



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN – 4114-004-01/2014

I/14/006

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 62/2014
Kolegium Najwyższej Izbie Kontroli
z dnia 10 grudnia 2014 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/006 – Działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w odniesieniu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Marek Maj, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91336 z dnia 29 września 2014 r. (akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2/4.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju od 22 września 2014 r. Poprzednio, w okresie od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r. funkcję tę sprawowała Elżbieta Bieńkowska, a w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Sławomir Nowak (jako Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej). (akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej¹ nie zrealizowali części zadań ujętych w przyjętej przez Radę Ministrów w 2007 r. „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.”² oraz nie podjęli wystarczających działań w zakresie przygotowania i dokonania zmian regulacji prawnych mających wpływ na perspektywy rozwoju portów. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia działania ministrów na rzecz rozwoju infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w objętym kontrolą okresie 2012-2014 (do dnia zakończenia kontroli)³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Jako niewystarczające NIK uznaje działania kolejnych ministrów zmierzające do takiego doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁴, które pozwoliłoby spółce zarządzającej portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nadal korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości portowych oddanych do użytkowania podmiotom eksploatacyjnym. Prezydenci miast, na terenie których leżą porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ustalając podatek od nieruchomości stanowiących infrastrukturę portową, opierają się na definicji infrastruktury portowej zawartej w ww. ustawie i naliczają ten podatek od budowni infrastruktury portowej, które spółki zarządzające portami wynajęły bądź wydzierżawiły podmiotom eksploatacyjnym.

Jako niewystarczające NIK uznaje również działania kolejnych ministrów, które pozwoliłyby wszystkim spółkom zarządzającym portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, na ponoszenie opłat za wieczyste użytkowanie gruntów według jednakowej stawki obowiązującej dla terenów przeznaczonych do celów obronności państwa. Wymaga doprecyzowania, które nieruchomości

¹ Dalej: ministrowie.

² Przyjętej uchwałą Rady Ministrów Nr 292/2007 z 13 listopada 2007 r., dalej zwanej Strategią.

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

⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179.

wykorzystywane przez porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, są niezbędne do celów obronności i bezpieczeństwa państwa. Prezydenci miast na terenie których leżą porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, działając w imieniu Skarbu Państwa, naliczają portom opłaty roczne za wieczyste użytkowanie terenów portowych według różnych stawek: 3% w przypadku Szczecina i Świnoujścia oraz niższą stawkę 0,3% w przypadku Gdańska i Gdyni (stawka 0,3% ma zastosowanie do nieruchomości oddanych na cele obronności i bezpieczeństwa państwa).

Pozytywnie oceniono działania kolejnych ministrów na rzecz rozwoju infrastruktury portowej oraz realizację większości zadań wskazanych w Strategii, w tym:

- zorganizowanie systematycznego uzyskiwania informacji o stanie ogólnodostępnej infrastruktury portowej i potrzebach jej rozwoju;
- wprowadzanie do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko wielu projektów dotyczących poprawy stanu infrastruktury portowej;
- dostosowanie regulacji prawnych dotyczących portów morskich do wspólnotowego prawa konkurencji w zakresie korzystania ze środków publicznych oraz konieczności zapewnienia równych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze portu,
- zapewnienie wsparcia finansowego z budżetu państwa modernizacji i utrzymania dróg prowadzących do głównych portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie, Świnoujściu i Policach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie rozwoju infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Opis stanu
faktycznego

W kolejnych regulaminach organizacyjnych⁵ Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju⁶ za wykonywanie zadań w zakresie gospodarki morskiej oraz żeglugi śródlądowej odpowiadał Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi⁷. Do jego zadań należało w szczególności prowadzenie spraw:

- polityki morskiej oraz rozwoju żeglugi morskiej, śródlądowej i portów;
- transportu morskiego i śródlądowego, bezpieczeństwa, ochrony środowiska, poprawy warunków żeglugi morskiej oraz śródlądowej, oraz szkolenia i kwalifikacji morskich i w żegludze śródlądowej,
- zagospodarowania przestrzennego i infrastruktury obszarów morskich przez wdrażanie i monitorowanie zadań utrzymaniowo-inwestycyjnych.

Ponadto wszystkie komórki organizacyjne Ministerstwa zostały zobowiązane w zakresie swojej właściwości m.in. do:

- dokonywania ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych działań, a także przygotowywania propozycji rozwiązań systemowych, w tym legislacyjnych,
- opracowania i opiniowania projektów dokumentów rządowych, w tym aktów prawnych.

⁵ Dz.Urz. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2011 r. poz. 1, Dz.Urz. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2013 r. poz. 5, Dz.Urz. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 2013 r. poz. 71, Dz.Urz. Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2014 r. poz. 3.

⁶ Wcześniej, do 27 listopada 2013 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Używane w dalszej części wystąpienia określenie Ministerstwo odnosi się zarówno do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, jak i wcześniejszego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁷ Dalej: DTM.

W okresie objętym kontrolą urzędnicy Ministerstwa pozyskiwali wiedzę o stanie ogólnodostępnej infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, potrzebach dotyczących jej rozwoju i problemach spółek zarządzających tymi portami poprzez uczestnictwo przedstawicieli Ministerstwa w spotkaniach z reprezentantami terenowej administracji morskiej, podmiotów zarządzających portami, jednostek samorządu terytorialnego, wojewódzkiej administracji rządowej, rad interesantów portów oraz ekspertami branżowymi. Co najmniej raz na kwartał odbywały się też spotkania z prezesami spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W ramach współpracy międzyresortowej, odbywano spotkania z przedstawicielami Ministra Skarbu Państwa, odpowiedzialnego za nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi tymi portami. Przedstawiciele Ministerstwa prowadzili również robocze wizyty w spółkach zarządzających portami morskimi, podczas których omawiane były kwestie rozwoju tych portów. Zarządy spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej corocznie przedstawiały kolejnym ministrom pisemne informacje o prowadzonych na terenie tych portów działaniach w ramach realizacji polityki morskiej państwa.

Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, któremu przewodniczy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, wypełniając dyspozycje zarządzenia Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej⁸, przygotowywał i przedstawiał Radzie Ministrów roczne raporty z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 4, 7-8)

W Ministerstwie przyjęto zasadę, że do dokonania zmian składników infrastruktury portowej, potrzebny jest wniosek podmiotu zarządzającego danym portem. Wniosek ten rozpatrywany jest przez DTM, który w przypadku pozytywnego jego rozpatrzenia przygotowuje nowelizację rozporządzenia w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej.

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach stwierdziła m.in., że DTM nie ma informacji o tym, by aktualnie któreś z obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład ogólnodostępnej infrastruktury portowej wyszczególnionej w rozporządzeniu nie były dostępne.

(akta kontroli str. 16)

Działając na rzecz poprawy stanu ogólnodostępnej infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, kolejni ministrowie wprowadzili do realizowanego obecnie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) na lata 2007-2013 11 projektów dotyczących budowy, przebudowy i rozbudowy infrastruktury portowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

(akta kontroli str. 22-23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

⁸ M.P. z 2013 r. poz. 902.

2. Działania podjęte w celu realizacji zadań określonych w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.”

Opis stanu
faktycznego

Do ujętych w Strategii, działań koniecznych do osiągnięcia jej celu, których realizacja należała do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, należały następujące działania:

a) Wprowadzenie do porządku prawnego:

- zapisów o obligatoryjnym współdziałaniu gmin z podmiotami zarządzającymi portami przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w granicach portów morskich (zgodnie z założeniami ZZOP);
- obowiązku uzyskiwania przez inwestorów wiążących opinii od podmiotów zarządzających portami przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla inwestycji zlokalizowanych w granicach portów (zgodnie z założeniami ZZOP);
- obowiązku zasięgania opinii podmiotów zarządzających portamiorskimi w toku procedur dotyczących podziału nieruchomości oraz scalania i ponownego podziału nieruchomości w odniesieniu do obszarów objętych granicami administracyjnymi portów morskich (zgodnie z założeniami ZZOP);

W dniu 5 sierpnia 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich⁹. Rozporządzenie umożliwia sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów morskich RP. Reguluje ono zarówno zawartość merytoryczną, jak i formę planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Zgodnie z treścią rozporządzenia sporządzane plany będą m.in. uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju określone w dokumencie pn.: „Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030” (KPZK 2030), dotyczące ładu przestrzennego Polski i obejmującego zakresem swych ustaleń również obszary morskie. Plany zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich będą uwzględniały także cele, zasady i kierunki polityki przestrzennej województw określone w planach zagospodarowania przestrzennego poszczególnych województw oraz inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym zawarte w programach rządowych, o ile dotyczą obszarów morskich objętych planem.

- definicji pojęcia „ogólnodostępności” odnoszącego się do infrastruktury portowej w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich;

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM wyjaśniła: „W czasie prac nad tą definicją mieliśmy problem z jednoznacznym zdefiniowaniem „ogólnodostępności” i biorąc pod uwagę, że ta kwestia nie stanowi problemu, zawiesiliśmy prace nad tą definicją”.

- zmian dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydro-techniczne w zakresie niezbędnej rezerwy wody pod stępką statku;

W Ministerstwie trwają aktualnie prace nad projektem rozporządzenia w tej sprawie.

b) Dostosowanie regulacji prawnych dotyczących portów morskich do wspólnotowego prawa konkurencji w zakresie korzystania ze środków publicznych oraz konieczności zapewnienia równych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze portu.

⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1051.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013¹⁰ umożliwiło uzyskanie dofinansowania ze środków UE przez terminale kontenerowe i centra logistyczne.

- c) *Wsparcie finansowe z budżetu państwa modernizacji i utrzymania dróg prowadzących do głównych portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie, Świnoujściu i Policach.*

Umieszczenie na Liście projektów indywidualnych POLiŚ 2007-2013 projektów dotyczących dostępu od strony lądu do portów umożliwiło uzyskanie współfinansowania ze środków UE. Projekty w zakresie dostępu do portów od strony lądu zostały również umieszczone na Liście projektów morskich w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030).

- d) *usprawnienie zarządzania portamiorskimi poprzez przekazanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej kompetencji administracyjnych i nadzorczych w odniesieniu do portów morskich.*

Do czasu zakończenia kontroli NIK nie podjęto inicjatywy w celu realizacji tego zadania.

- e) *przygotowanie projektu zmian organizacyjno-legislacyjnych w zakresie funkcjonowania kapitanatów i bosmanatów w portach.*

Zmiany legislacyjne objęły opracowanie i wydanie¹¹ w latach 2013 i 2014 przez każdego z Dyrektorów Urzędów Morskich (tj. w Szczecinie, w Słupsku i w Gdyni) nowych przepisów portowych, które regulują sprawy w zakresie bezpieczeństwa ruchu statków, korzystania z usług portowych mających znaczenie dla bezpieczeństwa morskiego, ochrony środowiska i utrzymania porządku na obszarze morskich portów leżących w obszarze właściwości terytorialnej dyrektorów urzędów morskich. Ponadto Minister Infrastruktury w dniu 21 marca 2011 r. nadał nowe statuty wszystkim trzem Urzędom Morskim, na podstawie których dyrektorzy tych urzędów wydali regulaminy organizacyjne określające szczegółowy zakres działania komórek organizacyjnych urzędu, w tym także kapitanatów i bosmanatów portów.

- f) *inicjowanie cyklicznych (kwartalnych) spotkań przedstawicieli: administracji morskiej, podmiotów zarządzających portami, jednostek samorządu terytorialnego, wojewódzkiej administracji rządowej, Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej, rad interesantów portów oraz ekspertów branżowych (jako zespołu powołanego przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej). Celem tych spotkań będzie omawianie spraw bieżących związanych z funkcjonowaniem portów morskich.*

W 2008 r. został powołany Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, który jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów¹² (zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej). Zespół został powołany z inicjatywy Ministra Infrastruktury (ministra właściwego ds. gospodarki morskiej), a jego członkami są przedstawiciele resortów w randze Sekretarza lub Podsekretarza Stanu. Zespół

¹⁰ Dz.U. Nr 150 poz. 1212.

¹¹ W Dziennikach Urzędowych Województwa Zachodniopomorskiego i Pomorskiego.

¹² Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2013 r. poz. 902).

na poziomie międzyresortowym koordynuje wszystkie sprawy polskiej polityki morskiej oraz realizuje najważniejsze wytyczne Zintegrowanej Polityki Morskiej UE. Do jego zadań należy również monitorowanie realizacji polskiej polityki morskiej, opracowywanie rocznych raportów z realizacji polityki morskiej państwa, przygotowywanie i opiniowanie projektów stanowisk Rady Ministrów oraz innych dokumentów na potrzeby Rady Ministrów, a także instytucji UE.

- g) *coroczne umieszczanie w budżecie państwa, część 21 gospodarka morska w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej niezbędnych środków finansowych na wykup nieruchomości portowych.*

Do czasu kontroli NIK zadanie nie było realizowane.

- h) *precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności za utrzymanie poszczególnych elementów infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów.*

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM wyjaśniła m.in.: „Po ponownym przeanalizowaniu dotychczasowych zakresów odpowiedzialności w tym zakresie DTM i konsultacjach z Dyrektorami urzędów morskich i podmiotami zarządzającymi portami doszliśmy do wspólnego wniosku, że dodatkowe regulacje nie są potrzebne”.

- i) *Opracowanie zasad wspierania połączeń intermodalnych portów morskich.*

W ramach POLiŚ (2007-2013) zaprojektowano działanie 7.4 Rozwój transportu intermodalnego, dzięki któremu operatorzy terminali kontenerowych w portach morskich oraz operatorzy logistyczni mają możliwość współfinansowania ze środków UE projektów w zakresie budowy infrastruktury i suprastruktury centrów logistycznych oraz zakupu taboru. W ramach nowej perspektywy finansowej (2014-2020) również przewidywane jest takie wsparcie dla rozwoju transportu intermodalnego.

- j) *Wprowadzenie ułatwień administracyjnych i celnych dla operatorów żeglugi morskiej korzystających z polskich portów poprzez wdrożenie koncepcji „one-stop-shop” i „single window”. Wspomaganie przygotowania programu rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu, w tym połączeń typu „autostrady morskie”.*

W dniu 22 czerwca 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie formularza ewidencyjnego oraz formularzy sprawozdawczych dla statków morskich¹³. Rozporządzenie przewiduje przekazywanie formalności sprawozdawczych związanych z wejściem i wyjściem statku z portu drogą elektroniczną, za pośrednictwem systemu PHICS, co ma pozytywnie wpływać na usprawnienie i przyspieszenie obiegu informacji między podmiotami zaangażowanymi w odprawę statków w portach polskich.

Ministerstwo wspomaga też żeglugę bliskiego zasięgu. W 2009 r. został złożony do konkursu TEN-T projekt autostrady morskiej Gdynia-Karlskrona. Projekt był poparty przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury. Projekt zakończono w 2013 r.

Projekt autostrady morskiej Świnoujście-Trelleborg, mający na celu udoskonalenie zrównoważonego morskiego połączenia Świnoujście-Trelleborg jako morskiej podstawy dla koncentracji oraz integracji przepływów ładunkowych w korytarzach transportowych pomiędzy Skandynawią a Europą kontynentalną w oparciu o polepszoną współpracę oraz konkurencyjność łańcucha transportowego, został poparty przez Ministerstwo wraz ze szwedzkim ministerstwem

¹³ Dz.U. z 2012 r. poz. 761.

odpowiedzialnym za sprawy transportu i złożony do Agencji TEN-T w marcu 2014 r. Wniosek otrzymał pozytywną decyzję Komisji Europejskiej odnośnie przyznania pomocy finansowej dla inwestycji oraz działań realizowanych w ramach projektu.

- k) *Prowadzenie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej polityki mającej na celu zwiększenie środków z budżetu UE przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji w portach morskich w przyszłym okresie programowania.*

Na projekty morskie w ramach POIiŚ 2007-2013 przeznaczono ponad 1 mld euro, w tym ponad 690 mln euro ze środków unijnych. Na liście POIiŚ znalazły się 34 projekty morskie, obejmujące m.in. budowę i przebudowę infrastruktury portowej oraz infrastruktury dostępu do portów od strony morza i lądu oraz projekty prac przygotowawczych dla nowej perspektywy finansowej (2014-2020). Beneficjentami tych projektów są zarówno zarządy portów, jak i urzędy morskie oraz gminy miast portowych. W porównaniu ze środkami UE uzyskanymi na inwestycje morskie w ramach SPOT (2004-2006) jest to blisko 7-krotny wzrost. W nowej perspektywie finansowej (2014-2020) wielkość alokacji na to działanie nie została jeszcze określona.

- l) *Prowadzenie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej polityki mającej na celu włączenie Odrzańskiego (Środkowoeuropejskiego) Korytarza Transportowego (Central European Transport Corridor – CETC) do transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).*

W wyniku przeglądu wspólnotowych Wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) Komisja Europejska, pomimo zgłaszanych przez resort oraz zainteresowane regiony postulatów, wykreśliła projekt ustanowienia korytarza CETC z listy projektów TEN-T. Porty w Szczecinie i Swinoujściu zostały włączone do sieci TEN-T, jako odgałęzienie korytarza Bałtyk-Adriatyk.

(akta kontroli str. 5, 9-15, 16-17, 19-20)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Kolejni ministrowie nie podjęli inicjatywy w celu realizacji zadania dotyczącego przekazania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej kompetencji administracyjnych i nadzorczych w odniesieniu do portów morskich. Zadanie miało usprawnić zarządzanie portamiorskimi i zostało przez Radę Ministrów ujęte w Strategii jako konieczne dla osiągnięcia jej celu.

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła m.in.: „Realizacja tego zadania należała do ministra właściwego do spraw skarbu państwa i do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury nie podjęło działań w tym kierunku, gdyż doszło do wniosku, że przejęcie dotychczasowych kompetencji Ministra Skarbu w spółkach zarządzających portami stanowiłoby wyłom w systemie sprawowania nadzoru właścicielskiego”.

(akta kontroli str. 16-17)

2. Kolejni ministrowie nie podejmowali skutecznych inicjatyw w celu realizacji zadania polegającego na corocznym umieszczaniu w budżecie państwa (w części 21 – gospodarka morska) w dyspozycji ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej niezbędnych środków finansowych na wykup nieruchomości portowych.

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM w swoich wyjaśnieniach stwierdziła m.in.: „W okresie obowiązywania Strategii podjęto próbę realizacji

tego działania. Przeprowadzono konsultacje z Departamentem Budżetu dotyczące możliwości ustanowienia programu wieloletniego przeznaczanego na wykup nieruchomości portowych. Jednak z uwagi na przepisy ograniczających tworzenie nowych programów wieloletnich, zaniechano realizacji działania. W kolejnych latach zła sytuacja finansów publicznych nie sprzyjała wydatkowaniu środków budżetowych na ten cel”.

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie usprawiedliwiają braku realizacji tego zadania, gdyż jego realizacja nie wymagała ustanowienia programu wieloletniego.

(akta kontroli str. 20)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. Przygotowanie i dokonanie zmian regulacji prawnych niezbędnych w celu rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Opis stanu faktycznego

Pismem z dnia 22 marca 2013 r. Minister Skarbu Państwa przedstawił ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej¹⁴ swoje stanowisko w sprawie konieczności podjęcia zmian legislacyjnych w zakresie doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich. W piśmie tym Minister Skarbu Państwa wskazał, że prezydenci miast, na terenie których leżą porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, ustalając podatek od nieruchomości stanowiących infrastrukturę portową opierają się na definicji infrastruktury portowej zawartej w ww. ustawie i naliczają ten podatek od budowli infrastruktury portowej, które spółki zarządzające portami wynajęły/wydzierżawiły podmiotom eksploatacyjnym. Wskazano przy tym, że rozbieżności interpretacyjne organów podatkowych w powyższym zakresie nie gwarantują stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczają zainteresowanie przedsiębiorców w morskich portach polskich i tym samym wpływają w negatywny sposób na perspektywy rozwojowe portów. Minister Skarbu Państwa przedstawił również propozycję nowego brzmienia definicji infrastruktury portowej.

W odpowiedzi z dnia 16 kwietnia 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej stwierdził, że obawia się, że przyjęcie nowego brzmienia definicji infrastruktury portowej wymaga analizy, czy nie będzie ona powodować konieczności ponownej notyfikacji Komisji Europejskiej jako nowego środka pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 25-26, 27-28)

W wyjaśnieniu w sprawie działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej podjętych w celu dokonania zmian legislacyjnych, które w przypadku obiektów infrastruktury portowej oddanej do użytkowania podmiotom eksploatacyjnym, pozwoliłyby spółce zarządzającej portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej korzystać nadal ze zwolnienia z podatku od tych nieruchomości, Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM z upoważnienia Doroty Pyć Podsekretarza Stanu stwierdziła: „*Infrastruktura portowa podlega zwolnieniu od opodatkowania na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 oraz 2a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613), które zwalniają z opodatkowania budowlę infrastruktury portowej, budowlę infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich oraz zajęte pod nie grunty,*

¹⁴ Wówczas Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

oraz grunty, które znajdują się w posiadaniu podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, pozyskane na potrzeby rozwoju portu lub przystani morskiej zajęte na działalność określoną w statucie tego podmiotu, położone w granicach portów i przystani morskich.

W opinii MliR zmiany legislacyjne w tym zakresie nie są konieczne. Stanowisko MliR zostało potwierdzone w korzystnym dla portów wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2013 r. (II FSK 678/13), w którym wskazano, że świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach i przystaniach morskich należy rozumieć jako administrowanie, koordynowanie i kontrolę w zakresie korzystania z infrastruktury portowej w sposób zapewniający swobodny dostęp do wszystkich akwenów oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących zgodnie z art. 2 pkt 4 przywołanej ustawy w skład tej infrastruktury”.

(akta kontroli str. 6, 15, 17)

Prezydent Szczecina i Prezydent Świnoujścia działając w imieniu Skarbu Państwa naliczają Zarządowi Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. opłaty roczne za wieczyste użytkowanie terenów portowych według stawki 3%, a prezydenci Gdańska i Gdyni, również działając w imieniu Skarbu Państwa, odpowiednio Zarządowi Morskiego Portu Gdańsk S.A. i Morskiego Portu Gdynia S.A. według stawki 0,3%, która ma zastosowanie do nieruchomości oddanych na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

(akta kontroli str. 24)

W wyjaśnieniu w sprawie podjętych przez ministra do spraw gospodarki morskiej działań w zakresie zmian legislacyjnych, które w przypadku gruntów portowych, pozwoliłyby wszystkim spółkom zarządzającym portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na ponoszenie za te grunty opłat za wieczyste użytkowanie według jednakowej stawki obowiązującej dla terenów przeznaczonych do celów obronności kraju, Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM z upoważnienia Doroty Pyć Podsekretarza Stanu stwierdziła: „*W opinii MliR obowiązujący stan prawny pozwala na zastosowanie stawki opłaty rocznej 0,3%. Stawka taka stosowana jest w portach w Gdyni i Gdańsku. W dniu 24 lipca 2013 r. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 207, poz. 2107, z późn. zm.), mająca na celu uściślenie tej kwestii poprzez wprowadzenie przepisu umożliwiającego zastosowanie stawki opłaty rocznej (0,3%) w odniesieniu do nieruchomości „wykorzystywanych na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w części służącej wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez podmioty zarządzające, o których mowa w przepisach o portach i przystaniach morskich. Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości, również w tej sprawie toczy się obecnie, przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Szczecinie, postępowanie administracyjne. Ewentualne dalsze działania MliR uzależnione będą od wyników tego postępowania”.*

(akta kontroli str. 6, 15, 17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Kolejni ministrowie nie podjęli wystarczających działań w celu dokonania zmian legislacyjnych i doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w sytuacji, gdy organy podatkowe naliczały stale (za kolejne lata) spółkom zarządzającym portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej podatek od nieruchomości od budowy infrastruktury portowej i zajętych pod nie gruntów, co

powodowało ponoszenie przez te spółki kosztów postępowań egzekucyjnych oraz kosztów sądowych i zastępstwa procesowego, a także zamrażanie wielomilionowych kwot zapłaconych przez spółki w ramach wykonania decyzji ustalających te podatki wraz z odsetkami.

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM w swoich wyjaśnieniach stwierdziła, że DTM nie zaproponował zmian, biorąc pod uwagę wyrok NSA z 12 lipca 2013 r. oraz kolejny z lipca 2014 r., w którym Sąd odmówił po raz kolejny podjęcia uchwały, wskazując, że w orzecznictwie NSA i WSA zdarzają się jedynie incydentalne wyroki sprzeczne z ukształtowaną linią orzecniczą.

(akta kontroli str. 17, 25)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Zastępcy Dyrektora DTM, ponieważ organy podatkowe od kilku lat stale naliczają podatek od nieruchomości od budowli infrastruktury portowej. Doprecyzowanie definicji infrastruktury portowej byłoby celowe ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitej interpretacji przez organy podatkowe przepisów w zakresie ulgi podatkowej określonej dla infrastruktury portowej. Wprowadzenie wskazanych zmian legislacyjnych pozwoliłoby uniknąć rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniu odwoławczym i skargowym.

2. Jako niewystarczające NIK uznaje działania kolejnych ministrów w celu doprecyzowania w obowiązujących przepisach, które nieruchomości wykorzystywane na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, są niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. W dokonanej 24 lipca 2013 r. nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w § 1 ust. 1 pkt ga za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje się nieruchomości wykorzystywane na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w części służącej wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez podmioty zarządzające, o których mowa w przepisach o portach i przystaniach morskich. Taka konstrukcja zdania wskazuje, że jednak nie wszystkie, lecz tylko część nieruchomości portowych służy wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.

Monika Niemiec-Butryn Zastępca Dyrektora DTM w swoich wyjaśnieniach stwierdziła: „Zdaniem DTM port w całości przeznaczony jest na cele obronności, co wynika z innych aktów prawnych. Jest szereg aktów normatywnych, które wskazują, że porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w całości służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (...).

Przepisy zawarte w powyższych aktach prawnych nakładają na te konkretne podmioty zadania o charakterze nie jednorazowym. Porty, w trybie ciągłym, są zobligowane do pozostawania w gotowości obronnej. Sytuacja taka generuje oczywiste koszty, które z tego tytułu ponoszą spółki.

Obok znowelizowanego w 2013 roku rozporządzenia RM, powyższe przepisy są tymi, którymi właściwy organ może posiłkować się rozstrzygając czy dane nieruchomości mogą być kwalifikowane do zastosowania stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w wysokości 0,3% ceny nieruchomości”.

(akta kontroli str. 17-18, 20-21)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu doprecyzowania definicji infrastruktury portowej.
2. Podjęcie działań w celu precyzyjnego i jednoznacznego określenia, które nieruchomości portowe służą celom obronności i bezpieczeństwa państwa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego o sposobie 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, dnia 21 października 2014 r.

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 62/2014
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 10 grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury

Dyrektor
/-/ Tomasz Emiljan

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.