie dialogu z partnerami prywatnymi oraz przygotowanie zaproszenia do składania ofert (stopień zaawansowania etapu oszacowano na 20%)³³ i XV - Dodatkowe wsparcie dla Podmiotu Publicznego (stopień zaawansowania etapu oszacowano na 67%)³⁴.

Realizację kolejnych etapów Projektu ZMPG uruchamiał zgodnie z § 3 ust. 5 i 6 Umowy, a ich realizacja, była zgodna z § 3 ust. 7. Wynagrodzenie za wykonane etapy było zgodne z postanowieniami § 5 ust. 4 Umowy, a w przypadku etapu XV zgodne z § 5 ust. 3. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian zespołu ekspertów przewidzianych w § 8 ust. 5 Umowy. ZMPG nie korzystał z uprawnień do kontroli, o których mowa w § 9 Umowy. W ZMPG odbioru prac dokonywano zgodnie z zasadami określonymi w § 10 ust. 3, 4, 6, 7 Umowy. W wykonanych pracach Wykonawca uwzględniał Wytyczne PPP i realizował je zgodnie z wymogami określonymi w SOPZ, za wyjątkiem spełnienia wymogu pkt 2.9.1 lit. j SOPZ (etap VIII).

(akta kontroli str.140-173, 180-419, 1134-1178, 1206-1210, 1213-1248)

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian w Umowie.

(akta kontroli str.1119-1133)

4. Prowadzenie postępowania na wybór partnera prywatnego

Ministerstwo jako Zamawiający w dniu 5 października 2020 r. wezwał Wykonawcę do rozpoczęcia z dniem 6 października 2020 r. realizacji prac w ramach Etapu IV umowy pn. „Przygotowanie projektu ogłoszenia o zamówieniu publicznym i projektów odpowiedzi na pytania partnerów prywatnych”. W dniu 26 października 2020 r. Wykonawca przekazał wymagane umową dokumenty (tj. projekt ogłoszenia oraz projekt opisu potrzeb i wymagań). W dniu 03 listopada 2020 r. ZMPG jako zamawiający ogłosił postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego – zamówienie sektorowe na „Wybór partnera prywatnego dla projektu pn. „Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia”. W ogłoszeniu wskazano, że umowa zostanie

³³ Etap jest realizowany • Wykonawca wystąpił do Zamawiającego o wydłużenie terminu realizacji termin ten przypada w dniu 20 maja 2022 r. Konieczność wydłużenia terminu realizacji etapu VIII wynika z potrzeby odłożenia w czasie tur dialogu konkurencyjnego, co z kolei było wynikiem llnych procesów okołoprojektowych (lnny przetarg prowadzony przez ZMPG oraz międzyinstytucjonalne ustalenia dot. lokalizacji i zakresu terminalu Instalacyjnego morskich farm wiatrowych

³⁴ Do dnia zakończenia kontroli, w ramach puli przewidzianej na realizację etapu XV (200 roboczogodzin) wykorzystano 134 roboczogodziny, których łączny koszt wyniósł 65,66 tys. zł netto. W ramach etapu XV została zrealizowana opinia prawno-podatkowa w sprawie wybranych zagadnień związanych z możliwością finansowania budowy falochronów zewnętrznych w Porcie Gdynia przez ZMPG w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego i objęcia akcji w podwyższonym kapitale zakładowym w zamian za aport niepieniężny w postaci obligacji skarbowych.

zawarta w trybie i na zasadach określonych w art. 4 ust. 1 PPPU³⁵. Zamawiający zgodnie z art. 7 ust. 4 tej ustawy nie przewiduje włączenia do umowy PPP zapisów dotyczących solidarnej odpowiedzialności wykonawców wspólnie ubiegających się o udzielenie zamówienia za wykonanie umowy solidarnej odpowiedzialności za wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Termin składania ofert określono na dzień 05 lutego 2021 r. (godz. 12), a wstępny harmonogram postępowania przedstawiał się następująco:

- składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu – styczeń 2021 r.;
- ocena wniosków – marzec 2021 r.;
- przeprowadzenie dialogu z potencjalnymi partnerami prywatnymi – kwiecień – listopad 2021 r.;
- opracowanie SIWZ, PFU, zaproszenie do składania ofert – styczeń 2022 r.;
- składanie ofert – maj – czerwiec – lipiec 2022 r.;
- otwarcie, ocena ofert i zawiadomienie wszystkich oferentów o wyborze najkorzystniejszej oferty – wrzesień – październik 2022 r.;
- przygotowanie i zawarcie umowy o PPP – listopad 2022 r.

Załącznikami w ww. Postępowaniu były m.in.: Opis potrzeb i wymagań podmiotu publicznego w projekcie realizowanym w formule partnerstwa publiczno – prywatnego” jak również szereg załączników w tym wzory oświadczeń, kryteria selekcji, warunki udziału.

W dniu 05 lutego 2021 r. sporządzono protokół z otwarcia wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, w którym stwierdzono m.in.: że wpłynęły cztery wnioski, wszystkie złożone przed upływem wyznaczonego terminu.

(akta kontroli str. 466-712, 1206-1210, 1213-1248)

W dniu 26 marca 2021 r. ZMPGA wezwał Wykonawcę do realizacji Etapu V pn. „Ocena wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu”. W dniu 21 maja 2021 r. sporządzono informację o wynikach oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu, którą skierowano do wszystkich wykonawców. W informacji stwierdzono m.in., że wszyscy wykonawcy spełniają warunki udziału w postępowaniu oraz nie zachodzą wobec nich podstawy do wykluczenia. Ponadto wskazano, że zgodnie z art. 24 ust. 11 ustawy Pzp, w związku z art. 60d ust. 1 ustawy Pzp wykonawca w terminie trzech dni od dnia przekazania w/w informacji jest zobowiązany przekazać zamawiającemu oświadczenie o przynależności lub braku przynależności do tej samej grupy kapitałowej. W ustawowym terminie, wszyscy wykonawcy przekazali Zamawiającemu ww. oświadczenie.

(akta kontroli str. 713 – 900, 1206-1210, 1213-1248)

W dniu 26 marca 2021 r. ZMPGA wezwał Wykonawcę do realizacji Etapu VIII pn. „Przygotowanie i przeprowadzenie dialogu konkurencyjnego z partnerami prywatnymi oraz przygotowania zaproszenia do składania ofert”. W dniu 21 maja 2021 r. Wykonawca przedstawił zamawiającemu projekty:

- zaproszenia do dialogu,
- harmonogram dialogu,
- opis potrzeb i wymagań,
- regulamin dialogu,

³⁵ W wersji obowiązującej od 19 września 2018 r. wprowadzonej ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1693)

- zagadnienia do dyskusji podczas I tury Dialogu.

W tym samym dniu tj. 21 maja 2021 r. przesłano do wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu, zaproszenia do dialogu wraz z w/w dokumentami.

Spotkania w zakresie I tury Dialogu przeprowadzono w okresie od 08 czerwca 2021 r. do 11 czerwca 2021 r.

Celem I tury Dialogu było poznanie stanowiska potencjalnego Partnera Prywatnego w przedmiocie podstawowych zagadnień związanych z projektem m.in.: zakres, cel, główne ryzyka oraz kwestia terminalu instalacyjnego MFW.

(akta kontroli str. 901 – 982, 1206-1210, 1213-1248)

W uzupełnieniu I tury Dialogu Konsorcjum DT przeprowadziło w dniach 23 lipca 2021r. do 29 lipca 2021 r. dodatkowe rozmowy z wykonawcami. Przedmiotem rozmów było zebranie opinii uczestników dialogu na temat możliwych rozwiązań służących rozwiązaniu problemów wynikających z jednoczesnego prowadzenia postępowania na wybór dzierżawcy terenów po Bałtyckim Terminalu Kontenerowym w Gdyni (dalej: „BCT”) oraz na wybór partnera prywatnego do operowania Portem Zewnętrznym.

W dniu 30 lipca 2021 r. Konsorcjum przekazało ZMPGA rekomendacje w których wskazało, że postępowanie na wybór dzierżawcy terenów po BCT będzie miało bezpośredni wpływ na pozyskanie partnera prywatnego i realizację projektu budowy Portu Zewnętrznego.

(akta kontroli str.983 – 992, 1206-1210, 1213-1248)

Kolejne rozmowy z potencjalnymi partnerami prywatnymi przeprowadzono w dniach od 17 sierpnia 2021 r. do 30 sierpnia 2021 r. przedmiotem rozmów było zebranie opinii uczestników na temat:

- wpływu jednoczesnego prowadzenia postępowania na wybór dzierżawcy terenów po BCT oraz na wybór partnera prywatnego do operowania Portem zewnętrznym;
- zbadania zainteresowania partnerów prywatnych wzięciem udziału w II rundzie dialogu konkurencyjnego.

W dniu 2 września 2021 r. Konsorcjum przekazało ZMPGA wnioski z przeprowadzonych rozmów wskazując ponownie, że uczestnicy postępowania na wybór partnera prywatnego dostrzegają znaczące ryzyko związane z uruchomieniem postępowania na wybór dzierżawcy terenów po BCT z zachowaniem funkcji przeładunku kontenerów, co może oznaczać istotne opóźnienia lub niepowodzenie projektu. Ponadto Konsorcjum wskazało, że trzech partnerów prywatnych wyraziło zainteresowanie udziałem w dialogu konkurencyjnym. Mając na uwadze powyższe, Konsorcjum zarekomendowało kontynuację postępowania na wybór partnera prywatnego i przystąpienie do II tury Dialogu, zwracając jednocześnie uwagę, że rezygnacja z postępowania któregośkolwiek z uczestników dialogu doprowadzi do ograniczenia konkurencyjności postępowania a może wręcz zaważyć na jego powodzeniu.

(akta kontroli str. 993 – 995, 1206-1210, 1213-1248)

W wyniku tego, że odbyła się tylko jedna tura Dialogu przygotowanie pozostałych dokumentów³⁶ dotyczących Etapu VIII była na wstępnym etapie i będzie realizowany w miarę rozmów z uczestnikami postępowania.

³⁶ Wstępny projekt dokumentu zawierającego standardy utrzymania/zarządzania/świadczania usług/zwrotu Infrastruktury Publicznej;Mechanizm wynagradzania, Program Funkcjonalno - Użytkowy

W dniu 28 lutego 2022 r. przesłano do wykonawców zaproszenie do udziału w II turze Dialogu. II tura Dialogu została zaplanowana na okres od 05 kwietnia 2022 r. do 08 kwietnia 2022 r.

Dotychczasowe działania ZMPG w ramach tego Dialogu były zgodne z Pzp.

(akta kontroli str.996-1016, 1017-1118, 1206-1210, 1213-1248)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia 25 marca 2022 r. nie aktualizowano modelu finansowego przygotowanego w ramach Etapu I, podczas gdy zgodnie z pkt 2.9.1 lit. j SOPZ (etap VIII) aktualizację należało wykonać w miarę potrzeb jednak nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, dla obu scenariuszy t.j. modelu tradycyjnego i modelu PPP. Protokół ostatecznego odbioru wykonanego Etapu I podpisano 30 czerwca 2020 r.

Prezes Zarządu wyjaśnił, że ilość czynników zmiennych była zbyt duża, aby rzetelnie przeprowadzić aktualizację Modelu, ze względu na brak danych wejściowych opartych o potwierdzony stan formalny i prawny. Aktualizacja modeli finansowych jest przeprowadzana w wyniku zmian, które umożliwiają przyjęcie zweryfikowanych założeń opartych na rzetelnych przesłankach. Z punktu widzenia zasadności i efektywności analiz PPP dobrą praktyką jest ograniczenie liczby weryfikacji modelu do zakresu zdefiniowanego celami projektu PPP, które nie powinny być zmieniane w sposób arbitralny.

Choć nie zostało to ujęte w SOPZ, uzasadnionym jest aktualizacja modelu finansowego przed rundą finansową dialogu, lecz dopiero po rundzie technicznej, w trakcie której określone będą parametry techniczne inwestycji, a zatem to, co najistotniej oddziałuje na Model w zakresie nakładów inwestycyjnych, jak również kosztów operacyjnych. W związku z tym, ZMPG zaplanował zlecenie Wykonawcy aktualizację Modelu przed przystąpieniem do rundy finansowej dialogu, to znaczy w momencie, kiedy obie strony Umowy poznają dane wejściowe do aktualizacji Modelu.

Zdaniem NIK powyższa argumentacja nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla braku realizacji obowiązujących postanowień SOPZ, a jak wskazał Prezes Zarządu inne terminy nie zostały w nim ujęte.

(akta kontroli str. 1177-1178, 1136-1166, 1206-1210, 1213-1248)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wniosek Aktualizowanie modelu finansowego zgodnie z obowiązującymi postanowieniami SOPZ.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. 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.

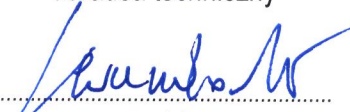
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, 04 kwietnia 2022 r.

Kontrolerzy
Piotr Lewandowski
doradca techniczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
Dyrektor

2 up.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
podpis

Barbara Kowalska
Główny specjalista k.p.


.....
podpis



Gdańsk, dnia 31.03.2022 r.

LGD.411.003.01.2021

UPOWAŻNIENIE

Upoważniam Panią Teresę Sawicką – wicedyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku do podpisania wystąpienia po kontroli S/21/003 –*Prawidłowość realizacji fazy przygotowawczej projektu "Budowa Portu Zewnętrznego w Porcie Gdynia"*, przeprowadzonej w ZARZĄD MORSKIEGO PORTU GDYNIA S.A. W GDYNI.

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Tomasz Staboszowski

