



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN. 411.001.03.2020

Pan
Wiesław Piotrkowski
Dyrektor
Urząd Morski w Gdyni
ul. B. Chrzanowskiego 10
81-338 Gdynia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.112.2020 Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 4 listopada 2020 r.

I/20/001/KIN Realizacja wybranych zadań inwestycyjnych przez urzędy morskie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. B. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrkowski, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni ¹ , od 20 lipca 2016 r. (dalej: Dyrektor)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie inwestycji do realizacji. 2. Wybór wykonawców zadań inwestycyjnych. 3. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych. 4. Wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2020 (do czasu zakończenia kontroli) oraz zdarzenia wcześniejsze, o ile miały wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Kornel Drabarek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/30/2020 z dnia 18 maja 2020 r. 2. Szymon Tyburski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/31/2020 z dnia 18 maja 2020 r. 3. Beata Magrel, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/38/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str.1-6, 397)

¹ Wcześniej stanowisko to zajmowali: Andrzej Królikowski od 1 września 2005 r. do 12 lutego 2016 r., Tadeusz Hatałski - od 12 lutego do 18 kwietnia 2016 r. i Bogdan Rojek- od 19 kwietnia do 19 lipca 2016 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli projekty inwestycyjne realizowane przez Urząd Morski w Gdyni służą poprawie infrastruktury morskiej, w tym ułatwieniu dostępu do portów morskich oraz zwiększeniu możliwości wykonywania zadań Urzędu związanych m.in. z utrzymaniem porządku prawnego na morzu. Analiza wybranych projektów wykazała niewłaściwe przygotowanie części zadań nimi objętych (brak lub uzyskiwanie z opóźnieniem wymaganych zezwoleń) i błędy na etapie nadzorowania zadań, co wpływa m.in. na powstawanie opóźnień w ich realizacji i konieczność zawierania aneksów do umów o dofinansowanie⁴.

NIK negatywnie ocenia:

- niezabezpieczenie przez Dyrektora Urzędu interesów Skarbu Państwa poprzez:
 - 1) zawarcie umowy o wartości 14 700 tys. zł na zaprojektowanie, budowę i dostarczenie dwóch szybkich jednostek dla kapitanatów portów, pomimo tego, że wykonawca nie przedstawił zabezpieczenia wykonania ww. umowy spełniającego warunki określone w SIWZ;
 - 2) zwrot całości zabezpieczenia należytego wykonania umowy na opracowanie dokumentacji projektowej przebudowy nabrzeża Szyprów w 2015 r., pomimo tego, że zgodnie umową 30% wartości zabezpieczenia powinno zostać zwrócone dopiero w 2019 r. Dyrektor nie wyegzekwował poprawienia tej dokumentacji przez wykonawcę (w tym z tytułu rękojmi), co skutkowało koniecznością zawarcia kolejnej umowy na opracowanie dokumentacji projektowej (z innym podmiotem) o wartości 121,1 tys. zł.
- udzielenie przez Dyrektora Urzędu zamówienia publicznego na usługi ochrony terenu przy wycince drzew i krzewów pod inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” po przeprowadzeniu postępowania w trybie „negocjacji bez ogłoszenia” pomimo braku przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu (na realizację tego zamówienia Urząd wydatkował 811,8 tys. zł).

Ponadto, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- dokonywania odbiorów prac pomimo tego, że prace będące przedmiotem tych odbiorów nie były ukończone i nie wyznaczono terminu na ich wykonanie;
- nieinformowania instytucji pośredniczącej o rzeczywistych problemach występujących w trakcie realizacji projektów, pomimo takiego obowiązku;
- przeprowadzenia nierzetelnej analizy ryzyk realizacji projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) Etap IIIA” na etapie opracowywania wniosku o dofinansowanie oraz na etapie aktualizowania studium wykonalności, co przyczyniło się do opóźnień w realizacji projektu;
- niewyegzekwowania wprowadzenia do dzienników budów wpisów dotyczących przejęcia obowiązków przez osoby pełniące funkcję inspektorów nadzoru autorskiego i kierownika robót elektrycznych.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez Urząd czterech z siedmiu poddanych analizie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, prawidłowe i terminowe składanie wniosków o płatność oraz prowadzenie ewidencji księgowej badanych projektów.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ogółem do kontrolowanych trzech dofinansowanych projektów zawarto (do 30 czerwca 2020 r.) cztery aneksy przedłużające ich realizację łącznie o 1431 dni, tj. o 48,6% w stosunku do planowanego pierwotnie czasu ich realizacji (2944 dni).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

W Urzędzie Morskim w Gdyni w latach 2018 – 2020 (do czasu zakończenia kontroli) realizowano dziewięć projektów inwestycyjnych dofinansowanych ze środków UE o łącznej wartości 1 401 681,3 tys. zł⁶.

Badaniem objęto trzy projekty inwestycyjne, dofinansowane ze środków UE⁷ (o łącznej wartości 993 581,3 tys. zł, tj. 70,9% wartości wszystkich realizowanych projektów) i jeden projekt finansowany ze środków budżetu państwa, tj.:

1. „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” – umowa o dofinansowanie z 29 sierpnia 2018 r.⁸;
2. „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.” – umowa o dofinansowanie z 18 czerwca 2018 r.⁹;
3. „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” – umowa o dofinansowanie z 23 grudnia 2016 r.¹⁰;
4. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”¹¹ (w zakresie zastosowania trybu „negocjacji bez ogłoszenia” przy wyłonieniu wykonawcy „usługi ochrony terenu”).

OBSZAR

1. Projekt „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku”

Opis stanu faktycznego

1.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji

Głównym celem podjęcia realizacji tego projektu było zwiększenie bezpieczeństwa statków wpływających i wypływających z Portu Gdańsk, tak, aby utrzymać obecnych i przyciągnąć nowych armatorów, firmy logistyczne i spedycyjne. Realizacja projektu (wg wniosku o dofinansowanie) spowoduje osiągnięcie celu mierzalnego, jakim jest wybudowanie lub zmodernizowanie czterech morskich budowli hydrotechnicznych o łącznej długości 3957 mb. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia „Falochrony osłonowe w porcie Północnym w Gdańsku” Dyrektor Urzędu uzyskał 5 września 2016 r.¹², pozwolenie na przebudowę wraz z pracami rozbiórkowymi falochronu północnego wyspowego w porcie Północnym w Gdańsku na terenie działki nr 1/1 obręb 144 Gdańsk uzyskano 15 listopada 2016 r.¹³, a pozwolenie na remont istniejącego falochronu wyspowego, budowę „platformy ptasiej”, budowę nowego odcinka falochronu wyspowego oraz budowę falochronu osłonowego południowo-wschodniego w porcie Północnym w Gdańsku – 2 sierpnia 2017 r.¹⁴

(akta kontroli str. 1219-1320)

W umowie o dofinansowanie całkowity koszt realizacji projektu określono na 719 mln zł (wartość dofinansowania ustalono na kwotę 718 334,2 tys. zł¹⁵), a realizację rzeczową zaplanowano do 31 maja 2021 r. W dniu 15 maja 2019 r. zawarto aneks do ww. umowy,

⁵ 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.

⁶ Wartość na podstawie umów o dofinansowanie (z aneksami) obowiązujących wg stanu na 22 maja 2020 r.

⁷ W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020 (dalej: POIiŚ)

⁸ Umowa nr POIS.03.02.00-00-0010/17-00 zawarta pomiędzy Instytucją Pośredniczącą: Centrum Unijnych Projektów Transportowych z siedzibą w Warszawie, a Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni z siedzibą w Gdyni (Beneficjent).

⁹ Nr POIS.03.02.00-00-0014/17-00.

¹⁰ nr POIS.03.02.00-00-0002/16-00.

¹¹ Program ustanowiony uchwałą Nr 57/2016 Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

¹² Decyzja znak: RDOŚ-gd-4211.30.2014.KSZ.18. W decyzji z dnia 28 stycznia 2016 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uznał, że brak jest potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia pn.: „Modernizacja Falochronu Północnego Wyspowego w Porcie Północnym w Gdańsku”.

¹³ Decyzja Wojewody Pomorskiego nr: WI-II.7840.1.237.268.2016.KK.

¹⁴ Decyzja Wojewody Pomorskiego nr 187/2017/DO.

¹⁵ Z tego 85% dofinansowania z UE i 15% dofinansowania ze środków krajowych.

zwiększając planowany całkowity koszt realizacji projektu do 795 012,3 tys. zł (wartość dofinansowania¹⁶ ustalono na kwotę 794 334,2 tys. zł), a realizację rzeczową projektu wydłużono do 31 sierpnia 2022 r. Powodem zawarcia aneksu do umowy o dofinansowanie było m.in. długotrwałe postępowanie przetargowe na remont oraz wydłużenie istniejącego falochronu wyspowego oraz budowę nowego falochronu osłonowego¹⁷ i wzrost kosztów projektu, wynikający m.in. z aktualizacji kosztorysu inwestorskiego na roboty czerpalne (tor podejściowy wraz z obrotnicą). Dyrektor Urzędu złożył do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT) siedem wniosków o płatność dotyczących realizacji przedmiotowego projektu, obejmujących okresy sprawozdawcze od 21 kwietnia 2016 r.¹⁸ do 31 marca 2020 r. Wnioski złożono na łączną kwotę wydatków kwalifikowalnych w wysokości 215 354,8 tys. zł. CUPT poświadczył wydatki kwalifikowalne w kwocie 215 342,5 tys. zł, tj. 99,9% łącznej kwoty złożonych wniosków o płatność (dalej: WoP)¹⁹. Zatwierdzona przez CUPT, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, łączna kwota dofinansowania UE²⁰ do przedmiotowego projektu wynosi 183 041,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 2206-2225, 2679-2680)

1.2. Realizacja i nadzorowanie zadań inwestycyjnych

W ramach realizacji Projektu, w Urzędzie przeprowadzono łącznie 12 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym dziewięć o wartości powyżej 30 tys. euro, z czego szczegółowej kontroli poddano zamówienia na:

- pełnienie funkcji inżyniera kontraktu (umowa z 3 sierpnia 2017 r. o wartość 1940,9 tys. zł brutto);
- oczyszczenie dna z materiałów ferromagnetycznych, w tym wybuchowych (umowa z 19 września 2018 r. o wartość 3150,7 tys. zł brutto).

Postępowania dotyczące wyłonienia wykonawców ww. zadań przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²¹ (dalej: ustawa Pzp). W ramach nadzoru nad wykonywaniem ww. umów, Dyrektor Urzędu otrzymywał comiesięczne raporty z usług inżyniera kontraktu oraz raporty wykonawcy z postępu prac dotyczących oczyszczania dna z materiałów ferromagnetycznych. Analiza raportu z usług inżyniera kontraktu za marzec 2020 r., wykazała, że raport został złożony w terminie określonym w umowie (21 dni po zakończeniu miesiąca, którego dotyczył i zawierał m.in. opis czynności inżyniera kontraktu, stan finansowania kontraktu oraz opis zagrożeń i nieprawidłowości. W ramach umowy wykonano oczyszczenie dna morskiego z niewypałów i niewybuchów o powierzchni około 1721 tys. m² (zadanie zostało zakończone i odebrane od wykonawcy w grudniu 2018 r.).

Kontrakty na roboty budowlane dotyczące remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego (367 692,2 tys. zł brutto) oraz budowy nowego falochronu osłonowego (239 729,8 tys. zł brutto) zostały podpisane 14 grudnia 2018 r.²² W obu kontraktach, zakończenie prac przewidziano na 14 czerwca 2021 r. (30 miesięcy od daty rozpoczęcia). Zaawansowanie ww. robót (wg stanu na koniec maja 2020 r.), tj. remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego, przedstawiało się następująco: zaawansowanie czasowe – 56,7%, zaawansowanie rzeczowe – 46,2%. Wykonawca tych robót wskazywał na utrudnienia związane z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (w okresie wrzesień 2019 r. – kwiecień 2020 r. wystąpiło 141 dni ze skrajnie niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi przy średnio 30 dniach

¹⁶ j.w.

¹⁷ Od ogłoszenia o zamówieniu (29.09.2017 r.) do zawarcia kontraktów (14.12.2018 r.) upłynął ponad rok, m.in. z powodu zgłoszonego odwołania od czynności zamawiającego i postępowania przed KIO.

¹⁸ Data wskazana w UoD nr POIS.03.02.00-00-0014/17-00 z 23 czerwca 2018 r. jako początek okresu kwalifikowania wydatków w projekcie „Modernizacja falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku”.

¹⁹ Różnica w wysokości 12,3 tys. zł stanowi kwotę wydatków uznanych przez CUPT za niekwalifikowalne. Była to kwota wykazana przez Urząd w WoP jako wydatki na nadzór autorski, jednakże wydatek dotyczył prac projektowych.

²⁰ 85% poświadczonych wydatków kwalifikowalnych.

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz.1843 ze zm.

²² Kontrakty zostały zawarte z konsorcjum firm: PORR S.A., ROVER MARITIME, S.L., ROVERPOL Sp. z o.o.

występowania skrajnie niekorzystnych warunków atmosferycznych w ostatnim 30-leciu. W związku z tym wykonawca poinformował o przesunięciu terminów bazowych, tj. zakończenia posadowienia skrzyń falochronu (Odcinek 4) – zmiana terminu bazowego z 22 stycznia 2020 r. na 5 maja 2020 r. i zakończenia zadania – zmiana terminu bazowego z 9 marca 2021 r. na 25 maja 2021 r.

W zadaniu dotyczącym budowy nowego falochronu osłonowego zaawansowanie czasowe na koniec maja 2020 r. wynosiło 56,7%, a zaawansowanie rzeczowe – 17,6%. Wpływ na tak niskie zaawansowanie rzeczowe miały niekorzystne warunki pogodowe. Ponadto, wykonawca zgłaszał zwiększoną absencję pracowników, konieczność wprowadzenia i zachowania dodatkowych reżimów sanitarnych oraz zakłócenia dostaw związane z wystąpieniem pandemii COVID 19. W związku z ww. okolicznościami²³, a także stosowanie do treści art. 15 r ust. 4 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 kryzysowych²⁴, 20 lipca 2020 r. podpisano aneksy do obu ww. kontraktów, wydłużające okres ich realizacji do 27 sierpnia 2021 r.²⁵

(akta kontroli str. 588-591, 593, 1219-1320, 1544-1898, 1941-2029, 2032-2067)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych zatwierdziła „Raport z usług inżyniera kontraktu nr 29 za okres od 1 do 31 marca 2020 r.” niezawierający wszystkich wymaganych elementów.

Załącznik nr V.3 do ww. raportu nie zawierał wymienionych w § 7 pkt 5 lit. e umowy z 3 sierpnia 2017 r. na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu²⁶. Załączników (np. notatek ze spotkań wraz z listami obecności, protokołów, opinii), a w załączniku obejmującym spis korespondencji nie zawarto skanów tej korespondencji, co było niezgodne z § 7 pkt 5 lit. h ww. umowy. Ponadto w załączniku nr V.3 (miesięcznym rejestrze czasu pracy inżyniera kontraktu), nie podano liczby godzin przeznaczonych na spotkania w marcu 2020 r. (w tym m.in. na spotkanie Rady Budowy), chociaż Rada Budowy z udziałem inżyniera kontraktu odbyła się w okresie, który był objęty ww. raportem (4 marca 2020 r.).

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że raport zawiera spis korespondencji i dołączanie skanów korespondencji, która jest znana stronom Kontraktu, jest zbędne oraz że raport został zatwierdzony z błędnie podanymi godzinami pracy personelu inżyniera kontraktu w skutek niedopatrzenia.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w ww. wyjaśnieniach, ponieważ raporty z usług inżyniera kontraktu powinny zawierać wszystkie, wymienione w umowie, elementy.

(akta kontroli str. 336-337, 585-587, 1473-1501, 1897)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, w związku z opóźnieniem w realizacji dwóch kluczowych zadań w projekcie „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” (tj. robót budowlanych dotyczących remontu oraz wydłużenia istniejącego falochronu wyspowego oraz budowy nowego falochronu osłonowego, gdzie wydłużono okres ich realizacji

²³ Klauzula 13.1. kontraktów przewidywała możliwość zmiany czasu realizacji kontraktu m.in. w przypadku skrajnie niekorzystnych warunków na akwenie, na którym prowadzone są prace: „1. Powyżej 30% czasu pracy w danym miesiącu warunków gorszych niż średnia dla danego miesiąca z 30-lecia:

- dla robót – wiatrów z kierunków od północnego do południowego – wschodniego tj. z kierunków od 0° -135° wiejących z prędkością od 8m/s co jest odpowiednikiem 5° w skali Beauforta i stanu morza 4 (...)”

²⁴ Dz. U. poz. 374 ze zm.

²⁵ Art. 15 r. ust. 4 stanowi: „Zamawiający, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19, o których mowa w ust. 1, wpływają na należyte wykonanie umowy, o której mowa w ust. 1, w uzgodnieniu z wykonawcą dokonuje zmiany umowy, o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, w szczególności przez:

1) zmianę terminu wykonania umowy lub jej części, lub czasowe zawieszenie wykonywania umowy lub jej części,
2) zmianę sposobu wykonywania dostaw, usług lub robót budowlanych,
3) zmianę zakresu świadczenia wykonawcy i odpowiadającą jej zmianę wynagrodzenia lub sposobu rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy,
- o ile wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy.”

²⁶ Nr T12-JL-226-29-49-19/17.

do 27 sierpnia 2021 r.), istnieje zagrożenie niezakończenia projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie. Ponadto, NIK wskazuje na konieczność rzetelnego weryfikowania raportów z usług inżyniera kontraktu.

NIK pozytywnie ocenia sposób wyłonienia wykonawców zamówień publicznych na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu i oczyszczenie dna z materiałów ferromagnetycznych.

OBSZAR

2. Projekt „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA”

Opis stanu faktycznego

2.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji

Głównym celem projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w Porcie Gdańskim, a jego realizacja ma przyczynić się m.in. do wzrostu sprawności i bezpieczeństwa żeglugi na Martwej Wiśle, powstrzymania degradacji istniejących nabrzeży, zmniejszenia zagrożenia mieszkańców, zwiększenia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz zwiększenia atrakcyjności zdegradowanych terenów przemysłowych zlokalizowanych wzdłuż toru wodnego. Mierzalny cel projektu stanowi poprawa parametrów technicznych toru wodnego na długości ok. 2154 m oraz zabezpieczenie toru wodnego i akwenów portowych poprzez przebudowanie lub wyremontowanie nabrzeży o łącznej długości ok. 2516 m.

W ramach przedmiotowego projektu przewidziano realizację sześciu zadań (w tym pięciu budowlanych), dotyczących przebudowy lub remontu nabrzeży: Motławy nr XVIII, Polski Hak, Flisaków (odcinek I i II), Szyprów i Retmanów oraz roboty pogłębiające tor wodny na odcinku od mostu kolejowego do nabrzeża Polski Hak.

(akta kontroli str. 2679-2680)

Roboty budowlane w przypadku czterech z pięciu zadań budowlanych rozpoczęto po uprawomocnieniu się decyzji o pozwoleniach na budowę²⁷. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, nie uzyskał pozwolenia na budowę na zadanie „Przebudowa nabrzeża Szyprów”.

(akta kontroli str. 2101)

W umowie o dofinansowanie projektu (dalej: UoD) z dnia 22 czerwca 2018 r., wartość dofinansowania ustalono na 156 mln zł, a realizację rzeczową zaplanowano do 31 grudnia 2020 r. W dniu 6 lutego 2020 r. zawarto aneks²⁸ do ww. umowy, w którym zmniejszono wartość dofinansowania do kwoty 117 581,5 tys. zł, a realizację rzeczową projektu wydłużono do 30 czerwca 2022 r. Powodem wystąpienia przez Dyrektora Urzędu o zawarcie aneksu do UoD były opóźnienia w uzyskaniu pozwolenia na budowę nabrzeża Szyprów i opóźnienia w wyłonieniu wykonawcy robót budowlanych na nabrzeżu Polski Hak.

(akta kontroli str. 2120-2122, 2679-2680)

2.2 Realizacja i nadzorowanie zadań inwestycyjnych

W latach 2018 – 2020 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) w ramach projektu wydatkowano 77 692,3 tys. zł. Dyrektor Urzędu złożył do CUPT siedem wniosków o płatność dotyczących realizacji przedmiotowego projektu, obejmujących okresy sprawozdawcze od 21 kwietnia 2016 r. do 29 lutego 2020 r. Wnioski dotyczące refundacji już poniesionych wydatków złożono na łączną kwotę wydatków kwalifikowanych 64 039,9 tys. zł. CUPT weryfikując złożone WoP ostatecznie poświadczyło wydatki kwalifikowane na kwotę 64 032,2 tys. zł²⁹. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wykonano przebudowy i modernizacje trzech nabrzeży: Flisaków, Motławy nr XVIII i Retmanów.

(akta kontroli str. 2078-2079, 2153-2166, 2179-2205, 2679-2680)

²⁷ W przypadku robót pogłębiarskich pozwolenie nie było wymagane.

²⁸ Aneks nr POIS.03.02.00-00-0014/17-01 zawarto pomiędzy Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, a Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie.

²⁹ Różnica pomiędzy łączną kwotą wnioskowaną wydatków, a kwotą poświadczonych wydatków kwalifikowanych w kwocie 7,7 tys. zł wynikała z nałożonej przez CUPT korekty finansowej na zadanie „Opracowanie projektu budowlanego wraz z wykonawczym na Przebudowę nabrzeży przy Polskim Haku w Gdańsku wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego”. Korekta wynikała z naruszenia przepisów art. 24 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy Pzp. Naruszenie przepisów stwierdził Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w wyniku przeprowadzenia kontroli doraznej przedmiotowego postępowania.

W ramach realizacji ww. projektu przeprowadzono 19 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym 13 postępowań o wartości powyżej równowartości 30 tys. euro. Szczegółową kontrolą objęto trzy postępowania zakończone wyborem wykonawcy, dotyczące:

- „Opracowania projektu budowlanego wraz z wykonawczym na przebudowę nabrzeży przy Polskim Haku w Gdańsku wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego”³⁰, które zakończyło się zawarciem 27 czerwca 2016 r. umowy z wykonawcą o wartości 187,5 tys. zł. Z przedmiotowego postępowania wykluczono jednego z wykonawców na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3³¹, a następnie na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 1, art. 89 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy Pzp odrzucono jego ofertę. Kontrola doraźna³² wszczęta z urzędu przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych³³ wykazała naruszenie ww. przepisów. CUPT dzieląc ustalenia Prezesa UZP ustaliło korektę finansową w wysokości³⁴ 5% wydatków kwalifikowanych dofinansowanych ze środków publicznych poniesionych na realizację ww. umowy;
- „Przebudowy nabrzeża Polski Hak w Gdańsku w ramach projektu Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA”³⁵. W dniu 3 października 2019 r. zawarto umowę z wykonawcą – Budimex S.A., o wartości 21 933 tys. zł³⁶. W ramach przeprowadzonej przez NIK w Urzędzie kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2019 ustalono, że sporządzono dwa protokoły z przedmiotowego postępowania zamiast jednego;
- „Wykonania robót budowlanych na projekcie „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.”, w ramach którego zawarto 27 października 2017 r. umowę z wykonawcą – Budimex S.A., o wartości 28 964,9 tys. zł. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

(akta kontroli str. 2080-2092, 2681-3299)

Zakres rzeczowy projektu uległ zmianie w porównaniu do zakresu przedstawionego we wniosku o dofinansowanie³⁷ i UoD. W zawartym 6 lutego 2020 r. aneksie nr 1 do UoD do projektu zostały dodane dodatkowe zadania dotyczące: usunięcia zanieczyszczonego gruntu znajdującego się przy Nabrzeżu Flisaków odc. I w Gdańsku (wartość zadania - 910,2 tys. zł), wykonania dwóch platform pływających i przesadzenia roślin chronionych (wartość zadania - 35 tys. zł).

Zmianie uległ również harmonogram realizacji projektu. Pierwotnie realizację zaplanowano do 31 grudnia 2020 r., jednak ze względu na opóźnienia w realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących nabrzeży Polski Hak i Szyprów³⁸ przesunięto ten termin o 516 dni, do 31 maja 2022 r.

³⁰ Nr postępowania: ZP-AC-3800-9/16.

³¹ Art. uchylony z dniem 28 lipca 2016 r.

³² Kontrola doraźna o sygn. KND/13/18/DKZP została wszczęta 5 marca 2018 r. Informację o wyniku kontroli Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał 16 lipca 2018 r.

³³ dalej: Prezesa UZP.

³⁴ Korekta w wysokości 25% wartości wydatków kwalifikowanych została przez CUPT obniżona do poziomu 5% na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie warunków obniżenia wartości korekt finansowych oraz wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień (Dz. U. z 2018 r., poz. 971 ze zm.).

³⁵ Nr postępowania: ZP-JBC-3800-49/18.

³⁶ W postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego na „Przebudowę nabrzeża Polski Hak w Gdańsku w ramach projektu Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA”, Dyrektor Urzędu zaniechał wykluczenia wykonawcy Aarsleff z postępowania, pomimo że ten wykonawca m.in.: nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego posiadania wymaganych przez zamawiającego i określonych w SIWZ wiedzy i doświadczenia. W wyniku przeprowadzonego postępowania oferta wykonawcy Aarsleff została wybrana jako najkorzystniejsza. Krajowa Izba Odwoławcza wydała wyrok z dnia 5 lipca 2019 r. o sygn. akt KIO 1150/19 w sprawie przedmiotowego postępowania i nakazała unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, powtórzenie czynności badania i oceny ofert oraz wykluczenie z postępowania wykonawcy wybranego wykonawcy. Urząd został obciążony kosztami postępowania przed KIO w wysokości 23,6 tys. zł.

³⁷ Ostateczna wersja wniosku o dofinansowanie projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) Etap IIIA” została podpisana przez Dyrektora 20 marca 2018 r.

³⁸ Zakończenie realizacji zadania na nabrzeżu Polski Hak przesunięto zostało z października 2020 r. na luty 2021 r., wskutek opóźnienia w wyborze wykonawcy robót budowlanych (postępowanie zostało ogłoszone 16 października 2018 r. Jeden z wykonawców odwołał się do Krajowej Izby Odwoławczej, która w postępowaniu o sygn. akt 1150/2019 wydała wyrok

Dyrektor Urzędu otrzymywał comiesięczne raporty inżyniera kontraktu z realizacji projektu. Zgodnie z umową³⁹, inżynier kontraktu informował m.in. o czynnościach i decyzjach podjętych w raportowanym okresie oraz stanie realizacji usługi nadzoru nad projektem z punktu widzenia terminu realizacji projektu. Zgodnie z umową raporty inżyniera kontraktu⁴⁰ powinny wskazywać ewentualne zagrożenia w realizacji nadzoru związane z opóźnieniami w projekcie. We wszystkich poddanych szczegółowemu badaniu raportach, poza jednym, inżynier kontraktu nie zamieścił informacji o problemach i zagrożeniach w realizacji projektu. W raporcie za wrzesień 2019 r., inżynier wskazał, że planowany czas na ukończenie zadania na nabrzeżu Polski Hak wynosi 16 miesięcy, co oznacza, że realizacja prawdopodobnie zakończy się już po terminie obowiązywania umowy na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu. Dodatkowo inżynier w raporcie za wrzesień 2019 r. wskazał na nierozpoczęcie procedur dotyczących wyłonienia wykonawców pozostałych zadań w projekcie, w tym zadania dotyczącego nabrzeża Szyprów.

Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji Urzędu wyjaśnił, że najprawdopodobniej umowa z inżynierem kontraktu zostanie przedłużona o czas niezbędny na zakończenie i rozliczenie projektu, ponieważ przedsięwzięcia budowlane dotyczące nabrzeży Polski Hak i Szyprów przekroczą okres obowiązywania umowy z inżynierem kontraktu.

NIK zauważa, że przedłużenie tej umowy będzie się wiązało ze wzrostem wynagrodzenia inżyniera kontraktu.

(akta kontroli str. 2097-2100, 2120-2122, 2229-2235, 2264-2265, 2542-2545, 2679-2680)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprzeprowadzenie rzetelnej analizy ryzyk projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) Etap IIIA” przy przygotowaniu dokumentacji aplikacyjnej o dofinansowanie projektu⁴¹.

We wniosku o dofinansowanie⁴² (dalej: WoD) tego projektu wskazano, jako najpoważniejsze, ryzyko związane z budową (dotyczące wykonawcy budowlanego), natomiast ryzyko związane z procesem administracyjnym (uzyskiwaniem pozwolenia na budowę) określono następująco: prawdopodobieństwo wystąpienia – bardzo niskie, siła oddziaływania – umiarkowany wpływ, poziom ryzyka – niskie. W WoD nie zostało ponadto wskazane ryzyko projektowe, pomimo informacji posiadanych przez Dyrektora Urzędu (w momencie podpisywania WoD), o trudnościach związanych z wyegzekwowaniem poprawienia dokumentacji projektowej nabrzeża Szyprów przez jej wykonawcę.

Na etapie opracowywania dokumentacji aplikacyjnej – WoD i załączników, przygotowano aktualizację Studium wykonalności (dalej: SW), której koszt wyniósł 24,6 tys. zł. Aktualizując SW nie uwzględniono stanu faktycznego związanego z nieuzyskaniem pozwolenia na budowę nabrzeża Szyprów⁴³ oraz problemów związanych w wyegzekwowaniem

z 5 lipca 2019 r. i nakazała zamawiającemu unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i powtórzenie czynności badania i oceny ofert – z powodu naruszenia przepisów ustawy Pzp dotyczących wzywania wykonawców do wykazania spełnienia warunku udziału w postępowaniu). Kontrakt z wykonawcą robót budowlanych został zawarty o osiem miesięcy później (3 października 2019 r.) niż przewidywał pierwotny harmonogram. Opóźnienie dotyczy także planowanego rozpoczęcia rzeczowej realizacji zadania dotyczącego nabrzeża Szyprów. Wskutek nieuzyskania pozwolenia na budowę, nie zostało ogłoszone w zaplanowanym terminie postępowanie na wybór wykonawcy robót budowlanych. Przesunięciu uległ zarówno termin rozpoczęcia rzeczowej realizacji tego zadania – z 1 kwietnia 2019 r. na 1 grudnia 2020 r., jak i termin jej zakończenia – z 31 grudnia 2020 r. na 31 maja 2022 r.

³⁹ Umowa z 15 marca 2017 r. nr TI2-WMO-226-11-44-2/17 na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu wraz z wykonywaniem obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego na wszystkich zadaniach realizowanych w ramach projektu oraz sprawowanie nadzoru autorskiego na trzech z realizowanych zadań, zawarta została pomiędzy Skarbem Państwa – Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, a Sweco Consulting sp. z o.o.

⁴⁰ Szczegółowym badaniem objęto raporty inżyniera kontraktu za sierpień 2019 r., wrzesień 2019 r., styczeń 2020 r. i maj 2020 r.

⁴¹ Tj. wniosku o dofinansowanie i aktualizacji studium wykonalności.

⁴² Wniosek o dofinansowanie w wersji ostatecznej został podpisany 20 marca 2018 r.

⁴³ Pierwszy wniosek o wydanie pozwolenia na budowę dla przedmiotowego zadania Dyrektor Urzędu złożył w marcu 2016 r., tj. dwa lata przed podpisaniem ostatecznej wersji WoD. Decyzję odmowną w sprawie wydania pozwolenia na budowę Dyrektor otrzymał 22 listopada 2016 r., tj. półtora roku przed podpisaniem ostatecznej wersji WoD. Także przed podpisaniem WoD Dyrektor złożył (24 listopada 2017 r.) kolejny wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, który uzupełniał w związku z uwagami właściwego organu. Do dnia podpisania WoD Dyrektor Urzędu nie uzyskał pozwolenia na budowę. Ponadto, w okresie pomiędzy datą złożenia pierwszego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, a datą podpisania WoD, prowadził negocjacje z wykonawcą dokumentacji projektowej nabrzeża Szyprów. Bez uzupełnienia/poprawienia tej dokumentacji

poprawienia dokumentacji projektowej tego nabrzeża. W części G3 WoD pn. „Ocena ryzyka” zapisano, że monitorowanie ryzyka odbywać się będzie poprzez bieżącą weryfikację dokumentacji, przeglądy projektu oraz śledzenie kamieni milowych projektu w regularnych odstępach czasu; w ramach monitorowania ryzyka prowadzone będą również działania naprawcze w ramach których wykorzystywana będzie informacja z monitorowania do sterowania przebiegiem projektu; ciągłe monitorowanie ryzyk ma pozwolić na natychmiastową reakcję w przypadku odstępstw od realizacji planu projektu.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych⁴⁴ wyjaśniła, że w momencie składania WoD (I kwartał 2018 r.) uważano, że ryzyko nieuzyskania pozwolenia na budowę jest niewielkie i dlatego tak został zapisany wynik analizy ryzyka. Wyjaśniła ponadto, że przez dwa lata (w okresie 2016 – 2018) działano i uważano, że szybko zostanie uzyskane pozwolenie na budowę.

NIK nie podziela ww. argumentów złożonych wyjaśnień, ponieważ Dyrektor Urzędu posiadał informację o problemach z uzyskaniem pozwolenia na budowę dla nabrzeża Szyprów. W ocenie NIK brak rzetelnego monitoringu ryzyk w projekcie oraz niedokonanie aktualizacji ryzyk na etapie przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej w 2017 r., przyczyniły się do przyjęcia błędnego założenia, że brak uzupełnionej dokumentacji projektowej i nieuzyskanie pozwolenia na budowę nie stanowią istotnego zagrożenia przy realizacji przedmiotowego zadania. W konsekwencji takiego postępowania instytucja dofinansowująca – CUPT na etapie oceny tej dokumentacji i na etapie przygotowania projektu UoD⁴⁵ nie posiadała informacji o problemach i trudnościach w uzyskaniu pozwolenia na budowę na zadanie „Przebudowa nabrzeża Szyprów”. W WoD zapisano bowiem, że Dyrektor Urzędu posiada wymaganą dokumentację techniczną i że oczekuje na wydanie pozwolenia na budowę nabrzeża Szyprów.

(akta kontroli str. 2106-2115, 2236-2251, 2542-2545, 2679-2680)

2. Dokonanie przez Dyrektora Urzędu nieuprawnionego zwrotu całości zabezpieczenia należytego wykonania umowy z 23 czerwca 2014 r. na opracowanie projektu budowlanego przebudowy nabrzeża Szyprów oraz pełnienie nadzoru autorskiego. Zwrotu wniesionego zabezpieczenia dokonano w całości 4 sierpnia 2015 r. (na wniosek Naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu), podczas gdy, zgodnie z postanowieniami ww. umowy, zwrot zabezpieczenia w wysokości 30%, tj. 1,0 tys. zł, powinien zostać dokonany w terminie 15 dni od upływu 48 miesięcznego okresu rękojmi, tj. do 30 lipca 2019 r.⁴⁶

Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu wyjaśnił, że zawniósł o zwrot całości zabezpieczenia ponieważ nie zweryfikował zapisu umowy w tym zakresie. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych, która wraz z Głównym Księgowym Urzędu zatwierdziła zwrot całości zabezpieczenia przed terminem wynikającym z umowy z wykonawcą, wyjaśniła, że zwrócono całość zabezpieczenia przez pomyłkę.

Dokonanie ww. zwrotu zabezpieczenia skutkowało pozbawianiem Dyrektora Urzędu jednego z narzędzi dochodzenia swoich praw w przypadku stwierdzenia wad w dokumentacji projektowej. Zwrot całości zabezpieczenia wbrew zapisom umowy stanowi nierzetelność w stosowaniu zapisów umowy i wykonywaniu obowiązków określonych w SIWZ oraz świadczy o niewłaściwie funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 2106-2112, 2542-2545, 2643-2645, 2912-2963, 3300-3322)

3. Wprowadzenie przez Dyrektora Urzędu do UoD projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.” danych niezgodnych z aktualnym stanem faktycznym. W UoD wskazano datę 24 marca 2016 r., jako datę złożenia wniosku o wydanie

niemożliwe było uzyskanie pozwolenia na budowę, ponieważ właściwy organ procedujący wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, zgłosił uwagi do dokumentacji projektowej..

⁴⁴ W okresie opracowywania dokumentacji aplikacyjnej i projektu UoD, Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych pełniła funkcję Pełnomocnika ds. realizacji projektu odpowiedzialnego za nadzór, koordynację i zarządzanie pracami w zespole jednostki realizującej projekt, na podstawie Zarządzenia wewnętrznego nr 13 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z 21 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania jednostki realizującej projekt pn. „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.”.

⁴⁵ Umowa o dofinansowanie została zawarta 18 czerwca 2018 r.

⁴⁶ Okres rękojmi liczony, zgodnie z zapisami umowy, od daty końcowego odbioru przedmiotu projektu bez wad i uwag, upływał 15 lipca 2019 r.

pozwolenia na przebudowę nabrzeża Szyprów, podczas gdy w okresie przygotowania UoD i w dacie jej zawarcia, wniosek z 24 marca 2016 r. nie funkcjonował już w obrocie prawnym, w związku z wydaniem przez Wojewodę Pomorskiego 16 listopada 2016 r. decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę dla przedmiotowego zadania.

Ponadto, do Aneksu nr 1 do UoD zawartego 6 lutego 2020 r. wprowadzono datę 31 marca 2020 r. jako przewidywany termin uzyskania pozwolenia na budowę dla zadania nabrzeża Szyprów, podczas gdy Dyrektor nie uzyskał pozwolenia na budowę dla przedmiotowego zadania od ok. czterech lat⁴⁷, a uzyskanie pozwolenia na budowę wymagało poprawienia dokumentacji projektowej, czego nie wykonano od trzech lat i sześciu miesięcy⁴⁸ (przy czym umowa z wykonawcą dokumentacji projektowej, w zakresie rękopisami, przestała obowiązywać 15 lipca 2019 r.).

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że w zawartej 18 czerwca 2018 r. UoD w załączniku nr 6 jako datę złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę wskazano 24 marca 2016 r., ponieważ Wydział ds. Funduszy UE przygotowujący załącznik do UoD – harmonogram uzyskiwania pozwoleń na budowę, nie miał informacji o złożeniu przez Urząd kolejnego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę z 24 listopada 2017 r. Wyjaśniła ponadto, że procedura przygotowania aneksu do UoD została zakończona 16 stycznia 2020 r. i wówczas założono, że możliwe jest uzupełnienie dokumentacji projektowej oraz uzyskanie pozwolenia na budowę do 31 marca 2020 r. i że CUPT jest informowane wprost o tym, co stanowi problem w uzyskiwaniu pozwolenia na budowę.

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w ww. wyjaśnieniach. Dyrektor Urzędu złożył po raz drugi⁴⁹ wniosek o wydanie pozwolenia na budowę dla przebudowy nabrzeża Szyprów 24 listopada 2017 r., do którego Wojewoda Pomorski również zgłosił uwagi. O tym wniosku i o tych uwagach, na etapie opracowywania WoD i przygotowywania UoD, nie została poinformowana instytucja dofinansowująca – CUPT (CUPT zostało poinformowane jedynie o tym, że Urząd posiada wymaganą dokumentację techniczną i że oczekuje na wydanie pozwolenia na przebudowę nabrzeża Szyprów).

NIK nie podziela też złożonych wyjaśnień dotyczących przyjętych założeń (na dzień zawierania Aneksu nr 1 do UoD – 6 lutego 2020 r.) o możliwym uzupełnieniu dokumentacji projektowej i uzyskaniu pozwolenia na budowę do końca marca 2020 r., tj. w niecałe dwa miesiące. Przez prawie cztery lata Dyrektorowi Urzędu nie udało się doprowadzić do skutecznego uzupełnienia/poprawienia dokumentacji projektowej i uzyskania pozwolenia na budowę nabrzeża Szyprów. W ocenie NIK, Dyrektor Urzędu po raz kolejny (w tym przypadku przygotowując i zawierając Aneks nr 1) przekazał CUPT nierzetelnie określone terminy złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i przewidywanego uzyskania tego pozwolenia dla przedmiotowego zadania. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Urząd nie otrzymał pozwolenia na przebudowę nabrzeża Szyprów⁵⁰.

(akta kontroli str. 2097-2100, 2104- 2112, 2564-2566, 2600, 2621-2635, 2671-2680)

4. Dyrektor Urzędu nie wykorzystał wszystkich możliwości wyegzekwowania poprawy dokumentacji projektowej przebudowy nabrzeża Szyprów przez firmę Kappa Projekt. Dyrektor Urzędu uzyskał informację o konieczności modyfikacji dokumentacji projektowej (zrealizowanej na podstawie umowy z 23 czerwca 2014 r. na opracowanie dokumentacji projektowej przebudowy nabrzeża Szyprów) z dniem otrzymania decyzji Wojewody Pomorskiego odmawiającej wydania pozwolenia na budowę dla nabrzeża Szyprów, tj. 22 listopada 2016 r. W okresie rękopisami obejmującej wady i braki w dokumentacji projektowej Dyrektor Urzędu poprzestał na kilkukrotnym pisemnym⁵¹ wzywaniu wykonawcy do poprawienia dokumentacji oraz prowadzeniu negocjacji w tym zakresie. Pomimo tych

⁴⁷ Licząc od daty złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę dotyczącego przebudowy nabrzeża Szyprów z 17 marca 2016 r.

⁴⁸ Licząc od daty otrzymania postanowienia Wojewody Pomorskiego z 10 maja 2016 r. o zobowiązaniu Dyrektora do uzupełnienia wniosku o wydanie pozwolenia na budowę m.in. w zakresie uzupełnienia / poprawienia dokumentacji projektowej dla zadania przebudowy nabrzeża Szyprów.

⁴⁹ Wojewoda Pomorski odmówił wydania pozwolenia na budowę na podstawie pierwszego wniosku złożonego 24 marca 2016 r.

⁵⁰ Wg stanu na 17 czerwca 2020 r. dokumentacja projektowa przebudowy była w trakcie uzgodnień.

⁵¹ Pismem Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych z 30 listopada 2016 r., znak: T11-IG-221/74/840/16; Pismem Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych z 10 lutego 2017 r., znak: T11-IG-221-74/853/17.

wezwań i spotkań z wykonawcą, Dyrektor Urząd nie wyegzekwował poprawienia projektu budowlanego nabrzeża Szyprów i nie skorzystał z możliwości rozwiązania powstałego sporu, określonych w § 13 ust. 1 i 2 umowy z 23 czerwca 2014 r. z Kappa Projekt, tj. podjęcia mediacji za pośrednictwem bezstronnego mediatora lub też wszczęcia postępowania sądowego w tej sprawie, w związku z brakiem rozstrzygnięcia sporu z ww. wykonawcą w drodze negocjacji polubownych.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że nie podjęto czynności prawnych, ponieważ wydłużająca się procedura uzyskała pozwolenia na budowę nle zagraża realizacji i rozliczeniu całego projektu w obecnej perspektywie finansowej.

Dyrektor Urzędu nie podejmując próby rozstrzygnięcia sporu z wykonawcą dokumentacji projektowej działał w sposób nierzetelny. W konsekwencji od ok. czterech lat nie uzyskano pozwolenia na budowę, a Dyrektor udzielił zamówienia na opracowanie kolejnej dokumentacji projektowej dla zadania – przebudowa nabrzeża Szyprów, zawierając umowę z 16 marca 2020 r.⁵² o wartości 121,1 tys. zł.⁵³ Tym samym dwukrotnie poniesiony zostanie wydatek na ten sam przedmiot zamówienia (w 2015⁵⁴ i w 2020 r.), co w ocenie NIK jest działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli str. 1897, 1899-1902, 2097-2100, 2106-2112, 3300-3322, 3349-3363)

5. W protokole z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego dotyczącego „Opracowania projektu budowlanego wraz z wykonawczym na Przebudowę nabrzeży przy Polskim Haku w Gdańsku wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego” wpisano błędną szacunkową wartość zamówienia w kwocie 286,3 tys. zł (68,6 tys. euro) zamiast wartości ustalonej przed wszczęciem postępowania w kwocie 357,8 tys. zł (85,7 tys. euro). W przedmiotowym postępowaniu nie doszło do dokonania zmiany wartości zamówienia po jego wszczęciu, tak więc do protokołu z przebiegu postępowania powinna zostać wpisana wartość szacunkowa zamówienia ustalona przed wszczęciem postępowania. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że błędna wartość w protokole z postępowania została wskazana omyłkowo.

(akta kontroli str. 2090-2092, 2681-2707)

6. W wyniku przeprowadzonych (w dniu 23 lipca 2020 r.) przez NIK oględzin dwóch nabrzeży: Retmanów i Motławy nr XVIII stwierdzono braki w wyposażeniu stojaków na sprzęt ratunkowy. Na nabrzeżu Retmanów braki te dotyczyły pięciu⁵⁵ z siedmiu stojaków, a na nabrzeżu Motławy nr XVIII dwóch z pięciu stojaków. Zgodnie z § 100 Zarządzenia nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 16 lipca 2018 r. w sprawie przepisów portowych⁵⁶, wzdłuż nabrzeży powinien być rozmieszczony sprzęt ratunkowy w postaci bosaków i kół ratunkowych z rzutką o długości co najmniej 30 metrów. Sprzęt ratunkowy m.in. powinien być sprawny technicznie, tak aby było możliwe jego natychmiastowe użycie. Obecny w trakcie dokonywania oględzin Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu oświadczył, że powiadomi Kapitana Portu Gdańsk⁵⁷ o konieczności uzupełnienia wyposażenia stojaków ze sprzętem ratunkowym, które zamontowano na nabrzeżach.

(akta kontroli str. 2514-2516)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia ukończenie trzech zadań wchodzących w skład realizowanego projektu, natomiast negatywnie ocenia powstałe opóźnienia w przedmiotowym projekcie (w tym wydłużenie realizacji zadania na nabrzeżu Szyprów), które są wynikiem zaniechań Dyrektora Urzędu. Negatywna ocena dotyczy też sprawowania nadzoru nad monitoringiem ryzyk w projekcie i poniesienia dodatkowych kosztów realizacji projektu i jego obsługi. Realizacja i rozliczenie projektu w obecnej perspektywie finansowej nie powinny stanowić

⁵² Nr TI.1.374.74.7.9.2020.JK.

⁵³ Z terminem realizacji do 30 czerwca 2020 r.

⁵⁴ Wydatek w kwocie 171,4 tys. zł.

⁵⁵ W przypadku czterech stojaków stwierdzono całkowity brak wyposażenia.

⁵⁶ Zarządzenie wydane na podstawie art. 47 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2169 ze zm.) oraz art. 84 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680); opublikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z dnia 17 lipca 2018 r. poz. 2832., dalej: „przepisy portowe”.

⁵⁷ Na podstawie § 8 pkt 1 przepisów portowych nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów portowych sprawuje kapitan portu.

jedynego celu i jedynego wyznacznika podejmowanych działań, ponieważ równie istotne są: terminowa realizacja zaplanowanych zadań oraz uzyskanie najlepszych efektów z poniesionych nakładów.

OBSZAR

3. Projekt „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni”

Opis stanu faktycznego

3.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji

Cel projektu to zwiększenie efektywności wykonywania zadań Urzędu związanych z utrzymaniem infrastruktury dostępu do portów od strony morza, utrzymanie porządku prawnego i ochrony środowiska oraz poprawa jakości wyposażenia portów morskich wschodniego wybrzeża RP, a przez to poprawa ich konkurencyjności. W umowie z 23 grudnia 2016 r. o dofinansowanie ww. projektu określono, że maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych to 83 515,5 tys. zł (wartość dofinansowania to również 83 515,5 tys. zł⁵⁸), a realizacja rzeczowa nastąpi do 30 września 2019 r. (planowano zakup łącznie pięciu jednostek pływających). Do ww. umowy o dofinansowanie zawarto dwa aneksy, pierwszy 21 maja 2019 r.⁵⁹ i drugi 24 czerwca 2020 r.⁶⁰ W związku z opóźnieniem w dostarczeniu dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych przeznaczonych na potrzeby kapitanatów portów, w harmonogramie realizacji projektu (załącznik do drugiego aneksu) zaplanowano płatności za dwie szybkie jednostki kontrolno-inspekcyjne w II i III kwartale 2020 r. (odpowiednio 4410 tys. zł i 2940 tys. zł), podczas gdy w poprzednio obowiązującym harmonogramie płatności te były zaplanowane na I i II kwartał 2020 r. Aneksem nr 2 przedłużono czas realizacji rzeczowej projektu do końca 2020 r., a wartość wydatków kwalifikowanych (i dofinansowania) określono maksymalnie na kwotę 80 919,9 tys. zł.⁶¹

(akta kontroli str. 246-252)

3.2. Realizacja i nadzorowanie zadań inwestycyjnych

W ramach realizacji przedsięwzięcia dotyczącego wymiany taboru pływającego przeprowadzono łącznie dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z czego osiem o wartości powyżej 30 tys. euro. Analizie poddano jedno zamówienie, dotyczące zaprojektowania, budowy i dostawy dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych dla kapitanatów portów. Zamówienia tego udzielono po przeprowadzeniu, zgodnie z przepisami ustawy Pzp, postępowania na wyłonienie wykonawcy w trybie przetargu nieograniczonego⁶².

(akta kontroli str. 1555-1563)

W umowie na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych zawartej przez Dyrektora Urzędu z firmą Techno Marine sp. z o.o.⁶³ określono termin jej realizacji do 6 marca 2020 r. (do tego dnia miała nastąpić dostawa gotowych do użytkowania statków po przeprowadzeniu wszelkich prób i uzyskaniu wszelkich niezbędnych dokumentów dopuszczających). Kwotę wynagrodzenia określono w umowie na 14 700 tys. zł brutto. Bezpośredni nadzór nad realizacją ww. umowy był sprawowany przez pracowników Urzędu, nie zatrudniono inżyniera budowy. Przedmiot ww. umowy nie został wykonany w terminie umownym (do dnia zakończenia kontroli Urząd wypłacił wykonawcy łącznie 50% wynagrodzenia określonego w umowie, tj. 7350 tys. zł).

⁵⁸ Z tego 85% dofinansowania z UE i 15% dofinansowania ze środków krajowych.

⁵⁹ Zawarcie aneksu było spowodowane m.in. rezygnacją z zadania „Pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla pozostałych jednostek” (w tym dla dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych dla kapitanatów portów) ze względu na ich „mniejszą złożoność techniczną” oraz wydłużeniem realizacji całości Projektu do 30 czerwca 2020 r.

⁶⁰ W aneksie m.in. zmniejszono wartość zadania „Pełnienie funkcji inżyniera budowy specjalistycznej jednostki hydrograficznej oraz przedłużono realizację zadania dotyczącego dostawy dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych.

⁶¹ Zmniejszenie kwoty dofinansowania wynikało m.in. ze rezygnacji z części niektórych zadań.

⁶² Realizacja postępowania (wraz z zawartą umową) była przedmiotem kontroli doraźnej ex post przeprowadzonej przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych przeprowadzonej w marcu i kwietniu 2019 r. Ww. kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

⁶³ Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni zawarł umowę nr TP-3800-01/2019 7 marca 2019 r.

Wykonawca zwrócił się do Urzędu (2 marca 2020 r.) z wnioskiem o sporządzenie aneksu do umowy, przedłużającego wykonanie przedmiotu umowy do 22 kwietnia 2020 r. W uzasadnieniu wykonawca wskazał, że przyczyną opóźnienia wykonania przedmiotu umowy jest wstrzymanie dostaw komponentów – z Włoch i Chin, a także opóźniona i niekompletna dostawa silników (o czym wcześniej informował zamawiającego). Jednocześnie wykonawca zastrzegł, że w przypadku braku poprawy sytuacji na rynku dostaw komponentów możliwe będą dalsze opóźnienia. Dyrektor Urzędu, w związku z ww. pismem wykonawcy poinformował go (4 marca 2020 r.) o konieczności przedstawienia szczegółowej kalkulacji i obliczeń oraz udowodnienia wpływu siły wyższej (pojawienie się wirusa Covid-19) na realizację zamówienia. W związku z nieprzedstawieniem przez wykonawcę dokumentacji w tym zakresie, Dyrektor Urzędu nie zawarł aneksu do ww. umowy. W dniu 8 maja 2020 r. wykonawca dokonał zgłoszenia „gotowości do przeprowadzenia odbioru końcowego” dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych i przetransportował je ze stoczni w Malborku do Gdańska. Zgłoszenie to nie spełniało warunków określonych w umowie na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych, ponieważ jednostki te nie były gotowe do użytkowania⁶⁴ i do zgłoszenia nie załączono dokumentów, które powinny być załączone zgodnie z postanowieniami umowy. W dniu 19 czerwca 2020 r. NIK przeprowadziła oględziny budowanych jednostek znajdujących się na terenie dwóch różnych stoczni w Gdańsku. Oględziny wykazały niezakończenie budowy i brak kompletnego wyposażania jednostek.

W dniu 3 lipca 2020 r. wykonawca ponownie zwrócił się do Dyrektora Urzędu z wnioskiem o zawarcie aneksu do umowy, wydłużającego graniczny termin na jej wykonanie do 31 lipca 2020 r. W dniu 10 lipca 2020 r. Zastępca Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu (Główny Księgowy Urzędu) zwrócił się do CUPT z prośbą o przeprowadzenie kontroli ex-ante projektowanego aneksu⁶⁵ do ww. umowy. Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowy aneks nie został zawarty.

Dyrektor Urzędu złożył do CUPT czternaście wniosków o płatność dotyczących realizacji projektu „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” obejmujących okresy sprawozdawcze od 15 stycznia 2016 r.⁶⁶ do 29 lutego 2020 r. Wnioski złożono na łączną kwotę wydatków kwalifikowanych w wysokości 73 438,1 tys. zł. CUPT refundując poniesione wydatki, poświadczyło wydatki kwalifikowane w łącznej kwocie 73 430,2 tys. zł, co stanowi 99,9% łącznej kwoty wydatków kwalifikowalnych⁶⁷. Zatwierdzona przez CUPT, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, łączna kwota dofinansowania UE⁶⁸ dla przedmiotowego projektu wynosi 62 415,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-245, 367-397, 1529-1536, 1906-1940)

⁶⁴ Po dokonaniu zgłoszenia jednostek do odbioru, pracownicy Urzędu zgłaszali szereg uwag do wykonania jednostek (w dniach 8 maja 2020 r., 9 i 15 czerwca 2020 r.). § 10 pkt 8 umowy stanowi: „Wraz ze zgłoszeniem do gotowości Odbioru Końcowego Wykonawca zobowiązany jest zapewnić postój gotowych do użytkowania Śtatków (...). Załącznikiem do odbioru końcowego będą w szczególności: a) 3 komplety dokumentacji zdawczej i techniczno-ruchowej oraz instrukcji obsługi urządzeń w języku polskim, b) świadectwo klasy, c) karta bezpieczeństwa, d) świadectwo sanitarne oraz wymagane dokumenty niezbędne do jego uzyskania, e) świadectwo pomiarowe, f) świadectwa i certyfikaty urządzeń oraz materiałów, g) zaświadczenie o rejestracji statku w budowie, h) inne dokumenty zgodnie z OPZ.

⁶⁵ W projekcie aneksu powołano się m.in. na art. 15 r ust. 4 pkt 1 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. poz. 374 ze zm.), zgodnie z którym Zamawiający, po stwierdzeniu, że okoliczności związane z wystąpieniem COVID-19 o których mowa w ust. 1 pkt 4 tj. wstrzymania dostaw produktów, komponentów produktu lub materiałów, trudności w dostępie do sprzętu lub trudności w realizacji usług transportowych – które wpływają na należyte wykonanie umowy, w uzgodnieniu z wykonawcą dokonuje zmiany umowy, o której mowa w art. 144 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, w szczególności przez zmianę terminu wykonania umowy – o ile wzrost wynagrodzenia spowodowany każdą kolejną zmianą nie przekroczy 50% wartości pierwotnej umowy.

⁶⁶ Data wskazana w UoD nr POIS.03.02.00-00-0002/16-00 z 23 grudnia 2016 r., jako początek okresu kwalifikowania wydatków w projekcie „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni”.

⁶⁷ Różnica w wysokości 7,9 tys. zł stanowi 5% kwoty wydatków poniesionych w ramach kontraktu dotyczącego pełnienia funkcji inżyniera budowy specjalistycznej jednostki hydrograficznej dla Urzędu Morskiego w Gdyni. Kwota ta stanowi wartość pomniejszenia przez CUPT wydatków kwalifikowanych, w wyniku zastosowania stawki 5% korekty finansowej, za stwierdzone naruszenie w ramach ww. kontraktu.

⁶⁸ 85% poświadczonych wydatków kwalifikowalnych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawarcie przez Dyrektora Urzędu umowy na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych, pomimo że do umowy załączono zabezpieczenie niespełniające wymagań określonych w SIWZ i niezabezpieczające interesów Skarbu Państwa. W „Gwarancji należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek Nr 280000163047” (dalej: „Gwarancja”) z 7 marca 2019 r.” (stanowiącej załącznik nr 4 do umowy z 7 marca 2019 r. na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych za kwotę 14 700 tys. zł), zapisano, że kwota gwarancji (1470 tys. zł) ulega zmniejszeniu w miarę wykonywania przedmiotu umowy. Treść Gwarancji była sprzeczna z postanowieniem § 5 ust. 2 ww. umowy (wzór umowy był załącznikiem do SIWZ), który określa, że wykonawca powinien „utrzymać” zabezpieczenie w trakcie trwania umowy i z § 5 ust. 5 umowy, który stanowi: „Gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa złożona tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy będzie zobowiązywała Gwaranta do wypłaty do 100% wartości zabezpieczenia⁶⁹, o której mowa w ust. 1 niniejszego paragrafu przez okres realizacji procesu projektowania i budowy Statków powiększony o 30 dni (...)”.

W związku ze ww. sformułowaniem zapisów Gwarancji, nie było możliwości ustalenia, jaką sumę wypłaty gwarantował ww. dokument w trakcie obowiązywania umowy (w Gwarancji nie ustalono mechanizmu „zmniejszenia” kwoty gwarancji), tym samym nie zabezpieczała ona właściwie interesów Skarbu Państwa.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: „Zapis ten stanowi oczywistą omyłkę pisarską. Przygotowujący treść gwarancji korzystał prawdopodobnie z różnych wzorów dokumentów gwaranta. Kompilacja treści spowodowała omyłkowy zapis”.

Ponadto, w Gwarancji określono, że nie pokrywa ona zobowiązań Zobowiązanego dotyczących kar umownych i odsetek, podczas gdy § 8 ust. 3 umowy stanowi m.in.: „W razie braku możliwości potrącenia kary umownej z wynagrodzenia Wykonawcy, zamawiający jest uprawniony do potrącenia tej kary z zabezpieczenia należytego wykonania umowy”.

Naczelnik Wydziału Prawno – Organizacyjnego Urzędu, który zaakceptował treść ww. Gwarancji wyjaśnił, że w projekcie przedstawionym i ostatecznie załączonym do umowy nie zwrócił uwagi na zgodność wszystkich zapisów, ponieważ sprawdzał tylko zapisy do których miał uwagi przy pierwszym opiniowaniu projektu gwarancji (który wystawiła inna firma, niż ta której gwarancja została ostatecznie załączona do umowy) - jak wyjaśnił było to jego przeoczenie.

W ocenie NIK ww. nieprawidłowość świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu w kontroli zarządczej w tym zakresie.

(akta kontroli str. 8-19, 57, 292-333, 416-419)

2. Dyrektor Urzędu nie zabezpieczył należycie interesów Skarbu Państwa, ponieważ nie zażądał od wykonawcy umowy na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych przedłużenia ważności zabezpieczenia należytego wykonania tej umowy. Gwarancja w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy wygasła z dniem 5 kwietnia 2020 r. Pomimo, że przedmiot umowy nie został wykonany w terminie umownym (6 marca 2020 r.) jak też nie został wykonany w terminie zakończenia kontroli NIK, Dyrektor Urzędu nie wystąpił o przedłużenie ważności zabezpieczenia należytego wykonania umowy (od 6 kwietnia 2020 r.) i poprzez swoje postępowanie nie zabezpieczył interesów Skarbu Państwa. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Oznakowania Nawigacyjnego (z upoważnienia Dyrektora Urzędu) wyjaśnił: m.in., że „(...) zamawiający dokonał płatności na rzecz wykonawcy do wysokości 50% swoich zobowiązań określonych w umowie (...). W związku z powyższym nie było potrzeby dokonywania przedłużenia ważności w/w części gwarancji, biorąc pod uwagę, że

⁶⁹ Zabezpieczenie określono na 10 % wartości zamówienia.

zamawiający nie dokonał jeszcze płatności, które mogłyby przekroczyć wartość jego roszczeń w stosunku do wykonawcy.”

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższych wyjaśnieniach, bowiem do dnia wygaśnięcia Gwarancji Urząd dokonał płatności na rzecz wykonawcy w kwocie 7350 tys. zł (50% wartości umowy), a w wyniku braku przedłużenia ważności gwarancji od 6 kwietnia 2020 r. nie posiadał zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, za realizację której zapłacił już ww. kwotę. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Oznakowania Nawigacyjnego wyjaśnił (dnia 23 czerwca 2020 r.): „otrzymano (...) informację od wykonawcy, że zamierza on ponownie wystąpić o podpisanie aneksu do umowy w związku z okolicznościami spowodowanymi przez pandemię COVID-19. (...) W związku z powyższym wykonawca został poinformowany, że warunkiem ewentualnego aneksowania umowy będzie złożenie stosownej gwarancji należytego wykonania i usunięcia wad i usterek, obejmującej nowy termin wykonania umowy. Wykonawca nie wniósł zastrzeżeń do tego stanowiska.” Nowego zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umowy nie wniesiono do dnia zakończenia kontroli NIK.

(akta kontroli str. 57, 338-340)

3. Niezgodnie z umową z 7 marca 2019 r. dokonywano odbiorów częściowych dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych: W protokołach zdawczo – odbiorczych (częściowych) z 23 maja 2019 r. i z 10 grudnia 2019 r., ani w innych dokumentach nie określono terminów uwzględnienia uwag, które stwierdzono w załącznikach do tych protokołów. Było to niezgodne z § 10 pkt 6 umowy, który stanowi: „Protokół Odbioru Częściowego zostanie podpisany przez Zamawiającego w przypadku braku uwag Zamawiającego do odbieranej części Przedmiotu Umowy. Zamawiający dopuszcza możliwość podpisania Protokołu Odbioru Częściowego również z uwagami pod warunkiem istnienia w ocenie Zamawiającego realnej szansy na uwzględnienie uwag w późniejszym terminie. W takiej sytuacji Zamawiający dokonuje odbioru i określa termin na uwzględnienie uwag.” i świadczy o nierzetelnym sprawowaniu nadzoru nad wykonaniem umowy.

W przypadku protokołu z 23 maja 2019 r. uwagi zamawiającego dotyczyły braków i niezgodności opisu technicznego jednostek z opisem przedmiotu umowy. Pomimo tych niezgodności zaakceptowano do zapłaty wystawioną przez wykonawcę fakturę, nie określając jednocześnie terminu usunięcia braków i niezgodności.

Starszy inspektor ds. taboru pływającego w Urzędzie (który podpisał protokół zdawczo-odbiorczy – częściowy z 23 maja 2019 r.), wyjaśnił, że brak określenia terminu usunięcia braków i niezgodności w dokumentacji projektowej był błędem. Wyjaśnił także, że ustnie uzgodniono, iż te poprawki będą systematycznie usuwane poprzez akceptacje materiałowe, przedstawiane przez wykonawcę.

Natomiast drugi protokół zdawczo-odbiorczy dotyczył odbioru prac drugiego etapu (tj. budowy kadłubów statków, dostawy silników głównych i zespołów prądowładczych) i został podpisany bez uwag. Jednocześnie do ww. protokołu załączono Kartę kontroli sporządzoną przez przedstawiciela Polskiego Rejestru Statków, w której zawarto uwagi do spawów kadłuba. W efekcie przyjęto prace, które w dniu spisania protokołu nie były prawidłowo wykonane.

Starszy inspektor ds. taboru pływającego w Urzędzie (który podpisał protokół zdawczo-odbiorczy – częściowy z 10 grudnia 2019 r.), wyjaśnił, że uwagi te dotyczyły trzech spawów i że w dniu 10 grudnia 2019 r. przebywał u wykonawcy i widział, że spawy były naprawiane.

Jednak Urząd wystąpił o przesłanie dokumentów potwierdzających poprawne wykonanie spawów kadłuba dopiero 15 stycznia 2020 r., tj. ponad miesiąc po podpisaniu bez uwag protokołu zdawczo-odbiorczego i po dokonaniu zapłaty za prace objęte tym protokołem. Wg przekazanej przez wykonawcę Karty kontroli, spawy zostały poprawione w dniach 10 i 11 grudnia 2019 r.

Urząd dokonał zapłaty na podstawie wystawionych przez wykonawcę faktur i załączonych do nich ww. protokołów w łącznej kwocie 7350 tys. zł.

(akta kontroli str. 8-19, 182-184, 211, 349-366, 413-415, 420-422)

Ponadto, Dyrektor Urzędu z opóźnieniem zareagował na niezgodne z postanowieniem umowy na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych zgłoszenie przez wykonawcę (dokonane na podstawie § 10 umowy w dniu 8 maja 2020 r.) „gotowości do przeprowadzenia odbioru końcowego”. Pomimo tego, że zgłoszenie to nie spełniało określonych w § 10 ust. 8 umowy wymogów, tj. wykonawca nie przekazał gotowych do użytkowania statków oraz nie załączył wymaganych w § 10 ust. 8 lit. a-h umowy dokumentów, to zamawiający dopiero 19 czerwca 2020 r. (tj. po upływie ponad czterdziestu dni od otrzymania zgłoszenia gotowości do odbioru końcowego) poinformował wykonawcę, że stwierdza brak gotowości do przeprowadzenia odbioru końcowego jednostek⁷⁰. Natomiast, zgodnie z § 10 ust. 7 umowy, termin na przeprowadzenie odbioru końcowego przez zamawiającego wynosi 30 dni.

(akta kontroli str. 8-19, 182-184, 211, 338-345, 349-366, 413-415, 420-422)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zawarcie przez Dyrektora Urzędu umowy na zaprojektowanie, budowę i dostawę dwóch szybkich jednostek kontrolno-inspekcyjnych niewniesienia przez wybranego wykonawcę zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umowy spełniającego warunki SIWZ. Negatywna ocena dotyczy także niezabezpieczenia przez Dyrektora Urzędu interesów Skarbu Państwa w trakcie realizacji ww. umowy i w okresie od 7 marca 2020 r. do dnia zakończenia kontroli NIK oraz nierzetelnego sprawowania nadzoru nad wykonaniem przedmiotu ww. umowy.

OBSZAR

4. Wyłonienie wykonawcy usługi ochrony terenu wycinki drzew pod inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”

Opis stanu faktycznego

Urząd Morski w Gdyni jest wykonawcą programu wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” realizowanego na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 57/2016 z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Ww. program jest finansowany z budżetu państwa.

Kontrolą objęto udzielenie przez Urząd zamówienia na świadczenie usługi ochrony terenu przy wycince drzew pod realizację ww. inwestycji. Wycinka drzew (i koszty z tym związane⁷¹), została przewidziana w harmonogramie rzeczowo-finansowym, będącym załącznikiem do ww. programu wieloletniego, na okres od listopada 2017 r. do marca 2018 r. Ze względu na opóźnienia związane z uzyskaniem decyzji administracyjnych, termin wycinki drzew założony w ww. harmonogramie nie został przez Urząd dotrzymany. Realizacja ww. zadania stała się możliwa po uzyskaniu decyzji nr 1 zridw/2019 zezwalającej na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej, wydanej przez Wojewodę Pomorskiego 15 lutego 2019 r. (tj. decyzji, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską⁷²). Również 15 lutego 2019 r. Dyrektor Urzędu zawarł porozumienie z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe – Nadleśnictwo Elbląg (dalej: PGL LP), zgodnie z którym Nadleśnictwo Elbląg zobowiązało się odpłatnie do wycinki i usunięcia drzew z działek objętych granicą inwestycji. W ww. porozumieniu (§ 3 ust 6 lit c) określono, że Urząd zabezpieczy teren wycinki przed osobami trzecimi (ogrodzenie) w trakcie wycinki drzew, późniejszej wyróbki drewna i jego składowania, a także podczas porządkowania terenu oraz zapewni ochronę pracowników

⁷⁰ W ww. piśmie podano m.in.: „Do dnia dzisiejszego, w trybie roboczym, otrzymali Państwo szereg uwag odnośnie wykonawstwa i wyposażenia. Należy zastrzec, że uwagi te powinny być traktowane jako robocze i nie wyczerpujące w kontekście faktu, że przedmiot umowy tj. jednostki „Kontroler 23” i „Kontroler 24” nie zostały jeszcze (pomimo Państwa deklaracji z dnia 8 maja b.r.) faktycznie przedstawione jako gotowe do przeprowadzenia prób morskich. Na obu jednostkach w ciągu całego okresu trwają prace związane z uruchamianiem urządzeń i ich kalibracją”.

⁷¹ Przewidywany koszt wycinki wynosił 6150 tys. zł.

⁷² Dz. U. z 2019 r., poz. 1073, dalej: ustawa o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

i sprzętu przed osobami postronnymi w trakcie realizacji zadania. Zamówienie na świadczenie „usługi ochrony terenu” zostało udzielone 12 lutego 2019 r. (data zawarcia umowy) wykonawcy, którego wyłoniono w trybie określonym w art. 61 ustawy Pzp, tj. „negocjacji bez ogłoszenia”. Zgodnie z ww. umową, wynagrodzenie wykonawcy nie mogło przekroczyć 850,2 tys. zł. Usługa „ochrony terenu” została zrealizowana w dniach od 15 lutego do 16 marca 2019 r. i odebrana protokolarnie w dniu 18 marca 2019 r. Wydatki Urzędu związane z realizacją umowy z 12 lutego 2019 r. wyniosły 811,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 267-291, 687-704, 711-714, 842-1119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Dyrektor Urzędu udzielił zamówienia publicznego na świadczenie usługi ochrony terenu w trybie negocjacji bez ogłoszenia, pomimo braku przesłanek uzasadniających zastosowanie tego trybu, co stanowiło naruszenie przepisu art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp.

We wniosku w sprawie zatwierdzenia trybu „negocjacje bez ogłoszenia” w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na usługi ochrony terenu⁷³ (skierowanym do Dyrektora Urzędu, a sporządzonym w Wydziale Techniczno-Inwestycyjnym Urzędu i zaakceptowanym przez Naczelnika ww. Wydziału⁷⁴) podano następujące uzasadnienie trybu udzielenia zamówienia „negocjacje bez ogłoszenia”: „Uzasadnienie prawne: Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, jeżeli ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie można było przewidzieć, nie można było zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Uzasadnienie faktyczne: Faktyczne wymagania bezpieczeństwa podane przez siły porządkowe Policji wymogły na Zamawiającym zabezpieczenie terenu przed niepożądanym wtargnięciem osób i ich późniejsze przekazanie siłom porządkowym.”

W uzasadnieniu powołano się więc na przesłanki wymienione w art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp⁷⁵. Naczelnik Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu, który podpisał wniosek do Dyrektora Urzędu, w którym zaproponowano zastosowanie ww. trybu udzielenia zamówienia, wyjaśnił, że zamówienia tego nie było w pierwotnych planach Urzędu (plan zamówień publicznych), chociaż planowano środki na realizację zadania związanego z wycinką drzew, oraz że „Decyzja w sprawie realizacji przedmiotowego zamówienia (...) zapadła dopiero podczas spotkań roboczych i działań operacyjnych kompetentnych instytucji i służb. Miały one miejsce w Urzędzie Wojewódzkim na przełomie styczeń/luty 2019”. Naczelnik wyjaśnił również: „Mieliśmy spotkania u Wojewody, w których uczestniczyła m.in. podsekretarz stanu w MG MiZŚ, przedstawiciele służb, inspekcji i straży, ABW oraz leśnicy (czyli DGLP i przedstawiciele Nadleśnictwa Elbląg) i te spotkania doprowadziły do tego, że aby w sposób bezpieczny przeprowadzić roboty związane z wycinką, powinniśmy ten obszar należycie zabezpieczyć przed dostępem osób trzecich. Z tych posiedzeń nie ma żadnych notatek, protokołów, bo miały one charakter poufny.” Również Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych (z upoważnienia Dyrektora Urzędu) wyjaśniła, że „Zamawiający nie mógł wcześniej przewidzieć konieczności udzielenia przedmiotowego zamówienia, a także nie można było zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Zastosowanie każdego z tych trybów skutkowało by niemożnością udzielenia zamówienia, co z kolei skutkowało by przeprowadzaniem wycinki drzew i krzewów w możliwym stanie zagrożenia zdrowia i życia pracowników oraz ewentualnych osób postronnych chcących przemieścić się na teren objęty intensywnymi pracami leśnymi.”

- a) NIK nie podziela argumentów przedstawionych w ww. wyjaśnieniach, ponieważ w ocenie NIK potrzebę udzielenia przedmiotowego zamówienia można było wcześniej przewidzieć.

⁷³ Zatwierdzonym przez Dyrektora Urzędu 6 lutego 2019 r.

⁷⁴ Nr sprawy: T12-MK-3800/4/1/73/635/658/19.

⁷⁵ Art. 62 ust. 1 ustawy Pzp stanowi: „Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji bez ogłoszenia, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności”, a pkt 4 art. 62 ust. 1 stanowi: „ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów określonych dla przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.”

Wycinkę drzew przewidziano w programie wieloletnim pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” realizowanym na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 57/2016 z dnia 24 maja 2016 r. W związku z niedojściem do skutku wycinki w terminie określonym w harmonogramie rzeczowo – finansowym (załącznik do programu wieloletniego), tj. od listopada 2017 do marca 2018, Urząd przewidywał przeprowadzenie wycinki pod koniec 2018 r. i na początku 2019 r. Świadczy o tym fakt, że we wrześniu 2018 r. rozpoczęto uzgodnienia z Nadleśnictwem Elbląg, dotyczące treści porozumienia, o którym mowa w art. 25 ust. 1-3 ustawy o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. W wersji projektu tego porozumienia z 21 listopada 2018 r., planowano przeprowadzenie wycinki w okresie od 31 grudnia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. W związku z powyższym nie można uznać, że Urząd (zamawiający) nie był w stanie przewidzieć, że przy przeprowadzeniu wycinki drzew konieczna będzie ochrona obszaru wycinki (w tym ochrona pracowników wykonujących wycinkę oraz sprzętu) przed dostępem osób trzecich, ponieważ Urząd miał wystarczający czas na właściwe przygotowanie się do realizacji wycinki (również w zakresie zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich). Ponadto, w ocenie NIK, Urząd mógł skorzystać w tym zakresie z doświadczeń związanych z wycinką m.in. na terenie Puszczy Białowieskiej (2017 r.).

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Inspekcji Morskiej (z upoważnienia Dyrektora Urzędu) wyjaśnił m.in.: „Nie można było założyć, z całą pewnością, że podczas wycinki drzew pod inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” wystąpią problemy takie, jak podczas wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej (...). Zamawiający nie mógł zaplanować ani przewidzieć, iż konieczne będzie zabezpieczenie wycinki drzew przed dostępem osób trzecich. Decyzja taka zapadła na krótko przed zawarciem z Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe porozumienia, na mocy którego PG Lasy Państwowe zobowiązały się rozpocząć wycinkę drzew (15.02.2019 r.).”

NIK nie zgadza się z powyższą argumentacją, ponieważ w Urzędzie zakładano konieczność ochrony terenu wycinki drzew przed dostępem osób trzecich, a nawet przed dronami. Świadczy o tym korespondencja pomiędzy Zastępcą Naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu, a Kierownikiem Obwodu Ochrony Wybrzeża w Sztutowie (jednostka Urzędu), przedstawicielami PGL „Lasy Państwowe” oraz zewnętrznej kancelarii prawnej, dotycząca uzgodnień treści porozumienia, zawartego ostatecznie 15 lutego 2019 r. W projekcie porozumienia dotyczącego wycinki drzew przez Lasy Państwowe – w wersji z 8 stycznia 2019 r., tj. sporządzonej i posiadanej przez Urząd na 29 dni przed zatwierdzeniem wniosku o udzielenie zamówienia w trybie „negocjacji bez ogłoszenia” (6 lutego 2019 r.) zawarto zapis o treści: „Urząd Morski w Gdyni zabezpieczy teren wycinki przed osobami trzecimi i dronami w trakcie wycinki drzew oraz składowania” (§ 3 ust. 5 lit c projektu). Należy zauważyć, że w tej wersji projektu porozumienia zakładano konieczność zapewnienia przez Urząd ochrony nie tylko przed dostępem osób trzecich, ale również przez statkami powietrznymi – dronami, mogącymi zakłócać prace związane z wycinką⁷⁶. Następnie wersje tego zapisu w projekcie porozumienia ulegały modyfikacjom, niemniej jednak nie można uznać, że Urząd nie był w stanie przewidzieć konieczności udzielenia zamówienia na ochronę terenu wycinki (w tym: „świadczenia usługi ochrony osób i mienia na terenie 66,83 ha”, co było przedmiotem umowy na „świadczenie usługi ochrony terenu” z 12 lutego 2019 r.).

NIK nie podziela także argumentacji przedstawionej przez Dyrektora Urzędu, który wyjaśnił: „Pisząc w porozumieniu z Lasami Państwowymi „Urząd Morski w Gdyni zabezpieczy teren wycinki przed osobami trzecimi i dronami w trakcie wycinki drzew oraz składowania” mieliśmy na uwadze zabezpieczenie terenu wykonane

⁷⁶ Planowano zastosować urządzenia uniemożliwiające korzystanie przez drony z przestrzeni powietrznej nad wycinką – ochrona radarowa.

siłami własnymi pracowników Inspektoratu Ochrony Wybrzeża. Przewidywaliśmy niezbędne ogrodzenie terenu jedynie ogrodzeniem typu leśnego tj. słupki drewniane i siatka leśna”.

Dyrektor w wyjaśnieniach nie odniósł się do zapisu dotyczącego ochrony przed dronami, chociaż zapis ten wskazuje na rozpatrywanie w Urzędzie różnych zagrożeń mogących wystąpić w trakcie prowadzenia wycinki i różnych wariantów ochrony terenu.

(akta kontroli str. 336-337, 705-706, 718-1119, 1321-1322, 1528, 1903-1905)

- b) Dyrektor Urzędu nie spełnił także przesłanki wymaganej do udzielenia zamówienia w trybie „negocjacji bez ogłoszenia”, zgodnie z którą potrzeba jego udzielenia musi wynikać z przyczyn nieleżących po stronie zamawiającego.

Dyrektor otrzymał decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z 5 grudnia 2018 r. o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z którą wycinkę drzew kolidujących z realizacją inwestycji na Mierzei Wiślanej oraz wzdłuż rzeki Elbląg przeprowadzić należy w terminie od 1 października do 1 marca, tj. poza okresem lęgowym ptaków. W dniu 15 lutego 2019 r. Urząd otrzymał decyzję Wojewody Pomorskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej, w której m.in. zezwolono na usunięcie drzew i krzewów w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji. Wniosek o wydanie tej decyzji Urząd złożył 24 stycznia 2019 r. Nie można zatem uznać, że wystąpiła pilna potrzeba udzielenia zamówienia niewynikająca z przyczyn leżących po stronie zamawiającego. To zamawiający (Urząd) doprowadził do sytuacji – poprzez złożenie wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej dopiero 24 stycznia 2019 r., w której na przeprowadzenie wycinki drzew (przy założeniu jej przeprowadzenia poza okresem lęgowym w I kwartale 2019 r.) pozostało zaledwie 13 dni (od 15 do 28 lutego 2019 r.). Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Inwestycyjnych (do końca marca 2020 r. Zastępca Naczelnika Wydziału Techniczno-Inwestycyjnego Urzędu): „pierwotnie planowano złożenie tego wniosku w grudniu 2018 r.”, jednak termin ten uległ przesunięciu w związku z opóźnieniem w uzyskaniu pozwoleń wodnoprawnych”. Pozwolenia te, zgodnie z art. 4 ust 1 pkt 13 ustawy o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, były elementem wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej⁷⁷. Na późne uzyskanie przez Urząd decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej (15 lutego 2019 r.) wskazywała również w wyjaśnieniach dotyczących zastosowania trybu „negocjacji bez ogłoszenia” Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych⁷⁸.

NIK wskazuje, że zgodnie z „Wytocznymi dotyczącymi interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę”, wydanymi przez Urząd Zamówień Publicznych w 2010 r.⁷⁹: „Za nieprzewidywalne nie mogą (...) zostać uznane sytuacje, w których zamawiający nie uzyska odpowiednich pozwoleń czy zatwierdzenia projektu od instytucji innych niż zamawiający.”

⁷⁷ W dniu 21 stycznia 2019 r. Urząd otrzymał decyzję Dyrektora Zarządu Zlewni w Elblągu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o wydaniu pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, obejmującego działki nr 180/3, 180/4, 756, 784/3, 784/2 obręb 0002 Kąty Rybackie j. ewid. 221005_2 Sztutowo i o wydaniu pozwolenia wodnoprawnego na lokalizowanie na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach inwestycji pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” nowych obiektów budowlanych, innych niż urządzenia wodne. Również tego samego dnia wydana została decyzja Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w której udzielono Urzędowi pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną, wykonanie wylotów kanalizacji deszczowej i wykonanie 10 jednakowych ujęć wody powierzchniowej na potrzeby przeciwpożarowe. (w powyższych sprawach Urząd złożył wnioski 12 grudnia 2018 r.).

⁷⁸ Wyjaśnienia z 19 marca 2020 r., złożone w trakcie kontroli NIK „Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.”

⁷⁹ https://www.wup.pl/rpo/?wpfb_dl=1876

W ocenie NIK, późne złożenie wniosku o wydanie przez Wojewodę decyzji zezwalającej na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury dostępowej było konsekwencją opóźnień w uzyskiwaniu przez Urząd innych decyzji administracyjnych, podczas gdy zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” z dnia 24 maja 2016 r., zakończenie uzgodnień i otrzymanie pozwolenia na budowę miało nastąpić do końca października 2017 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Dyrektora Urzędu dotyczące wyłonienia wykonawcy usługi ochrony terenu wycinki drzew pod inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Dyrektor udzielił zamówienia po przeprowadzeniu postępowania w trybie „negocjacji bez ogłoszenia”, pomimo że nie zostały spełnione przesłanki pozwalające na zastosowanie tego trybu.

OBSZAR

5. Nadzorowanie, sprawozdawczość, wskaźniki produktu i rezultatu, ewidencja księgową projektów.

Opis stanu faktycznego

5.1. W poddanych szczegółowemu badaniu umowach o dofinansowanie zostały określone wskaźniki produktu, nie określono wskaźników rezultatu. Po zawarciu ww. umów zmianie uległy, w efekcie wydłużenia okresów realizacji ww. projektów, terminy osiągnięcia wskaźników produktu w przypadku wszystkich badanych, dofinansowanych projektów. W ramach projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.” zaplanowano do osiągnięcia dwa wskaźniki produktu: długość zmodernizowanych nabrzeży w portach morskich (2 514 m) oraz długość zmodernizowanych torów wodnych i podejściowych (2,153 km). Zmianie uległ rok osiągnięcia wartości docelowej ww. wskaźników z 2020 r. na 2022 r.⁸⁰ W przypadku projektu „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” zaplanowano do osiągnięcia dwa wskaźniki produktu: liczba wybudowanych lub zmodernizowanych morskich budowli hydrotechnicznych (4 szt.) oraz długość wybudowanych lub zmodernizowanych falochronów (3957 m). Zmianie uległ rok osiągnięcia wartości docelowej ww. wskaźników z 2021 r. na 2022 r.⁸¹ W przypadku projektu „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” zaplanowano do osiągnięcia dwa wskaźniki produktu: łączna liczba zakupionych jednostek taboru pływającego (5 szt.) oraz liczba projektu w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, kolejowego, morskiego i śródlądowego (1 szt.). Zmianie uległ rok osiągnięcia wartości docelowej ww. wskaźników z 2019 r. na 2020 r.⁸²

(akta kontroli str. 2093, 2113-2115)

5.2. Zgodnie z postanowieniami pre-umów i umów o dofinansowanie dla badanych projektów, Dyrektor Urzędu stosował w ramach istniejącego systemu ewidencji księgowej odrębny kod księgowy umożliwiający identyfikację transakcji oraz poszczególnych operacji bankowych związanych z danym projektem. Stosowano również wyodrębnienie księgowie dla ewidencji środków trwałych powstałych w ramach projektów (środki trwałe i środki trwałe w budowie (inwestycje)).

(akta kontroli str. 454-486, 592-686, 1185-1218, 1517-1524, 2420-2513)

5.3. Analiza dzienników budów dwóch badanych projektów (Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” i „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA”, wykazała, że dzienniki były prowadzone na bieżąco.

(akta kontroli str. 389-395, 2262-2263)

5.4. Komórki merytoryczne Urzędu Morskiego w Gdyni opracowywały w latach 2018 – 2020 (do zakończenia kontroli) 20 różnego rodzaju sprawozdań (z realizacji zadań

⁸⁰ Rok osiągnięcia wartości docelowej wskaźników produktu w projekcie „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA.” został zmieniony Anekssem nr 1 do UoD nr POIS.03.02.00-00-0014/17-01 z 06 lutego 2020 r.

⁸¹ Rok osiągnięcia wartości docelowej wskaźników produktu w projekcie „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” został zmieniony Anekssem nr 1 do UoD nr POIS.03.02.00-00-0010/17-01 z 15 maja 2019 r.

⁸² Rok osiągnięcia wartości docelowej wskaźników produktu dla projektu „Wymiana taboru pływającego Urzędu Morskiego w Gdyni” został zmieniony Anekssem nr 1 do UoD nr POIS.03.02.00-00-0002/16-01 z 21 maja 2019 r.

inwestycyjnych lub wykonania wydatków budżetu państwa), których adresatami były Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz CUPT. W wyniku badania informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji stwierdzono, że Dyrektor przekazywał cyklicznie informacje o wielkości wydatkowanych środków z podziałem na paragrafy klasyfikacji budżetowej, w porównaniu do planu finansowego oraz z wyszczególnieniem wykonania wydatków ze środków budżetu państwa na koniec okresu sprawozdawczego. W informacjach tych zamieszczano ogólny opis stanu realizacji rzeczowej danego zadania, bez wskazywania problemów, które wystąpiły w trakcie jego realizacji, w tym bez wskazywania problemów w uzyskaniu pozwolenia na budowę dla nabrzeża Szyprów. Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że opisywanie problemu w sprawozdaniach zależy od kategorii problemu i od tego czy dany problem wpływa na finansowanie i termin realizacji danego zadania oraz od tego, czy rozwiązanie problemu wymaga zewnętrznego wsparcia.

Naczelnik Wydziału ds. Finansowania Infrastruktury i Funduszy Europejskich Urzędu wyjaśniła, że przygotowywane w Urzędzie sprawozdania zgodnie z aktualnymi wymaganiami ministra właściwego ds. gospodarki morskiej, są co do zasady sprawozdaniami z wykonania planu finansowego Urzędu na dany rok budżetowy. W formularzu sprawozdania, wg wzoru otrzymanego z ministerstwa, brak pozycji dotyczącej problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu, a wprowadza się opis ewentualnego niewykonania planu finansowego Urzędu na dany rok budżetowy. Problemy napotkane w trakcie realizacji projektu przedstawiane są we wnioskach o płatność przesyłanych do CUPT.

W latach 2018 – 2020 w Urzędzie nie przeprowadzono audytu działalności inwestycyjnej – działalności podstawowej prowadzonej przez Urząd Morski w Gdyni. W planach audytu na lata 2018 – 2020 przypisano ryzyko w tej działalności od 1 do 2 (w trzystopniowej skali). Najwyższy (trzeci) poziom ryzyka w planach na lata 2018 – 2020 przyznano działalnościom podstawowym: ochrona wybrzeża, ochrona środowiska oraz działalnościom wspomagającym: gospodarka finansowa, ochrona informacji, informatyka. Auditor wewnętrzny Urzędu wyjaśniła, że klasyfikacja obszaru działalności inwestycyjnej Urzędu wynikała z przeprowadzonej oceny ryzyka i że istotnym zdarzeniem uwzględnionym przy dokonywaniu analizy ryzyk była liczba kontroli bieżących (np. kontroli poświadczających wnioski o płatność) oraz przeprowadzanych w trakcie, albo na zakończenie realizacji projektu kontroli wykonywanych przez instytucje zewnętrzne.

(akta kontroli str. 2266-2414, 2674-2680, 2123-2152)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieinformowanie instytucji pośredniczącej (CUPT) o istotnych problemach występujących w trakcie realizacji dofinansowywanych projektów.

- Dyrektor Urzędu nie informował w żadnym WoP złożonym w ramach UoD projektu „Modernizacja układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku” o stanie zaawansowania całości prac oraz o problemach w trakcie realizacji projektu, pomimo że we wzorze wniosku o płatność przewidziano miejsce na wskazanie „Problemy napotkanych w trakcie realizacji projektu” - we wnioskach o płatność, w tej części podawano: „Nie dotyczy”.

W badanym projekcie występowały zaś istotne opóźnienia w stosunku do harmonogramu prac, wynikające z niekorzystnych warunków pogodowych⁸³;

- podobnie w WoP złożonych ramach UoD projektu „Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap IIIA” nie informowano o problemach w uzyskaniu pozwolenia na budowę nabrzeża Szyprów i opóźnieniach w realizacji tego zadania.

⁸³ Np. w zadaniu dotyczącym budowy nowego falochronu osłonowego zaawansowanie czasowe na koniec maja 2020 r. wyniosło 56,7%, a zaawansowanie rzeczowe – 17,6%, na co wpływ miały (wg wykonawcy), niekorzystne warunki pogodowe.

W pięciu z siedmiu⁸⁴ złożonych wniosków o płatność, nie uzupełniano sekcji dotyczącej problemów napotkanych w trakcie realizacji projektu lub wpisywano „nie dotyczy”. W części dotyczącej „Planowanego przebiegu realizacji zadania” wpisywano, że w kolejnym okresie sprawozdawczym nie są planowane żadne działania.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych Urzędu wyjaśniła: „We wnioskach o płatność przedstawiany jest stopień zaawansowania poszczególnych prac dla poszczególnych kontraktów, co jest wystarczające dla Instytucji Pośredniczącej – CUPT, oceniającej i akceptującej powyższe wnioski. Stan zaawansowania finansowego projektu jest przedstawiany na bieżąco we wnioskach o płatność w postaci rozliczanych wydatków. W związku z tym, że przesunięcia w płatnościach dla wykonawcy wynikające z opóźnień w robotach budowlanych nie zagrażają realizacji i rozliczeniu całego projektu w perspektywie finansowej 2014–2020, Urząd Morski w Gdyni nie opisywał powyższej sytuacji we wnioskach o płatność. Ponadto informuję, że we wnioskach o płatność załączane są skany całych raportów inżyniera kontraktu jako potwierdzenie wykonania usługi w danym okresie sprawozdawczym.”

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższych wyjaśnieniach, wskazując, że opóźnienia w realizacji prac spowodowane np. sytuacją pogodową są istotnym problemem w trakcie realizacji projektu i powinny być odnotowane w przeznaczonym na to miejscu we wniosku o płatność. Niezamieszczenie danych na ten temat powoduje brak spójności informacji podanych we wniosku o płatność z danymi wynikającymi z raportów inżyniera kontraktu (załączanymi do WoP).

(akta kontroli str. 1219-1320, 1987, 2679-2680)

2. Dyrektor Urzędu, w ramach sprawowanego nadzoru⁸⁵ nad wykonawcami prac budowlanych, nie wyegzekwował wpisania w dziennikach budowy robót budowlanych polegających na remoncie oraz wydłużeniu istniejącego falochronu wyspowego i budowie nowego falochronu osoby/osób pełniących funkcję inspektora nadzoru autorskiego. Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸⁶: „Przed rozpoczęciem robót budowlanych należy dokonać w dzienniku budowy wpisu osób, którym zostało powierzone kierownictwo, nadzór i kontrola techniczna robót budowlanych. Osoby te są obowiązane potwierdzić podpisem przyjęcie powierzonych im funkcji.” We wzorze dziennika budowy przewidziano miejsce na dokonanie wpisu inspektora nadzoru autorskiego (w części E dzienników). Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła: „Nie wiem dlaczego brak jest takich wpisów, a powinny one być zamieszczone, ponieważ jest tam pełniony nadzór autorski. Na najbliższej Radzie Budowy zwrócę uwagę na konieczność uzupełnienia wpisów w dziennikach budowy.”

(akta kontroli str.1855-1860, 1941-2031)

Również w dziennikach budów dotyczących przebudowy i modernizacji nabrzeży: Flisaków, Retmanów i Moławy nr XVIII brak było wpisów dotyczących osób pełniących funkcję inspektorów nadzoru autorskiego i osoby pełniące funkcję kierownika robót elektrycznych, podczas gdy w ramach każdej z ww. budów był prowadzony nadzór autorski, a na nabrzeżu Flisaków prowadzone były roboty elektryczne.

Zastępca Dyrektora Urzędu ds. Technicznych wyjaśniła, że nie wie, dlaczego brak jest ww. wpisów w dziennikach budowy. Wpisy osób kierujących robotami elektrycznymi i pełniących nadzór autorski powinny być wprowadzone do dzienników budowy, ponieważ roboty takie i nadzór autorski były prowadzone w ramach przedmiotowych zadań. Wyjaśniła ponadto, że dokonywane były zmiany w projektach, które wymagały działań i zaangażowania osób pełniących nadzór autorski.

(akta kontroli str. 2537-2545, 2262-2263)

⁸⁴ W dwóch WoP nr 4 i 5 w sekcji dotyczącej problemów w projekcie opisano kwestie związane z zanieczyszczeniem gruntu przy nabrzeżu Flisaków oraz kwestie niezinventaryzowanych przeszkód w budowach na nabrzeżach Retmanów i Moławy nr XVIII.

⁸⁵ Prowadzonego m.in. podczas zebrań Rady budowy.

⁸⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie sporządzania sprawozdań z realizowanych zadań inwestycyjnych, z wyjątkiem braku informowania we wnioskach o płatność o istotnych problemach występujących w trakcie realizacji projektów. W ocenie NIK braki w dziennikach budowy świadczą o niedostatecznym nadzorze ze strony Dyrektora Urzędu nad podmiotami zaangażowanymi w wykonywanie budów.

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. Wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej, zapewniających właściwe zabezpieczanie interesów Skarbu Państwa poprzez:
 - zawieranie umów o udzielenie zamówień publicznych tylko w przypadku wniesienia wymaganego zabezpieczenia;
 - egzekwowanie zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umów w przypadku ich niewykonania w terminie określonym w umowie;
 - wyeliminowanie przypadków wcześniejszego, niż to wynika z zawartych umów, zwracania zabezpieczenia niewykonania lub nienależytego wykonania umów.
 2. Stosowanie trybu „negocjacji bez ogłoszenia” przy udzielaniu zamówień publicznych jedynie w sytuacji wystąpienia wymaganych do tego przesłanek.
 3. Prowadzenie skutecznego nadzoru nad wykonawcami zleczanych prac, w tym:
 - weryfikowanie godzin pracy wykazywanych w raportach z usług inżyniera kontraktu;
 - egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych dokumentowania, w dziennikach budowy, przejęcia obowiązków w zakresie kierowania robotami budowlanymi i obowiązków w zakresie nadzoru autorskiego.
 4. Rzetelne informowanie CUPT o problemach w realizacji projektów i rzeczywistych przyczynach powstałych opóźnień.

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 Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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.

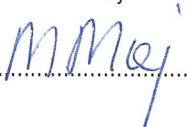
Warszawa, dnia 14 sierpnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj /-/

Kontroler
Kornel Drabarek
Doradca ekonomiczny /-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury
Marek Maj


.....

