



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KIN.410.003.01.2021

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/025 – Funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, od 6 października 2020 r. do zakończenia kontroli. Uprzednio ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej ¹ był Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, funkcję tę pełnił Marek Gróbarczyk, od 16 listopada 2015 r. do 5 października 2020 r. (akta kontroli str. 8-9)
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja zadań ministra właściwego do spraw. gospodarki morskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego oraz sprawowanie nadzoru nad Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa ² .
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2018 r. (a w zakresie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza: od II półrocza 2019 r.) do dnia zakończenia kontroli w 2021 r., z uwzględnieniem dokumentów sprzed tego okresu, mających wpływ na ocenę podejmowanych w nim działań.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/26/2021 z dnia 21 kwietnia 2021 r., 2. Paweł Zambrzycki, główny specjalista kp., p.o. wicedyrektor Departamentu Infrastruktury NIK, upoważnienie do kontroli nr KIN/25/2021 z dnia 21 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: Minister.

² Dalej: MSPIR lub Służba SAR (z ang. Search And Rescue).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w latach 2018 - 2021 (I półrocze) zapewnił funkcjonowanie systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego w zakresie uwarunkowań formalno-prawnych.

Minister podejmował szereg działań na rzecz zapewnienia właściwych warunków do realizacji zadań przez podległą mu Służbę SAR. W wyniku analizy informacji dotyczących ratownictwa morskiego podejmował liczne działania legislacyjne i formalno-organizacyjne, m.in. wskutek inicjatywy ustawodawczej Ministra wprowadzone zostały zmiany w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim⁵. Zatwierdził istotne dla skutecznego funkcjonowania Służby SAR dokumenty, w szczególności: Plan Akcji Poszukiwawczych i Ratowniczych⁶, Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, Regulamin organizacyjny Służby SAR, Regulamin pogotowia Służby SAR.

NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez Ministra nadzoru nad bieżącą działalnością MSPiR. Zadania nadzorcze zostały szczegółowo przypisane i rzetelnie były realizowane przez komórki organizacyjne Ministerstwa⁷. Spotkania funkcjonującej Rady Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa⁸ oraz Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich i SAR⁹, stanowiły skuteczne narzędzia monitorowania działalności SAR.

Minister analizował wnioski formułowane przez Radę SAR¹⁰, do której zadań należało inicjowanie przedsięwzięć zmierzających do podnoszenia skuteczności działań Służby SAR. Podczas posiedzeń Rady SAR, m.in. z inicjatywy Ministra, omawiane były kwestie dotyczące planów rozwoju MSPiR.

Minister podejmował także adekwatne działania zmierzające do podnoszenia efektywności realizacji zadań przez Służbę SAR w odniesieniu do korespondencji i wniosków, które wpłynęły od Dyrektora MSPiR dotyczących problemów organizacyjnych i kadrowych. W szczególności zatwierdzone zostały przez Ministra zmiany dotyczące optymalizacji organizacji dyżurów w Morskim Ratowniczym Centrum Koordynacyjnym¹¹.

Minister otrzymywał również z MSPiR sprawozdania z wykonania Planu działalności za dany rok oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok ubiegły.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U z 2020 r. poz. 680 ze zm., dalej ustawa o bezpieczeństwie morskim.

⁶ Dalej: Plan SAR

⁷ Urząd obsługujący ministra właściwego ds. gospodarki morskiej. W okresie objętym kontrolą było to Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i Ministerstwo Infrastruktury.

⁸ Dalej: Rada SAR

⁹ Dalej: Rada Koordynacyjna

¹⁰ Rada jest organem opiniotwórczo-doradczym działającym przy ministrze właściwym ds. gospodarki morskiej

¹¹ Dalej: MRCK

Sprawozdania z wykonania planu działalności MSPiR były analizowane pod kątem wykonania wartości mierników dotyczących celów określonych w planie. Wartość tych mierników w poszczególnych latach była osiągana co najmniej na zaplanowanym poziomie¹².

Jednakże do czasu zakończenia kontroli Minister nie doprowadził do zatwierdzenia zaktualizowanej przez MSPiR wersji Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego. W szczególności, Minister nie wyegzekwował przez ponad pół roku, przedłożenia przez Przewodniczącego Rady SAR wymaganej opinii dotyczącej uzgodnienia przez Radę SAR projektu nowelizacji Krajowego Planu.

W ocenie NIK podjęta w maju 2020 r. przez Ministra, bez należytego uzasadnienia decyzja o rezygnacji z realizacji projektu pn. „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa” była niegospodarna. Pozyskanie nowego statku dla Służby SAR było niezbędne w celu zapewnienia pełnej realizacji zadań usuwania zanieczyszczeń morza w sposób zgodny z zaleceniami Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego¹³, a w wyniku rezygnacji z realizacji tego projektu wydatki w kwocie 1 204,2 tys. zł na wykonanie umowy podpisanej z inżynierem kontraktu oraz na działania promocyjne stały się zbędne/niecelowe.

NIK negatywnie oceniła także niepodjęcie przez Ministra żadnych działań zmierzających do skorygowania błędnie określonego w Planie SAR przebiegu granic obszaru odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu¹⁴. Stwierdzone rozbieżności względem faktycznie obowiązujących granic strefy SRR odpowiadającej rejonowi informacji powietrznej FIR Warszawa¹⁵, a także określonej w umowach międzynarodowych dotyczących przebiegu tych granic wynosiły w poszczególnych punktach do 3,5 km (średnio 0,82 km).

Niezależnie od pozytywnej oceny sprawowania przez Ministra nadzoru nad bieżącą działalnością MSPiR, Minister nie zapewnił formalno-organizacyjnych podstaw sprawnego funkcjonowania Departamentu Gospodarki Morskiej w Ministerstwie Infrastruktury. Trwający ponad pięć miesięcy proces uzgadniania Regulaminu wewnętrznego Departamentu Gospodarki Morskiej do czasu zakończenia kontroli NIK jeszcze nie został sfinalizowany.

¹² Dla oceny stopnia realizacji celu – zapewnienia sprawnego funkcjonowania działań ratowniczych oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza określono miernik: „wskaźnik stanu gotowości jednostek ratowniczych”, dla którego planowana wartość wynosiła 96%, a osiągnięto go w średniej wartości 97%.

¹³ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku¹³, w której zawarto rekomendację nr 31/1 pkt a) - HELCOM Response Manual Volume I (Oil) Chapter 13, Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346, dalej: Konwencja Helsińska (HELCOM)

¹⁴ Dalej: strefa SRR - polski obszar odpowiedzialności za ratownictwo morskie (z ang. Search and Rescue Region), wyznaczony w drodze porozumień bilateralnych z krajami graniczącymi z Polską na morzu.

¹⁵ Ang. Flight Information Region – obszar informacji lotniczej będący polskim obszarem działania Służby Informacji Powietrznej, o którym mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR	Realizacja zadań ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego oraz sprawowanie nadzoru nad MSPiR
PODOBSZAR	1. Realizacja zadań ministra właściwego ds. gospodarki morskiej w zakresie zapewnienia funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego, zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego.
Opis stanu faktycznego	1.1. Przepis art. 38 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁶ stanowi, że minister właściwy ds. gospodarki morskiej jest naczelnym organem administracji morskiej. Na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie morskim w celu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu utworzono MSPiR, która jest państwową jednostką budżetową podległą Ministrowi. Minister zatwierdzał dokumenty istotne przy realizacji zadań służby SAR, w szczególności: Plan SAR, Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, Regulamin pogotowia Służby SAR¹⁷, Regulamin organizacyjny Służby SAR¹⁸. Plan SAR Minister¹⁹ zatwierdził 1 sierpnia 2014 r. Od czasu zatwierdzenia Planu SAR do czasu kontroli dokonane były dwie aktualizacje dotyczące załączników do tego dokumentu, tj.: Załącznika nr 1 Zestawienie sił i środków MSPiR – dopisano wprowadzone nowe wyposażenie Służby SAR (łódzie RIB²⁰, skutery ratownicze, samochody terenowe)²¹ i Załącznika nr 4 Lista kontaktowa sztabu akcji MSPiR – dokonano zmiany danych teleadresowych osób wchodzących w skład sztabu akcji MSPiR²². (akta kontroli str. 10-13) Krajowy Plan Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego²³

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm., dalej: ustawa o obszarach morskich RP

¹⁷ W okresie od 1 stycznia 2018 r. do czasu kontroli obowiązywały: Regulamin pogotowia Służby SAR z dnia 28 marca 2014 r. i Regulamin pogotowia Służby SAR z dnia 25 października 2018 r.; w dniu 19 września 2019 r. zostały zatwierdzone zmiany Regulaminu pogotowia Służby SAR, w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1702), a także z obowiązującym od 25 października 2018 r. zmienionym Regulaminem organizacyjnym Służby SAR.

¹⁸ W okresie od 1 stycznia 2018 r. do czasu kontroli obowiązywały: Regulamin organizacyjny Służby SAR z dnia 28 marca 2014 r. – zmieniony (zatwierdzony przez Ministra) 25 października 2018 r. i Regulamin organizacyjny Służby SAR z dnia 25 października 2018 r.

¹⁹ Wówczas ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej był Minister Infrastruktury i Rozwoju.

²⁰ RIB – oznacza łódzie o konstrukcji hybrydowej (z ag. Rigit Infitable Boat).

²¹ Zmiany dokonane: 22 grudnia 2015 r., 19 grudnia 2017 r., 20 listopada 2018 r. i 30 października 2020 r.

²² Zmiany dokonane: 1 sierpnia 2017 r., 29 sierpnia 2019 r. i 19 września 2020 r.

²³ Dalej: Krajowy Plan

zatwierdzony został przez Ministra²⁴ 8 lutego 2006 r. W kwietniu 2020 r. dokonano uaktualnienia danych zawartych w załączniku H do tego dokumentu - Wykaz sił i środków oraz w załączniku K - Lista adresów kontaktowych. W drugim półroczu 2020 r. podjęto prace nad aktualizacją Krajowego Planu. Projekt zaktualizowanego Krajowego Planu został opracowany przez MSPiR, celem dostosowania tego dokumentu do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu²⁵.

Dyrektor MSPiR zgłaszał do Ministerstwa propozycje zmian w Regulaminie pogotowia Służby SAR, które poddawano analizie w 2018 i 2019 r. Ponadto, w analizowanym okresie Ministerstwo nie pozyskało informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości w działalności operacyjnej Służby SAR, które wymagałyby podjęcia przez komórki organizacyjne Ministerstwa działań inicjujących wprowadzenie zmian do Planu SAR lub Regulaminu pogotowia Służby SAR.

Ministerstwo podejmowało natomiast działania analityczne, formalne i legislacyjne w zakresie działalności Służby SAR w związku ze zmianami w zakresie zagrożeń, jakie mogą wystąpić w polskich obszarach morskich, które mogą wymagać wprowadzenia odpowiednich zmian w wyposażeniu, procedurach działania oraz dokumentach operacyjnych Służby SAR (Plan SAR, Regulamin pogotowia Służby SAR). W szczególności, w ramach prac powołanego w 2018 r. przy Ministerstwie „Zespołu roboczego do spraw bezpieczeństwa żeglugi i rybołówstwa na obszarze morskich farm wiatrowych”, w skład którego wchodził m.in. przedstawiciele Służby SAR, omawiane były kwestie dotyczące wpływu morskich farm wiatrowych na bezpieczeństwo morskie i system ratownictwa morskiego.

Ponadto kwestie nowych obszarów działalności Służby SAR, nowych wyzwań dla MSPiR oraz innych służb były omawiane z inicjatywy przedstawicieli Ministerstwa podczas posiedzeń Rady SAR w 2018 i 2019 r. Prace w przedmiotowym zakresie prowadzone były również w ramach grup i podgrup powołanych na podstawie listu intencyjnego o współpracy w zakresie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej (Polish Offshore Sector Deal), którego jednym z sygnatariuszy był Minister.

Pracownicy Ministerstwa uczestniczyli w pracach legislacyjnych dotyczących ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych²⁶, której art. 99 wprowadził nowy rozdział 5a do ustawy o bezpieczeństwie morskim, zawierający przepisy, dotyczące m.in. funkcjonowania MSPiR i bezpieczeństwa eksploatacji morskich farm wiatrowych.

(akta kontroli str. 19-24)

1.2. Na podstawie przepisów kolejno wydanych rozporządzeń ministra właściwego ds. finansów publicznych²⁷ w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów

²⁴ Wówczas ministrem właściwym ds. gospodarki morskiej był Minister Infrastruktury i Budownictwa.

²⁵ W szczególności w związku ze zmianami wprowadzonymi nowelizacją - rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1622)

²⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 234 ze zm.

²⁷ Minister Finansów/Minister Rozwoju i Finansów/Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.

opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej²⁸, Ministerstwo corocznie przekazywało do MSPiR wstępną planowaną kwotę wydatków na rok następny (N+1) oraz wyjściowe kwoty wydatków na lata kolejne (N+2 i N+3).

Na podstawie ww. informacji przekazanych przez Ministerstwo o dostępnych kwotach wydatków MSPiR przygotowywała materiały planistyczne do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok N+1, a także przekazywała formularze planistyczne BW-I „Środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji wraz z omówieniem”, właściwe dla kolejnych lat (2018, 2019, 2020 i 2021).

Ponadto w 2018 r. Minister zatwierdził program inwestycji pn. „Budowa slipu na rzece Wiśle przy BSR²⁹ w Świbnie”, a w 2019 r. program inwestycji pn. „Przyłączenie bazy MSPiR w Trzebieży do miejskiej kanalizacji sanitarnej”.

1.3. W Ministerstwie prowadzono prace nad programem wieloletnim SAR na lata 2018 – 2023 pn.: „Wzmocnienie Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa w zakresie zdolności reagowania na zagrożenia życia ludzkiego i środowiska naturalnego na morzu”.

Działania w celu przedłożenia Radzie Ministrów projektu programu wieloletniego SAR w celu jego uchwalenia zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰ podejmowane były przez Ministerstwo w 2017 r. Obejmowały one m.in. uzgodnienia międzyresortowe, w ramach których Minister Rozwoju i Finansów negatywnie zaopiniował projekt uchwały w sprawie ustanowienia przedmiotowego programu³¹, rekomendując realizację inwestycji objętych tym programem w ramach środków budżetowych przyznawanych MSPiR w kolejnych latach. Wobec negatywnej opinii Ministra Rozwoju i Finansów, po rozpatrzeniu ww. projektu uchwały przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, Minister podjął decyzję o zawieszeniu działań związanych z ww. projektem oraz o realizację inwestycji MSPiR w trybie zalecanym przez Ministra Rozwoju i Finansów.

Z projektu programu wieloletniego wyłączona została inwestycja pn. „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”. Minister podjął decyzję o realizacji tej inwestycji niezależnie od projektowanego programu wieloletniego. Minister nadzorował tę inwestycję, realizowaną w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³² w perspektywie finansowej 2014-2020. Odpowiedzialnym za koncepcję i realizację projektu był Dyrektor MSPiR. Szczegóły dotyczące realizacji ww. inwestycji zostały opisane w pkt 1.4. niniejszego wystąpienia.

W czasie trwania kontroli NIK w Ministerstwie toczyły się prace nad opracowaniem nowego wieloletniego planu rozwoju i modernizacji MSPiR, rozłożonego na lata

²⁸ Rozporządzenia: z dnia 13 czerwca 2017 r.; z dnia 28 stycznia 2019 r. – zmiana 17 lipca 2020 r.; z dnia 3 marca 2021 r.

²⁹ Brzegowa Stacja Ratownicza

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz.305

³¹ Pismo z 31 lipca 2017 r. ; znak FG6.021.5.2017.KSS

³² Dalej: POIiŚ

2022–2029. Dyrektor MSPiR przedłożył propozycje zapisów ww. planu, jednak ich analiza przez komórki MI nie dobiegła końca do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 69-76)

1.4. Projekt pn. „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”³³ został zgłoszony do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej przez Dyrektora MSPiR, a następnie, po weryfikacji, 25 lipca 2016 r. wpisany na listę projektów indywidualnych wskazanych do finansowania w ramach POLiŚ pn. „Wykaz projektów zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego”. Wartość projektu oszacowano na kwotę 280 mln zł, natomiast dofinansowanie ze środków UE w ramach POLiŚ 2014-2020 na kwotę 88,66 mln zł. W związku ze zwiększeniem wartości alokacji morskiej w wyniku powstałych oszczędności, 13 września 2017 r. zwiększono dofinansowanie tego projektu do kwoty 238 mln zł.

Umowa o dofinansowanie ww. projektu ze środków unijnych w ramach POLiŚ 2014-2020 została podpisana pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych³⁴ i MSPiR 13 grudnia 2017 r. Kwota wydatków całkowitych i kwalifikowanych w projekcie wynosiła 280 mln zł, natomiast dofinansowanie unijne stanowiło 85% tej kwoty, tj. 238 mln zł.

Dyrektor MSPiR, przeprowadził dwa postępowania na budowę statku wielozadaniowego, które zostały unieważnione. Pierwsze unieważniono ze względu na brak ofert.

W drugim przypadku Dyrektor MSPiR 17 lutego 2020 r., działając jako Zamawiający, unieważnił postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego uzasadniając ten fakt istotną zmianą okoliczności powodującą, że dalsze prowadzenie postępowania i wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, a Zamawiający nie mógł przewidzieć tej okoliczności przed wszczęciem postępowania. Za taką okoliczność uznano informację o zniesieniu MSPiR i rozesłanie do konsultacji wewnątrzresortowych projektu zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim. W projekcie tym przewidziano zniesienie MSPiR, jako odrębnej jednostki budżetowej i przejęcie realizowanych przez nią zadań przez urzędy morskie. Opracowanie projektowanej ustawy uzasadniono potrzebą polepszenia koordynacji i realizacji zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu, bezpieczeństwa i ochrony żeglugi oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu w ramach środków i zasobów będących w posiadaniu jednostek podległych ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej. Planowane połączenie struktur urzędów morskich i MSPiR miało umożliwić bardziej efektywne i racjonalne ekonomicznie wykorzystywanie posiadanego przez urzędy morskie i MSPiR taboru pływającego, obiektów brzegowych oraz wyposażenia. Z uzasadnieniem unieważnienia postępowania nie zgodziła się Krajowa Izba Odwoławcza, która uwzględniła odwołanie od unieważnienia przetargu wniesione przez jednego z uczestników

³³ Dalej: : budowa statku wielozadaniowego

³⁴ Dalej: CUPT

postępowania³⁵. W związku z powyższym Dyrektor MSPiR unieważnił swoją decyzję i przedłużył termin składania ofert do 24 marca 2020 r.³⁶

Minister 11 maja 2020 r. poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej o rezygnacji z realizacji projektu, czego efektem było rozwiązanie umowy pomiędzy MSPiR i CUPT z 13 grudnia 2017 r. W konsekwencji Dyrektor MSPiR po raz trzeci unieważnił postępowanie 31 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 55-63, 171-177)

Minister wyjaśnił, że w ramach realizowanego projektu budowy statku wielozadaniowego MSPiR poniosła w 2019 r. wydatki w kwocie 592,6 tys. zł i zaksięgowane w budżecie środków europejskich. W latach 2018 – 2020 na budowę tego statku MSPiR poniosła wydatki w łącznej kwocie 1 204,2 tys. zł, z tego 1 167,1 tys. zł wydatkowano w ramach umowy dotyczącej pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, a 37,1 tys. zł na działania promocyjne dotyczące projektu³⁷.

(akta kontroli str. 55-61, 69-76, 96-106, 180)

W Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 roku³⁸ zawarto rekomendację nr 31/1 pkt a) - HELCOM Response Manual Volume I (Oil) Chapter 13³⁹, zgodnie z którą stronom Konwencji⁴⁰ zaleca się ustanowienie narodowych planów nakierowanych na osiągnięcie zdolności służb do zwalczania zanieczyszczeń, aby objąć rozlewy olejowe i innych szkodliwych substancji na morzu następującymi działaniami:

- utrzymywaniem gotowości do wypłynięcia pierwszej jednostki z miejsca stacjonowania w okresie do 2 godzin od zaalarmowania,
- osiągnięciem w czasie do 6 godzin od wypłynięcia dowolnego miejsca rozlewu w granicach obszarów odpowiedzialności kraju strony Konwencji,
- zapewnieniem dobrze zorganizowanej, adekwatnej i istotnej akcji na miejscu rozlewu tak szybko, jak to możliwe, jednakże w czasie nie przekraczającym 12 godzin w normalnych okolicznościach.

Posiadane przez Służbę SAR specjalne statki do zwalczania zanieczyszczeń (Kapitan Poinc i Czesław II) zapewniały teoretyczną zdolność osiągnięcia w czasie 8 godzin od zaalarmowania jedynie ok. 58% powierzchni polskich obszarów morskich⁴¹. Realizacja budowy nowego statku wielozadaniowego miała umożliwić

³⁵ Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej nr KIO 373/20 z 4.03.2020 r.

³⁶ Pismo nr NZ-6100/01/20 z 6.03.2020 r.

³⁷ W ramach funkcji inżyniera kontraktu w latach 2019 – 2020 zapewniono zarządzanie projektem, wsparcie w opracowaniu opisu technicznego statku oraz dokumentów dotyczących przetargu w formule „projektuj i buduj”.

³⁸ Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346 - Konwencja Helsińska (HELCOM)

³⁹ dalej: rekomendacja nr 31/1 HELCOM

⁴⁰ Polska jest stroną tej Konwencji od 8.10.1999 r.

⁴¹ Przy czym w przypadku statku Czesław II istnieje także ograniczenie wynikające z dzielności morskiej: stan morza maksymalnie 4°B i stan wiatru maksymalnie 5°B. W przypadku niemożności wyjścia w morze statku Czesław II statek Kapitan Poinc pozwala na zapewnienie osiągnięcia w czasie 8 godzin od zaalarmowania ok. 51% powierzchni polskich obszarów morskich.

objęcie w czasie 8 godzin od zaalarmowania ponad 94% polskiej strefy odpowiedzialności za usuwanie zanieczyszczeń morza.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił: „Jak każda rekomendacja HELCOM ma ona status zalecenia, a nie status wymogów obowiązujących. Niemniej minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w celu zapewnienia należytej gotowości w zakresie reagowania i zwalczania zanieczyszczeń na całych obszarach morskich RP uwzględnia w tworzonych przez siebie instrumentach uwarunkowania, które pozostają spójne z zaleceniami HELCOM. Dotyczy to m.in. aktów prawa, do których należą przede wszystkim: ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki z dnia 16 marca 1995 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1955) i zaprojektowane przez ministra ds. gospodarki morskiej Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu z dnia 8 sierpnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1631 ze zm.).”

(akta kontroli str. 96-106)

1.5. Morskie obszary odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo w Planie SAR i Planie Operacyjnym Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego⁴² pokrywają się w 99,99%. Rozbieżność wynika z różnicy we współrzędnych położenia punktów, o których mowa w pkt. 5.2 Granice polskiego SRR w Planie SAR oraz pkt. 4.1 Granice polskiego obszaru odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo lotnicze SRR w Planie ASAR. Rozbieżność położenia obejmuje m.in. fragment toru podejściowego do portu Świnoujście wynosząc w najszerszym miejscu ok. 3,5 km, a w innych punktach granicznych od ok. 0,6 km (na północnej granicy) do 1,3 km (na granicy z Rosją).

Granice północne (morskie) obu ww. obszarów zostały wyznaczone na podstawie współrzędnych rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o którym mowa w §3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni⁴³. Powyższe znajduje potwierdzenie w art. 2 polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie, a także na str. 9 Planu ASAR dostępnego na stronie internetowej Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Natomiast w załączniku do wyżej powoływanej umowy wskazane są błędne współrzędne punktów wytyczających granicę SRR, tożsame ze współrzędnymi włączonymi następnie do Planu SAR.

(akta kontroli str. 55-61)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa nie wpłynął wniosek Dyrektora MSPiR w sprawie konieczności ujednolicenia granic obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu oraz obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratownictwo lotnicze ASAR.

(akta kontroli str. 55-61)

⁴² Dalej: Plan ASAR

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 619

2. Sprawowanie przez ministra właściwego ds. gospodarki morskiej nadzoru nad MSPiR

Opis stanu faktycznego

2.1. Sprawy z zakresu gospodarki morskiej obejmujące ratowanie życia na morzu oraz zwalczanie zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego realizowane były w Ministerstwie przez Departament Gospodarki Morskiej⁴⁴. Dyrektor Generalny MGMIŻŚ przypisał Wydziałowi Wsparcia Inwestycji i Projektów Europejskich Departamentu GM⁴⁵ zadania z zakresu analizy działalności MSPiR, monitorowania zadań z planu działalności MSPiR, analizy sprawozdań okresowych z realizacji zadań przez MSPiR, analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, analizy i rozpatrywania wniosków dyrektora dotyczących finansowania inwestycji, remontów i modernizacji zasobów Służby SAR, dokonywania zmian w planie finansowym MSPiR. Sprawy dotyczące Planu SAR oraz Regulaminu pogotowia Służby SAR przypisane zostały Wydziałowi Bezpieczeństwa Żeglugi i Ochrony Portów Departamentu GM, natomiast sprawy dotyczące Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego prowadził Wydział Ochrony Środowiska Morskiego Departamentu GM.

Nadzór Ministra nad MSPiR w zakresie działań związanych ze zwalczaniem zanieczyszczeń morza olejami i innymi substancjami szkodliwymi przypisany został Wydziałowi Ochrony Środowiska Morskiego Departamentu GM⁴⁶. Nadzór w powyższym zakresie sprawowany był w szczególności poprzez: spotkania Rad Koordynacyjnych Dyrektorów urzędów morskich i SAR (których uczestnikami byli m.in. Dyrektorzy Departamentów MGMIŻŚ: DGM, Departamentu Edukacji Morskiej, Biura Budżetu i Finansów), a także bieżące kontakty z pracownikami Służby SAR, wspólny udział w spotkaniach międzynarodowych grup roboczych (m.in. w ramach Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku HELCOM) dotyczących przeciwdziałania i reagowania na zanieczyszczenie morza olejami i innymi substancjami szkodliwymi. Ponadto pracownicy WOSM wraz ze Służbą SAR brali udział w międzynarodowych ćwiczeniach BALEX DELTA, w ramach których testowane były w praktyce procedury reagowania zgodnie z podręcznikiem HELCOM Response⁴⁷ oraz zdolności reagowania w przypadku poważnego wypadku skutkującego zanieczyszczeniem morza olejami i innymi substancjami szkodliwymi.

2.2. Zgodnie z przepisami w zakresie kontroli zarządczej⁴⁸, Dyrektor MSPiR w latach 2018-2021 przekazywał Ministrowi sprawozdania z wykonania Planu działalności za dany rok oraz oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok

⁴⁴ Dalej: Departament GM

⁴⁵ Regulaminy wewnętrzne Departamentu GM z 23 listopada 2017 r.; 13 września 2018 r.; 15 kwietnia 2019 r.; 28 września 2020 r.

⁴⁶ Dalej: WOSM

⁴⁷ Podręcznik dotyczący reagowania na zanieczyszczenia

⁴⁸ Komunikaty Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej: z dnia 12 września 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych w działach administracji rządowej gospodarka morską, rybołówstwo i żegluga śródlądowa; z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej: gospodarka morską, gospodarka wodna, rybołówstwo i żegluga śródlądowa; Komunikat Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej - łączność oraz transport.

ubiegły⁴⁹. Sprawozdania z wykonania planu działalności MSPiR były analizowane pod kątem wykonania wartości mierników do celów określonych w planie. W całym okresie objętym kontrolą wartości mierników były osiągane co najmniej na zaplanowanym poziomie⁵⁰.

(akta kontroli str. 96-106)

2.3. W okresie objętym kontrolą odbywały się posiedzenia Rady SAR oraz spotkania Rad Koordynacyjnych Dyrektorów urzędów morskich i SAR⁵¹, w których udział brali przedstawiciele Ministerstwa.

W myśl regulaminu Rady SAR⁵² posiedzenia tej Rady powinny odbywać się co najmniej dwa razy do roku. W latach 2018 – 2021 (do czasu kontroli) odbyły się 4 posiedzenia Rady SAR: 20 czerwca 2018 r., 12 grudnia 2018 r., 18 listopada 2019 r. i 28 września 2020 r. W badanym okresie nie zaistniała potrzeba zwołania Rady SAR na wniosek Ministra. Wszystkie sprawy, które w ocenie Ministerstwa wymagały rozważenia przez Radę SAR, były zgłaszane do porządku obrad posiedzeń zwoływanych przez przewodniczącą Rady SAR, zgodnie z kompetencją określoną w § 3 ust. 2 Regulaminu Rady SAR.

(akta kontroli str. 69-74)

Na posiedzeniach Rady SAR omawiane były m.in. następujące zagadnienia: potencjalne zmiany w zakresie zadań i funkcjonowania MSPiR (analiza koncepcji przekształcenia Służby SAR w Morską Agencję Ratowniczą oraz potencjalnych zadań agencji); analiza wyzwań dla polskiego systemu SAR związanych z budową morskich farm wiatrowych w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej na Bałtyku; systemy łączności używane przez jednostki współpracujące z MSPiR; planowane zmiany prawne w zakresie wydobywania złók z morza przez MSPiR; wyzwania w zakresie SAR oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń środowiska morskiego związane z nielegalnym nurkowaniem na wodach portowych i morskich wodach wewnętrznych; aktualizacja Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego, koncepcja włączenia Służby SAR w struktury urzędów morskich.

⁴⁹ Sprawozdania i oświadczenia złożono za 2017, 2018, 2019 i 2020 r.

⁵⁰ Dla oceny stopnia realizacji celu – zapewnienia sprawnego funkcjonowania działań ratowniczych oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń morza określono miernik: „wskaźnik stanu gotowości jednostek ratowniczych”, dla którego planowana wartość wynosiła 96%, a osiągnięto go w średniej wartości 97% (w 2018 r. 96%, w 2019 r. 97%, w 2020 r. 98%).

⁵¹ Rady Koordynacyjne to odbywające się cyklicznie spotkania przedstawicieli Ministerstwa, Dyrektorów urzędów morskich i Służby SAR, będące narzędziem nadzoru nad działalnością tych jednostek. Rada koordynacyjna nie jest ciałem doradczym Ministra ani też inną formą organizacyjną, w związku z czym nie została powołana w drodze konkretnego dokumentu, nie posiada regulaminu, ani nie określono jej składu/członków. Jest to zwyczajowa nazwa ww. spotkań.

⁵² Regulamin Rady SAR, obowiązujący w okresie od 2018 r. do chwili obecnej, został określony w Zarządzeniu Nr 42 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Rady Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 38), zmienionym Zarządzeniem nr 11 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 lutego 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie ustalenia Regulaminu Rady Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (Dz. Urz. MliR z 2014 r. poz. 17).

Z inicjatywy Departamentu GM podczas posiedzeń Rady SAR omawiano kwestie dotyczące planów rozwoju MSPiR (w tym zmian organizacyjnych i kompetencyjnych):

- na posiedzeniu 20 czerwca 2018 r. – omawiano potencjalne zmiany w zakresie zadań MSPiR. Rada SAR pozytywnie zaopiniowała koncepcję przekształcenia MSPiR w Morską Agencję Ratowniczą, biorąc pod uwagę, że planowany zakres zadań agencji obejmował wielokrotnie omawiane na forum Rady SAR obszary problematyczne pod względem kompetencji państwowych służb i straży, takie jak kwestia gaszenia pożarów na morzu oraz kwestia wydobywania zwłok ludzkich odnalezionych w morzu. Prezentację ww. koncepcji podczas posiedzenia Rady SAR poprzedzały kilkumiesięczne konsultacje planowanej reformy z jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz urzędami morskimi i Służbą SAR. Uwagi zgłoszone w ramach ww. konsultacji były omawiane m.in. podczas Rady koordynacyjnej Dyrektorów UM i SAR 4 czerwca 2018 r. Dalsze działania Departamentu GM w przedmiotowym zakresie obejmowały m.in. korespondencję z CUPT, mając na uwadze ewentualne konsekwencje planowanej reformy w kontekście pozyskanego przez MSPiR dofinansowania ze środków UE (POLiŚ 2014-2020) dla projektu pn. „Budowa wielozadaniowego statku ratowniczego dla MSPiR”. W efekcie wymienionych powyżej konsultacji oraz zidentyfikowanych ryzyk i kwestii problematycznych związanych z planowaną reformą, podjęto decyzję o zawieszeniu prac legislacyjnych nad projektem ustawy dotyczącej przekształcenia MSPiR w Morską Agencję Ratowniczą.
- na posiedzeniu 20 czerwca 2018 r. – omawiano Koncepcję nowego systemu łączności operacyjnej dla MSPiR i innych służb. Kwestia wspólnego systemu łączności dla wszystkich państwowych służb wykonujących zadania z zakresu ratownictwa i bezpieczeństwa publicznego była omawiana podczas posiedzeń Rady SAR, a także była przedmiotem korespondencji Ministerstwa z MSWiA.
- na posiedzeniu 18 listopada 2019 r. – omawiano zmiany prawne dotyczące nowych zadań MSPiR w zakresie wydobywania i transportu zwłok odnalezionych w morzu.
- na posiedzeniu 28 września 2020 r. – omawiano koncepcję włączenia Służby SAR w struktury urzędów morskich.

(akta kontroli str. 35-43)

W okresie objętym kontrolą odbyło się 11 spotkań⁵³ Rad Koordynacyjnych (pięć spotkań poświęconych było zagadnieniom ochrony środowiska i bezpieczeństwa morskiego, sześć spotkań dotyczyło kwestii z zakresu inwestycji morskich realizowanych przez urzędy morskie i SAR).

Na spotkaniach tych omawiane były m.in. następujące zagadnienia: analiza uwag urzędów morskich i Służby SAR do projektu ustawy o Morskiej Agencji Ratowniczej; koncepcja stworzenia sekcji nurków w MSPiR do realizacji podwodnych akcji SAR; koncepcja zabezpieczenia ratowniczego morskich farm wiatrowych; zabezpieczenie

⁵³ 4 spotkania w 2018 r., 3 spotkania w 2019 r., 2 spotkania w 2020 r.

ratowniczo-gaśnicze polskich portów morskich; wykorzystanie nowych statków wielozadaniowych UM do wspierania Służby SAR podczas akcji poszukiwawczych i ratowniczych; kwalifikacje załóg statków MSPiR; reforma Służby SAR; kwalifikacje załóg statków Służby SAR; zmiany w zakresie funkcjonowania Służby SAR. koncepcja Morskiej Agencji Ratowniczej; projekt wieloletniego programu inwestycyjnego MSPiR; zmiany w zakresie wykonywania podwodnych akcji SAR; wyposażenie do działania w sytuacji zagrożenia epidemiologicznego.

W wyniku posiedzeń Rady SAR oraz spotkań Rad Koordynacyjnych Minister podjął następujące inicjatywy legislacyjne i formalno-organizacyjne:

- opracowano projekt zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim w zakresie:
 - umożliwienia wykonywania przez Służbę SAR działań z zakresu ratownictwa morskiego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. - Kodeks morski⁵⁴;
 - możliwości stosowania do pracowników MRCK i brzegowych stacji ratowniczych - BSR systemu równoważnego czasu pracy (art. 1 pkt 23 i 24 ustawy).
- zatwierdzono zmiany w Regulaminie organizacyjnym Służby SAR polegające m.in. na modyfikacji wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do rozpoczęcia pracy na stanowisku Asystenta Inspektora Operacyjnego MRCK oraz na utworzeniu stanowiska Młodszego Inspektora Operacyjnego oraz Starszego Inspektora Operacyjnego, w celu zapewnienia pracownikom MRCK możliwości awansu;
- zatwierdzono zmiany w Regulaminie pogotowia Służby SAR umożliwiające przedłużenie dyżuru inspektorów MRCK i ratowników BSR do 24 godz.;
- podjęto prace koncepcyjne i legislacyjne w celu zapewnienia uznawania praktyki pływania na statkach ratowniczych Służby SAR jako praktyki niezbędnej do odnawiania kwalifikacji marynarskich załóg statków MSPiR;
- podjęto prace legislacyjne dotyczące zmian w ustawie o bezpieczeństwie morskim⁵⁵ w zakresie:
 - współpracy z jednostkami Sił Zbrojnych RP;
 - śledzenia pozycji statku, który uległ zatonięciu;
 - możliwości zakupu sprzętu o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
 - skrócenia okresu kandydackiego przed wstąpieniem do ochotniczej drużyny ratowniczej Służby SAR;
 - wydobywania i transportu zwłok odnalezionych w morzu.

(akta kontroli str. 35-43)

2.4. Na spotkaniu Rady Koordynacyjnej 27 marca 2018 r. Dyrektor Departamentu GM zwrócił się m.in. do SAR o przesyłanie informacji z realizacji budżetu przeznaczanego na inwestycje w cyklach kwartalnych z uwagi na fakt, iż przekazywane uprzednio bezpośrednio do Departamentu GM dwumiesięczne sprawozdania nie odzwierciedlały w pełni informacji z realizacji inwestycji.

⁵⁴ Dz.U z 2018 r. poz.2175 ze zm.

⁵⁵ projekt według stanu na 30 kwietnia 2021 r. - na etapie zgłoszenia do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów

MSPiR zostało zobligowane do sporządzania w odstępach kwartalnych informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji, projektów finansowanych ze środków UE oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań w ramach „Programu ochrony brzegów morskich”. Informacje kwartalne za okres od I kw. 2018 r. do IV kw. 2020 r. MSPiR przesłała do Departamentu GM. Za I kwartał 2021 r. informacje nie zostały przekazane z uwagi na brak środków w planie finansowym na inwestycje w tym okresie. Informacje przekazywane były w formie tabelarycznej i zawierały m.in. następujące dane: nazwę zadania inwestycyjnego, szacunkowy łączny koszt zadania, wartość kosztorysową, termin rozpoczęcia realizacji, planowany termin zakończenia realizacji, planowane wydatki w następnych latach, plan po zmianie, decyzje na podstawie których dokonano zmian w planie, faktycznie zrealizowany zakres rzeczowy w danym roku, daty uzyskania decyzji i zgód w procesie budowlanym, przyczyny opóźnień, uwagi o stanie realizacji.

Przekazywane informacje kwartalne dotyczące realizacji inwestycji, Departament GM analizował m.in. pod kątem wykorzystania środków zaplanowanych w danym roku budżetowym, realizacji harmonogramów danej inwestycji, ewentualnych problemów w realizacji inwestycji. W przypadku zidentyfikowania oszczędności Departament GM analizował możliwości wykorzystania środków poprzez zmiany w planach finansowych w danym roku budżetowym, przeniesienia środków pomiędzy zadaniami, nowe programy bądź zmiany programów inwestycji, wystąpienia o blokadę środków, czy zapotrzebowanie na środki.

(akta kontroli str. 96-106)

2.5. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie analizowano na bieżąco oraz cyklicznie informacje dotyczące działalności MSPiR i na tej podstawie podejmowano odpowiednie działania sprawdzające w formie korespondencyjnej lub w ramach poświęconych danej tematyce (opisanych powyżej) posiedzeniach Rady SAR i spotkaniach Rad Koordynacyjnych oraz Zespołu Trójstronnego do spraw Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego. W ramach powyższego przekazana dokumentacja dotyczyła:

- prośby Departamentu GM o przesłanie informacji na temat liczby wykonanych przez MSPiR holowań awaryjnych, a także o liczbie otrzymanych zgłoszeń, dotyczących odnalezienia zwłok ludzkich dryfujących w morzu w latach 2013-2017 (pismo znak: DGM.WBZOP.1.423.24.2018.CP z 17 października 2018 r.);
- informacji SAR dot. liczby przeprowadzonych akcji ratowniczych w 2018 r. (pismo znak: ER-01.11.04.2019 z 11 kwietnia 2019 r.);
- pisma Departamentu GM do MSPiR (w związku z prośbą Biura Prezesa Rady Ministrów) dotyczącego przekazania statystyk w zakresie działań ratowniczych w latach 2008-2018 (pismo znak: DGM.WBZOP.1.423.24.2019.CP z 12 czerwca 2019 r.);
- pisma Departamentu GM do MSPiR (w związku z interpelacją poselską) dotyczącego przekazania informacji o możliwościach operacyjnych Służby SAR (pismo znak: DGM.WBZOP.1.423.26.2019.CP z 24 lipca 2019 r.);
- pisma Departamentu GM do MSPiR w zakresie udzielenia informacji dotyczącej wydobycia wraku kutra rybackiego „Hel-103” (pismo znak:

- DGM.WBZOP.1.423.28.2019.CP z 19 sierpnia 2019 r.);
- pisma Departamentu GM do MSPiR, dotyczącego informacji odnośnie prowadzenia działań z zakresu ratownictwa morskiego na podstawie przepisów art.117 ust. 4 i 5 ustawy o bezpieczeństwie morskim (pismo znak: DGM.WBZOP.1.423.13.2020.CP z 20 stycznia 2020 r.);
 - pisma Departamentu GM do MSPiR z prośbą o przekazanie wkładu informacyjnego na temat działalności MSPiR w 2019 r. w związku z prowadzonymi pracami nad projektem Raportu z realizacji polityki morskiej RP w 2019 r. (pismo znak: DGM.WBZOP.1.423.18.2020.CP z 2 czerwca 2020 r.).

(akta kontroli str. 19-27 i 62)

2.6. W okresie objętym kontrolą do Departamentu GM oraz Zespołu Monitorowania Zagrożeń Ministerstwa przekazywane były codziennie, w przedziale czasowym co 12 godzin, meldunki Morskiego Ratowniczego Centrum Koordynacyjnego MSPiR dotyczące udziału jednostek MSPiR w działaniach dotyczących wypadków w portach i na morzu o charakterze zdarzeń losowych, ekologicznych i terrorystycznych.

Analiza wybranych losowo łącznie 152 meldunków: w okresie od 1 lipca 2020 r. – 31 sierpnia 2020 r. (122 meldunki) i w okresie od 26 kwietnia 2021 r. do 10 maja 2021 r. (30 meldunków) wykazała, że: przeprowadzone akcje SAR odnotowane zostały w 72 meldunkach (w okresie 1 lipca 2020 – 3 sierpnia 2020 – w 68 meldunkach i w okresie od 26 kwietnia 2021 r. – 10 maja 2021 r. – w 4 meldunkach. W pozostałych 80 przypadkach jednostki MSPiR nie prowadziły akcji SAR. W związku z ww. meldunkami Departament GM nie podejmował dodatkowych działań sprawdzających i wyjaśniających.

(akta kontroli str. 55-62 i 77-83)

2.7. Do Ministra wpływały od Dyrektora MSPiR wnioski w zakresie problemów organizacyjnych, w szczególności w obszarze dotyczącym stanu zatrudnienia i wynagrodzeń pracowników MSPiR. W odpowiedzi na te wnioski Minister podejmował w latach 2018-2020 działania na rzecz poprawy sytuacji finansowej pracowników MSPiR, które prowadziły do zwiększenia wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników MSPiR.

Fundusz wynagrodzeń Służby SAR w ww., okresie przedstawiał się następująco:

- w ustawie budżetowej na rok 2018⁵⁶ zaplanowano środki w wysokości 17.519,0 tys. zł - wzrost wynagrodzeń o 1.460,0 tys. zł w stosunku do roku 2017,
- w ustawie budżetowej na rok 2019⁵⁷ zaplanowano środki w wysokości 18.017,0 tys. zł - wzrost wynagrodzeń o 374,0 tys. zł w stosunku do roku 2018,
- w ustawie budżetowej na rok 2020⁵⁸ zaplanowano środki w wysokości 19.047 tys. zł - wzrost wynagrodzeń o 1.030,0 tys. zł w stosunku do roku 2019.

⁵⁶ Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. - Dz. U. poz. 291.

⁵⁷ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. - Dz. U. poz. 198.

⁵⁸ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. - Dz. U. poz. 571 ze zm.

Na rok 2021 na wynagrodzenia dla pracowników Służby SAR zaplanowano środki w wysokości 17.119,0 tys. zł, tj. w kwocie niższej niż w latach 2018-2020, z uwagi na konieczność zaplanowania środków przeznaczonych na wynagrodzenia z uwzględnieniem pomniejszenia planowanego funduszu nagród, co miało miejsce we wszystkich jednostkach państwowej sfery budżetowej.

(akta kontroli str. 19-27 i 58-61)

Dyrektor MSPiR w 2019 r. wnioskował do Ministra o zwiększenie środków na wynagrodzenia w latach 2019 i 2020 o łączną kwotę 9.064,2 tys. zł, co pozwoliłoby na wzrost wynagrodzeń w MSPiR średnio o 2,0 tys. zł brutto na osobę w okresie 2019-2020 r. Dyrektor MSPiR wskazał, m.in. że: brak jest jakichkolwiek możliwości podnoszenia jednostkowych płac poprzez redukcje zatrudnienia, ponieważ jego stan utrzymywany jest na minimalnym poziomie wynikającym z kart bezpieczeństwa statków oraz wymogów operacyjnych stacji brzegowych; niskie zarobki oraz wysokie wymagania wynikające ze specyfiki MSPiR powodują trudności w zatrudnieniu dobrych specjalistów zarówno na etatach morskich jak i lądowych.

(akta kontroli str. 27)

Ministerstwo, na podstawie analizy zatrudnienia i wynagrodzeń w MSPiR za okres od 1 stycznia 2018 r. do końca kwietnia 2019 r., przedstawionej przez Dyrektora MSPiR, dokonało oceny stanu zatrudnienia i wynagradzania w MSPiR. W oparciu o wnioski z oceny sytuacji płacowej, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej na 2020 r., na etapie przekazywania formularzy do Ministerstwa Finansów zwrócono się z prośbą o zwiększenie kwoty wydatków w cz. 21. budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie funduszu wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla MSPiR w kwocie 4.417 tys. zł. Również w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2021 przekazując formularze planistyczne ponownie zwrócono się do Ministra Finansów z prośbą o zwiększenie funduszu wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla MSPiR w kwocie 4.417 tys. zł.

(akta kontroli str. 171-178)

Wnioski w powyższych sprawach nie zostały uwzględnione i fundusz wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla MSPiR nie został zwiększony. W trakcie 2021 r. dokonano zmiany w planie finansowym SAR zwiększającej wydatki na wynagrodzenia osobowe w roku bieżącym o kwotę 203 tys. zł, tj. do kwoty 17.322 tys. zł.

(akta kontroli str. 96-105)

Dyrektor MSPiR zgłaszał ponadto do Ministra wnioski w zakresie następujących problemów:

- zatwierdzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Służby SAR z uwagi na problemy kadrowe – wnioskowane zmiany zostały zatwierdzone przez Ministra. Problemy w szczególności dotyczyły obsady MRCK, spowodowane niskimi płacami oferowanymi kandydatom do pracy w MRCK, od których wymagane są kwalifikacje marynarskie w dziale pokładowym oraz doświadczenie w pracy na statkach morskich. Konieczne stało się wdrożenie odpowiednich zmian w regulaminie organizacyjnym Służby SAR polegających na modyfikacji wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do rozpoczęcia pracy na stanowisku

Asystenta Inspektora Operacyjnego MRCK oraz na utworzeniu stanowiska Młodszego Inspektora Operacyjnego oraz Starszego Inspektora Operacyjnego, w celu zapewnienia pracownikom MRCK możliwości awansu.

- wprowadzenia zmian prawnych w zakresie uznawania praktyki pływania na statkach SAR do utrzymywania/podnoszenia kwalifikacji marynarskich – Ministerstwo podjęło prace legislacyjne dot. zmiany przepisów w ww. zakresie – przewidywany termin wejścia w życie zmian prawnych – III kw. 2021 r.;
- wprowadzenia umundurowania w MSPiR – Minister zaopiniował wniosek pozytywnie;
- umożliwienia wykonywania 24-godzinnych dyżurów w MRCK i BSR Służby SAR - działania Ministra doprowadziły do wprowadzenia zmian w ustawie o bezpieczeństwie morskim, umożliwiających stosowanie w odniesieniu do pracowników MRCK i BSR systemu równoważnego czasu pracy (Dz. U. 2019 r. poz. 1702);
- wprowadzenia zmian prawnych umożliwiających MSPiR zakup sprzętu o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym – Minister podjął prace legislacyjne w zakresie zmian w ustawie z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁵⁹ - przewidywany termin wejścia w życie zmian prawnych – I kw. 2022 r.;
- wprowadzenia zmian w przepisach prawnych umożliwiających skrócenie okresu kandydowania na ochotnika Służby SAR – Minister podjął prace legislacyjne w zakresie zmian w ustawie o bezpieczeństwie morskim - przewidywany termin wejścia w życie zmian prawnych – I kw. 2022 r.

(akta kontroli str. 96-107)

2.7. W latach 2018-2021 (do czasu kontroli) zagadnienia dotyczące funkcjonowania systemu ratownictwa morskiego nie były objęte badaniami audytowymi lub kontrolami realizowanymi przez komórki organizacyjne odpowiedzialne za przeprowadzenie audytów i kontroli zewnętrznych.

Na 2019 r. Ministerstwo zaplanowało realizację kontroli w MSPiR w Gdyni w zakresie: czasu pracy pracowników MSPiR w Gdyni, wykonujących pracę w MRCK w Gdyni, na morskich statkach ratowniczych, w brzegowych stacjach ratowniczych oraz na specjalnych statkach morskich do zwalczania zanieczyszczeń. Kontrola do dnia zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nie została zakończona, wobec czego odstąpiono od dalszego jej prowadzenia, zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁶⁰.

Na etapie prowadzenia analizy ryzyka do Planu kontroli Ministerstwa na 2021 r. brano m.in. pod uwagę projekt ustawy o zmianie ustawy o bezpieczeństwie morskim oraz niektórych innych ustaw (nr UD93 w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, ostatecznie wycofany), który zakładał włączenie MSPiR w struktury terenowych organów administracji morskiej. Wobec powyższego oraz

⁵⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1545 ze zm.

⁶⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 224

zidentyfikowania wielu istotnych obszarów do kontroli, nie umieszczono kontroli w ww. jednostce w planie na 2021 rok. Niemniej jednak pozostawiona została rezerwa czasowa na przeprowadzenie kontroli pozaplanowych w przypadku zidentyfikowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w działaniu MSPiR.

(akta kontroli str. 96-106)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie zatwierdził zaktualizowanego przez MSPiR Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego⁶¹. Minister działając nierzetelnie nie wyegzekwował przez około pół roku, przedłożenia przez Przewodniczącego Rady SAR opinii dotyczącej uzgodnienia przez Radę SAR projektu nowelizacji Krajowego Planu, wymaganej przepisem § 9 ust 4 ww. rozporządzenia.

Sekretarz Stanu Marek Gróbarczyk, odpowiedzialny za sprawy związane z gospodarką wodną oraz realizacją inwestycji w sektorze gospodarki morskiej i wodnej wyjaśnił, że: „Podczas posiedzenia Rady SAR w dniu 28 września 2020 r., Dyrektor Służby SAR zgłosił dodatkowy punkt obrad: projekt nowelizacji „Krajowego Planu”. Podczas posiedzenia przypomniano, że członkowie Rady SAR mogą zgłaszać uwagi do projektu nowelizacji Krajowego Planu korespondencyjnie do dnia 15 października 2020 r. Ze względu na sytuację epidemiologiczną uwzględniono możliwość, że po ww. terminie nie uda się zwołać dodatkowego posiedzenia Rady SAR i zaproponowano, że po zakończeniu uzgodnień uwagi i propozycje zmian zostaną naniesione na projekt nowelizacji Krajowego Planu do dnia 31 października 2020 r., a następnie Przewodniczący Rady SAR wystosuje pismo informujące o uzgodnieniu projektu nowelizacji Krajowego Planu przez Radę SAR. Projekt nowelizacji Krajowego Planu zostanie przekazany ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej wraz z opinią Rady SAR. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie otrzymał ww. opinii Rady SAR”.

W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby w okresie od listopada 2020 r. do kwietnia 2021 r. Minister podejmował działania, prowadzące do zatwierdzenia Krajowego Planu.

Dyrektor DGM odnośnie braku aktualizacji Krajowego Planu, wyjaśniła że: „Ze względu na bardzo duży rozmiar dokumentu (346 stron wraz z załącznikami), jego specjalistyczny i kompleksowy charakter oraz zaawansowaną merytorycznie złożoność zagadnień, których dokument ten dotyczy, proces weryfikacji projektu planu jest niezwykle czasochłonny. Na jego wydłużenie wpłynęła dodatkowo reorganizacja resortu przeprowadzona na przełomie roku 2020 i 2021 która obejmowała zniesienie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej”

(akta kontroli str. 19-27, 64-68 i 77-83)

⁶¹ Krajowy Plan zatwierdza minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, zgodnie z § 9 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu (Dz. U. poz. 1631 ze zm.)

W ocenie Izby reorganizacja Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przeprowadzona na przełomie 2020 i 2021 r. nie powinna mieć wpływu na zaniechania prowadzące do braku zatwierdzenia przez Ministra zaktualizowanego dokumentu. NIK zwraca uwagę, że zaktualizowany Krajowy Plan został przesłany do Ministerstwa do analizy 16 września 2020 r., natomiast Minister nie przekazał do niego uwag Dyrektorowi MSPiR do 1 czerwca 2021 r. (tj. w ciągu 8,5 miesiąca).

(akta kontroli str. 64-68)

2. Minister podjął decyzję o rezygnacji z zamówienia publicznego dotyczącego projektu „Budowa wielozadaniowej jednostki pływającej dla Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa”, zgodnego z umową o dofinansowanie ze środków POIiŚ⁶², pomimo że ze środków publicznych poniesiono już wydatki w kwocie 1 204,2 tys. zł na realizację zadań inżyniera kontraktu w ww. projekcie oraz działania promocyjne. O swojej decyzji Minister poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej stwierdzając, że dokonana analiza wykazała, że budowa statku o parametrach określonych w umowie o dofinansowanie nie jest zasadna, a za rezygnacją z realizacji projektu przemawiały również opóźnienia w procedurze przetargowej na budowę statku, wnoszące ryzyko niezakończenia inwestycji w bieżącej perspektywie finansowej POIiŚ⁶³. Niezakończenie projektu do końca terminu kwalifikowania wydatków w ramach POIiŚ 2014-2020, (tj. do końca 2023 r.) mogło doprowadzić pod koniec jego realizacji do konieczności zwrotu (wraz z odsetkami) środków UE przyznanych na projekt. Jednocześnie Minister wskazał, że w kluczowym dla gospodarki morskiej projekcie pn. „Modernizacja toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m” Urząd Morski w Szczecinie (beneficjent) zgłosił potrzebę pozyskania dodatkowych środków finansowych w wysokości 80 mln zł (w tym dofinansowanie EU w wysokości 68 mln zł)⁶⁴. Minister wnioskował do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej o przeznaczenie środków z projektu budowy statku dla Służby SAR na ww. projekt „Modernizacji toru wodnego Świnoujście – Szczecin do głębokości 12,5 m” oraz 5 innych projektów morskich będących w wykazie projektów zidentyfikowanych POIiŚ 2014-2020.

Uzasadniając przyczyny podjęcia ww. decyzji Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił: „Przygotowany przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej projekt zmiany ustawy o bezpieczeństwie morskim i niektórych innych ustaw, miał na celu zniesienie (nie likwidację) MSPiR, jako odrębnej jednostki budżetowej i przejęcie realizowanych przez nią zadań przez urzędy morskie. Opracowanie

⁶² Umowa nr POIiŚ.03.02.00-00-0011/17-00 zawarta pomiędzy MSPiR i CUPT.

⁶³ Pismo nr DGM.WWIPE.4.082.2.13.2020.PG z 11 maja 2020 r.

⁶⁴ Zapotrzebowanie na środki dotyczyło dwóch zadań: modernizacji toru wodnego oraz modernizacji obiektów Bazy Oznakowania Nawigacyjnego w Szczecinie, przy czym w wykazie robót dodatkowych/zamiennych zwiększających koszty wymieniono m.in.: dodatkowe wzmocnienie skarp toru wodnego z uwagi na decyzję Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście o rozbudowie i budowie nowych pól refulacyjnych (tj. pól do składowania urobku pochodzącego m.in. z pogłębiania) w sąsiedztwie toru, wydobycie większej ilości obiektów z dna toru, dodatkowe umocnienie dna przy wylocie kolektora kanalizacji deszczowej.

projektowanej ustawy związane było z potrzebą polepszenia koordynacji i realizacji zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu, bezpieczeństwa i ochrony żeglugi oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu w ramach środków i zasobów będących w posiadaniu jednostek podległych ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej. Planowane połączenie struktur urzędów morskich i MSPiR miało umożliwić bardziej efektywne i racjonalne ekonomicznie wykorzystywanie posiadanego przez urzędy morskie i MSPiR taboru pływającego, obiektów brzegowych oraz wyposażenia. Dlatego też potrzeba budowy statku wielozadaniowego była w ówczesnej sytuacji dyskutowana pod kątem zapotrzebowania na ten statek w kontekście funkcjonalności posiadanych przez MSPiR i urzędy morskie jednostek i sprzętu, a także z uwzględnieniem parametrów statku w stosunku do potrzeb zadaniowych w nowej strukturze funkcjonowania MSPiR. Należy podkreślić, że w przedmiotowej kwestii nie zrezygnowano z decyzji o budowie nowego wielozadaniowego statku ratowniczego dla MSPiR w ogóle, tylko z decyzji o jego budowie w tamtym okresie zmian organizacyjnych w MSPiR oraz w określonym przez MSPiR zakresie, z uwzględnieniem zasobów posiadanych przez urzędy morskie."NIK nie podziela stanowiska wyrażonego w powyższych wyjaśnieniach i stwierdza, że Minister nierzetelnie przeanalizował zasadność odstąpienia od budowy ww. statku. Potrzeba budowy statku wielozadaniowego w kwietniu 2020 r. została przeanalizowana przez zespół roboczy złożony z przedstawicieli urzędów morskich i MSPiR. Dyrektor MSPiR przedstawił 30 kwietnia 2020 r. podsumowanie prac, w ramach których zespół roboczy dokonał zmian następujących dokumentów dotyczących przetargu prowadzonego w ramach bieżącej umowy o dofinansowanie⁶²: specyfikacji istotnych warunków zamówienia, opisu technicznego statku, kryteriów oceny ofert, wzoru umowy. Opracowane w kwietniu 2020 r. stanowisko zespołu roboczego przewidywało budowę statku o parametrach dostosowanych do przyjętej wówczas koncepcji działania Służby SAR w ramach urzędów morskich, a więc z uwzględnieniem wyposażenia i zadań wszystkich zaangażowanych jednostek.⁶⁵

Niezależnie od polecenia podległym jednostkom dokonania analizy zapotrzebowania na nowy statek, z uwzględnieniem jego parametrów w stosunku do potrzeb w nowej strukturze Minister poinformował Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej o możliwej rezygnacji z finansowania ww. projektu ze środków POIiŚ 2014-2020. Świadczy o tym pismo z 15 kwietnia 2020 r. skierowane do Ministra przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, w którym prosił o podjęcie jednoznacznej decyzji o dalszym wdrażaniu projektu⁶⁶.

Minister wyjaśnił, że nie zrezygnował ostatecznie z budowy nowego wielozadaniowego statku ratowniczego dla MSPiR, tylko z decyzji o jego

⁶⁵ Pismo nr DE/PSW/009/2020 z 30.04.2020 r.

⁶⁶ Pismo nr DPI-VIII.3114.78.2020, w którym Sekretarz Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej zgłosił wątpliwości dotyczące równoczesnego wpływu wniosków o uruchomienie środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich na ww. projekt oraz informacji przekazanej przez Ministra o możliwej rezygnacji z finansowania ze środków POIiŚ 2014-2020 przedmiotowej inwestycji.

budowie w okresie zmian organizacyjnych w MSPiR. Izba zauważa, że Minister już wcześniej przeprowadził konsultacje z CUPT dotyczące ewentualnego zagrożenia realizacji ww. projektu w sytuacji zmiany formy prawnej MSPiR, uzyskując odpowiedź, że przy zachowaniu statusu państwowej jednostki budżetowej dla dalszej realizacji będzie wymagane jedynie aneksowanie umowy o dofinansowanie projektu⁶⁷. Ukończenie projektu budowy nowego statku było zatem możliwe.

NIK wskazuje ponadto, że w okresie od 7 marca do 31 maja 2020 r. ww. postępowanie przetargowe było faktycznie prowadzone, o czym świadczy wielokrotne dokonywanie przez MSPiR zmian w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wyznaczanie nowych terminów składania ofert. Dopiero rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu będące konsekwencją decyzji Ministra o rezygnacji z inwestycji spowodowało unieważnienie postępowania. Niezależnie od wyników analizy zapotrzebowania na nowy statek dla służby SAR i możliwości kontynuowania trwającego projektu Minister wprost zawnioskował do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o odebranie finansowania tej inwestycji, uwolnienie środków na nią przeznaczonych i przeniesienie na inne projekty morskie, pozbawiając ją tym samym źródła finansowania już zagwarantowanego umową z CUPT⁶⁸. Dodatkowo, NIK zwraca uwagę, że uwolnienie środków z umowy w ramach POIiŚ 2014-2020 w okresie wzmożonych wydatków budżetowych przyniosło skutek w postaci przeniesienia ich w pełnej wysokości 238 mln zł na walkę z pandemią COVID-19, zgodnie z priorytetami sformułowanymi przez Prezesa Rady Ministrów. NIK podkreśla, że uzasadnieniem budowy nowego statku dla służby SAR było w szczególności zapewnienie zdolności do usuwania zanieczyszczeń morza w sposób zgodny z międzynarodowymi rekomendacjami Konwencji Helsińskiej (HELCOM) na ponad 94% obszaru polskiej strefy odpowiedzialności, podczas gdy dwa statki wielozadaniowe dotychczas posiadane przez MSPiR umożliwiały realizację tych rekomendacji jedynie na ok. 58% obszarów morskich RP. Powyższe działania Ministra w sposób istotny zmniejszyły szansę na osiągnięcie ww. sprawności przez Polskę i znacząco odsunęły w czasie potencjalną budowę nowego statku, choć konieczność jego włączenia do służby wyrażano w ubiegłych latach wielokrotnie⁶⁹.

W wyniku rezygnacji z kontynuowania projektu budowy nowego statku dla MSPiR wydatki poniesione dotychczas na ten projekt w kwocie 1 204,2 tys. zł zostały zmarnowane, jako poniesione na prace zbędne/niecelowe, co NIK ocenia jako działanie niegospodarne.

⁶⁷ Korespondencja w sprawie ewentualnego przekształcenia MSPiR w Morską Agencję Ratowniczą: pismo DGM do CUPT nr DGM.WBZOP.1.423.4.2018.CP z 2.07.2018 r. i odpowiedź CUPT nr CUPT.DWP.WPMŚM.510.30.2017.36.BKK z 13.0.2018 r.

⁶⁸ Pisma: 1. nr DGM.WWIPE.4.082.2.13.2020.PG z 11 maja 2020 r.; 2. Nr DGM.WWIPE.4.082.6.5.4.2019.JM z 25 maja 2020 r.; 3. Nr DGM.WWIPE.4.082.2.15.7.2020.JM z 23 lipca 2020 r.

⁶⁹ W szczególności: w wyniku analizy projektu poprzedzającej umieszczenie 25.07.2016 r. na liście projektów pozakonkursowych POIiŚ 2014-2020 oraz w rozdz. 4.2 przyjętej w 2017 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego „Strategicznej Koncepcji Bezpieczeństwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej”.

(akta kontroli str. 35-63, 96-106, 171-177)

3. Minister do dnia zakończenia kontroli nie miał wiedzy o istnieniu stanu niezgodności przebiegu granic obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu opisanych w pkt. 5.2 Granice polskiego SRR w Planie SAR, względem faktycznego przebiegu granic określonych w umowach i porozumieniach międzynarodowych⁷⁰, jako morskie granice rejonu informacji powietrznej FIR Warszawa⁷¹.

Dyrektor Departamentu GM odnośnie przebiegu granic obszaru odpowiedzialności Polski za poszukiwanie i ratownictwo morskie SAR wyjaśniła, że: „granice obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu oraz granice obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratownictwo lotnicze ASAR pokrywają się. Wynika to z faktu, iż granice północne (morskie) obu ww. obszarów zostały wyznaczone na podstawie współrzędnych rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o którym mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619). Powyższe znajduje potwierdzenie w art. 2 polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotnictwie i morskim poszukiwaniu i ratownictwie, a także na str. 9 Planu ASAR”.

(akta kontroli str. 55-63)

Sekretarz Stanu Marek Gróbarczyk, odpowiedzialny za sprawy związane z gospodarką wodną oraz realizację inwestycji w sektorze gospodarki morskiej i wodnej wyjaśnił, że: „różnica w zakresie 0,01% obszaru odpowiedzialności określonego w Planie SAR i Planie ASAR może wynikać z różnic w dokładności współrzędnych przedstawionych w ww. dokumentach. W umowach dwustronnych z państwami sąsiadującymi dotyczących obszarów poszukiwania i ratowania życia na morzu wskazuje się, że polski SSR jest tożsamy z polskim FIR”.

(akta kontroli str. 96-106)

NIK nie podziela stanowiska wyrażonego przez Ministra w wyjaśnieniach, ponieważ współrzędne punktów granicy:

⁷⁰ m.in.: Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Szwecji o współpracy w lotnictwie i morskim poszukiwaniu i ratownictwie, sporządzona w Sztokholmie dnia 10 czerwca 1998 r.; Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w lotnictwie i morskim poszukiwaniu i ratownictwie sporządzona w Moskwie dnia 13 listopada 1996 r.; Porozumienie Operacyjne dotyczące współpracy pomiędzy Służbami Poszukiwania i Ratownictwa Morskiego Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Danii w wypadku niebezpieczeństw morskich, sporządzone w Gdyni dnia 22 kwietnia 1994 r.; Porozumienie Operacyjne dotyczące współpracy pomiędzy Służbami Poszukiwania i ratownictwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republiki Federalnej Niemiec w wypadku niebezpieczeństw morskich, sporządzone w Bremen dnia 26 kwietnia 1993 r.

⁷¹ Granice rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o którym mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619), dalej: rozporządzenie MI w sprawie polskiej przestrzeni powietrznej.

- obszaru SRR w Planie SAR,
- polskiego obszaru odpowiedzialności za poszukiwanie i ratownictwo lotnicze w Planie ASAR,
- rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o której mowa w rozporządzeniu MI w sprawie polskiej przestrzeni powietrznej,
- obszaru SRR w załączniku do polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie

przedstawione są z taką samą dokładnością wynoszącą 0,01" szerokości i długości geograficznej, co przekłada się na odległość ok. 0,3 m. Stwierdzone rozbieżności w zapisie współrzędnych tych samych punktów granicy w Planie SAR względem FIR Warszawa wynoszą natomiast od 4" do ponad 30", a ponadto granicę FIR Warszawa opisano większą ilością punktów, w skrajnych przypadkach oddalonych od obszaru SRR o ok. 3,5 km (fragment toru podejściowego do portu Świnoujście).

Niejednolity przebieg granic, z uwagi na konieczność współpracy z innymi RCC⁷² oraz ARCC⁷³ w kwestii wyznaczenia właściwego ośrodka koordynacji, może powodować rozbieżności proceduralne (np. inną kolejność przekazania koordynacji akcji z udziałem jednostek pływających, a inną koordynacji akcji lotniczej). Ponadto ujęcie w Planie SAR przebiegu granic SRR niezgodnych z faktycznie obowiązującymi powoduje, że MSPiR nie może się stosować do tej części dokumentu określającego ramy działania tej służby.

Z uwagi na fakt, że granice obszarów morskich RP (a w ich obrębie przebieg linii podstawowej morza terytorialnego, granica morza terytorialnego oraz granica strefy przyległej) są opisane przez punkty wyznaczone także z dokładnością 0,01" szerokości i długości geograficznej⁷⁴ nie mogą być akceptowane różnice punktów granicznych wymienionych w Planie SAR względem ich odpowiedników w FIR Warszawa, wynoszące od ok. 0,6 do ok. 3,5 km (średnio 0,82 km dla wszystkich punktów na morzu określonych w Planie SAR).

4. Do 28 czerwca 2021 r. nie został zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa regulamin wewnętrzny Departamentu GM.

W związku ze zniesieniem Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie zniesienia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej⁷⁵ oraz włączenie do Ministerstwa Infrastruktury komórek organizacyjnych obsługujących sprawy działu gospodarka morską, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie

⁷² Koordynacyjne Centrum Ratownicze w każdym kraju.

⁷³ Cywilno-Wojskowy Ośrodek Koordynacji Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego; jednostka w każdym kraju odpowiedzialna za koordynację akcji poszukiwania i ratownictwa lotniczego na obszarze odpowiedzialności danego kraju.

⁷⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego przebiegu linii podstawowej, zewnętrznej granicy morza terytorialnego oraz zewnętrznej granicy strefy przyległej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 183)

⁷⁵ Dz. U. poz. 1732

przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury⁷⁶. Departamenty Ministerstwa Infrastruktury 11 stycznia 2021 r., w związku z Zarządzeniem Nr 1 Ministra Infrastruktury z dnia 8 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury otrzymały dyspozycję opracowania i przekazania do zatwierdzenia Dyrektorowi Generalnemu regulaminów wewnętrznych.

Projekt regulaminu wewnętrznego Departamentu GM został opracowany i przesłany do zatwierdzenia Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury przy piśmie z 29 stycznia 2021 r.

Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury⁷⁷ wyjaśniła: „BDG dokonało jego analizy i przekazało DGM uwagi 26 lutego 2021 r. Do chwili obecnej dyrektor DGM nie przedstawił do zatwierdzenia ostatecznej wersji projektu regulaminu wewnętrznego Departamentu. Dyrektor DGM prowadził jednak z Dyrektorem Generalnym i BDG korespondencję, w której odnosząc się do uwagi BDG odnośnie do niewystarczającej liczby stanowisk do utworzenia Wydziału Organizacji Międzynarodowych i Wydziału Polityki Morskiej Unii Europejskiej, wskazywał, że zaproponowana w projekcie regulaminu struktura jest optymalna oraz że konieczne jest zwiększenie zatrudnienia w komórce do realizacji zadań dotyczących współpracy międzynarodowej. Ponadto dyrektor DGM powoływał się na ustalenia między członkami Kierownictwa Ministerstwa w sprawie przeniesienia do DGM określonych zadań z zakresu współpracy międzynarodowej realizowanych obecnie przez Departament Współpracy Międzynarodowej. Pismami z 2 i 21 czerwca 2021 r. BDG skierowanymi do Dyrektora DGM wzywało do przedstawienia ostatecznej wersji projektu regulaminu wewnętrznego. jednak Dyrektor DGM jej nie przedstawił”.

(akta kontroli str. 110-170)

Zdaniem NIK przebieg procesu uzgadniania Regulaminu wewnętrznego Departamentu GM jest zbyt długi. Brak zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa dokumentu może mieć negatywny wpływ na sposób realizacji zadań przez tę jednostkę organizacyjną.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu zatwierdzenie Krajowego Planu Zwalczania Zagrożeń i Zanieczyszczeń Środowiska Morskiego.
2. Zapewnienie podejmowania przez Ministra decyzji w zakresie realizacji inwestycji morskich na podstawie rzetelnej analizy, w celu ograniczenia ryzyka wystąpienia niegospodarności.

⁷⁶ Dz. U. poz. 1733

⁷⁷ Dalej: BDG

3. Ujednolicenie przebiegu granic obszaru odpowiedzialności RP za poszukiwanie i ratowanie życia na morzu, określonych w Planie SAR względem granic rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2018 r. w sprawie struktury polskiej przestrzeni powietrznej oraz szczegółowych warunków i sposobu korzystania z tej przestrzeni (Dz. U. z 2019 r. poz. 619) oraz w umowach międzynarodowych wskazujących na przebieg granic pomiędzy strefami SRR.
4. Zainicjowanie zmian postanowień polsko-szwedzkiej umowy o współpracy w lotniczym i morskim poszukiwaniu i ratownictwie, w szczególności w zakresie zapisów w załączniku, w którym podane są błędne współrzędne punktów wytyczających granicę SRR, w celu doprowadzenia tych współrzędnych do zgodności ze współrzędnymi granic rejonu informacji powietrznej (FIR) Warszawa.
5. Zapewnienie formalno-organizacyjnych podstaw funkcjonowania Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa, poprzez ustanowienie Regulaminu wewnętrznego tego Departamentu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 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, **3 SIERPNIA**..... 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Tadeusz Dziuba


Podpis