



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.001.04.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

*Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone
Uchwałą Nr 24/2018 Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli z dnia 23 maja 2018 r.*

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 21 – Gospodarka morską.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, ul. Nowy Świat 6/12, 00-400 Warszawa (dalej: MG MiŻŚ).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Gróbarczyk, Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej od dnia 16 listopada 2015 r. (dalej: Minister). (dowód: akta kontroli str. 13-14)
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ (dalej: ustawa o NIK).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Infrastruktury.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Witold Olczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/10/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maria Rainczuk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/12/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Robert Mecha, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/11/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6) 4. Paweł Zambrzycki, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/13/2018 z dnia 05.01.2018 r. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 21 - Gospodarka morską (dalej: część 21) w związku z wykonywaniem budżetu państwa dotyczącym tej części budżetowej oraz oceny działań dysponenta III stopnia² odnośnie wykonania planu finansowego na 2017 r. Ocenie podlegały w szczególności następujące obszary:

- wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich (dalej: środki UE), w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych,
- roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

² Ministerstwo obsługujące Ministra – czynności dysponenta III stopnia wykonywało Biuro Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa na podstawie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego⁴.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu, w tym efektów uzyskanych w wyniku wydatkowania środków,
- kontroli prawidłowości zmian budżetu dokonywanych w części 21 – Gospodarka morska w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad,
- analizy wybranej próby wydatków dysponenta III stopnia,
- analizy wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
- kontroli wykonania wskaźników rzeczowych ustalonych w budżecie zadaniowym,
- analizy stanu zobowiązań,
- analizy prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta instrumentów nadzoru nad wykonaniem budżetu w ramach części 21.

Opis ustaleń kontroli wraz z odpowiednim sposobem ich dokonania przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej części

W ramach części 21 finansowano zadania z zakresu: transportu morskiego i żeglugi morskiej, obszarów morskich, portów i przystani morskich, przemysłu stoczniowego, ochrony środowiska morskiego oraz zadania z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa funkcjonujących w obszarze gospodarki morskiej, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych, przysługujących Skarbowi Państwa, komercjalizacji i prywatyzacji, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

Ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej podlegały urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie (dalej: UM), Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (dalej: SAR), Izby Morskie oraz Odwoławcza Izba Morska w Gdańsku z siedzibą w Gdyni. Ponadto Minister sprawował nadzór nad Akademią Morską w Gdyni i Akademią Morską w Szczecinie (dalej: AM w Gdyni, AM w Szczecinie).

Zrealizowane w części 21 dochody w wysokości 17.171,3 tys. zł stanowiły 150% kwoty zaplanowanej (11.444 tys. zł) w tej części i 0,005% dochodów budżetu państwa ogółem, a zrealizowane wydatki wyniosły 434.786,1 tys. zł, tj. 88,7% kwoty planowanej po zmianach (490.339,1 tys. zł) i 0,12% wydatków państwa ogółem.

Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano w części 21 kwotę 15.646 tys. zł, tj. 6,8% planu po zmianach (229.673,3 tys. zł), co stanowiło 0,03% budżetu środków europejskich państwa. Jednostka kontrolowana wydatkowała 64,2 tys. zł, tj. 99,9% planu po zmianach (64,3 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 39-41, 779-788, 965-975, 1211-1217, 1466-1500)

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., kontrola dochodów budżetowych w tej części budżetowej została przeprowadzona według uproszczonej tematyki, obejmującej analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

IV. Ocena

Wydatki budżetu państwa w 2017 r. wykonane zostały w 88,7%. Zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonymi w ufp i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W ramach części 21 zgodnie z planem finansowym realizowane były dwa programy krajowe⁵, dla których osiągnięto wyznaczone na 2017 r. cele. Wydatki budżetu środków europejskich w 2017 r. wykonano zaledwie w 6,8% w stosunku do kwoty ujętej w planie po zmianach. Podjęte przez Ministra działania, o których Minister poinformował po kontroli NIK wykonania budżetu za rok 2016, mające na celu skuteczniejsze planowanie i monitorowanie zadań inwestycyjnych, nie przyczyniły się do poprawy wykorzystania środków europejskich. W 2017 roku nie zostały rozwiązane w urzędach morskich problemy kadrowe, które przez Ministra wskazywane były jako jedna z istotnych przyczyn niskiego wykonania wydatków na realizację projektów.

Niski był stopień wykorzystania środków z dotacji przyznanej Akademii Morskiej w Gdyni, wynoszący 35% udzielonej kwoty, czego przyczyną było podpisanie umowy przez Ministra dopiero 14 grudnia 2017 r., tj. w terminie niepozwalającym na pełną realizację zakresu rzeczowego umowy do końca roku.

Roczne sprawozdania za 2017 r. w części 21 – Gospodarka morska zostały sporządzone prawidłowo – sprawozdania łączne dysponenta części 21, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe MG MiŻŚ na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze sprawozdań budżetowych zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania tych dokumentów, w tym sprawozdań z budżetu środków europejskich oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Sprawowany przez dysponenta części nadzór, nad podległymi jednostkami, o którym mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp był skuteczny.

V. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody budżetowe

Zrealizowane w 2017 r. dochody w części 21 wyniosły 17.171,3 tys. zł i były wyższe o 50% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017⁷ (11.444 tys. zł). W porównaniu do wykonania w 2016 r. dochody w tej części były niższe o 12,8% (o 2.530,7 tys. zł).

⁵ Wdrożone ustawą i uchwałą RM: Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67 poz. 621); uchwała Rady Ministrów z dnia 24 maja 2016 r. ustanawiająca program pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślan z Zatoką Gdańską”, niepublikowana.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. 2014 poz. 1773), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298 poz. 1766 ze zm.).

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 108 ze zm.).

Wyższa realizacja dochodów w 2017 r. w stosunku do planu wynikała przede wszystkim z ponadplanowych wpływów z różnych opłat (m.in. opłaty za wydanie dokumentów żeglarskich, certyfikatów, kart bezpieczeństwa, świadectw uznania, opłat za przeprowadzenie inspekcji, egzaminów i legalizacji dokumentów, rejestracji jednostek pływających, zezwoleń na wykonanie prac podwodnych oraz autoryzacji prac hydrograficznych) i z wyższych od planowanych wpływów z tytułu różnych dochodów (m.in.: rozliczenia z lat ubiegłych, odszkodowania, wpływy od nieterminowych wpłat, dywidendy).

Największe dochody – 14.871,0 tys. zł, tj. 87% ogółu dochodów w tej części, uzyskano w dziale 600 – Transport i łączność. Należały do nich w szczególności:

- wpływy z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wydawanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów – 3.375,0 tys. zł,
- wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz z innych umów o podobnym charakterze – 3.333,0 tys. zł,
- wpływy z różnych opłat – 2.559,0 tys. zł,
- wpływy z usług – 1.225,0 tys. zł,
- wpływy ze sprzedaży wyrobów – 1.215,0 tys. zł,
- wpływy z pozostałych odsetek – 1.210,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 28, 45-68, 151-174, 914-916, 965-974, 1466-1500)

Zrealizowane dochody dysponenta III stopnia wyniosły 1.550,2 tys. zł, co stanowiło 156,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2017 (989 tys. zł). Wyższa realizacja planu dochodów wynikała z wpływu dywidend w wysokości 1.062,4 tys. zł (plan - 450,0 tys. zł), które nie były możliwe do określenia na etapie planowania dochodów budżetu państwa na 2017 rok. W porównaniu do dochodów dysponenta III stopnia osiągniętych w 2016 r. dochody były niższe o 0,7 tys. zł (tj. o 0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 1501, 1503-1505, 1514-1557)

Na koniec 2017 r., w części 21 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 25.102,3 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 24.532,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2016 należności ogółem były wyższe o 2.171,8 tys. zł, tj. o 8,6%, a zaległości o 2.132,9 tys. zł, tj. o 8,7%. Zaległości budżetowe powstały przy realizacji przez urzędy morskie dochodów z tytułu najmu i dzierżawy składników majątkowych, grzywien i innych kar pieniężnych, a przede wszystkim kar umownych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Największa zaległość wystąpiła w UM w Szczecinie z tytułu kary umownej w kwocie 20.493,1 tys. zł nałożonej na wykonawcę za zwłokę przy realizacji prac w ramach inwestycji pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mielński) - etap II, strona wschodnia i zachodnia”⁸. Do czasu zakończenia kontroli w sprawie tej toczyło się postępowanie sądowe, prowadzone przez Prokuraturę Generalną – strony oczekiwały na wyznaczenie kolejnego terminu rozprawy.

(dowód: akta kontroli str. 965-967, 1223, 2187-2194)

Na koniec 2017 r. u dysponenta III stopnia, wystąpiła należność pozostała do zapłaty w kwocie 0,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1516, 1554-1595)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁸ Kara była przewidziana w klauzuli 8.7. warunków kontraktu nr DBM/ZIU-II-370/2/172/2012.

2. Wydatki

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2017, wydatki budżetu państwa w części 21 zostały zaplanowane w kwocie 483.540,0 tys. zł. W trakcie 2017 roku plan został zwiększony 11. decyzjami Ministra Rozwoju i Finansów (dalej: MRF) per saldo, o środki z rezerw o kwotę 7.965,3 tys. zł. (z rezerwy ogólnej 6.742,7 tys. zł i z rezerwy celowej 1.222,6 tys. zł). Ponadto decyzjami MRF planowane wydatki zostały zmniejszone w trakcie roku o kwotę 442,8 tys. zł, a w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁹ plan wydatków zmniejszono o kolejne 723,0 tys. zł.

Plan wydatków po zmianach wynosił 490.339,5 tys. zł. Z przyznaných środków z rezerw wykorzystano kwotę 4.837,4 tys. zł, tj. 60,8%. Niski poziom wykorzystania środków z rezerw został spowodowany przede wszystkim niewykorzystaniem w całości dotacji dla AM w Gdyni na modernizację żaglowca Dar Młodzieży, na którą uruchomiono środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa. Rozliczenie udzielonej dotacji nastąpiło zgodnie z umownym terminem do 15.01.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 28, 36-41, 69-174, 193-274, 342, 456-473, 957-963, 968-974, 1381-1398, 1466-1500)

W 2017 r. minister właściwy ds. gospodarki morskiej podjął pięć decyzji w sprawie blokady wydatków w części 21 na ogólną kwotę 41.334,0 tys. zł, w tym na kwotę:

- 33.590,0 tys. zł (decyzja z dnia 10.11.2017 r.), w związku z brakiem możliwości zrealizowania wszystkich zadań i projektów przez UM w Gdyni i w Szczecinie w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu środków europejskich;
- 1.720,0 tys. zł (decyzja z dnia 21.11.2017 r.), w wyniku oszczędności przy realizacji inwestycji budowlanych przez SAR oraz przesunięcia terminu zawarcia umowy na wykonanie ekspertyzy - *Przegląd i aktualizacja WOPR¹⁰ od strony morza, w tym morskich wód wewnętrznych*, a także zmniejszonych potrzeb na infrastrukturę teleinformatyczną, remonty, podróże, usługi;
- 630,0 tys. zł (decyzja z dnia 11.12.2017 r.), w związku z przedłożeniem przez Wykonawcę prac projektowych harmonogramu rzeczowo-finansowego wykraczającego poza rok 2017 dla zadania realizowanego w ramach programu wieloletniego – *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*;
- 3.521,0 tys. zł (decyzja z dnia 22.12.2017 r.) w związku z oszczędnościami uzyskanymi w wyniku rozstrzygnięć części zaplanowanych na 2017 rok postępowań przetargowych w kwotach niższych niż zaplanowane oraz braku możliwości zrealizowania wszystkich zadań i projektów przez UM w Szczecinie i w Słupsku w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu środków europejskich;
- 1.741,0 tys. zł (decyzja z dnia 27.12.2017 r.) w związku z opóźnieniem w UM w Słupsku w realizacji umowy przez wykonawcę oraz z powodu niesprzyjających warunków atmosferycznych, podczas realizacji zadania inwestycyjnego – *Budowa umocnienia dna wzdłuż Falochronu Zachodniego w porcie Łeba*.

Decyzje o blokowaniu środków wydane w miesiącu grudniu zostały podjęte przede wszystkim w związku z brakiem możliwości realizacji części zadań, spowodowanych niekorzystnymi warunkami pogodowymi.

(dowód: akta kontroli str. 456-473, 993-1030, 1354-1367, 1466-1500)

⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. z 2017 r., poz. 2162).

¹⁰ WOPR – Wstępna Ocena Ryzyka Powodziowego.

Zrealizowane w części 21 wydatki wyniosły 434.786,1 tys. zł, tj. 88,7% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w roku 2016 wydatki były niższe o 47.775,4 tys. zł, tj. o 9,9%. Wydatki w kwocie 227.632,7 tys. zł (52,4% wydatków ogółem) poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność, które zrealizowane zostały w 82,6% planu po zmianach. Wydatki poniesiono przede wszystkim w:

- rozdziale 60043 – Urzędy morskie (172.519,2 tys. zł);
- rozdziale 60044 – Ratownictwo morskie (39.419,3 tys. zł) oraz
- dziale 900 – Gospodarka komunalna (33.650,4 tys. zł);
- dziale 803 – Szkolnictwo wyższe (140.565,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 69-150, 456-473, 968-974, 1466-1500)

Wydatki dysponenta III stopnia wyniosły 46.158,5 tys. zł, co stanowiło 92,1% planu finansowego po zmianach (50.129,0 tys. zł). W porównaniu do wykonania w roku 2016 nastąpił spadek wydatków o 73,9 tys. zł, tj. o 0,2%. Wydatki poniesiono w dziale 600 – Transport i łączność w kwocie 15.694,2 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach oraz na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra, w dziale 750 – *Administracja publiczna* w kwocie 30.454,6 tys. zł, tj. 88,5% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1501-1505, 1510-1511, 1596-1642, 1869-1935)

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 23.285,3 tys. zł, tj. 50,4% wydatków wykonanych przez dysponenta III stopnia. Próba została wylosowana metodą monetarną (MUS¹¹). Zbadano, czy poszczególne wydatki były: rzetelnie skalkulowane, dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym jednostki, czy płatności dokonywano w przewidzianych terminach, a ponadto, w przypadku wydatków majątkowych czy wydatki potwierdzone wybranymi do badania dokumentami zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującym prawem oraz były wydatkowane na działania optymalnie zorganizowane i były celowe (służyły osiągnięciu zaplanowanych celów zadania). Zbadano 39 dowodów księgowych na kwotę ogółem 16.672,8 tys. zł. Ponadto zbadano wydatki, których doboru dokonano w sposób celowy w wysokości 6.612,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1643-1683, 1939-2103)

Stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów MGMIŻS oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹² (dalej: ustawa Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 1647-1683, 1939-2103)

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 2.312,2 tys. zł, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego oraz w trybie zapytania o cenę, nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Pzp. Zadania te dotyczyły: wykonania ekspertyzy - Opracowanie aktualizacji analizy dominujących presji i oddziaływań w tym antropogenicznych, pochodzenia morskiego na wody morskie polskiej strefy Morza Bałtyckiego (116,0 tys. zł), obsługi MGMIŻS w zakresie rezerwacji i zakupu usług hotelarskich w kraju i za granicą (umowa na okres 24 miesięcy na łączną kwotę 2.026,9 tys. zł) oraz

¹¹ Z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

wykonania i dostawy zestawów upominkowych z produktami spożywczymi (169,4 tys. zł). Do końca 2017 r. z tytułu realizacji zawartych umów MGMIŻŚ wydatkowało 512,5 tys. zł. Konstrukcja umowy na usługi rezerwacji hotelowych przewidywała okres realizacji na 24 miesiące, bez precyzyjnego określania kwoty do realizacji w roku 2017 i nie można było precyzyjnie zaplanować kwot na jej realizację w roku 2017. Wydatki na realizację dwóch pozostałych umów zostały zrealizowane w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 1647-1683, 1939-2085, 2100-2103)

Szczegółowej analizie poddano także realizację umowy do której nie zastosowano ustawy Pzp (art. 4 pkt 6). Dotyczyła ona *Morskiej osłony meteorologicznej i hydrologicznej* na łączną kwotę 6.100,0 tys. zł. Umowa ta była umową o najwyższej wartości i jej doboru do kontroli dokonano w sposób celowy.

W badanych postępowaniach zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 2086-2099)

MGMIŻŚ ogłosiło plan zamówień zgodnie z ustawowym terminem i sporządziło rzetelnie i w wymaganym przepisami art. 98 ustawy Pzp terminie, sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2017 r. Sprawozdanie zostało przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych w dniu 22 lutego 2018 roku.

(dowód: akta kontroli str. 1684-1686)

Na dotacje podmiotowe zaplanowano kwotę 134.271,0 tys. zł. Wydatki te zrealizowano w 100%. W porównaniu do wykonania w 2016 roku, kwota dotacji była wyższa o 1.679,0 tys. zł (1,3%). Dotacje przeznaczono na działalność dydaktyczną i pomoc materialną dla studentów i doktorantów. Były one przekazywane do AM w Szczecinie i Gdyni (wskazanych w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej na rok 2017), na podstawie miesięcznych zapotrzebowań na środki, składanych przez obie uczelnie. Podziału dotacji dokonano zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 27 marca 2015 r. w sprawie sposobu podziału dotacji z budżetu państwa dla uczelni publicznych i niepublicznych¹³, w którym określono sposób podziału dotacji na realizację zadań określonych w ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁴. Rozliczenie dotacji podmiotowych nastąpiło na podstawie sprawozdań finansowych zatwierdzonych przez biegłego rewidenta, które uczelnie były zobowiązane sporządzić w ciągu trzech miesięcy od zakończenia roku, w którym udzielono dotacji.

Na dotacje celowe dla powyższych uczelni zaplanowano w ustawie budżetowej (na cele inwestycyjne uczelni), kwotę 3.000,0 tys. zł i w 100% zadanie to zostało zrealizowane. Środki były przekazywane przez MGMIŻŚ zgodnie z zawartymi umowami po otrzymaniu wniosku o płatność. W dniu 14 grudnia 2017 r. Minister podpisał dwie umowy dotacji: na dofinansowanie zadania inwestycyjnego - *Sfinansowanie wydatków związanych z procesem edukacji oraz prowadzeniem zajęć dydaktycznych i praktycznych dla Akademii Morskiej w Szczecinie* (1.497 tys. zł) oraz na dofinansowanie zadania - *Modernizacja i wyposażenie żaglowca Dar Młodzieży w Gdyni w związku z Rejsiem Niepodległości dla Akademii Morskiej w Gdyni* (4.601 tys. zł). Dotacje dla AM w Gdyni i Szczecinie zostały udzielone ze środków uruchomionych na wniosek Ministra, przez MRF z rezerwy ogólnej budżetu państwa

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2163.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2183, ze zm.

(cz. 81) w kwocie 6.098 tys. zł i zostały wykorzystane w wysokości 3.068,5 tys. zł (50,3%).

W dniu 27 grudnia 2017 r. Minister podpisał dwie umowy na udzielenie dotacji dla AM w Szczecinie na współfinansowanie programów operacyjnych (PO)¹⁵ na łączną kwotę 124,9 tys. zł – wykorzystano 81,1 tys. zł (64,9%). Dotacje rozliczono zgodnie z umowami, do 15.01.2018 r., w wyniku przedstawionego przez uczelnię rozliczenia rzeczowo-finansowego. Niewykorzystanie w pełni środków przewidzianych na dwie umowy o dotacje wynikało z faktu zawierania umów partnerskich na cały okres realizacji projektów, co uniemożliwiło precyzyjne określenie wysokości wydatków do poniesienia w danym roku. Zbadano 100% udzielonych dotacji, tj. kwotę 143.493,9 tys. zł i nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 344-420, 923-946, 968-974, 1059-1210, 1221-1222, 1224, 1278-1335, 1340-1346, 1466-1500)

Zrealizowane wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły 253.787,6 tys. zł, tj. 97,8% planu po zmianach. Były one niższe od wykonania w 2016 r. o 10.548,6 tys. zł (4%). Istotną pozycję w tej grupie wydatków (51,1%), stanowiły wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, które wyniosły 129.677,8 tys. zł. Ponadto w strukturze wykonanych wydatków budżetowych części 21 – według grup ekonomicznych – 8,8% (38.353,2 tys. zł) - stanowiły wydatki majątkowe, 30,9% (134.271 tys. zł) - wydatki na dotacje i subwencje, 1,2% (5.142,6 tys. zł) - wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych) oraz 0,7% (3.231,7 tys. zł) - wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 178, 968-974, 1466-1500)

Wydatki majątkowe wykonano w wysokości 40.587,0 tys. zł¹⁶, tj. w 48,6% planu po zmianach. Wydatki majątkowe były niższe od wykonanych wydatków majątkowych w 2016 r. o 39.021,7 tys. zł (o 51%). Na realizację zakupów inwestycyjnych wydatkowano kwotę 16.286 tys. zł (tj. 66,3% planu po zmianach), a na inwestycje budowlane - 24.301 tys. zł (tj. 41,2% planu po zmianach). Wydatki były realizowane zgodnie z zaplanowanym na 2017 r. zakresem rzeczowym i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki majątkowe w 2017 r. wykonano głównie przy realizacji programu wieloletniego *Program ochrony brzegów morskich*, w kwocie 12.614,0 tys. zł (99,5% planu po zmianach) oraz programu wieloletniego *Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską*, w kwocie 3.500,0 tys. zł (84,7% planu po zmianach). Ponadto środki przeznaczone zostały m.in. na:

- Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa w kwocie 5.296,0 tys. zł,
- zakupy środków transportu dla trzech UM – 3.008,0 tys. zł,
- inwestycje budowlane realizowane przez AM - 3.000,0 tys. zł,
- tor wodny na Wiśle Śmiałej – 1.790,0 tys. zł,
- modernizację toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m – 744,0 tys. zł,
- wymianę taboru pływającego UM w Gdyni – 717,0 tys. zł (94,8%),
- zakupy urządzeń nawigacyjnych dla trzech UM – 669,0 tys. zł,
- budowę zjazdu technicznego na plażę w Międzyzdrojach w km 414,07 – 250,0 tys. zł,
- przebudowę Nabrzeża Gdyńskiego w porcie Łeba – 411,0 tys. zł,

¹⁵ PO Europejska Współpraca Terytorialna (EWT) Region Morza Bałtyckiego i PO EWT Południowy Bałtyk.

¹⁶ W tym 3.139,2 tys. zł wydatki współfinansowane ze środków UE.

- budowę windy hydraulicznej dla osób niepełnosprawnych w Centrali UM w Gdyni – 364,0 tys. zł,
- budowę oświetlenia zewnętrznego Kapitanatu Portu Świnoujście wraz z budową miejsc parkingowych – 299,0 tys. zł,
- modernizację toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku – 232, 0 tys. zł,
- budowę budynku biurowo-warsztatowo-magazynowego UM w Gdyni Etap I – 222,0 tys. zł,
- modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku – 122,0 tys. zł,
- przebudowę nabrzeży Basenu Technicznego w Elblągu – 106,0 tys. zł,
- inne wydatki w kwocie 10.743,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 275-309, 456-473, 889-913, 917-918, 957-963, 968-974, 979-1135, 1218, 1234-1277, 1354-1367, 1378, 1466-1500)

Wydatki majątkowe dysponenta III stopnia w 2017 r. zaplanowano na poziomie 1.200,0 tys. zł., a zrealizowano w wysokości 840,7 tys. zł, tj. 70,1% planu.

Środki przeznaczono przede wszystkim na zakupy inwestycyjne, m.in. sprzętu teleinformatycznego i informatycznego w wysokości 226,0 tys. zł, rozwój systemów teleinformatycznych MGMIŻS w wysokości 583,0 tys. zł. Niepełna realizacja planu wynikała z mniejszych potrzeb, a dokonane zakupy w pełni pokryły potrzeby MGMIŻS. Niewykorzystane środki finansowe zostały w drodze decyzji Ministra zablokowane¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 464-465, 890, 910-911, 1354-1357, 1723-1736)

Niski był poziom realizacji wydatków majątkowych wynoszący zaledwie 52,1% planu po zmianach (zakupy inwestycyjne zrealizowano na poziomie 70,8%, a inwestycje budowlane – 47,0% tego planu). Na poziom realizacji tych wydatków wpływ miały przede wszystkim: długotrwałe procedury przetargowe dla poszczególnych zadań, zawarcie umów w kwotach niższych niż zaplanowano oraz konieczność aktualizacji dokumentacji projektowych w związku z wymogami procedur unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 36-41, 275-309, 456-473, 889-913, 917-918, 979-1058, 1218, 1234-1277, 1354-1367, 1378)

Zobowiązania budżetu państwa w części 21 na koniec 2017 r. wyniosły 16.591,6 tys. zł i były niższe o 120,6 tys. zł niż kwota zobowiązań na koniec 2016 r. (16.712,2 tys. zł) i dotyczyły głównie wynagrodzeń w urzędach morskich.

(dowód: akta kontroli str. 968-974)

Ustalone
nieprawidłowości

Działaniem nierzetelnym było podpisanie umowy nr BDG-VII-320-V-13/17 z dnia 14.12.2017 r. w sprawie wysokości, sposobu, warunków przekazywania oraz rozliczania dotacji na dofinansowanie zadania inwestycyjnego - *Modernizacja i wyposażenie żaglowca „Dar Młodzieży” Akademii Morskiej w Gdyni w związku z Rejsiem Niepodległości* (kwota 4.601,0 tys. zł). Podpisanie wymienionej umowy z taką datą uniemożliwiało zrealizowanie zawartego w niej zakresu rzeczowego do końca 2017 roku. Na powyższą dotację uruchomiono środki z rezerwy ogólnej budżetu państwa (cz. 81). Część zakupów inwestycyjnych na kwotę 2.468,0 tys. zł, wymienionych w załączniku nr 1 do umowy¹⁸, wymagała przeprowadzenia postępowania z zastosowaniem przepisów ustawy Pzp, w tym również

¹⁷ Zablokowane środki stanowiły część blokady wprowadzonej przez Ministra decyzją z dnia 21.11.2017 r. w sprawie blokady środków finansowych.

¹⁸ Załącznik nr 1 do umowy stanowił „Plan inwestycji”.

z zastosowaniem przepisu dot. zamówień unijnych w zakresie terminów oczekiwania na złożenie ofert¹⁹.

W ocenie NIK, już na etapie podpisywania umowy istniało ryzyko, że znaczna część przyznanych środków nie zostanie wydatkowana. Pomimo wyjaśnień MG MiŻŚ, że uczelnia deklarowała wydatkowanie całej kwoty dotacji, należy podkreślić, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 2 oraz art. 46 ust. 2 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający realizację zadań, a dysponent części budżetowej może ustalić dla podległych lub nadzorowanych jednostek dodatkowe ograniczenia dokonywania wydatków. AM w Gdyni do końca 2017 r. wydatkowała kwotę 1.595,1 tys. zł, tj. 35% przyznanych środków na podstawie umowy.

Część środków - 215,2 tys. zł, tj. 4,7% wartości całej umowy, wydatkowana została niezgodnie z planem inwestycji określonym w załączniku do umowy. Beneficjent bez zgody ministra, przesunął środki na wykonanie innego zadania inwestycyjnego.

Pięć faktur na łączną kwotę 11,0 tys. zł, zostało wystawionych przed podpisaniem umowy o przekazaniu dotacji (tj. przed 14.12.2017 r.), która weszła w życie z dniem podpisania. Uczelnia zgodnie z umową przedstawiła 15 stycznia 2018 r., rozliczenie dotacji. W trakcie trwania kontroli, tj. w dniu 2 marca 2018 r. MG MiŻŚ wydało decyzję²⁰, o zwrocie przez Uczelnię dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. W świetle złożonych wyjaśnień przez podsekretarza stanu w MG MiŻŚ uczelnia ma dokonać zwrotu kwoty 215,2 tys. zł wraz z odsetkami naliczonymi od 14 lutego 2018 r.

Odnosnie pięciu kwestionowanych faktur wyjaśniono, że o udzieleniu dotacji uczelnia została poinformowana niezwłocznie po uruchomieniu przez MRF środków z rezerwy ogólnej, przeznaczonych na sfinansowanie dotacji, czyli jeszcze w listopadzie 2017 r., a ponieważ terminy realizacji zakupów były napięte, uczelnia dokonała zakupów, a termin zapłaty przypadał na dni po zawarciu umowy o udzieleniu dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 923-933, 1209-1210, 1221-1222, 1340-1346)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich.

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków budżetu środków europejskich w części 21 po zmianach, wyniósł 229.673,3 tys. zł, natomiast wydatki zostały wykonane w kwocie 15.646,5 tys. zł, tj. 6,8% planu po zmianach. Tak niski poziom wykonania wydatków budżetu środków europejskich skutkował koniecznością wprowadzania blokady środków. W trakcie 2017 roku minister właściwy do spraw gospodarki morskiej wprowadził blokadę wydatków na kwotę 213.902,3 tys. zł (10.11.2017 r. – 193.929,3 tys. zł i 22.12.2017 r. – 19.973,0 tys. zł), przeznaczonych w budżecie środków europejskich przede wszystkim na realizację projektów w ramach PO LiŚ 2014 – 2020.

Wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 15.646,5 tys. zł poniesiono w ramach:

- PO LiŚ 2014-2020 - 13.452,0 tys. zł, głównie na:
 - modernizację toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m, na którą wydano 4.447,5 tys. zł, co stanowiło 97,4% planu oraz budowę dwóch wielozadaniowych jednostek pływających, na którą wydano 190,6 tys. zł, co stanowiło 0,85% planu. Zrealizowane były przez UM w Szczecinie;
 - wymianę taboru pływającego i lotniczego Urzędu Morskiego w Gdyni (wydano 4.138,4 tys. zł, co stanowiło 95% planu);

¹⁹ Art. 43 ust. 2 pzp określa termin minimalny 35 od dnia umieszczenia ogłoszenia o postępowaniu na udzielenie zamówienia.

²⁰ Decyzja Ministra G MiŻŚ nr. DEM.WNO.1.3113.3.2018.PK.5.

- modernizację toru wodnego do Portu Północnego (wydano 2.473,5 tys. zł, co stanowiło 7,5% planu);
 - zintegrowany system oznakowania nawigacyjnego z elementami e-avigation (wydano 823,6 tys. zł, co stanowiło 36,6% planu);
 - modernizację układu falochronów osłonowych w Porcie Północnym w Gdańsku (wydano 767,9 tys. zł, co stanowiło 0,6% planu oraz modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku - Etap III wydano 312,4 tys. zł, co stanowiło 1% planu).
 - POWER 2014-2020 - 2.168,2 tys. zł, głównie na:
 - projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000, na który wydano 34,3 tys. zł, co stanowiło 56,7% planu (UM w Szczecinie),
 - plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich - Zalew Szczeciński i Zalew Kamieński, na który wydano 425,7 tys. zł, co stanowiło 73,3% planu oraz plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich – porty w obszarze kompetencji Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, na który wydano 196,7 tys. zł, co stanowiło 70,0% planu;
 - projekt planu zagospodarowania przestrzennego Polskich Obszarów Morskich w skali 1:200 000, na który wydano 1.446,3 tys. zł, co stanowiło 98,7% planu środków przeznaczonych na to zadanie, realizowany przez UM w Gdyni;
 - Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, na który wydano 26,3 tys. zł.
- (dowód: akta kontroli str. 275-309, 474-492, 779-788, 889-913, 947-948, 979-1058, 1211-1217, 1234-1237, 1351, 1379-1380, 1402, 1466-1500)

Na 20 projektów, jedynie dwa były realizowane zgodnie z harmonogramami określonymi w umowach o dofinansowanie.

Przyczyną niskiego zaawansowania projektów były: skomplikowany charakter realizowanych inwestycji i związana z nim czasochłonność prowadzonych procedur, duże obciążenie pracowników poszczególnych komórek odpowiedzialnych za przygotowanie projektów, protesty wykonawców i unieważnienia postępowań przetargowych z przyczyn formalnych, konieczność dzielenia zamówień na mniejsze części, opóźnienia w zakresie upoważnień na uruchamianie środków na zlecenia płatnicze realizowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW)²¹. Znaczący wpływ na opóźnienia np. w prowadzeniu postępowań przetargowych miały braki kadrowe w urzędach morskich spowodowane niskim poziomem wynagrodzeń. Według Rb - 70 za IV kwartał, w stosunku do planu, w urzędach morskich średnioroczna liczba wakatów wynosiła 364. W trakcie roku przeprowadzono 72 postępowania rekrutacyjne, z czego 66 zakończyło się zatrudnieniem nowych pracowników. Zgodnie z założeniami do projektu ustawy budżetowej na rok 2017, wynagrodzenia zostały zamrożone, w związku z czym wnioski kierowane do MRF o zgodę na zwiększenie wynagrodzeń były odrzucane. Pre-umowy na część projektów zostały podpisane w drugiej połowie 2017 r. lub nawet dopiero na początku 2018 roku. Nie pozwoliło to na wykorzystanie w roku 2017 kwoty blisko 200.000,0 tys. zł. Należy zwrócić uwagę, że MGMiZŚ nie jest uwzględnione w systemie wdrażania POLiŚ 2014-2020 i wiedzę o postępie inwestycji w ramach programu czerpie z narad okresowych z dyrektorami UM oraz

²¹ NFOŚiGW jest Instytucją Wdrażającą w osi II POLiŚ 2014-2020, dla części projektów realizowanych przez urzędy morskie.

Ustalone
nieprawidłowości

w przypadku powstałych problemów dotyczących realizowanych zadań – od Instytucji Wdrażających lub Instytucji Pośredniczącej.

(dowód: akta kontroli str. 275-309, 343, 474-492, 779-788, 889-913, 947-948, 979-1058, 1211-1217, 1234-1237, 1351, 1379-1380, 1399-1402, 1408-1425, 1436-1457, 2175, 2195-2196)

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

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowane w 2017 r. w ramach części 21 – Gospodarka Morska, przyczyniły się do uzyskania niżej opisanych efektów rzeczowych.

1. UM w Szczecinie zrealizował zadania w zakresie:

- *modernizacji toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m* – zakupiono systemy informatyczne wraz z oprogramowaniem wspomagające zarządzanie i monitorowanie projektu, wykupiono nieruchomości niezbędne do realizacji projektu, przeprowadzono szkolenia dla zespołu projektowego;
- *przebudowy nabrzeża skarpowego – niskiego w morskim porcie rybackim w Trzebieży* - przebudowano nabrzeże o długości 49,3 m oraz wyposażono nabrzeże w niezbędne elementy, tj. odbojnice elastomerowe, drabinki ratunkowe, pachoły i rożki cumownicze oraz stojak sprzętu ratunkowego – wykonano również prace czerpalne przy nabrzeżu;
- *budowy zjazdu na plażę w Międzyzdrojach* – zrealizowano cel, którym była rozbudowa systemu umożliwiającego dostęp do plaży dla sprzętu technicznego, pojazdów ratowniczych i patrolowych;
- *budowy oświetlenia zewnętrznego terenu Kapitanatu Portu Świnoujście wraz z budową miejsc parkingowych* – m.in.: zamontowano 6 słupów oświetleniowych, wybudowano nowe miejsca parkingowe, wymieniono nawierzchnię na placu oraz na drogach wewnętrznych.

2. UM w Słupsku zrealizował zadanie w zakresie: przebudowy Nabrzeża Gdynińskiego w porcie Łeba rozpoczętego w 2015 r. W roku 2017 wykonano prace w zakresie umocnienia dna z materacy i koszy gabionowych²² na całym odcinku 206,8 m nabrzeża.

3. UM w Gdyni zrealizował zadania w zakresie:

- *oznakowania nawigacyjnego toru wodnego na Wiśle Śmiałej, którego realizacja trwała od 2012 r.* Wykonano również projekt rozbudowy kamiennej grobli oddzielającej rzekę Wisłę Śmiałą od jeziora Ptasi Raj;
- *przebudowy nabrzeży Basenu Oddziału Technicznego w Elblągu* - kontynuowano prace rozpoczęte w 2015 r. polegające na przebudowie nabrzeży stanowiących obudowę basenu Oddziału Technicznego w Elblągu wraz z przyległym placem postojowo-przeładunkowym – w roku 2017 wykonano jednolitą konstrukcję nabrzeża na długości 3,9 m, odtworzono skarpę i koronę wału przeciwpowodziowego, uzupełniono elementy wyposażenia nabrzeża oraz wykonano podczierpanie dna i likwidację przegłębień w basenie do wymaganej głębokości technicznej;

²² Kosze z wypełnieniem kamiennym.

- modernizacji toru wodnego do Portu Północnego w Gdańsku – dokonano odbioru, montażu i uruchomienia hydrograficznej echosondy wielowiązkowej oraz odbiornika pozycyjnego.
 - wykonania szybu windowego w Centrali Urzędu Morskiego w Gdyni oraz zamontowania windy hydraulicznej dla osób niepełnosprawnych.
4. SAR zrealizowała zadania w zakresie: *termomodernizacji budynku bazy SAR w Helu* – zamontowano panele solarne na dachu i wykonano montaż układu pomp ciepła. Ponadto zakupiono środki transportu, m.in.: 8 sztuk łodzi ratowniczych typu RIB z przyczepami transportowymi oraz ciągnik holowniczy Multi Mover 3,5 tony.
5. W roku 2017 Ministerstwo realizowało dwa programy wieloletnie: Program ochrony brzegów morskich na lata 2004 – 2023 i program - Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską:

Zadaniem Programu ochrony brzegów morskich na lata 2004 – 2023 była: budowa, rozbudowa i utrzymanie systemu zabezpieczenia przeciwpowodziowego terenów nadmorskich, w tym usuwanie uszkodzeń w systemie zabezpieczenia przeciwpowodziowego brzegów morskich, zapewnienie stabilizacji linii brzegowej i zapobieganie zanikowi plaż, a także monitorowanie brzegów morskich. Na 2017 r. zaplanowano zabezpieczenie 6,89 km brzegu. W wyniku zintensyfikowania prac zapobiegających postępowaniu procesów erozyjnych plaży w Rewalu oraz zwiększenie zasięgu prac refulacyjnych plaż w Łebie i Ustce, wykonano zabezpieczenie brzegu na długości 7,54 km. W zakresie programu wieloletniego *Program ochrony brzegów morskich* (dotyczy całej linii brzegowej), w 2017 r. wykonano m.in.:

- sztuczne zasilanie brzegu w obszarze Władysławo – Kuźnica w ilości 165 tys. m³;
- sztuczne zasilanie brzegu w obszarze Kuźnica – Jurata w ilości 99 tys. m³
- przebudowę opaski brzegowej (Jarosławiec km 255,005 – 255,965); w ramach prac wykonano przebudowę opaski brzegowej na łącznym odcinku 620 mb licząc od wschodniego skraju nowo przebudowanej w 2016 r. opaski w kierunku zachodnim, a także wykonano min. nową ściankę szczelną, nowy oczep ścianki szczelnej o kształcie parapetu odrzutowego oraz narzut kamienny przed opaską;
- sztuczne zasilenie brzegu morskiego na wysokości miejscowości Wicie w km 260,65 – 261,15 – wielkość zrealizowanego sztucznego zasilenia brzegu to ok. 30 tys. m³;
- sztuczne zasilenie brzegu morskiego w miejscowości Ustka w km 231,42 – 231,67 w ilości 17 tys. m³;
- sztuczne zasilenie brzegu morskiego w miejscowości Łeba w km 181,2 – 181,45 w ilości 17 tys. m³;
- sztuczne zasilenie brzegu morskiego w miejscowości Rewal w km 369,70 – 370,20 w ilości 52 tys. m³;
- sztuczne zasilenie brzegu morskiego w miejscowości Niechorze w km 366,00 – 367,00, w ilości 90 tys. m³;
- opaskę brzegową pomiędzy Niechorzem a Rewalem w km 368,55-369,69 – długość 1140 m w formie narzutu kamiennego ułożonego na geowłókninie, zabezpieczonego od strony wody palisadą z pali drewnianych;

W ramach programu - Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, realizowano:

- budowę kanału żeglownego przez Mierzeję Wiślaną wraz z infrastrukturą towarzyszącą;

- budowę toru wodnego od Zatoki Gdańskiej do wybranej lokalizacji kanału;
- modernizację wejścia do Portu Elbląg.

Ww. program realizowany jest ze środków budżetu państwa w latach 2016-2022, z zapewnieniem finansowania w latach 2017-2020. Ogólna kwota środków w całym okresie realizacji Programu wyniesie 880 mln zł. Wykonawcą programu jest UM w Gdyni. W roku 2017 na realizację programu wydatkowano 3.500,0 tys. zł, tj. 84,7% planu (4.130,0 tys. zł).

W dniu 21 lutego 2017 r. podpisano umowę na wykonanie prac projektowych m.in.: opracowanie koncepcji, projektu budowlanego i wykonawczego, raportu oddziaływania na środowisko, wykonanie badań geotechnicznych, badań modelowych falowania i ruchu rumowiska. Odebrano badania geologiczno-inżynierskie oraz raport o oddziaływaniu na środowisko. W związku z realizacją tego przedsięwzięcia wykonano:

- *Inwentaryzację przyrodniczą uzupełniającą dotychczasowe badania wszystkich lęgowych gatunków ptaków oraz pozostałych lądowych gatunków zwierząt chronionych wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt w rejonie projektowanego kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną;*
- *Inwentaryzację przyrodniczą uzupełniającą dotychczasowe badania w rejonie projektowanego na Zalewie Wiślanym kanału żeglugowego w wariantach Nowy Świat i Piaski.*

Ponadto podpisano następujące umowy dotyczące zleconych badań i opracowań na:

- wykonanie *Inwentaryzacji awifauny (rozmieszczenia i liczebności) na obszarze Zalewu Wiślanego w miejscach projektowanych torów wodnych do 3 wariantów lokalizacyjnych kanału żeglugowego na obszarze modernizowanego wejścia do portu Elbląg oraz wybranych grup awifauny lęgowej w zachodniej i południowo - zachodniej części Zalewu Wiślanego;*
- sprawowanie nadzoru naukowo-technicznego podczas opracowywania projektów obiektów hydrotechnicznych, mostowych i drogowych - w bieżącym roku zapłacono za udział w naradach technicznych u Zamawiającego;
- założenie geodezyjnej osnowy szczegółowej dla przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 789-791, 889-913, 947-963, 1233-1277, 1368-1377, 1466-1500)

W zadaniu 3.2. - *Szkolnictwo Wyższe*, którego jednym z głównych celów jest zapewnienia dostępu do edukacji na poziomie wyższym, w ustawie budżetowej przyjęto miernik - procentowy udział studentów kształconych zgodnie z Konwencją STCW²³ w ogólnej liczbie studentów uczelni morskich na poziomie 55%, a uzyskano 54%.

Wykorzystując dotację celową dla AM w wysokości 3.000 tys. zł, wykonano:

- modernizację zespołu obiektów dydaktycznych przy ulicy Willowej 2-4 w Szczecinie na potrzeby AM w Szczecinie,
- izolacje przeciwwilgociowe i termiczne wewnętrznych i zewnętrznych ścian fundamentowych budynków AM w Gdyni przy ulicy Morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 889-913, 947, 968-974, 1059-1193, 1466-1500)

²³ STCW - Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wykształcenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht, sporządzona w dniu 7 lipca 1978 r. w Londynie (Dz. U. z 1984 r., nr 39, poz. 201 ze zm.).

W podzadaniu 19.3.5. - *Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza* miernik: *Długość wybudowanej, przebudowanej oraz wyremontowanej infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów od strony morza* (w mb), był niespójny z miernikiem jedyne w tym podzadaniu, działania 19.3.5.1. - *Rozwój infrastruktury dostępowej od strony morza*, w którym został zdefiniowany jako - *Długość wybudowanych, przebudowanych oraz wyremontowanych torów wodnych w ciągu roku* (w mb).

Stwierdzono, że wartość miernika w podzadaniu została zaplanowana jako 26 578,4 mb, a dla jedyne w tym podzadaniu jako 24 500 mb.

W rocznym sprawozdaniu RB-BZ1 wykazano, że wartości ww. mierników zostały zrealizowane na następujących poziomach: dla podzadania na poziomie 25 803,8 mb (tj. 97% planu), a dla działania 24 100 mb. Na realizację podzadania, jak i działania wykorzystano środki finansowe w tej samej wysokości tj. 43.936,5 tys. zł, co stanowiło 17,1% planowanej kwoty (256.751,1 tys. zł).

Z wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora Departamentu Gospodarki Morskiej wynika, że podczas planowania struktury budżetu zadaniowego, kierowano się optymalizacją struktury katalogu podzadań i działań, zrezygnowano z pomiaru efektywności w obszarach, w których nie stanowiło to wartości dodanej (m.in. wydatki na administrację, proces zarządczy, wydatki, które bezpośrednio nie miałyby wpływu na realizację mierników), zrezygnowano z nadmiernego rozdrobnienia katalogu skupiając się na zdefiniowaniu celów, które odzwierciedlałyby stan, który dysponent zamierza osiągnąć wydając środki publiczne. W wyjaśnieniach podano również, że Minister Finansów nie kwestionował przedstawionych mierników i celów w budżecie zadaniowym dla obszaru gospodarki morskiej na rok 2017.

W ocenie NIK porównanie poziomu wykonania rzeczowego i poziomu wykonania finansowego wskazuje na nieprecyzyjne zdefiniowanie mierników w podzadaniu i działaniu.

(dowód: akta kontroli str. 947-956, 977-978, 1229-1232, 1347-1348, 1404-1407, 1426, 1458-1465)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej
działalności.

W ocenie NIK, wskazane jest określanie mierników w budżecie zadaniowym, w taki sposób aby ich wartości odzwierciedlały poziom realizacji działań.

Ocena cząstkowa

Wydatki budżetu państwa zostały poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w upr i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. NIK zwraca uwagę na niskie wykonanie budżetu środków europejskich, czego przyczyną był brak skutecznego nadzoru Ministra nad podległymi jednostkami, realizującymi projekty współfinansowane ze środków UE.

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez dysponenta części 21 – Gospodarka morska i sprawozdań jednostkowych MGMIŻŚ:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 21 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań²⁴. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 33-34, 42-192, 421-455, 947-956, 966-974, 977-978, 1211-1217, 1229-1233, 2104-2174)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych.

VI. Uwagi i wnioski

NIK zwraca uwagę, że brak w procesie realizacji projektów z zakresu gospodarki morskiej, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (np. jako Instytucji Pośredniczącej lub Wdrażającej), może być jedną z przyczyn niskiego wykorzystania środków finansowych na realizację projektów z POLiŚ. Przepływ dokumentów (do rozliczenia projektu), w szczególności w zakresie monitoringu rzeczowo-finansowego, harmonogramów finansowych i trwałości projektu, są składane przez beneficjentów (którymi są głównie UM) za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, a włączenie do systemu MGMIŻS, pozwoliłoby na bieżący nadzór nad realizowanymi przez jednostki podległe Ministrowi, projektami z POLiŚ.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu włączenia ministra właściwego ds. gospodarki morskiej do procesu realizacji projektów (jako Instytucja Wdrażająca lub Instytucja Pośrednicząca) w ramach POLiŚ.
2. Podjęcie działań mających na celu poprawę planowania i realizacji zadań, w tym w szczególności finansowanych z budżetu środków europejskich.

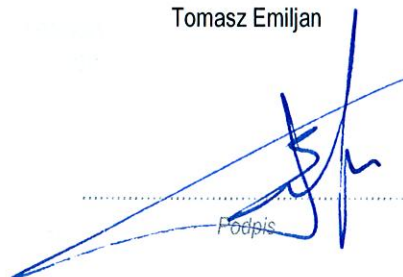
²⁴Zasady kontroli zarządczej w tym obszarze wdrożono zgodnie z instrukcją o obiegu dokumentów i polegały na sprawdzaniu zgodności sprawozdań z planem finansowym i ewidencją finansowo-księgową.

VII. 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 14 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 20 kwietnia 2018 r.

Dyrektor
Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan



Podpis

***Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone
Uchwałą Nr 24/2018 Kolegium Najwyższej Izby
Kontroli z dnia 23 maja 2018 r.***