



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Ewa Polkowska

KIN.410.006.02.2017
P/17/033

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/033 – Infrastruktura dostępowa do portów morskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/74/2017 z dnia 6 września 2017 r. 2. Paweł Zambrzycki, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/76/2017 z dnia 15 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa (dalej także: MG MiŻŚ).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od dnia 16 listopada 2015 r. ¹ (dalej: Minister G MiŻŚ). (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2017 (do czasu kontroli, tj. do dnia 30 listopada).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli² w okresie objętym kontrolą kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej na bieżąco rozpoznawali potrzeby inwestycyjne dotyczące poprawy dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. do portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Negatywnie jednak Najwyższa Izba Kontroli ocenia przewlekłość i nieskuteczność prowadzonych w Ministerstwach prac nad sporządzeniem i aktualizacją projektów dokumentów strategicznych i programów wieloletnich w zakresie rozwoju infrastruktury dostępowej do portów morskich, w tym dotyczących szlaków śródlądowych. Działania Ministerstw nie doprowadziły do przyjęcia przez Radę Ministrów *Programu rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.* (dalej także *Program*) oraz programu wieloletniego dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry, pomimo że pierwotne wersje tych dokumentów opracowane były już w 2012 r.

Ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej nie opracowali szczegółowego planu realizacji *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku*³, określającego szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. Nie wywiązali się również z nałożonego na nich w ww. *Strategii* obowiązku sporządzenia, a tym samym nie przedłożyli Radzie Ministrów, oceny realizacji tej *Strategii* za rok 2014 i za rok 2015.

Najwyższa Izba Kontroli jako rzetelny ocenia nadzór ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej nad realizacją przez urzędy morskie zadań inwestycyjnych

¹ Poprzednio, w objętym kontrolą okresie funkcję ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej sprawowały: od dnia 27 listopada 2013 r. do dnia 21 września 2014 r. Elżbieta Bieńkowska, od dnia 22 września 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r. Maria Wasiak (jako Ministrowie Infrastruktury i Rozwoju).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Przyjętej uchwałą Rady Ministrów Nr 292/2007 z dnia 13 listopada 2007 r., dalej także: *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.*

ujętych w dokumentach strategicznych, a dotyczących poprawy dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Jako niewystarczające Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania kolejnych ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej na rzecz utrzymania obowiązujących parametrów toru wodnego Świnoujście – Szczecin⁴ (dalej także TWŚ-S). Nie zapewniono wymaganej głębokości i szerokości na znacznych odcinkach toru wodnego (od 21% do 52% jego długości). W konsekwencji, ze względów bezpieczeństwa, wprowadzano ograniczenia w żegludze statków polegające m.in. na określeniu dopuszczalnej prędkości, prowadzeniu ruchu jedną stroną toru oraz wprowadzeniu jednego kierunku ruchu. Ustanawiane ograniczenia prowadziły do obniżenia wiarygodności obu ww. portów, przez co obniżały ich pozycję konkurencyjną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie strategii i programów wieloletnich w zakresie poprawy dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

1.1. Uchwalone strategie i programy wieloletnie – uwzględnienie potrzeb w zakresie poprawy dostępu do portów morskich

Opis stanu
faktycznego

Podział kompetencji przy opracowaniu dokumentów: strategii i programów wieloletnich w zakresie poprawy dostępu do portów morskich został określony w regulaminach organizacyjnych MG MiŻŚ (uprzednio, w regulaminach Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju⁵, dalej MliR), w następujący sposób:

- Departament Gospodarki Morskiej MG MiŻŚ (dalej także DGM) odpowiadał za wykonywanie zadań dotyczących gospodarki morskiej, w szczególności za opracowanie założeń i kierunków rozwoju transportu morskiego oraz infrastruktury portowej, a także programowanie rozwoju infrastruktury transportu morskiego;
- Departament Żeglugi Śródlądowej MG MiŻŚ (dalej także DŻŚ) odpowiadał za wykonywanie zadań dotyczących żeglugi śródlądowej, w szczególności za funkcjonowanie oraz rozwój śródlądowych dróg wodnych w zakresie żeglugi śródlądowej (od 28 lipca 2017 r. – za opracowanie założeń i kierunków rozwoju sektora transportu wodnego śródlądowego);
- Departament Transportu Morskiego i Żeglugi Śródlądowej MliR odpowiadał za wykonywanie zadań z dziedziny gospodarki morskiej oraz żeglugi śródlądowej, w szczególności za prowadzenie spraw polityki morskiej, żeglugi morskiej i śródlądowej oraz portów.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 11-50)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące dokumenty strategiczne, dotyczące infrastruktury dostępowej do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej:

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 733), dalej: rozporządzenie ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Wcześniej, rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1017).

⁵ Zarządzenie Nr 3 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej; Zarządzenie Nr 23 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Uprzednio, tj. do 15 listopada 2015 r. Zarządzenie Nr 2 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

a) *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku*

Celem głównym *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* była poprawa konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej. Osiągnięcie celu głównego determinowały cztery priorytety, a wśród nich m.in. priorytet nr 1 pn. *Poprawa stanu infrastruktury portowej i dostępu do portów*. W dokumencie tym wskazano ogólnie działania inwestycyjne, jakie miały być prowadzone w ramach realizacji strategii, tj. inwestycje dotyczące m.in.: dostępu do portów od strony lądu, dostępu do portów od strony wody, w tym infrastruktury portowej, połączeń wodnych śródlądowych z portami.

Zgodnie z zapisami *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*, w celu jej realizacji miał być sporządzony szczegółowy plan realizacji *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku*, który miał zawierać szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie. Dokument taki nie został opracowany.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 51-59, 917-929)

b) *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.) (dalej *SRT*) została przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r. W latach 2016-2017 trwały prace nad jej aktualizacją. W pracach tych uczestniczyli przedstawiciele MGMIŻS⁶ współpracując z koordynującym prace Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa (dalej także MliB). Do czasu zakończenia kontroli NIK nie wypracowano ostatecznej wersji ww. dokumentu. MGMIŻS przekazało do MliB projekt dokumentu w części dotyczącej gospodarki morskiej oraz zgłosiło uwagi i propozycje zmian do całości projektu. Dyrektor DGM wyjaśniła m.in., że: „(...) wszystkie propozycje MGMIŻS dotyczące infrastruktury dostępowej do portów zostały uwzględnione”. Przesłanie dokumentu do Rady Ministrów zaplanowano na rok 2018.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 55, 85-92, 917-922)

c) *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*

Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.) (dalej *DI*) został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 201/2014 z dnia 13 października 2014 r. Opisano w nim potrzeby rozwojowe polskich portów morskich oraz wyszczególniono inwestycje zaplanowane do realizacji w latach 2014-2020 przy udziale środków UE. W *DI* zamieszczona została lista 50 projektów morskich. W okresie objętym kontrolą *DI* nie był aktualizowany.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 55, 85-92, 917-922)

Inwestycje przygotowywane do realizacji z dofinansowaniem ze środków UE znajdowały się na liście projektów morskich w *DI*, w którym zawarto planowane daty realizacji kolejnych etapów inwestycji: opracowania studium wykonalności, pozyskania decyzji środowiskowej, ogłoszenia pierwszego przetargu i zakończenia robót budowlanych. Jeśli chodzi o projekty realizowane poza *DI*, zakres rzeczowy, a także terminy realizacji inwestycji ustalał właściwy dyrektor urzędu morskiego.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawował nadzór nad przygotowaniem inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa poprzez analizę i zatwierdzanie programów inwestycji, a następnie ich aktualizację. W latach

⁶ Zarządzeniem Nr 10 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 marca 2017 r. powołano zespół do spraw aktualizacji *Strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele MGMIŻS.

2014-2017 (do 30 września) zrealizowano trzy inwestycje sfinansowane wyłącznie ze środków budżetowych w ramach cz. 21 budżetu państwa – Gospodarka morska. Programy inwestycyjne przygotowywane były przez dyrektorów urzędów morskich i przekazywane do dysponenta części budżetowej 21 – ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 57, 229-312, 917-928)

d) *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (dalej SOR) została przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. W pracach nad nią, w szczególności w zespołach tematycznych zajmujących się m.in. lzw. projektami strategicznymi oraz w spotkaniach międzyresortowych, od II kwartału 2016 r. uczestniczyli pracownicy DGM i DŻŚ. Na etapie konsultacji międzyresortowych MGMiŻŚ zgłosiło uwagi do projektu SOR dotyczące poprawy dostępu do portów morskich, które zostały uwzględnione przez Ministerstwo Rozwoju⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 55, 85-92, 917-922)

e) *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku oraz Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*

Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (dalej KPK) został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r., natomiast *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* (dalej PBDK) uchwałą Rady Ministrów Nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r. Programy te uwzględniały potrzeby inwestycyjne dotyczące poprawy dostępu do portów morskich od strony lądu.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 55, 85-92, 917-922)

f) *Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*

Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) (dalej *Polityka Morska RP*) opracowana została przez Międzyresortowy Zespół ds. Polityki Morskiej⁸, którego przewodniczącym był minister właściwy do spraw gospodarki morskiej. Została przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 33/2015 z dnia 17 marca 2015 r. W dokumencie tym określono priorytety polityki morskiej państwa do 2020 r., a wśród nich dziewięć kierunków rozwoju gospodarki morskiej, m.in. wzmocnienie pozycji polskich portów morskich, zwiększenie konkurencyjności transportu morskiego, usprawnienie zarządzania morskiego. Jako cel strategiczny polityki morskiej wskazano zwiększenie udziału sektora gospodarki morskiej w Produkcie Krajowym Brutto oraz wzrost zatrudnienia w gospodarce morskiej.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 53-59)

g) *Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*

*Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030*⁹ (dalej *Założenia*) zostały opracowane przez pracowników DŻŚ. W rozpoznaniu potrzeb w zakresie rozwoju żeglugi śródlądowej DŻŚ wziął pod uwagę SRT, w której m.in. założono poprawę parametrów eksploatacyjnych na wybranych śródlądowych drogach wodnych celem włączenia żeglugi śródlądowej w łańcuch dostaw w ramach transportu intermodalnego oraz

⁷ Koordynujące prace i odpowiedzialne za opracowanie SOR.

⁸ Powołany Zarządzeniem Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r.

⁹ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 79 z dnia 14 czerwca 2016 r. (M. P. Nr 711).

rozwój infrastruktury transportowej korytarzy lądowych (drogowych i kolejowych), a także niektórych szlaków rzecznych, zapewniający lepszą dostępność transportową do portów morskich od strony lądu. DŻŚ przeprowadził konsultacje wewnątrzresortowe z DGM w kontekście działań potrzebnych do zapewnienia odpowiedniej dostępności do portów morskich za pomocą śródlądowych dróg wodnych oraz zgodności ze strategią rozwoju polskich portów morskich. Plany rewitalizacji i rozwoju dróg wodnych w zakresie zapewnienia dostępu do portów morskich od strony lądu były konsultowane z zarządami portów morskich.

(dowód: akta kontroli, str. 11-50, 718-730)

W *Założeniach* wskazano trzy śródlądowe szlaki żeglugowe, przebiegające przez terytorium Polski, tj.: E-30¹⁰, E-40¹¹ i E-70¹² oraz określono cztery priorytety dotyczące planowanych inwestycji (obejmujące ogółem 11 zadań).

(dowód: akta kontroli, str. 731)

W MGMIŻŚ w okresie od II połowy 2016 r. trwały prace nad sporządzeniem dwóch programów rozwoju dla szlaków: E-30 i E-40, tj. programu rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej (E-30) wraz z drogami wodnymi funkcjonalnie powiązanymi (polski odcinek brakującego połączenia Dunaj–Odra–Łaba i Kanał Śląski) oraz programu rozwoju drogi wodnej rzeki Wisły E-40 Warszawa–Gdańsk, tj. projektów programów dotyczących dwóch najistotniejszych priorytetów określonych w *Założeniach*.

(dowód: akta kontroli, str. 1202-1206)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie opracował szczegółowego planu realizacji *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*, zawierającego szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie.

Dyrektor DGM wyjaśniła m.in., że *mimo braku szczegółowego planu realizacji, cele „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” były realizowane zarówno przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej jak i przez zarządy portów morskich oraz urzędy morskie. (...) inwestycje morskie istotne dla rozwoju polskich portów morskich, których zakresy ogólne wskazano w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.” zostały zgłoszone do realizacji z dofinansowaniem ze środków UE w ramach POIiŚ na lata 2007-2013. Planowany do opracowania „Szczegółowy plan realizacji Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” został niejako zastąpiony Listą Projektów Indywidualnych POIiŚ 2007-2013, a zasady i cele „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” zrealizowane w POIiŚ 2007-2013*. Dyrektor DGM wyjaśniła ponadto, że *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r. została zastąpiona niejako przez Politykę morską RP*.

(dowód: akta kontroli str. 51-58, 917-929)

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie usprawiedliwiają odstąpienia od opracowania szczegółowego planu realizacji *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*, stosownie do wymogu w niej określonego. Ponadto Rada Ministrów nie podjęła decyzji o zastąpieniu *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* przez *Politykę morską RP*, a okres realizacji Strategii określony został na lata 2007-2015.

¹⁰ E-30 – łączący Morze Bałtyckie z Dunajem w Bratysławie, obejmując na terenie Polski rzekę Odrę, od Świnoujścia do granicy z Czechami.

¹¹ E-40 – łączący Morze Bałtyckie w Gdańsku z Dnieprem w rejonie Czarnobyla i dalej przez Kijów, Nową Kachówkę i Chersoń z Morzem Czarnym, obejmując na terenie Polski rzekę Wisłę od Gdańska do Warszawy, rzekę Narew oraz rzekę Bug do Brześcia.

¹² E-70 – łączący Holandię z Rosją i Litwą, a na terenie Polski obejmujący Odrę od ujścia kanału Odra-Hawela do ujścia Warty w Kostrzynie, drogę wodną Wisła – Odra oraz od Bydgoszczy dolną Wisłę i Szarpawę lub Wisłę Gdańską.

1.2. Przebieg prac nad *Programem rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (dalej: MTBiGM) w 2012 r.¹³ rozpoczęło prace nad sporządzeniem projektu *Programu rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*. Pierwszy projekt został opracowany przez firmę zewnętrzną i przekazany MTBiGM w dniu 21 grudnia 2012 r. W dniach 24 stycznia i 25 marca 2013 r. został on skonsultowany przez MTBiGM na spotkaniach z przedstawicielami m.in. urzędów morskich, rad interesantów portów i podmiotów zarządzających portami morskimi. Pierwotna wersja programu nie została poddana uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom publicznym i opiniowaniu.

W latach 2013-2014 były prowadzone prace nad sporządzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do projektu *Programu*, w tym nad przygotowaniem prognozy oddziaływania na środowisko (m.in. w zakresie uzgodnień stopnia szczegółowości informacji zawartych w tej prognozie).

W okresie od września 2015 r. do października 2016 r. dokonano jedynie analizy rynku i zlecono (w dniu 8 listopada 2016 r.) podmiotowi zewnętrznemu opracowanie dokumentu pn. *Ocena pozycji konkurencyjnej polskich portów morskich w latach 2007-2015 wraz z projekcją ich rozwoju*, który został wykorzystany do aktualizacji projektu *Programu*. Dyrektor DGM wyjaśniła m.in., że okres od września 2015 r. do listopada 2016 r. był czasem zmiany systemu rządowych dokumentów strategicznych. W tym czasie przyjęte zostały bądź prowadzone były prace nad Planem na rzecz odpowiedzialnego rozwoju i SOR, z którymi musiał być zgodny przedmiotowy projekt *Programu*.

W roku 2017 w ramach prac nad aktualizacją *Programu*:

- Zastępca Dyrektora DGM pismem z dnia 8 marca 2017 r. zwrócił się do prezesów Zarządów Morskich Portów w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu o przekazanie informacji nt. planów rozwojowych portów w perspektywie do roku 2020 i 2030;
- w dniach 6 i 7 kwietnia 2017 r. projekt *Programu* został rozesłany do komórek organizacyjnych MGMIŻŚ oraz dyrektorów urzędów morskich i prezesów Zarządów Morskich Portów z prośbą o przekazywanie uwag i uzupełnień.

Projekt *Programu* w dniu 30 czerwca 2017 r. skierowany został do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania. Do projektu zgłoszono 382 uwagi (w tym 85 w wyniku uzgodnień międzyresortowych i 297 w wyniku konsultacji publicznych i opiniowania). Do dnia 23 listopada 2017 r. wypracowany został wstępny projekt stanowiska MGMIŻŚ do większości zgłoszonych uwag.

(dowód: akta kontroli, str. 5-8, 55-57, 313-326, 1293-1294)

Potrzeby inwestycyjne w zakresie poprawy dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zostały określone w latach 2012-2013 przez administrację morską (urzędy morskie) oraz podmioty zarządzające portami podczas spotkań z przedstawicielami MTBiGM, w toku wymiany korespondencji dotyczącej prac nad projektem *Programu*. Wszystkie zadania inwestycyjne dotyczące poprawy dostępu do portów morskich zgłoszone przez zarządy portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i urzędy morskie zostały uwzględnione w projekcie *Programu*.

(dowód: akta kontroli, str. 318-338)

¹³ Oficjalne spotkanie inauguracyjne dot. opracowywanego projektu programu odbyło się w dniu 18 września 2012 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Do czasu zakończenia kontroli nie zakończono prac nad projektem *Programu*, pomimo że pierwszą jego wersję przygotowano w grudniu 2012 r., tj. blisko pięć lat wcześniej. Przygotowywany w MG MiŻS projekt nie zawierał elementów wymaganych przepisami art. 17 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁴, tj. planu finansowego, w tym źródeł finansowania realizacji programu, kwoty środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podziału między poszczególne priorytety, informacji o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów.

Sekretarz Stanu w MG MiŻS wyjaśnił m.in., że: MG MiŻS rozważa obecnie zasadność zmiany charakteru przygotowywanego dokumentu rządowego, jaki dedykowany będzie rozwojowi polskich portów i przystani morskich – na dokument strategiczny, a nie programowy, który w rozumieniu przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju ściśle odnosi się do działań inwestycyjnych i ich finansowania. (...) Rozważa się zatem uchwalenie dwóch dokumentów które spełniałyby wszystkie wymagania określone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i poruszone przez MR w piśmie z dnia 2 listopada 2017 r. (znak: DSR-I.0221.9.2017.TS; IK: 499259): *Strategii rozwoju portów i przystani morskich* oraz – na podstawie znowelizowanej ustawy o portach i przystaniach morskich – *Programu rozwoju infrastruktury dostępowej do portów i przystani morskich, w zakresie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich, o której mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o portach i przystaniach morskich. Program rozwoju infrastruktury dostępowej opracowany zostałby z uwzględnieniem strategii rozwoju poszczególnych portów i przystani morskich* (...).

(dowód: akta kontroli, str. 53, 318-326, 383-390, 804-805, 1538-1540)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. W dokumencie pn. *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., ograniczono liczbę strategii z 42 do 9 wymienionych w ww. Planie. Przewidziano w nim, że *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.* powinna zostać zastąpiona przez dokument programowy zgodny z SRT. Ponadto obowiązek sporządzenia *Programu* wskazano także w aneksie do SOR¹⁵. Tak więc rodzaj opracowywanego dokumentu oraz wymagania w zakresie jego zawartości były znane na etapie sporządzania pierwotnego projektu w 2012 r.

1.3. Przebieg prac nad uchwaleniem programu wieloletniego *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry*

Opis stanu
faktycznego

Projekt programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2013-2025* został opracowany w 2012 r. przez Urząd Morski w Szczecinie (dalej: UMS). W dniu 2 stycznia 2013 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury poinformowała Dyrektora UMS o włączeniu ww. programu do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów. W 2013 r. trwały uzgodnienia z Głównym Inspektorem Sanitarnym oraz Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w sprawie ustalenia zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla przedmiotowego projektu programu oraz z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego w zakresie odstąpienia od opracowania raportu ewaluacyjnego dla projektu dokumentu. Powyższe uzgodnienia zostały uwzględnione w trakcie prowadzonych w 2014 r. przez Dyrektora UMS inwentaryzacji przyrodniczych obszaru objętego ww.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.

¹⁵ W Liście projektów strategicznych w obszarze Transport zawarto obowiązek opracowania *Programu* w 2017 r. na lata realizacji 2017-2030.

programem. W dniu 4 września 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju zobowiązał Dyrektora UMS do przeprowadzenia czynności w ramach postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu programu, w szczególności wykonania prognozy oddziaływania na środowisko wraz z przeprowadzeniem konsultacji społecznych dla ww. projektu.

(dowód: akta kontroli, str. 391-504)

W odpowiedzi na dezyderat nr 2¹⁶ Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w MGMIŻŚ przygotowano projekt stanowiska Rządu, w którym wskazano, że Rząd pozytywnie ocenia przyjęty dezyderat nr 2 i zobowiązuje się do ustanowienia programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028*. Przedłożony Sekretarzowi Rady Ministrów projekt stanowiska Rządu nie uzyskał dwukrotnie akceptacji Ministra Finansów. W związku z powyższym, w poprawionym projekcie stanowiska Rządu, zobowiązanie do ustanowienia programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028* zostało zastąpione zobowiązaniem do przystąpienia do opracowania koncepcji utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028 i takie stanowisko zostało przedstawione ww. Komisji na jej posiedzeniu w dniu 11 września 2016 r.

Minister Finansów w odpowiedzi na poprawione stanowisko Rządu wskazał m.in., że (...) z budżetowego punktu widzenia nie wydaje się, że takie rozwiązanie będzie pociągać usztywnienie wydatków budżetu państwa. Jednakże należy zastrzec, że dopiero szczegółowo przedstawiona struktura finansowania inwestycji planowanych do realizacji w ramach koncepcji, może stanowić podstawę do podjęcia konkretnych działań inwestycyjnych.

Do czasu zakończenia kontroli koncepcji utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry nie opracowano, a w związku z tym również nie przedstawiono Ministrowi Finansów struktury finansowania inwestycji planowanych do realizacji w ramach koncepcji.

W okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r. w MGMIŻŚ nie prowadzono prac nad programem pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028* oraz *Koncepcją utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028*. Prace nad pierwszym z ww. dokumentów wznowione zostały pod koniec stycznia 2017 r. Minister GMIŻŚ pismem z dnia 12 kwietnia 2017 r. przekazał Przewodniczącemu Zespołu ds. Programowania Prac Rządu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zaktualizowany formularz dotyczący projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018-2028*. Minister GMIŻŚ poinformował, że zasadniczym celem programu (...) jest zapewnienie środków finansowych na utrzymanie ciągłego i niezakłóconego dostępu m.in. do portów w Świnoujściu i w Szczecinie z uwagi na ważną rolę tych portów dla zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa. (...) Kolejną ważną przesłanką do zastosowania formuły programu wieloletniego jest konieczność zapewnienia trwałości strategicznego dla regionu projektu, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do 12,5 m” - po okresie jego realizacji (grudzień 2022).

Na posiedzeniu Zespołu ds. Programowania Prac Rządu w dniu 2 czerwca 2017 r. ustalono m.in., że: projekt uchwały Rady Ministrów powinien zawierać pozytywną rekomendację Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

¹⁶ Z 12 maja 2016 r. skierowany do Ministra GMIŻŚ w sprawie przedstawienia Radzie Ministrów programu pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028* oraz do Rady Ministrów o niezwłoczne uchwalenie tego dokumentu, celem zapewnienia stosownego źródła finansowania.

Pomimo uwag Ministra Rozwoju i Finansów¹⁷, Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 24 października 2017 r. podjął decyzję o finansowaniu zadań związanych z utrzymaniem dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w formie programu wieloletniego.

Minister GMiŻS w związku z nieujęciem programu wieloletniego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2018 wyjaśnił m.in., że w 2017 r. do ministra właściwego do spraw finansów (...) zostały zgłoszone m.in. potrzeby na środki finansowe związane z projektem przedmiotowego programu wieloletniego. Z uwagi na fakt, iż zgłaszane do projektu ustawy środki dla Urzędu Morskiego w Szczecinie nie zostały zapewnione w pełnej wysokości, ewentualne oszczędności wynikające z realizacji innych zadań jednostek w ramach środków zapisanych w części 21 – Gospodarka morska na 2018 r. zostaną przekazane na utrzymanie morskich dróg wodnych. (...) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej dokonał m.in. zmiany horyzontu czasowego realizacji Programu z lat 2018-2028 na lata 2019-2028”.

Projekt programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2019-2028* przekazany został w dniu 15 listopada 2017 r. do ministra właściwego do spraw rozwoju, z prośbą o ocenę zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, tj. SOR. Do dnia 29 listopada 2017 r. minister właściwy do spraw rozwoju nie przekazał opinii w przedmiotowej kwestii.

(dowód: akta kontroli, str. 391-502, 800-803, 1352-1356)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Od 2012 r. kolejni ministrowie właściwi ds. gospodarki morskiej nie doprowadzili do uchwalenia i przyjęcia przez Radę Ministrów programu wieloletniego dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry. O przewlekłości i braku efektywności prowadzonych działań świadczy fakt, że w okresie od września 2016 r. do stycznia 2017 r. w GMiŻS nie prowadzono żadnych prac nad takim programem oraz nad *Koncepcją utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2017-2028*, do przygotowania której Minister GMiŻS zobowiązał się w 2016 r. Dokumentu takiego nie opracowano, jak również nie przedstawiono Ministrowi Finansów struktury finansowania inwestycji planowanych do realizacji w ramach takiej koncepcji.

Dyrektor DGM wyjaśniła, że *mając na uwadze fakt, iż przygotowanie przedmiotowej koncepcji nie zapewniłoby osiągnięcia postulatu wyrażonego w dezyderacie nr 2 oraz to, że trwały prace nad Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju i nad Programem portów morskich, a jednocześnie nie było zgody Ministra Finansów na procedowanie Programu wieloletniego, nie prowadzono prac nad ww. dokumentami. W tym okresie prace GMiŻS skupiały się na zapewnieniu w ustawie budżetowej na rok 2017 odpowiedniego finansowania na utrzymanie toru wodnego Szczecin – Świnoujście.*

(dowód: akta kontroli str. 495-502)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę przewlekłość i nieskuteczność działań kolejnych ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej w obszarze opracowania strategii i programów wieloletnich ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹⁷ Minister wskazał m.in., że projekt programu nie został ujęty w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. i że: ewentualne jego finansowanie powinno być realizowane w ramach środków wygospodarowanych w ramach części 21 – Gospodarka morska, a także, że rozpoczęcie jego realizacji rozważyć należy od 2023 r., tj. po zakończeniu projektu „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do 12,5 m”, tj. projektu którego utrzymanie trwałości Program ma zapewnić. Ponadto wskazano, że Budżet cz.21-Gospodarka morska na 2018 r. został zwiększony o ok. 23 mln zł na zadania urzędów morskich: w Gdyni i w Słupsku związane z pracami pogłębiarskimi oraz czerpalno-refulacyjnymi, co umożliwi ew. przesuwanie środków na najpilniejsze prace utrzymaniowe.

2. Działania nadzorcze nad realizacją strategii, programów i zadań.

2.1. Sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem do realizacji i realizacją inwestycji zapewniających dostęp do portów.

Opis stanu
faktycznego

Inwestycje zapewniające dostęp do portów morskich planowane do realizacji po 2014 r. zostały objęte dofinansowaniem unijnym w perspektywie finansowej 2014-2020 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej: POIiŚ). Nadzór nad przygotowaniem i realizacją projektów sprawowały instytucje zaangażowane w realizację POIiŚ 2014-2020, tj.: Ministerstwo Rozwoju jako Instytucja Zarządzająca i Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dalej: CUPT) jako Instytucja Wdrażająca/Pośrednicząca. Od dnia wpisania projektu do Wykazu projektów zidentyfikowanych (WPZ) do dnia złożenia do CUPT wniosku o dofinansowanie, projekt był nadzorowany przez CUPT w ramach monitoringu (zestawienia w formie tabelarycznej przedstawiające „kamienie milowe”), natomiast po podpisaniu umowy o dofinansowanie projekt był nadzorowany poprzez analizę dokumentacji składanej przez beneficjentów wraz z wnioskami o płatność, które beneficjent miał obowiązek złożyć do CUPT co najmniej raz na 3 miesiące.

Niezależnie od powyższego, DGM zobowiązał dyrektorów urzędów morskich do przekazywania od 2011 r. dwumiesięcznych informacji w zakresie wydatków poniesionych na realizację inwestycji finansowanych ze środków unijnych oraz krajowych. Dyrektorzy urzędów morskich wywiązali się z obowiązku przedkładania tych informacji. Natomiast ewentualne kwestie problemowe dotyczące projektów przekazywane były MGMIŻŚ na Radach Koordynacyjnych Dyrektorów Urzędów Morskich (dalej RKDUM) i Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (dalej SAR). W latach 2014-2017 (do 30 września) odbyło się łącznie 10 RKDUM (w latach 2014 i 2015 po trzy, w latach 2016 i 2017 po dwie).

W przypadkach stwierdzenia kwestii problemowych bądź zagrożeń przez CUPT lub Ministerstwo Rozwoju, MGMIŻŚ było o nich informowane pisemnie w ramach prowadzonej sprawozdawczości POIiŚ 2014-2020. Do czasu zakończenia kontroli, MGMIŻŚ zostało poinformowane o problemach dotyczących czterech projektów.

(dowód: akta kontroli, str. 917-930)

2.1.1. Zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego DGM z dnia 29 czerwca 2016 r. sprawy nadzoru nad realizacją inwestycji dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich przypisane zostały pracownikom trzech wydziałów: Inwestycji Morskich, Żeglugi Morskiej i Portów oraz Organizacyjno-Budżetowego. Kwestiami nadzoru w ww. zakresie zajmowało się w okresie od 16 listopada do października 2016 r. sześć osób, w okresie od listopada 2016 r. do 30 września 2017 r. pięć osób. Nadzór realizowany był w szczególności poprzez: ocenę przebiegu realizacji inwestycji na podstawie dokumentacji przekazanej przez urzędy morskie, tj. dwumiesięcznych informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz podczas wizyt nadzorczych pracowników DGM w urzędach morskich. W latach 2014-2017 przeprowadzono osiem wizyt nadzorczych, z tego dwie dotyczyły infrastruktury dostępowej do portów morskich: jedna realizacji wybranych zadań wykonywanych w ramach programu ochrony brzegów morskich przez UMS w 2017 r., druga przeglądu dokumentacji dotyczącej projektu pn. *Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 metra*. Ponadto postępowanie prac oraz wykonanie wydatków przeznaczonych na inwestycje omawiane były na posiedzeniach RKDUM.

(dowód: akta kontroli str. 545-564, 1198-1201)

2.1.2. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej od dnia 27 listopada 2015 r. nie posiadał kompetencji w zakresie nadzoru nad planowaniem środków i przygotowaniem inwestycji do realizacji oraz nad realizacją zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne¹⁸ stanowiły, że minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej uzyska kompetencje w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych, przygotowania inwestycji do realizacji oraz realizacji zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych z dniem 1 stycznia 2018 r.

Zadania wykonywane przez ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej w okresie od dnia 27 listopada 2015 r. do czasu kontroli NIK obejmowały w szczególności planowanie rozwoju śródlądowych dróg wodnych, w tym m.in. rozpoczęcie prac nad programami modernizacji śródlądowych dróg wodnych, opiniowanie dokumentów podlegających aktualizacji (np. SRT) i zapewnienie zamieszczenia w nich zapisów umożliwiających rozwój żeglugi śródlądowej, zgodnie z *Załoženiami*, współpracę z podmiotami realizującymi zadania na śródlądowych drogach wodnych (Ministerstwem Środowiska, Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, regionalnymi zarządami gospodarki wodnej).

(dowód: akta kontroli str. 732-761, 1202-1206)

Z uwagi na ograniczone możliwości monitorowania projektów będących w administrowaniu przez poszczególne regionalne zarządy gospodarki wodnej, działania ministra właściwego ds. żeglugi śródlądowej polegały w szczególności na udziale w spotkaniach Komitetu Monitorującego POLiŚ, w posiedzeniach Komitetu Roboczego i Sterującego (który monitoruje stan przygotowania i realizacji) Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły, w spotkaniach, wymianie korespondencji oraz kontaktach roboczych z administracją wodną (beneficjentami POLiŚ), Instytucją Zarządzającą POLiŚ (Ministerstwem Rozwoju) i Instytucją Pośredniczącą – CUPT.

(dowód: akta kontroli, str. 1530, 1536-1538)

2.1.3. Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej koordynował i nadzorował realizację *Założeń* w szczególności przez powołanie Komitetu Sterującego do spraw Inwestycji na Śródlądowych Drogach Wodnych¹⁹ i kierowanie jego pracami. Komitet powołany został na czas przygotowania studiów wykonalności inwestycji na śródlądowych drogach wodnych. W okresie od przyjęcia *Założeń* (tj. od czerwca 2016 r.) do 30 września 2017 r. odbyły się dwa posiedzenia Komitetu, na których omawiano m.in. aktualny stan realizacji działań związanych z przywróceniem żeglowności na śródlądowych drogach wodnych, przygotowanie do opracowania studiów wykonalności dla inwestycji na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, działania MG MiŻS w zakresie rozwoju sektora transportu wodnego śródlądowego w I połowie 2017 r.

Ponadto minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej brał udział w posiedzeniach Komitetu Sterującego oraz Komitetu Roboczego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły, w pracach Komitetu Monitorującego POLiŚ 2014-2020, w spotkaniach monitorujących realizację przedsięwzięć realizowanych ze środków POLiŚ 2014-2020 i w pracach nad ustawą Prawo wodne.

(dowód: akta kontroli, str. 723-730, 1204-1291)

2.1.4. W latach 2014-2015 Departament Kontroli MliR przeprowadzał kontrole wewnętrzne w zakresie infrastruktury dostępowej do portów morskich, tj.:

¹⁸ Dz. U. poz. 1566, ze zm.

¹⁹ Komitet powołany Zarządzeniem Nr 17 Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 5 sierpnia 2016 r.

- dotyczącą inwestycji realizowanych przez dyrektorów urzędów morskich, przeprowadzoną w dwóch jednostkach: w 2014 r. w Urzędzie Morskim w Gdyni (dalej: UMG) oraz w 2015 r. w UMS;
- Wykonywania wybranych zadań w zakresie nadzoru, przeprowadzoną w 2015 r. w Departamencie Transportu Morskiego MliR.

Dyrektorzy urzędów morskich poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania zaleceń pokontrolnych.

W celu wzmocnienia działań nadzorczych nad urzędami morskimi, w DGM od lipca 2016 r. zatrudniono dodatkowego pracownika, któremu w zakresie obowiązków przypisano nadzór nad realizacją inwestycji przez urzędy morskie.

(dowód: akta kontroli, str. 882-916, 1544-1581)

W latach 2014-2017 zagadnienia dotyczące infrastruktury dostępowej do portów morskich nie były przedmiotem zadań audytowych realizowanych przez komórki organizacyjne odpowiedzialne za przeprowadzanie audytów i kontroli wewnętrznych MG MiŻŚ (uprzednio MliR).

(dowód: akta kontroli, str. 614-628, 776-778)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Uzyskanie efektów planowanych w wyniku realizacji inwestycji zapewniających dostęp do portów.

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Spośród dokumentów strategicznych dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej obowiązujących w latach objętych kontrolą, jedynie *DI* zawierał listę planowanych inwestycji związanych z infrastrukturą dostępu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Lista obejmowała harmonogram osiągnięcia kamieni milowych²⁰ poszczególnych projektów oraz ich budżet.

Założenia *DI* zawierały zakres zadań inwestycyjnych na polskich drogach wodnych podzielonych na perspektywę krótko- i długookresową (bez zdefiniowania okresów), a także szczegółowy zakres zadań inwestycyjnych na Odrzańskiej Drodze Wodnej i na drodze wodnej rzeki Wisły, który nie stanowił jednak listy konkretnych projektów.

Pozostałe dwa dokumenty, tj. *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.* oraz *Polityka morska RP* nie zawierały uszczegółowienia w postaci listy projektów, zadań i harmonogramów. Zawarto w nich jedynie cele strategiczne, wśród których wymieniono dostęp do portów od strony wody i od strony lądu. Nie wskazano planowanego budżetu na realizację zadań, a wymieniono jedynie zbiorcze źródła finansowania dostępne w danej perspektywie finansowej.

(dowód: akta kontroli, str. 8, 702-717)

Inwestycje dotyczące infrastruktury dostępowej do portów morskich Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście realizowane przez urzędy morskie w latach 2014-2017 finansowane były:

- z budżetu państwa (w ramach cz. 21 – Gospodarka morska),
- ze wsparciem środków europejskich w ramach POIiŚ na lata 2007-2013²¹,
- ze wsparciem środków europejskich w ramach POIiŚ na lata 2014-2020.

²⁰ Kamienie milowe projektów w *DI* zdefiniowano następująco:

- data opracowania / uaktualnienia studium wykonalności lub planowana data opracowania / uaktualnienia studium wykonalności,
- data uzyskania decyzji środowiskowej / planowana data uzyskania decyzji środowiskowej,
- planowana data ogłoszenia pierwszego przetargu na roboty budowlane,
- planowana data zakończenia robót budowlanych.

²¹ Inwestycje te stanowiły 10 z 14 projektów dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście) wskazanych do realizacji na Liście Projektów Indywidualnych POIiŚ na lata 2007-2013.

Z budżetu państwa realizowano trzy inwestycje pn.:

- *Tor wodny na Wiśle Śmiałej* – w trakcie realizacji. W zakończonych etapach tej inwestycji terminowo osiągnięto zakładane cele, pomimo wystąpienia okresowych opóźnień spowodowanych niewłaściwą organizacją robót;
- *Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia na odcinku km 00.000 - 00.800 oraz toru wodnego Świnoujście – Szczecin na odcinku km 00.000 - 03.100*. Wystąpiły okresowe opóźnienia ze względu na odnalezienie podwodnych przeszkód na etapie wykonywania prac, jednak realizację całości zadania zakończono w terminie uzgodnionym z wykonawcą;
- *Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu*. Terminowo osiągnięto założone cele.

(dowód: akta kontroli, str. 344-382, 1533-1544)

We wszystkich dziesięciu inwestycjach realizowanych w ramach POIiŚ 2007-2013 terminowo (zgodnie z zawartymi umowami) osiągnięto zakładane główne cele, mimo występujących przesunięć terminów wykonania prac. Pięć inwestycji obejmowało prace inżynieryjno-budowlane²², natomiast zakres pięciu pozostałych dotyczył prac przygotowawczych do właściwych inwestycji inżynieryjno-budowlanych, których wykonanie zaplanowano w ramach następnej perspektywy finansowej – POIiŚ na lata 2014-2020.

Istotne opóźnienia w wykonaniu prac wystąpiły w dwóch z pięciu inwestycji obejmujących prace inżynieryjno-budowlane:

- w przypadku inwestycji pn. *Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mielński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia* nastąpiło przesunięcie terminu zakończenia robót o pięć tygodni, ze względu na zlecenie robót dodatkowych koniecznych do przeprowadzenia po podmyciu południowego cypla wyspy Mielin. Ponadto w związku z opóźnieniami spowodowanymi niewłaściwą organizacją robót, w okresie objętym kontrolą wykonawca wdrożył działania zaradcze, które doprowadziły do zakończenia prac budowlanych jesienią 2016 r.²³;
- realizacja inwestycji pn. *Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie* nie zakończyła się terminowo, z uwagi na zmianę zakresu planowanych prac budowlanych (wprowadzenie przebudowy odcinka VII nabrzeża rzeki Motławy, konieczność zawieszenia prac w oczekiwaniu na przebudowę kolidującej z inwestycją linii energetycznej SN-15 kV przez zewnętrzny podmiot). Ostatecznie termin zakończenia inwestycji przesunięto z 2014 r. na 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 869-871, 1535-1543)

W ramach POIiŚ 2014-2020 finansowano realizację sześciu projektów z dziewięciu²⁴ zaplanowanych w DI dotyczących infrastruktury dostępowej do portów morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście), które zostały zakwalifikowane do realizacji poprzez umieszczenie w „Wykazie Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego” POIiŚ na lata 2014-2020.

²² Inwestycje obejmujące prace inżynieryjno-budowlane zrealizowane w ramach POIiŚ na lata 2007-2013: *Modernizacja toru wodnego Świnoujście-Szczecin (Kanał Piastowski i Mielński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia*, *Modernizacja infrastruktury zapewniającej dostęp do portów w Świnoujściu i Szczecinie - oznakowanie nawigacyjne*, *Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap II - przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie*, *Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) etap I oraz etap II*.

²³ Do zakończenia kontroli nie dokonano rozliczeń inwestycji, z uwagi na toczące się postępowania sądowe.

²⁴ Trzy inwestycje pn.: *Budowa systemu GMDSS administracji morskiej*, *Gdańsk Port Północny - budowa portu schronienia dla statków znajdujących się w niebezpieczeństwie i zagrażających katastrofą ekologiczną wraz z infrastrukturą falochronu osłonowego oraz zaporą przeciwozlewową*, *Przebudowa wejścia południowego do portu w Gdyni* nie zostały wpisane do Wykazu Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego POIiŚ na lata 2014-2020, w związku z ich pozycją punktową na liście DI i limitami finansowymi POIiŚ 2014-2020. W wyniku niezapewnienia odpowiednich środków nie są realizowane.

We wszystkich sześciu inwestycjach odnotowano opóźnienia w terminach realizacji etapów określonych w *DI* jako kamienie milowe. Sekretarz Stanu w MGMIŻS wyjaśnił, że *daty te były aktualne w okresie przygotowania DI, który został ostatecznie przyjęty uchwałą nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r. DI nie był dotychczas aktualizowany, w związku z czym aktualizacji nie podlegały również daty wskazane na liście projektów morskich w DI. Aktualizacja terminów realizacji poszczególnych etapów inwestycji z tej grupy nastąpiła w chwili umieszczenia ich w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego POIiŚ na lata 2014-2020 (WPZ). Sekretarz Stanu w MGMIŻS wyjaśnił, że w związku z powyższym oraz faktem, że pomiędzy datą przygotowania DI a datą zidentyfikowania projektów na WPZ minęły 2 lata, wskazane na liście projektów DI daty kluczowych elementów zostały skorygowane podczas identyfikacji projektów na WPZ*²⁵.

(dowód: akta kontroli, str. 1535)

W przypadku inwestycji pn. *Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku). Etap III i Zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-Navigation* odnotowane opóźnienie terminu ogłoszenia pierwszego przetargu na roboty budowlane, przewidzianego w *DI* jako kamień milowy projektu, odpowiadało rocznemu opóźnieniu zaktualizowanego terminu zakończenia projektu w WPZ (tak zdefiniowane opóźnienie nie narastało względem WPZ).

Jednakże, w przypadku projektu pn. *Modernizacja układu falochronów osłonowych Portu Północnego* w WPZ przewidziano zakończenie projektu o jeden kwartał wcześniej (III kw. 2020 r.) niż w pierwotnych planach w *DI*. Mimo to, w przypadku tej inwestycji odnotowano opóźnienie względem *DI*: jeden rok i jeden kwartał w ogłoszeniu przetargu na roboty budowlane (faktyczna data 29 września 2017 r.) oraz trzy kwartały w uzyskaniu decyzji środowiskowej.

W przypadku inwestycji pn. *Modernizacja toru wodnego do Portu Północnego* w WPZ przewidziano wcześniejsze zakończenie projektu o jeden rok i trzy kwartały (I kw. 2019 r.) niż w *DI*, jednak rzeczywiste opóźnienie względem *DI* wyniosło półtora roku w ogłoszeniu przetargu na roboty budowlane (faktyczna data 3 kwietnia 2017 r.) i jeden rok w uzyskaniu decyzji środowiskowej.

Inwestycja *Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia Etap II* realizowana była jako jedna z dwóch powiązanych inwestycji, które w *DI* występowały łącznie w projekcie pn. *Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia Etap I-III*. Rozdzielenie inwestycji w chwili zgłoszenia do WPZ było związane z wystąpieniem dwóch różnych beneficjentów dla poszczególnych części: UMG (dla omawianej inwestycji) oraz Zarządu Morskiego Portu Gdynia S.A. (dla pozostałych inwestycji w projekcie, w tym Etapu I). W realizacji inwestycji pn. *Pogłębienie toru podejściowego i akwenów wewnętrznych Portu Gdynia Etap II* odnotowano znaczące opóźnienie: do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie ogłoszono przetargu na roboty budowlane (dwa lata i jeden kwartał opóźnienia względem „kamienia milowego” w *DI*), podczas gdy aktualizacja terminu zakończenia projektu w WPZ przewidywała roczną zwłokę względem *DI* (IV kw. 2019 r.). Wyjaśniając powody opóźnienia Sekretarz Stanu w MGMIŻS poinformował, że z uwagi na brak ostatecznej koncepcji określającej parametry toru wodnego zaakceptowanej przez Zarząd Morskiego Portu w Gdyni, niemożliwe jest wykonanie dokumentacji technicznej oraz realizacja pozostałych zadań w projekcie”, przy czym nie przedstawił działań nadzorczych podjętych w celu ograniczenia

²⁵ W „Wykazie Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego” POIiŚ na lata 2014-2020 daty realizacji poszczególnych etapów zdefiniowano w inny sposób, niż w *DI*, za wyjątkiem „przewidywanego w dniu identyfikacji terminu zakończenia realizacji projektu”.

opóźnienia. Nadzór właścicielski nad Zarządem Morskiego Portu w Gdyni sprawował Minister Skarbu Państwa, a od 2017 r. Minister GMiŻS²⁶.

W przypadku inwestycji pn. *Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m* do dnia zakończenia kontroli nie ogłoszono przetargu na roboty budowlane, co stosownie do *DI* miało nastąpić w III kw. 2017 r. Opóźnienie było związane z trwającą procedurą odwoławczą w ramach przetargu na obsługę prawną inwestycji, której ukończenie warunkowało wszczęcie postępowania na roboty budowlane. W WPZ zaktualizowany termin zakończenia projektu został wskazany, jako rok późniejszy niż w *DI*. Istotnym zagrożeniem podjęcia tej inwestycji (do czasu zakończenia kontroli NIK) było nieuzyskanie pozytywnej opinii projektu ze strony inicjatywy JASPERS, co wynikało z niezapewnienia przez stronę polską środków finansowych na utrzymanie trwałości projektu w okresie 5 lat od zakończenia jej realizacji. Utrzymanie trwałości projektu miał zapewnić program wieloletni *Utrzymanie Morskich Dróg Wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018-2028*, który nie został ustanowiony do dnia zakończenia kontroli. Również w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. (wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK) nie przewidziano takiego programu, pomimo pozytywnej opinii Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów. W związku z uwagami Ministra Rozwoju i Finansów do przedmiotowego projektu (z dnia 2 i 7 listopada 2017 r.) Minister GMiŻS dokonał zmiany horyzontu czasowego projektowanego programu na lata 2019-2028.

(dowód: akta kontroli, str. 1354-1409, 1535)

Sekretarz Stanu w MG MiŻS wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji inwestycji finansowanych ze wsparciem środków POLiŚ na lata 2014-2020 względem terminów przewidzianych w WPZ i *DI* wynikały m.in. z przedłużających się procedur postępowań administracyjnych, procedur oceny wniosków o dofinansowanie w ramach POLiŚ lub zmian prawa. Część opóźnień wynikała z czynników, które nie były znane w chwili planowania lub rozpoczęcia prac nad inwestycją, np. natrafienia na przeszkody podwodne.

(dowód: akta kontroli, str. 344-382, 1533-1543)

W przypadku trzech inwestycji dotyczących infrastruktury dostępowej do portu w Gdańsku, jako główny powód opóźnienia w ogłoszeniu przetargu na roboty budowlane wskazano niedobory kadrowe w Wydziale Techniczno-Inwestycyjnym w UMG. Zmniejszanie liczby pracowników zatrudnionych na specjalistycznych stanowiskach wymagających wiedzy technicznej było konsekwencją niskich zarobków, co stanowiło od 2008 r. przedmiot sporu pomiędzy UMG i związkami zawodowymi w nim działającymi. Za prowadzenie polityki płacowo-kadrowej odpowiadał Dyrektor UMG, który informował w latach 2014-2017 ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o pogarszającej się z roku na rok sytuacji płacowej i wzrastającym zagrożeniu dla realizacji zadań statutowych UMG. Dyrektor wskazywał także, że rozwiązanie tego sporu oraz odpowiednie zwiększenie wynagrodzenia pracowników wykracza poza jego możliwości prowadzenia polityki płacowo-kadrowej. W latach 2015-2017 minister informował Dyrektora UMG oraz stronę związkową o perspektywie wzrostu wynagrodzeń związanej ze zniesieniem procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetu i o planach wzrostu wynagrodzeń w kolejnych latach. Organizował także w tej sprawie spotkania uzgodnieniowe. Środki na wynagrodzenia w zwiększonej wysokości zostały przekazane UMG w latach 2016 i 2017, jednak w ocenie strony związkowej ich wielkość nie wypełniła postulatów płacowych. W dniu 3 sierpnia 2017 r. Dyrektor

²⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2017 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne (Dz. U. poz. 10, ze zm.).

UMG poinformował ministra o dalszych odejściach specjalistycznych pracowników, przedstawiając statystykę bezskutecznych postępowań rekrutacyjnych (29). Do projektu ustawy budżetowej na 2018 r. złożone zostały propozycje kolejnych podwyżek wynagrodzeń w UMG.

(dowód: akta kontroli, str. 1623-1688)

2.2.2. W okresie od powołania ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej, tj. od dnia 16 listopada 2015 r. do końca 2017 r. minister ten nie został wyposażony w kompetencje w zakresie nadzoru nad planowaniem środków oraz nad przygotowaniem inwestycji do realizacji i realizacją zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych.

W kontrolowanym okresie ww. kompetencje posiadał Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, który wykonywał swoje zadania za pośrednictwem Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej. Minister GMiŻS monitorował jedynie ww. inwestycje poprzez udział w pracach Komitetu Sterującego ds. Inwestycji na Śródlądowych Drogach Wodnych, Komitetu Sterującego oraz Komitetu Roboczego Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły, Komitetu Monitorującego POiS 2014-2020, monitorujących realizację przedsięwzięć zapisanych w WPZ oraz innych. Minister GMiŻS prowadził także dialog z instytucjami kompetentnymi w zakresie spraw związanych z żeglugą śródlądową w związku z: realizacją zadań usuwających „wąskie gardła” na najważniejszych śródlądowych drogach wodnych, oceną pod kątem kryterium transportowego wstępnej listy WPZ, ustaleń dotyczących DI. W okresie objętym kontrolą realizowanych było 12 projektów śródlądowych, z których tylko jeden nie dotyczy infrastruktury dostępowej do portów morskich był nadzorowany przez MG MiŻS (*Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry*, realizowany przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie).

(dowód: akta kontroli, str. 1533-1544)

2.2.3. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie informował Rady Ministrów o stanie wykonania inwestycji z uwzględnieniem rozbieżności pomiędzy planem, a stopniem ich realizacji oraz występujących problemów w trakcie realizacji inwestycji.

Sekretarz Stanu w MG MiŻS wyjaśnił m.in., że *minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie miał obowiązku informowania Rady Ministrów o stanie wykonania ww. inwestycji, w związku z czym nie przedstawił takich informacji, za wyjątkiem kwestii dotyczących projektu pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m”. Informacje dotyczące tego projektu przekazywane były Radzie Ministrów w związku z pracami nad ustanowieniem programu wieloletniego pn. „Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018-2028” oraz problemami z uzyskaniem opinii inicjatywy JASPERS. Informacje o osiągnięciach uzyskanych w inwestycjach morskich były zamieszczane w corocznych Raportach z realizacji Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej²⁷, bez informacji o opóźnieniach w poszczególnych przypadkach.*

(dowód: akta kontroli, str. 1529-1533)

Minister GMiŻS uzyskiwał bieżące informacje o stanie realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa z następujących dokumentów: wniosków o zapewnienie finansowania realizacji projektu z rezerwy celowej budżetu państwa, wniosków o zmiany decyzji Ministra Rozwoju i Finansów o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia ze środków z rezerwy celowej budżetu państwa (zawierających uzasadnienie przyczyny zmian), dwumiesięcznych

²⁷ Raporty z realizacji Polityki Morskiej RP opracowywane były przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej od 2008 r.

informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji ujętych w planie finansowym jednostki.

W odniesieniu do inwestycji, których finansowanie było wspierane środkami europejskimi, minister uzyskiwał bieżące informacje o zagrożeniu w realizacji inwestycji od instytucji zajmujących się sprawozdawczością w POLiŚ (Ministerstwa Rozwoju i CUPT). Bieżąca sprawozdawczość była kierowana do ministra przez urzędy morskie w formie dwumiesięcznych informacji w zakresie wydatków poniesionych na realizację inwestycji finansowanych ze środków unijnych oraz krajowych, a także podczas posiedzeń RKDUM i SAR, które odbywały się w MGMIŻŚ.

(dowód: akta kontroli, str. 1534)

2.2.4. W SRT koordynowanie i nadzorowanie realizacji powierzono ministrowi właściwemu ds. transportu. W ramach monitorowania SRT corocznie opracowywana była *Informacja o realizacji Strategii rozwoju transportu (...)*, w której ujęte zostały działania z zakresu transportu morskiego dla realizacji poszczególnych celów strategii. Ww. informacja za rok 2014 przygotowana została przez MliR, natomiast za lata 2015 i 2016 przez MliB. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej przekazał do Informacji o realizacji strategii za rok 2015 i za rok 2016 wkład w zakresie transportu morskiego.

(dowód: akt kontroli, str. 51-58, 93-146, 927- 930)

Nadzór nad wdrażaniem postanowień DI zapewniał minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej. Sprawozdawczość z realizacji inwestycji ujętych w DI, sporządzana przez podmioty realizujące te inwestycje (beneficjentów POLiŚ 2014-2020, m.in. urzędy morskie, zarządy portów morskich, SAR) była przesyłana do Ministerstwa Rozwoju i CUPT.

Minister GMIŻŚ sprawował nadzór nad realizacją inwestycji ujętych w DI poprzez analizę otrzymywanych co dwa miesiące informacji w zakresie wydatków poniesionych na realizację inwestycji oraz omawianie kwestii problemowych związanych z realizowanymi inwestycjami na posiedzeniach RKDUM i SAR.

Ponadto minister właściwy ds. gospodarki morskiej przedkładał Radzie Ministrów dokument Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej pt. *Raport z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej*, kolejno za lata: 2014, 2015 i 2016. W załączniku do ww. raportów – w części dotyczącej działalności portów morskich, zawarto informacje o realizowanych inwestycjach.

Według *Raportu z realizacji Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r.*, osiągnięto wyższą niż zakładana wartość wskaźnika realizacji *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* w zakresie obrotów ładunkowych w portach (w wyniku intensywnego rozwoju portu Gdańsk, przy nieznacznie niższych od zakładanych wartościach tego wskaźnika w przypadku zespołu portów Szczecin-Świnoujście i portu Gdynia).

Wielkość obrotów ładunkowych w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w 2015 r. planowano na 71,0 mln ton, osiągnięto: 77,29 mln ton;

- Gdańsk – plan: 28,5 mln ton, osiągnięto: 35,91 mln ton,
- Szczecin-Świnoujście – plan: 24 mln ton, osiągnięto: 23,17 mln ton,
- Gdynia – plan: 18,5 mln ton, osiągnięto: 18,20 mln ton.

(dowód: akta kontroli, str. 6, 53-312, 920-966, 1533)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie wywiązał się z obowiązku zawartego w *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* i nie sporządził, a także nie przedłożył Radzie Ministrów oceny realizacji strategii rozwoju portów morskich za rok 2014 i za rok 2015²⁸.

Dyrektor DGM wyjaśniła m.in., że *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku została zastąpiona niejako przez „Politykę morską RP do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)” – rządowy dokument strategiczny o charakterze zintegrowanym, przygotowany zgodnie z nowym zaproponowanym przez Komisję Europejską międzysektorowym podejściem do spraw morskich. Podstawowym narzędziem monitorowania realizacji polityki morskiej państwa są corocznie przygotowywane „Raporty z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej”, przedkładane Radzie Ministrów każdego roku w terminie do 30 czerwca. (...) Odrębnego raportu z realizacji „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” za rok 2014 i 2015 nie przygotowywano, w związku z tym, że informacje na ten temat zawiera corocznie opracowywany „Raport z realizacji polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, który przedkładany jest Radzie Ministrów.*

(dowód: akta kontroli, str. 51-58, 917-930)

Powyższe wyjaśnienia, zdaniem NIK, nie usprawiedliwiają niespełnienia wymogów zawartych w *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* dotyczących sporządzenia i przedłożenia Radzie Ministrów oceny realizacji tej strategii.

2.3. Zapewnienie parametrów Toru wodnego Świnoujście – Szczecin określonych przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Opis stanu
faktycznego

Tor wodny Świnoujście-Szczecin ma długość 67,35 km²⁹. Wymagane parametry toru (szerokość i głębokość) określone zostały w rozporządzeniu ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Przepis art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich³⁰ stanowi, że budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów są finansowane ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniami w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej dotyczącymi kolejnych lat budżetowych kontrolowanego okresu³¹, materiały do projektu budżetu państwa dysponenti opracowują na podstawie m.in. wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych części budżetowych.

Z uwagi na transport osadów przez wodę i zachodzące procesy sedymentologiczne w obrębie toru dochodzi corocznie do odkładania się materiału fluwalnego na dnie, co prowadzi do jego spłycenia. W celu utrzymania parametrów toru zgodnych

²⁸ Zgodnie z postanowieniami *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.* minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w oparciu o wskaźniki przedstawione w tabeli 5 i tabeli 6 będzie monitorował realizację strategii. Ocena realizacji strategii co roku przedstawiana będzie Radzie Ministrów. W celu realizacji strategii przygotowany zostanie odrębny dokument pn. „Szczegółowy plan realizacji Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”. Dokument ten będzie zawierał szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz odpowiedzialnych za ich wykonanie”.

²⁹ Przebiega przez Świnę, Kanał Mieliński, Kanał Piastowski, Zalew Szczeciński i końcowy odcinek Odry.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1933.

³¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014 (Dz. U. z 2013 r. poz. 702); rozporządzenie Ministra Finansów z 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. z 2014 r. poz. 825); rozporządzenie Ministra Finansów z 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. z 2015 r. poz. 955, ze zm.); rozporządzenie Ministra Finansów z 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. z 2016 r. poz. 735).

z rozporządzeniem ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, UMS zlecał wykonanie prac pogłębiarsko-refulacyjnych. Przed rozpoczęciem prac dyrektor UMS zlecał wiosenne pomiary batymetryczne, a następnie zgłaszał do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej wyniki pomiaru ilości osadów zalegających na dnie toru i prognozowany koszt ich usunięcia: w 2014 r. 1 000 403 m³ i 39 mln zł, w 2015 r. 1 093 781 m³ i 38 mln zł, w 2016 r. 999 042 m³ i 37 mln zł; w 2017 r. 708 615 m³ i 26 mln zł. Następnie, w toku uzgodnień materiałów do projektu ustawy budżetowej, dyrektor UMS zgłaszał do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej planowaną wielkość środków na wydatki bieżące UMS (w tym prace pogłębiarskie) oraz wskazywał braki środków koniecznych do utrzymania parametrów torów wodnych wynikających z obowiązujących przepisów (w szczególności TWŚ-S). Po wewnętrznych uzgodnieniach materiału do projektu ustawy budżetowej, minister właściwy ds. gospodarki morskiej przekazywał zapotrzebowanie na środki do ministra właściwego ds. finansów, podając uzasadnienie wnioskowania o dodatkowe środki na utrzymanie TWŚ-S. Minister Finansów informował ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o przyznanych kwotach. Z uwagi na coroczne otrzymywanie mniejszych kwot niż wymagane, dyrektor UMS wnioskował do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w trakcie roku budżetowego 2014, 2016 i 2017 o przekazanie dodatkowych środków na kontynuację prac pogłębiarsko-refulacyjnych.

Minister właściwy ds. gospodarki morskiej zapewniał w kolejnych latach budżetowych następujące środki na utrzymanie TWŚ-S, względem kwot wnioskowanych przez UMS:

2014 – ogólna kwota wnioskowana przez UMS³²: 8,6 mln zł, ponadto kwota na przywrócenie parametrów toru 15 mln zł, kwota przyznana³³ 3 mln zł. Kwoty wnioskowane przez UMS w trakcie roku budżetowego: 12,8 mln zł na prace czepalne i 32 mln zł na przywrócenie parametrów i utrzymanie toru, nie przyznano żadnych środków.

2015 – kwota wnioskowana przez UMS 12 mln zł na utrzymanie toru, kwota przyznana³⁴ 8 mln zł.

2016 – kwota wnioskowana przez UMS 12 mln zł³⁵ na utrzymanie toru, ponadto: 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na projekt inwestycyjny przebudowy TWŚ-S i toru podejściowego do Świnoujścia³⁶, kwoty przyznane³⁷ 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na projekt inwestycyjny. Kwoty wnioskowane przez UMS w trakcie roku budżetowego³⁸ 10 mln zł na utrzymanie toru, kwoty przyznane³⁹ 6 mln zł oraz 1,65 mln zł.

2017 – kwota wnioskowana przez UMS⁴⁰ 24 mln zł, kwota otrzymana⁴¹ 8,8 mln zł z wydatków bieżących UMS. Kwota ponownie wnioskowana przez UMS 24,2 mln zł

³² Na wydatki bieżące – zakup pozostałych usług (w tym roboty czepalne).

³³ Minister właściwy ds. gospodarki morskiej nie zgłaszał do ministra finansów potrzeby zapewnienia dodatkowych środków na prace czepalno-refulacyjne (na etapie sporządzania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2014 r. dokonał zmniejszenia kwoty ogólnej w cz. 21 – Gospodarka morską z 392 191 tys. zł do kwoty 378 656 tys. zł, przenosząc różnicę na inne części budżetowe będące w jego dyspozycji).

³⁴ Z wydatków bieżących UMS przeznaczono dodatkowo 3 mln zł.

³⁵ UMS pierwotnie wskazywał kwotę 15,4 mln zł.

³⁶ Projekt pn. „Przebudowa podejściowego toru wodnego do Świnoujścia na odcinku km 00.000 - 00.800 oraz toru wodnego Świnoujście – Szczecin na odcinku km 00.000 - 03.100” sfinansowany z cz. 21 budżetu państwa.

³⁷ Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wnioskował do ministra finansów o 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO, 15,1 mln zł na realizację projektu inwestycyjnego oraz 19,5 mln zł na prace refulacyjno-czepalne ogółem. Minister finansów przyznał UMS 8 mln zł na pogłębienie obrotnicy NATO (utworzono w tym celu rezerwę celową poz. 79) oraz 15,1 mln zł na realizację projektu inwestycyjnego. Z wydatków bieżących UMS przeznaczono 8 mln zł.

³⁸ UMS wskazał także koszt przywrócenia parametrów toru: 19,5 mln zł.

³⁹ UMS otrzymał 6 mln zł z rezerwy ogólnej budżetu państwa decyzją Rady Ministrów i 1,65 mln zł z oszczędności w projekcie inwestycyjnym z przeznaczeniem na prace pogłębiarskie.

⁴⁰ Alternatywnie UMS poinformował, że w sytuacji gdy wykona jeszcze w 2016 r. prace pogłębiarskie otrzymując na ten cel 10 mln zł, wówczas w 2017 r. wystarczającą będzie kwota 18 mln zł na utrzymanie toru.

w związku z projektowanym programem wieloletnim pn. „Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018-2028”, nie przyznano środków (minister ds. gospodarki morskiej skierował 10 wniosków o przyznanie wskazanej kwoty, działania te były jednak nieskuteczne). Kwota dwukrotnie wnioskowana przez UMS w trakcie roku budżetowego 8,5 mln zł na prace pogłębiarskie, nie otrzymano żadnych środków⁴².

Dodatkowo, w latach 2014-2017 dyrektor UMS przeznaczal na prace czerpalne oszczędności powstające w wydatkach bieżących UMS w wysokości od 0,22 do 1,68 mln.

Kwoty przekazywane w latach 2014-2017 UMS na utrzymanie TWŚ-S pozwoliły na realizację jedynie części prac pogłębiarsko-refulacyjnych koniecznych do spełnienia wymogów przepisów określających parametry tego toru:

- 2014 r. potrzeby 1 000 403 m³, wykonanie 160 487 m³,
- 2015 r. potrzeby 1 093 781 m³, wykonanie 331 917 m³,
- 2016 r. potrzeby 999 042 m³, wykonanie 663 186 m³,
- 2017 r. potrzeby 708 615 m³, wykonanie 304 459 m³.

(dowód: akta kontroli, str. 634-698, 838-858, 1509-1528, 1582-1622, 1701-1719)

Zgodnie z danymi batymetrycznymi w okresie 2014-2017 na TWŚ-S o łącznej długości 67,35 km nie zapewniono właściwej głębokości i szerokości określonych w rozporządzeniu ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniające dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na znacznych odcinkach toru:

- 2014 r. ok. 31 km, co stanowi 47% całkowitej długości,
- 2015 r. ok. 35 km, co stanowi 52% całkowitej długości,
- 2016 r. ok. 14 km, co stanowi 21% całkowitej długości,
- 2017 r. ok. 21 km, co stanowi 32% całkowitej długości.

Biorąc pod uwagę, że użyteczna głębokość toru jest taka, jak jego najpłytsze i najwęższe miejsce, UMS ze względów bezpieczeństwa wprowadzał na TWŚ-S ograniczenia w żegludze statków:

1. Kapitan Portu Szczecin, głównie w związku z wypłyceniami na krawędziach TWŚ-S, wprowadził następujące ograniczenia w żegludze:
 - a. na odcinku od II do IV Bramy Torowej (km 23,05 – 36,65) dla statków o zanurzeniu powyżej 8,50 m wprowadzono ruch jednokierunkowy, statki te winny poruszać się środkiem toru wodnego – obowiązujące w całym kontrolowanym okresie;
 - b. wypłyenia na torze wodnym przy ujściu rzeki Świętej (km 62,05), w związku tymi wypłyeniami statki o zanurzeniu ponad 8 m powinny płynąć zachodnią częścią toru wodnego – obowiązujące w całym kontrolowanym okresie;
 - c. tor wodny km 34 - 36 (wysokość kotwiczowiska Chelminek do Chelminek S) obsypywanie się skarpy toru wodnego. W związku z powyższym statki ponadgabarytowe i o zanurzeniu 8 m i większym winny ograniczyć prędkość do 8 węzłów oraz obowiązywał je jeden kierunek ruchu – obowiązujące od 13 marca 2015 r. do 30 września 2017 r. i aktualne do czasu zakończenia kontroli.
2. Kapitan Portu Świnoujście w związku z ograniczeniami warunków nawigacyjnych na TWŚ-S na odcinku km 0.30 – 1.15 i dalej na południe, czasowo – dla stanu wody w porcie równego 500, dopuszczalne zanurzenie statków mogących

⁴¹ Minister właściwy ds. gospodarki morskiej wnioskował do ministra finansów o kwotę 16,9 mln zł na pogłębienie torów wodnych i torów podejściowych oraz kwotę 24,2 mln zł na uruchomienie programu wieloletniego pn. *Utrzymanie morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry w latach 2018-2028*. Minister finansów nie przyznał środków.

⁴² UMS nie uzyskał akceptacji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej.

wchodzić do portu Świnoujście ograniczył do 13,0 m dla wody słodkiej. Dla stanów wody w porcie powyżej 500 warunkiem wejścia statku o maksymalnych parametrach do portu Świnoujście było zachowanie zapasu wody pod stępką nie mniejszego niż 1,1 m na torach podejściowych i akwenach manewrowych – obowiązujące od 4 marca 2015 r. do 30 września 2017 r. i aktualne do czasu zakończenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1292-1321, 1495-1500)

Łączna dostępna pojemność pól refulacyjnych kształtowała się w okresie kontroli następująco (stan na):

- koniec 2013 r. 5 339 976 m³,
- koniec 2014 r. 5 202 131 m³,
- koniec 2015 r. 4 791 109 m³,
- koniec 2016 r. 4 084 947 m³,
- 8 listopada 2017 r. 4 801 193 m³.

(dowód: akta kontroli, str. 1318-1321)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W latach 2014-2017 (do 30 listopada) trwale nie zapewniono spełnienia wymogów w zakresie głębokości i szerokości toru określonych w § 3 pkt 1 lit. d rozporządzenia ws. określenia obiektów, urządzeń i instalacji zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁴³. Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było niezapewnienie jednostce podległej ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej – UMS środków finansowych umożliwiających wykonanie prac pogłębiarsko-refulacyjnych w zakresie odpowiadającym wynikom wykonanych badań wskazujących na ilość osadu, którą należy usunąć z dna toru wodnego Szczecin – Świnoujście, aby tor spełniał parametry ww. rozporządzenia. Zakres stwierdzonej nieprawidłowości objął istotną część toru osiągając zależnie od roku od 21% do 52% jego całkowitej długości. Skutkiem naruszenia wymogów ww. rozporządzenia było zagrożenie bezpieczeństwa żeglugi statków poruszających się po torze, które zmniejszano poprzez wprowadzenie czterech rodzajów ograniczeń w żegludze statków, nakazujących poruszanie się środkiem toru, ze zmniejszoną prędkością, ze zmniejszonym zanurzeniem oraz ustanowieniem jednokierunkowego ruchu statków. Ustanowione ograniczenia prowadziły do obniżenia wiarygodności portów Szczecin i Świnoujście, osłabiając ich pozycję konkurencyjną.

Minister GMiŻŚ wyjaśnił, że informował ministra właściwego do spraw finansów, że przyznawane corocznie środki są dalece niewystarczające, *jednak limity określone co roku przez ministra właściwego do spraw finansów w ustawie budżetowej nie uwzględniały pełnego zapotrzebowania zgłaszanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Środki otrzymywane w części 21 – Gospodarka morską nie zabezpieczały potrzeb przedstawianych przez jednostkę. W związku z powyższym minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zaproponował procedowanie programu wieloletniego, który zapewniłby środki finansowe na coroczne utrzymanie torów wodnych.*

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają niezapewnienia utrzymania parametrów TWŚ-S. Parametry tego toru zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw przez właściwy organ, a jego utrzymanie – jako obiektu infrastruktury zapewniającej dostęp do portów – należy do ustawowych obowiązków organów administracji morskiej. Ponadto minister właściwy do spraw finansów nie określa limitów w ustawie budżetowej, lecz w projekcie budżetu przedkładanym Radzie Ministrów, a ta jest

⁴³ Por. przypis 4 na str. 3.

władna dokonać innego podziału środków budżetowych niż w przedłożonym jej projekcie.

(dowód: akta kontroli, str. 1406-1408, 1492-1493)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli jako rzetelny ocenia nadzór kolejnych ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej nad realizacją strategii, programów i zadań inwestycyjnych zapewniających dostęp do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, za wyjątkiem działań dotyczących zapewnienia wymaganych parametrów Toru Wodnego Świnoujście – Szczecin, które uznaje za niewystarczające i nieskuteczne.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań, mających na celu uchwalenie przez Radę Ministrów programu rozwoju portów morskich oraz programu utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry.
2. Zapewnienie środków finansowych umożliwiających utrzymanie wymaganych parametrów Toru Wodnego Świnoujście – Szczecin.
3. Wyeliminowanie przewlekłości w opracowywaniu dokumentów programowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

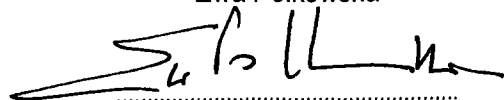
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 12 stycznia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska



podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.