



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.019.01.2017
P/17/067

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/067 – Rozwój średnich i małych portów morskich.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Rafał Malcharek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/164/2017 z dnia 12.12.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Piotrzkowski, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni od 20.07.2016 r. (w okresie wcześniejszym Dyrektorami Urzędu byli: Andrzej Królikowski od 1.09.2005 r. do 12.02.2016 r. i Tadeusz Hatałski od 12.02.2016 r. do 18.04.2016 r.; w okresie od 19.04.2016 r. do 19.07.2016 r. obowiązki dyrektora Urzędu pełnił Bogdan Rojek).

(dowód: akta kontroli str. 3-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ w latach 2015 – 2017 (I półrocze)² Dyrektor Urzędu realizował działania określone w Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r. i Programie rozwoju polskich portów morskich do 2020 r., dotyczące poprawy infrastruktury zapewniającej dostęp do portów.

Dyrektor Urzędu, mimo znacznie ograniczonych w stosunku do potrzeb środków finansowych, prawidłowo wykonywał zadania w zakresie budowy i utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów morskich – posiadał rozeznanie stanu tej infrastruktury m.in. wskutek terminowo prowadzonych kontroli stanu technicznego i badań batymetrycznych, wykonywał najważniejsze inwestycje i najpilniejsze remonty. Dyrektor Urzędu podejmował szereg działań w celu pozyskania środków na budowę i utrzymanie ww. infrastruktury, w tym: w oparciu o art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich³ (dalej: „ustawa o portach i przystaniach morskich”) wnioskował o środki do wysokości limitu ustawowego i w trakcie roku o dodatkowe środki. Dyrektor występował również o fundusze pomocowe z budżetu Unii Europejskiej. Podejmowane w tym zakresie działania były jednak tylko częściowo skuteczne. Dyrektor Urzędu prawidłowo zabezpieczał grunty portów przed utratą ich funkcji portowych, w szczególności dokonując analiz i wydając postanowienia dotyczące wnoszonych przez gminy projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Kontrolą objęto lata 2015-2017 (I półrocze) oraz działania przed 2015 r., mające wpływ na kontrolowaną działalność.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1933.

Stan zaawansowania inwestycji pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” nie wykazywał opóźnień w stosunku do wymogów ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską⁴.

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewłączeniu nabrzeży portu we Władysławowie w skład infrastruktury portowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na celowość dokonywania analiz danych średnich i małych portów o ruchu pasażerskim, statków i ładunków w kontekście realizacji zadań związanych z rozwojem tych portów.

Rozważenia wymaga również potrzeba zapobiegania spłyceń toru wodnego stanowiącego infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu w Elblągu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja założeń przyjętych w rządowych programach rozwoju portów w zakresie średnich i małych portów morskich.

Opis stanu
faktycznego

1.1. We właściwości terytorialnej Dyrektora Urzędu zlokalizowanych było 10 portów niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej⁵.

Cztery porty, w których nieruchomości gruntowe stanowiły mienie gmin (porty morskie w: Elblągu, Helu i Pucku) oraz powiatu (port morski we Władysławowie), były zarządzane przez utworzone przez te jednostki spółki prawa handlowego (Zarząd Portu Morskiego Elbląg Sp. z o.o. w Elblągu, Zarząd Portu Morskiego Hel KOGA Sp. z o.o. w Helu i Szkuner Sp. z o.o. we Władysławowie) oraz przez jednostkę budżetową gminy (Miejski Ośrodek Sportu, Kultury i Rekreacji w Pucku)⁶.

Pozostałe sześć portów było zarządzanych przez Dyrektora Urzędu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 19-42)

1.2. Przez infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy o portach i przystaniach morskich, rozumie się prowadzące do portów oraz położone w ich granicach tory wodne wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami. Dyrektor Urzędu określił, zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o portach i przystaniach morskich, obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do każdego z ww. portów morskich⁸.

Dyrektor Urzędu posiadał rozeznanie stanu oraz potrzeb w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do ww. portów. W szczególności Dyrektor Urzędu:

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 820.

⁵ O których mowa w art. 23-25 ustawy o portach i przystaniach morskich.

⁶ Port w Helu z uwagi na liczbę pasażerów (227,2 tys. w 2016 r.) sklasyfikowano jako port duży i wyłączono z badania. Na podstawie literatury przedmiotu (np. Studium rozwoju strategicznego portów i przystani morskich w województwie pomorskim, Actia Forum Sp. z o.o., Gdynia, grudzień 2009 r., s. 7; „2 Seas Magazine” listopad 2014 r., s. 8) w niniejszej kontroli przyjęto podział na porty małe (poniżej 100,0 tys. pasażerów i 0,5 mln ton ładunku rocznie), średnie (100,0 - 200,0 tys. pasażerów lub 0,5-1,5 mln ładunku rocznie) i porty duże (minimum 200,0 tys. pasażerów lub 1,5 mln ładunku rocznie). Pozostałe dziewięć portów według ww. podziału stanowiły porty małe. Na podstawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) kwalifikującej do kategorii portów średnich porty rozwijające także funkcje transportową (przeładunkowo-składową) – jako port średni przyjęto port w Elblągu i port we Władysławowie.

⁷ Porty morskie w: Jastarni, Kąłach Rybackich, Krynicy Morskiej, Tolkmicku, Fromborku i Nowej Pasłęce.

⁸ W Zarządzeniu Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3960, ze zm.).

- GR
- zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁹ obejmował coroczną kontrolą stan techniczny wszystkich falochronów średnich i małych portów,
 - zgodnie z § 90 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych¹⁰ wykonywał corocznie pomiary batymetryczne (stwierdzono na przykładzie wybranych czterech torów podejściowych do portów morskich w: Elblągu, Władysławowie, Jastarni i Pucku).

(dowód: akta kontroli str. 19-25, 59-169, 372, 378)

W przypadku planów batymetrycznych:

- toru podejściowego do portu we Władysławowie (pomiary wykonano 24 lutego 2015 r. i 5 kwietnia 2016 r., 17 stycznia 2017 r.), osadnika i podejścia do portu we Władysławowie (pomiar z 17-18 czerwca 2015 r. i z 15-16 listopada 2016 r.)¹¹;
- toru podejściowego do portu rybackiego i przystani jachtowej w Pucku (badania z 27-29 kwietnia 2015 r., 25-27 kwietnia 2016 r., 25 i 27 -28 maja 2017 r.)¹²;
- toru podejściowego do portu w Jastarni (badania z 25 marca 2015 r., 15-18 kwietnia 2016 r. oraz 12 i 22 maja 2017 r.)¹³;

stwierdzono, że w badanym okresie Dyrektor Urzędu zapewnił utrzymanie ustalonych parametrów torów wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 250)

W latach 2015-2017 (I półrocze) na torach wodnych infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów prowadzono roboty podczyszczeniowe:

- na rzece Elbląg między główkami LGW-PGW i torze wodnym do portu w Elblągu (w 2015 r. i 2016 r.);
- na torze wodnym do portu w Nowej Pasłęce (w 2016 r.);
- na torze wodnym do Władysławowa (w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 23)

Na podstawie analizy dokumentacji 48 kontroli stanu falochronów (45 rocznych protokołów stanu technicznego budowli hydrotechnicznej i 3 protokołów z okresowej kontroli 5-letniej stanu sprawności technicznej i wartości użytkowej obiektu budowlanego) stwierdzono, że nie wykonano wynikających z tych kontroli zaleceń pokontrolnych – w szczególności zaleceń dotyczących remontów falochronów::

- we Fromborku (zapisy o niewykonaniu prac remontowych od ostatnich kontroli zawarte w protokołach nr 12 i 19 z 4.05.2015 r., nr 13 i 19 z 16.11.2015 r., nr 12 i 19 z 10.06.2016 r., nr 12 i 19 z 7.11.2016 r., nr 12 i 19 z 13.03.2017 r. oraz zapis o niewykonaniu zaleceń z poprzednich kontroli, zawarty w protokole kontroli okresowej 5-letniej z dnia 21 września 2016 r.);

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 206 poz. 1516.

¹¹ Łącznie 5 planów batymetrycznych wykonanych przez Urząd.

¹² Łącznie 8 planów batymetrycznych wykonanych przez Urząd.

¹³ Łącznie 3 plany batymetryczne wykonane przez Urząd.

- w Jastarni (zapisy o niewykonaniu prac remontowych od ostatniej kontroli zawarte w protokołach nr 1 i 6 z 15.10.2015 r., nr 1 i 6 z 15.04.2016 r., nr 1 i 6 z 20.02.2017 r.);
 - w Nowej Pasłęce (zapisy o niewykonaniu prac remontowych od ostatniej kontroli zawarte w protokołach nr 22 i 26 z 30.04.2015 r., nr 22 i 26 z 19.10.2015 r., nr 22 i 26 z 26.04.2016 r., nr 22 i 26 z 29.09.2016 r., nr 22 i 26 z 9.03.2017 r.).
- (dowód: akta kontroli str. 59-169, 278-279)

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wynika m.in., że stan ww. falochronów nie stwarzał zagrożenia dla życia, środowiska lub mienia przy korzystaniu przez użytkowników zgodnie z przeznaczeniem i obowiązującym porządkiem portowym, a działania Urzędu w latach 2015-2017 (I półrocze) w zakresie średnich i małych portów skoncentrowane były przede wszystkim na zabezpieczeniu należytego stanu technicznego infrastruktury portowej (nabrzeży wraz z wyposażeniem). Ponadto w odniesieniu do poszczególnych obiektów:

- we Fromborku – falochrony przewidziane były do remontu i przebudowy w ramach kompleksowej realizacji – w trakcie niniejszej kontroli (8 lutego 2018 r.) trwała faza projektowa (aktualizacja projektu);
 - w Jastarni – falochrony przewidziane były do przebudowy w ramach kompleksowej realizacji – Urząd uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę – w trakcie niniejszej kontroli (8 lutego 2018 r.) rozpoczynała się faza realizacji projektu;
 - w Nowej Pasłęce – na dzień kontroli (8 lutego 2018 r.) trwał proces aplikacyjny o pozyskanie środków z funduszy unijnych na rok 2019.
- (dowód: akta kontroli str. 283, 415-418)

Inne działania prowadzone przez Urząd w ramach nadzoru nad utrzymaniem infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich lub małych portów morskich to – jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora ds. Technicznych Urzędu – w przypadku Portu we Władysławowie np. kontrole Kapitanatu Portu (obchody służb Kapitanatu, wspólne kontrole z podmiotem zarządzającym Portem i ocena stanu nabrzeży i slipu wymagającego nakładów i remontu, kontrole współpracujących jednostek rybackich Szkuner Sp. z o.o., holowników - „Neptun” - , jednostek SAR Bryza w przypadkach zagrożeń posztormowych i potrzeb natychmiastowej informacji dotyczącej bezpiecznego dostępu do Portu).

(dowód: akta kontroli 29, 41)

1.3. Dyrektor Urzędu zidentyfikował ww. potrzeby w zakresie rzeczowym i finansowym, m.in. na:

- utrzymanie torów wodnych Zalewu Wiślanego – 2.800,0 tys. zł w 2015 r., 1.500,0 tys. zł w 2016 r. i 2.300,0 tys. zł w I półroczu 2017 r.;
- utrzymanie toru podejściowego do portu we Władysławowie – odpowiednio – 350,0 tys. zł, 300,0 tys. zł i 400,0 tys. zł;
- dokumentację remontu wejścia do portu w Elblągu – 100,0 tys. zł w 2016 r. i tyle samo w I półroczu 2017 r.

Łącznie potrzeby inwestycyjne określono na kwotę: 4.130,0 tys. zł w 2017 r. (w latach 2015-2016 nie identyfikowano potrzeb inwestycyjnych w wymiarze finansowym), a w zakresie bieżącego utrzymania – na kwotę 3.988,9 tys. zł w 2015 r., 3.500,0 tys. zł w 2016 r. i 4.619,5 tys. zł w 2017 r.

462

Z powyższego plan wydatków objął kwoty:

- 3.250,9 tys. zł wydatków bieżących w 2015 r., 1.209,3 tys. zł – w 2016 r. i 2.373,0 tys. zł – w I półroczu 2017 r., tj. – odpowiednio – 81,5%, 34,6% i 51,4% ww. potrzeb.

Zrealizowane wydatki bieżące stanowiły łącznie 2.389,7 tys. zł w 2015 r., 1.113,4 tys. zł w 2016 r. i 277,4 tys. zł w I półroczu 2017 r., tj. odpowiednio – 73,5%, 92,1% i 11,7% rocznych planów wydatków (potrzeby inwestycyjne dotyczyły II półrocza 2017 r. – „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wisłany z Zatoką Gdańską”).

(dowód: akta kontroli str. 23-24, 170-215, 247, 281-283)

W latach 2015-2017 (I półrocze) potrzeby finansowe w zakresie infrastruktury dostępowej do średnich i małych portów były ustalane na drukach zgłoszeń, zgodnie z Zarządzeniem Nr 7 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 25 lutego 2014 r., przez Wydział Techniczno-Inwestycyjny Oddział Wykonawstwa i Nadzoru Robót Hydrotechnicznych. Potrzeby były weryfikowane przez ww. komórkę Urzędu i przedstawiane Z-cy Dyrektora ds. Technicznych. Zweryfikowane potrzeby ograniczano następnie do wysokości przyznanego limitu, wybierając do realizacji najpilniejsze zadania. Kwota limitu wydatków, przyznanego przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (dalej: „MGMiŻŚ”), na rok 2015 wyniosła ogółem 79.285 tys. zł, a na rok 2016 – 76.081 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 374)

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wynika m.in., że z uwagi na to, iż po wielokrotnych próbach zgłaszania przez Urząd w latach wcześniejszych pełnych potrzeb, tj. w kwotach przekraczających przyznane limity, które nigdy nie zostały uwzględnione przy opracowywaniu ustawy budżetowej, Urząd mógł jedynie planować środki budżetowe w ramach przyznanego limitu. Dla realizacji zadań w zakresie infrastruktury dostępowej do portów innych niż o podstawowym znaczeniu, Dyrektor Urzędu posilkował się środkami z funduszy unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 372, 378)

Dyrektor Urzędu występował o środki na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do średnich i małych portów. W szczególności w zakresie środków:

- z budżetu państwa:

- a) pismem z 17 czerwca 2014 r. wystąpił do Ministra Infrastruktury i Rozwoju (dalej: „MliR”) o dodatkowe środki w wysokości 2.500,0 tys. zł na prace pogłębiarskie dotyczące portów Zalewu Wiślanego (w szczególności Fromborka jako przejścia granicznego); środki te zostały przyznane (zaplanowane i wydatkowane w 2015 r.);
- b) na 2017 r. – pismem z 31 maja 2016 r. wystąpił do MGMTiŻŚ o środki finansowe na wykonanie robót podczyszczeniowych na torach podejściowych do portów: w Krynicy Morskiej ($4.000 \text{ m}^3 \times 40 \text{ zł} = 160,0 \text{ tys. zł}$), Fromborku ($13.500 \text{ m}^3 \times 40 \text{ zł} = 540,0 \text{ tys. zł}$), Tolkmicku ($6.500 \text{ m}^3 \times 40 \text{ zł} = 260,0 \text{ tys. zł}$) i Władysławowie ($10.000 \text{ m}^3 \times 40 \text{ zł} = 400,0 \text{ tys. zł}$), jednak środki nie zostały przyznane;

- z budżetu Unii Europejskiej:

- a) w perspektywie finansowania na lata 2007-2013 pozyskał dofinansowanie z Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013” z Europejskiego Funduszu

Rybackiego na następujące projekty w małych i średnich portach, które zostały terminowo zakończone i rozliczone w 2015 r.¹⁴:

- 1) Przebudowa Nabrzeża, Opaski Brzegowej i Falochronu Wschodniego w Porcie Tolkmicko – 15.456,9 tys. zł;
- 2) Przebudowa Portu Rybackiego w Nowej Pasłęce – Nabrzeże Postojowe – Etap I – 4.506,1 tys. zł;
- 3) Remont dalby z modernizacją wyciągu łodziowego w Krynicy Morskiej – 1.592,1 tys. zł.

Tansze zaliczek dotyczące powyższych trzech projektów w 2015 r. stanowiły łącznie kwotę 6.292,4 tys. zł (odpowiednio: 3.424,4 tys. zł, 2.831,1 tys. zł i 36,9 tys. zł), a wydatki wykonane kwotę 4.511,3 tys. zł, tj. 71,7% wydatków planowanych (odpowiednio: 3.392,2 tys. zł, tj. 99,1%, 1.097,5 tys. zł, tj. 38,8% i 21,7 tys. zł, tj. 58,8%).

- b) 7 czerwca 2017 r. Dyrektor Urzędu Morskiego wnioskował do MGMIŻŚ o wydanie opinii o wspólnym interesie użytkowników wód w ramach działania „Inwestycje w zakresie poprawy infrastruktury portów rybackich, giełd rybnych, miejsc wylądunku i przystani oraz w celu zwiększenia efektywności energetycznej przyczyniającej się do ochrony środowiska” dla operacji pn. „Poprawa stanu infrastruktury dostępowej i portowej w portach i przystaniach Zalewu Wiślanego” i operacji pn. „Poprawa stanu infrastruktury w Portach Zatoki Gdańskiej”. Zgodnie z § 74 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 16 września 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwrotu pomocy finansowej na realizację operacji w ramach Priorytetu 1. Promowanie rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo, zasobooszczędnego, innowacyjnego, konkurencyjnego i opartego na wiedzy, zawartego w Programie Operacyjnym "Rybacko i Morze 2014-2020"¹⁵, pomoc na realizację operacji w ramach ww. działania przyznaje się pod warunkiem uzyskania ww. pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw rybołówstwa. MGMIŻŚ 12 października 2017 r. wydał opinie negatywne stwierdzając, że ww. inwestycje nie mają na celu wspólnego interesu użytkowników wód z uzasadnieniem, że analiza ww. wniosków wykazała, że planowane inwestycje nie spełniają kryteriów wspólnego interesu użytkowników wód wskazanych w § 74 ust. 3 ww. rozporządzenia¹⁶.

Według wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu:

- nieprzyznanie środków na roboty podczyszczeniowe na torach podejściowych (Frombork, Elbląg, Krynica Morska i Tolkmicko) uniemożliwiło utrzymanie parametrów torów wodnych w sposób zgodny z Zarządzeniem Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia

¹⁴ Ponadto Urząd Morski w Gdyni w perspektywie finansowania na lata 2007-2013 pozyskał dofinansowanie z Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 z Europejskiego Funduszu Rybackiego na projekty w małych i średnich portach, których realizacja zakończyła się przed 2015 r.: Remont Nabrzeża Północnego i Zachodniego oraz innych elementów infrastruktury w Porcie Kąty Rybackie – 2.567,5 tys. zł.; Remont oświetlenia Portu Rybackiego w Krynicy Morskiej – 100,2 tys. zł i Usunięcie skutków awarii nasady Falochronu Wschodniego w Porcie Jastarnia – 384,2 tys. zł.

¹⁵ Dz. U. poz. 1495, ze zm.

¹⁶ Zgodnie z tym przepisem wspólny interes użytkowników wód stwierdza minister właściwy do spraw rybołówstwa w opinii wydanej na podstawie oceny potencjalnych i faktycznych możliwości poprawy infrastruktury portów i przystani rybackich, mającej na celu kompleksową obsługę jednostek rybackich, oraz stosunku rachunku kosztów operacji do przewidywanych korzyści dla rozwoju rybołówstwa morskiego.



obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich. Przy niskich stanach wody, występowały trudności w manewrowaniu (wyjściu, wejściu z portów) dla jednostek o maksymalnym zanurzeniu dla danego portu (Elbląg- 2,5 m, Frombork – 2,00 m, Krynica Morska – 1,6 m). Nie wystąpiły jednak takie sytuacje, aby jednostki nie mogły korzystać z portów. Nie wpłynęło to negatywnie na rozwój tych portów.

- Dyrektor Urzędu nie zna powodów wydania negatywnej opinii Ministra o wspólnym interesie użytkowników wód; wystąpi do MGMIŻŚ z zapytaniem, co do możliwości realizacji projektów z PO Rybactwo i Morze 2014-2020 i w zależności od uzyskanej odpowiedzi Dyrektor Urzędu podejmie działania zmierzające do pozyskania dofinansowania lub zgłosi potrzeby inwestycyjne do sfinansowania ze środków budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 26-30, 250, 257-260, 371, 377, 380)

Odnosnie braku określenia kwot potrzeb inwestycyjnych średnich i małych portów w badanym okresie z wyjaśnień – z upoważnienia Dyrektora Urzędu – Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego wynika m.in., że:

- w 2015 r. Urząd kończył realizację trzech projektów dofinansowywanych z Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 z Europejskiego Funduszu Rybackiego;
- w latach 2015-2016 częściowo przygotowywano dokumentację (lub jej aktualizację), w oparciu o którą docelowo mają zostać zrealizowane projekty: „Poprawa stanu infrastruktury dostępowej i portowej w portach i przystaniach Zalewu Wiślanego” oraz „Poprawa stanu infrastruktury w Portach Zatoki Gdańskiej”;
- w 2015 r. Urząd zgłosił uwagi do projektu Uchwały Prekomitetu Monitorującego Program Operacyjny „Rybactwo i Morze” stanowiącego załącznik do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Uwagi dotyczyły proponowanych kryteriów wyboru operacji do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego z zakresu portów rybackich, miejsc wyładunku, giełd rybnych i przystani;
- w czerwcu 2017 r. Urząd podjął pierwsze działania zmierzające do pozyskania dofinansowania z PO Rybactwo i Morze 2014-2020 – wystąpiono o opinię o wspólnym interesie użytkowników wód do MGMIŻŚ (opisane wyżej).

(dowód: akta kontroli str. 370, 374)

W związku z ograniczeniem wydatków do najpilniejszych potrzeb, zidentyfikowane potrzeby w zakresie:

- usunięcia przegłębień przy falochronie Północnym we Władysławowie (200,0 tys. zł w 2016 r.) nie zostały uwzględnione w planie wydatków na 2016 r.;
- utrzymania torów wodnych Zalewu Wiślanego (2.800,0 tys. zł w 2015 r., 1.500,0 tys. zł w 2016 r. i 2.300,0 w I półroczu 2017 r.) nie zostały w pełni uwzględnione w planie wydatków (zaplanowano – odpowiednio 2.500,0 tys. zł (89% potrzeb), 951,5 tys. zł (63% potrzeb) i 0 zł (0% potrzeb));
- konstrukcji tłumiącej fale w Tolkmicku określone na kwotę 350,0 tys. zł w I półroczu 2017 r. nie zostały uwzględnione w planie wydatków;

- sporządzenia dokumentacji: „Remont stawy Gdańsk w Elblągu” zidentyfikowane na kwotę 100,0 tys. zł w 2016 r. i 100,0 tys. zł w I półroczu 2017 r. i „Remont LGW do portu Elbląg” zidentyfikowane na kwotę 100,0 tys. zł w 2016 r. i 100,0 tys. zł w I półroczu 2017 r. nie zostały uwzględnione w planie wydatków – odpowiednio 2016 r. i 2017 (I półrocze).

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wynika – odpowiednio – że:

- potrzeby związane z pogłębieniem przy falochronie Północnym we Władysławowie nie zostały uwzględnione w planie wydatków w 2016, ponieważ inne inwestycje zostały uznane za pilniejsze i środki przeznaczone na w/w obiekt zostały przeniesione. Falochron Północny był na bieżąco monitorowany przez geodetów Urzędu Morskiego, zostały umieszczone repery geodezyjne na jego konstrukcji. Stan konstrukcji falochronu pozwolił na zrealizowanie inwestycji w 2017 r. Z uwagi na fakt, że zatrudnienie w Urzędzie w latach 2016-2017 było niewystarczające, osoby zajmujące się przetargami i realizacjami inwestycji skupiły się na najważniejszych zadaniach;
- zostały wykonane najpotrzebniejsze prace na torach Zalewu Wiślanego likwidujące sytuacje utrudniające dostęp do portów. Ze względu na specyfikę obszaru i prowadzenia prac (większość gruntów występujących w tym rejonie to namuły, które utrudniają sprawne wykonanie prac), zmniejszona była intensywność prac w danym okresie. Prace mogą być wykonane tylko w terminie od września do pierwszego marca, co również przeszkadzało w sprawnej realizacji inwestycji. Zatrudnienie w Urzędzie było niewystarczające i osoby zajmujące się przetargami i realizacjami skupiły się na najważniejszych zadaniach. Uwzględniono fakt, że do wszystkich portów Zalewu Wiślanego był pełny (lub utrudniony) dostęp, nie ograniczający ruchu wodnego w tym rejonie;
- konstrukcja tłumiąca fale w Tolkmicku nie została uwzględniona w planie wydatków w 2017 r., ponieważ uznano inne potrzeby za pilniejsze. Skupiono się na konstrukcjach i zadaniach, które wymagały natychmiastowej naprawy lub budowy. Stan portu w Tolkmicku jest zadowalający, konstrukcja tłumiąca miała poprawić komfort pracy jednostek rybackich i pasażerskich przy ekstremalnych (rzadkich), bardzo niesprzyjających warunkach atmosferycznych;
- zadanie polegające na przygotowaniu ww. dokumentacji nie zostało uwzględnione w planie wydatków ze względu na ograniczenia środków w planie, braki kadrowe w Wydziale Techniczno - Inwestycyjnym i konieczność przygotowania dokumentacji pilniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 370-371, 376-377)

Dyrektor w niepełnym zakresie wykonał plany wydatków bieżących na:

- utrzymania torów wodnych Zalewu Wiślanego (w 2015 r. zaplanowano 2.500,0 tys. zł, a wykonano 2.034,23 tys. zł, tj. 81%;
- wejścia do portu Nowa Pasłęka – zaplanowano 450,0 tys. zł w 2015 r. i 50,5 tys. zł w 2016 r. ale nie wykonano tych wydatków (0%);

Jak wynika z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu :

- zostały wykonane najpotrzebniejsze prace na torach Zalewu Wiślanego likwidujące utrudnienia dostępu do portów. Ze względu na specyfikę prac (większość gruntów występujących w tym rejonie to namuły utrudniające sprawne wykonanie prac) i stan personalny skupiono się na najważniejszych

549

zadaniach. Do wszystkich portów Zalewu Wiślanego był pełny lub utrudniony dostęp, ale nie ograniczał on ruchu wodnego w tym rejonie;

- przeciągające się procedury środowiskowe i pozwolenia na budowę nie pozwoliły ponieść wydatków dotyczących wejścia do portu Nowa Pasłęka w 2015 i 2016 r. Stan konstrukcji był stabilny, monitorowany. Inwestycja została zrealizowana na przełomie lat 2017 i 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 371, 376)

W trakcie niniejszej kontroli (na dzień 3 stycznia 2018 r.) w przygotowaniu Urzędu Morskiego były następujące projekty:

- budowa falochronu osłonowego w porcie rybackim w Pucku (przygotowano dokumentację techniczną i środowiskową, wystąpiono o decyzję środowiskową);
- przebudowa Falochronu Zachodniego w porcie Jastarnia (przygotowano dokumentację projektową, wystąpiono o pozwolenie na budowę);
- remont portu rybackiego i przebudowa Pirsu Pasażerskiego w kierunku Zalewu Wiślanego w Krynicy Morskiej (przygotowano dokumentację projektową; w trakcie przygotowania był wniosek o decyzję środowiskową);
- budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (w przygotowaniu była dokumentacja projektowa, złożono wniosek o wydanie decyzji środowiskowej; na IV kwartał 2018 r. planowany jest przetarg na wykonanie robót budowlanych – szerzej przedstawione w punkcie 1.8 niniejszego wystąpienia pokontrolnego);
- przebudowa infrastruktury w porcie rybackim we Fromborku (w trakcie uzgodnień była opracowana przez Urząd dokumentacja projektowa);
- przebudowa portu rybackiego w Nowej Pasłęce – etap II.

(dowód: akta kontroli str. 25-29)

W związku z projektem morskim pn. „Przebudowa wejścia do portu w Elblągu”, zamieszczonym w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), przyjętym uchwałą nr 201/2014 Rady Ministrów z dnia 13 października 2014 r.:

- zgodnie z pismem MliR z 24 lipca 2015 r.¹⁷ Dyrektor Urzędu został zobowiązany do przygotowania i przesłania fiszek projektowych i 31 sierpnia 2015 r. fiszki projektowe do projektów POLiŚ 2014-2020, w tym dla ww. projektu, zostały przesłane;
- 16 listopada 2015 r. MliR (Instytucja Zarządzająca POLiŚ 2014-2020) przekazało uwagi do fiszek¹⁸ dla ww. projektu informując, że nie można otrzymać wsparcia z POLiŚ 2014-2020 z uwagi na potrzebę skupienia wsparcia na projektach mogących wygenerować największe efekty, tzn. m.in. zgodnie z POLiŚ 2014-2020 realizowane będą inwestycje w portach w sieci bazowej TEN-T, tj. w czterech portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki morskiej;
- w wyniku powyższego ww. projekt nie znalazł się w opublikowanym 31 maja 2016 r. Wykazie Projektów Zidentyfikowanych.

(dowód: akta kontroli str. 12, 24, 378-379, 397-407)

Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że w związku z realizacją przedsięwzięcia pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką

¹⁷ Znak DPI.V.8611.2015.AB.4.

¹⁸ Pismo znak DPI.V.8611.3.2015.JM.18.

Gdańską" część zakresu rzeczowego projektu „Przebudowa wejścia do portu Elbląg” planowana jest do realizacji w ramach ww. przedsięwzięcia (obejmuje modernizację wejścia do portu Elbląg na odcinku od Zalewu Wiślanego do mostu w Nowakowie). Pozostały zakres rzeczowy projektu zaplanowano do realizacji w latach 2020-2023 pn. „Poprawa parametrów toru wodnego do portu Elbląg” (obejmuje odcinek toru od mostu w Nowakowie na długości około 2,5 km).

(dowód: akta kontroli str. 24, 248)

1.4. W badanym okresie liczba pasażerów w dziewięciu portach wyniosła łącznie 218.833 osób w 2015 r., 289.745 – w 2016 r. i 274.169 – w 2017 r., w tym w portach skomunalizowanych średnich (Elbląg i Władysławowo) i małych (Puck) – odpowiednio – 106.393, 120.223 i 119.409.

Liczba zawinięć:

- statków polskich wyniosła 10.788 w 2015 r., 8.808 w 2016 r. i 13.431 w 2017 r., w tym w trzech portach skomunalizowanych¹⁹ – odpowiednio – 4.774, 4.656 i 3.587;
- statków zagranicznych – 751 w 2015 r., 852 w 2016 r. i 883 w 2017 r., w tym w portach skomunalizowanych – odpowiednio – 628, 713 i 776;
- łodzi rybackich – 4.256 w 2015 r., 3.713 w 2016 r. i 3.531 w 2017 r.;

Ilość towarów przywiezionych wyniosła 97.400 t w 2015 r., 61.100 t w 2016 r. i 28.900 t w 2017 r. (Port w Elblągu – w pozostałych portach w statystykach prowadzonych przez Kapitanaty nie odnotowano obrotu towarowego), a wywiezionych – odpowiednio – 108.100 t, 75.500 t i 70.200 t.

Z powyższego wynika, że w 2017 r. w porównaniu do 2015 r.:

- wzrósł: ruch pasażerski, w tym w portach skomunalizowanych i ruch statków, w tym również obcych bander;
- zmniejszeniu uległa liczba zawinięć łodzi rybackich oraz ilość towarów (przywiezionych i wywiezionych z portów);

Ww. dane statystyczne o ruchu pasażerów, statków i wielkości ładunków ustalane były przez Kapitanaty Portów (Elbląg, Hel i Władysławowo).

Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że Urząd nie prowadził analiz i zestawień dotyczących funkcjonowania średnich i małych portów morskich. Dane z tego zakresu przedstawione były w sprawozdaniach rocznych przez poszczególne Kapitanaty.

Według wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu, przewóz pasażerów był działalnością komercyjną i zależał wyłącznie od koniunktury i opłacalności biznesowej (np. nie było w związku z tym pasażerskiego połączenia wodnego portu Elbląg z portami Zalewu Wiślanego).

(dowód: akta kontroli str. 30-37, 351-364, 418, 424-428)

Wyładunki ryb²⁰ w:

- 2015 r. wyniosły 20.236,3 t i 6.183 szt., w tym 2331,0 t. i 137 szt. stanowiły wyładunki jednostek obcych bander;

¹⁹ Port w Elblągu, we Władysławowie i w Pucku.

²⁰ Według informacji Naczelnika Centrum Monitorowania Rybołówstwa w Gdyni – Wydziału Departamentu Rybołówstwa Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524); dalej: „ustawa o NIK”.

- 473
- w 2016 r. – 21.355,7 t i 8.233 szt., w tym 3.153,7 t. stanowiły wyładunki jednostek obcych bander;
 - w 2017 r. – 14.518 t i 6.655 szt., w tym 2.507,6 t i 85 szt. stanowiły wyładunki jednostek obcych bander.

Jak wynika z wyjaśnień Kapitana Portu Władysławowo (średni port), ww. różnice aktywności wynikały głównie z warunków pogodowych, ograniczenia limitów połowowych, uszczuplenia zasobów ryby łowionej w Bałtyku i starzenia się floty²¹.

(dowód: akta kontroli str. 352, 429-440)

1.5. Struktura własnościowa w małych portach nieskomunalizowanych, zarządzanych przez Dyrektora Urzędu²², przedstawiała się następująco:

- Skarb Państwa był właścicielem od 33,74 ha według stanu na 1 stycznia 2015 r. do 42,14 ha według stanu na 30 czerwca 2017 r., co stanowiło – odpowiednio – 54,4% i 59,8% powierzchni lądowej tych portów;
- Gminy były właścicielami od 20,43 ha według stanu na 1 stycznia 2015 r. do 20,44 ha według stanu na 30 czerwca 2017 r., co stanowiło – odpowiednio – 32,9% i 29,1% powierzchni lądowej ww. portów;
- inne podmioty były właścicielami 7,9 ha powierzchni w ww. okresie, tj. odpowiednio 12,7% i 11,2% powierzchni lądowej ww. portów.

Powyższe zmiany były spowodowane zmianą granic portu Tolkmicko, powodującą zwiększenie terenów lądowych i wodnych portu²³. W innych ww. portach struktura własnościowa w okresie objętym kontrolą nie ulegała zmianom.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 235-240, 295-305)

W przypadku portów zarządzanych przez podmioty powołane do ich zarządzania Dyrektor Urzędu wykonywał trwały zarząd nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących: 1,5 ha, tj. 3,7% powierzchni lądowej portu we Władysławowie (679,4 ha) i 1,9 ha, tj. 0,5% powierzchni portu w Elblągu (351 ha). W porcie w Pucku Dyrektor Urzędu nie sprawował trwałego zarządu (na terenie tego portu nie było nieruchomości stanowiących przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa).

(dowód: akta kontroli str. 280, 286-289)

Potrzeba komunalizacji portów wynikała z zapisów Strategii Rozwoju Portów do 2015 r., w której wskazano:

- jako słabą stroną średnich i małych portów małą efektywność zarządzania portem przez urzędy morskie²⁴;
- konieczność przyspieszenia procesu komunalizacji²⁵.

Dyrektor Urzędu nie był inicjatorem działań w zakresie komunalizacji portów.

Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że w toku licznych spotkań z przedstawicielami różnych gmin poruszane były sprawy komunalizacji portów zarówno w kontekście zapisów ww. Strategii, jak i zapisów ustawy o portach i przystaniach morskich. Jednak poza Gminą Miasta Puck, która zrealizowała proces komunalizacji portu, inne gminy nie wyrażały zainteresowania przejęciem znajdujących się na ich terenie portów, głównie z uwagi na zapisy ww. ustawy

²¹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²² Jastarnia, Katy Rybackie, Krynica Morska, Tolkmicko, Frombork i Nowa Pasłęka. Porty średnie nie wystąpiły.

²³ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 1 czerwca 2016 r. w sprawie granicy portu morskiego w Tolkmicku (Dz. U. poz. 867).

²⁴ str. 15 ww. Strategii, Tabela nr 3, Słabe strony, pkt 8.

²⁵ str. 35 ww. Strategii, pkt 4.

(zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego obejmuje budowę, rozbudowę, utrzymywanie i modernizację infrastruktury portowej). Komunalizacja (dla gminy) wiąże się z planami finansowymi i efektywnością gospodarczą. Finansowanie infrastruktury jest natomiast obciążone dużym ryzykiem w zakresie osiągnięcia efektywności. Ostrożność gmin w odniesieniu do komunalizacji infrastruktury i terenów z nią związanych potwierdzana jest niechęcią do obejmowania obszarów portów np. miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 38)

Spośród dziewięciu małych i średnich portów, uzgodniony mpzp²⁶ dotyczył pięciu gmin. W przypadku trzech skomunalizowanych portów, dla których powołano podmioty nimi zarządzające (Elbląg, Puck i Władysławowo): teren Portu w Elblągu był objęty kilkoma mpzp, na obszarze Portu w Pucku obowiązywał mpzp, a teren Portu we Władysławowie nie był objęty mpzp.

(dowód: akta kontroli str. 305-350)

1.6. Granice średnich i małych portów, poza ww. jednym przypadkiem portu w Tolkmicku, nie ulegały zmianom w badanym okresie.

Wskutek zmiany granic Portu w Tolkmicku w jego granicy znalazł się większy obszar terenów lądowych i wodnych przewidzianych do wykorzystania na działalność portową (całość konstrukcji falochronów, potencjalne stanowisko postojowe po zachodniej stronie falochronu zachodniego oraz lądowe tereny rozwojowe na zachód od wcześniejszej granicy Portu)²⁷. Celem zmiany granic Portu było umożliwienie rozwoju działalności w zaktualizowanych, poszerzonych granicach i usprawnienie zarządzania Portem i infrastrukturą zapewniającą dostęp do Portu.

(dowód: akta kontroli str. 29-30, 369)

W latach 2015-2017 (I półrocze) Dyrektor Urzędu dokonał jednej zmiany Zarządzenia Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich, polegającej na wydłużeniu o 7,2 km toru wodnego zapewniającego dostęp do portu w Elblągu²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 30, 216-227)

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wynika, że ww. tor wodny (dostępowy) uległ wydłużeniu o 7,2 km z uwagi na zmianę granicy odlądowej Portu dokonaną rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego w Elblągu od strony lądu²⁹ – wymieniony odcinek przestał być infrastrukturą portową, a stał się infrastrukturą dostępową.

(dowód: akta kontroli str. 379)

1.7. Na podstawie:

²⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

²⁷ Określonej w Rozporządzeniu Ministra Żeglugi z dnia 20 listopada 1952 r. w sprawie ustalenia granicy terytorialnej morskiego portu rybackiego w Tolkmicku (Dz. U. z 1953 r. Nr 10, poz. 39).

²⁸ Zarządzenie Nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1392).

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 656.

- 475
- wydanych w latach 2015-2017 (I półrocze) przez Dyrektora Urzędu 28 zarządzeń³⁰;
 - braku w badanym okresie skarg dotyczących zarządzania nieruchomościami portowymi, w tym skarg w sprawie zabezpieczenia gruntów przed utratą ich funkcji portowej;
 - postanowień Dyrektora Urzędu o: odmowie uzgodnienia (wydano dwa takie postanowienia³¹) i uzgodnieniu z uwagami (dwa postanowienia³²) projektów mpzp terenów leżących w obszarze portu lub częściowo w obszarze portu,

nie stwierdzono przypadków utrudnień ze strony Dyrektora Urzędu w komunalizacji średnich lub małych portów morskich

Ww. odmowa uzgodnienia projektu mpzp dotyczyła:

- terenu portu w Jastarni i wynikała m.in. z zawartych w projekcie mpzp zapisów („zielen nieurządzona”), uniemożliwiających rozwój funkcji portowych. W uzasadnieniu odmowy wskazano m.in., że: „Wschodnia część terenu portu morskiego w Jastarni (wraz z terenem przystani) została przeznaczona pod zielen nieurządzoną (teren o symbolu ZR/3), dla której projekt planu wprowadza zapisy zakazujące m.in.: lokalizowania zabudowy kubaturowej oraz wprowadzania zainwestowania w strefie brzegowej zatoki. Wprowadzone zapisy, w tym m.in.: ochrona gruntów przed zmianą dotychczasowego sposobu użytkowania oraz zachowanie w stanie naturalnym istniejących ekosystemów i siedlisk przyrodniczych, wykluczają rozwój funkcji portowych w tej części portu i w przystani”;
- terenu Gminy Miasta Pucka i wynikała m.in. z braku w projekcie mpzp informacji dotyczących obszarów zagrożenia powodziowego.

Ww. uzgodnienie z uwagami dotyczyło:

- projektu mpzp fragmentu miasta Jastarnia dla terenu portu w Jastarni – w zakresie portu wskazano konieczną korektę przebiegu granicy portu w celu doprowadzenia do zgodności ze stanem prawnym wynikającym z rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie ustalenia granicy od strony lądu portu morskiego w Jastarni³³ (mpzp nie został uchwalony do dnia kontroli – 5 marca 2018 r.);
- projektu zmiany mpzp obrębu geodezyjnego Krynica Morska – w zakresie portu wskazano konieczność dopisania, że tereny nr: 23.MU i 24.MU leżą w granicach portu morskiego w Krynicy Morskiej oraz zmiany zapisu na zapis o treści: „na terenie portu obowiązują przepisy ustawy o portach i przystaniach morskich oraz przepisy ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej”³⁴ (zmiana mpzp została uchwalona 25 stycznia 2018 r.³⁵ i uwzględniała ww. uwagę Dyrektora Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 12-42, 305-350, 365-368, 379-380, 382-396)

³⁰ Zamieszczone na stronie internetowej Urzędu pod adresem <http://www.umgdy.gov.pl> (dostęp 27 lutego – 1 marca 2018 r.).

³¹ Nr INZ 1.2-MG-81110-27/17 z 10.08.2017 r. dot. portu w Jastarni i nr INZ 1.2-MG-81150-20A/15 z 19.08.2015 r. dot. portu w Pucku.

³² Nr INZ 1.2-MG-81110-20A/16 z 22.06.2016 r. dot. portu w Jastarni i nr INZ 1.2-MG-81111-21/16 z 7.07.2016 r. dot. obrębu geodezyjnego Krynica Morska.

³³ Dz. U. Nr 52, poz. 628.

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2205, ze zm.

³⁵ Uchwała Nr XXXV/328/18 Rady Miejskiej w Krynicy Morskiej z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu geodezyjnego Krynica Morska.

Odnosnie złożonej sytuacji gruntów portowych, w tym niedostatecznego zabezpieczenia prawnego przed utratą ich funkcji portowych (problemy zidentyfikowane w Strategii i potwierdzone m.in. w przypadku portu w Jastani), Z-ca Dyrektora ds. Technicznych wyjaśniła, że:

- zabezpieczeniem prawnym przed utratą funkcji portowych gruntów, niezależnie od ich własności, był uzgodniony przez Dyrektora Urzędu mpzp w połączeniu z wymogiem zgody ministra na transakcję zbycia własności (w szczególności sprzedaż);
- grunty były zabezpieczane w toku uzgodnień mpzp, a także w toku sporządzania studium zagospodarowania gminy. Poza przypadkami działalności niezgodnej z mpzp lub przepisami portowymi, ani Dyrektor Urzędu, ani podmiot zarządzający portem, nie miały umocowania prawnego w zakresie wpływu na działalność podmiotu dysponującego gruntem (własnością) na terenie portów. W przypadku braku mpzp wpływ był możliwy wyłącznie w przypadku wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (dotyczących obiektów stałych), które to wnioski nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 39, 369)

Ponadto Główny Inspektor Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że w latach 2015-2017 (I półrocze) „generalnie nie wystąpiły przypadki działalności niezgodnej z planem zagospodarowania lub przepisami portowymi. Przykładem problemów związanych z tym zagadnieniem była działalność podmiotów prywatnych na obszarze prywatnym portu Władysławowo. Działania Urzędu sprowadzały się do nadzoru prowadzonej działalności (zabudowa na cele handlowo-gastronomiczne) w zakresie zgodności z zezwoleniami (działalność sezonowa, nie podlegająca wymogom prawa budowlanego w zakresie zabudowy trwałej). Omówione zagadnienie dotyczyło naruszania tymczasowości i było trudne do egzekwowania przez wszystkie uprawnione organy (np. nadzór architektoniczno- budowlany)”.

(dowód: akta kontroli str. 415, 417)

1.8. Żeglugę morską bliskiego zasięgu w badanym okresie stanowiły w szczególności:

- ruch pasażerski w porcie Władysławowo polegający na 40 minutowych rejsach wycieczkowych w okolice Rozewia oraz na rejsach wędkarskich z powrotami do Portu;
- regularne połączenia (przewóz ładunków) – realizowane w relacji Elbląg – Rosja (Kaliningrad), przewozy pasażerskie tylko w sezonie letnim Elbląg – pochylnie Kanału Elbląskiego.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora ds. Technicznych wynikało m.in., że:

- ze względów ekonomicznych nie było zainteresowania armatorów połączeniami z innymi portami;
- Urząd nie promował bezpośrednio działań w zakresie rozwoju żeglugi moskiej bliskiego zasięgu z uwagi na fakt, że nie dysponował narzędziami prawnymi w takim zakresie;
- Dyrektor Urzędu nie otrzymywał wytycznych w związku z zapisami Strategii w tym zakresie³⁶;

³⁶ W *Strategii Rozwoju Transportu do 2020* w obszarze interwencji określonym jako: zwiększenie znaczenia żeglugi morskiej w łańcuchu dostaw towarowych i przewozach pasażerskich wyznaczono m.in. następujący kierunek interwencji: promowanie rozwoju (promowanej w UE) żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, która zdefiniowana została jako przewóz ładunków

477

- rozwinięcie formy turystyki obejmującej trasy uwzględniające inne porty było uzależnione od możliwości rozbudowy portów (niewystarczająca liczba miejsc postojowych w sezonie).

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 247-248)

Formę pośredniego wsparcia stanowiły inwestycje w rozbudowę infrastruktury dostępowej do średnich i małych portów (przedstawione w punkcie 1.3 wystąpienia pokontrolnego).

1.9. Stan zaawansowania inwestycji „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (na dzień kontroli 5 marca 2018 r.) w odniesieniu do przepisów art. 3 i 4, w tym art. 4 ust. 6, ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską przedstawiał się następująco:

- wystąpienie przez inwestora (Dyrektora Urzędu) o opinie (o których mowa w art. 4 ust. 6 ww. ustawy – m.in. ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej, energii, kultury i dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, spraw wewnętrznych oraz Ministra Obrony Narodowej – w odniesieniu do wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń oraz układania i utrzymywania kabli i rurociągów w polskich obszarach morskich oraz do organów właściwych w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne) będzie możliwe po wykonaniu projektu budowlanego;
- 21 lutego 2017 r. Dyrektor Urzędu zawarł umowę z wykonawcami m. in. na: opracowanie koncepcji, projektu budowlanego i wykonawczego, raportu oddziaływania na środowisko, wykonanie badań geotechnicznych, badań modelowych falowania i ruchu rumowiska (termin wykonania dokumentacji określono na 21 sierpnia 2018 r.);
- w trakcie wykonywania są prace projektowe oraz uzyskiwanie warunków od gestorów sieci (termin przekazania projektu budowlanego zgodnie z harmonogramem umowy z wykonawcą projektu to 21 kwietnia 2018 r.);
- 26 lutego 2018 r. Dyrektor Urzędu ogłosił przetarg nieograniczony na wykonanie dokumentacji geologicznej w obszarze kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną w ramach przedsięwzięcia „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (art. 4 ust. 2 ww. ustawy);
- Złożenie przez inwestora wniosku (art. 3 ust. 1 ww. ustawy) o zezwolenie na realizację inwestycji nastąpi po odebraniu projektu budowlanego, otrzymaniu

i pasażerów drogą morską pomiędzy portami położonymi w geograficznych granicach Europy lub pomiędzy portami nie leżącymi w Europie, ale w krajach mających linię brzegową na morzach zamkniętych, graniczących z Europą. Niezbędne są zabiegi polegające na uzyskaniu dla wybranych połączeń statusu autostrad morskich. Żegluga bliskiego zasięgu jest bardzo istotnym elementem kreowania zrównoważonego rozwoju transportu”. (str. 61 i 62 ww. Strategii).

W Strategii Rozwoju Portów Morskich do 2015 r. w analizie SWOT średnich i małych portów do słabych stron zaliczono brak lub małą liczbę stałych połączeń żeglugowych, a do szans – rozwój żeglugi bliskiego zasięgu (str. 15). Wskazano, że:

- w portach średnich i małych należy oczekiwać rozwoju funkcji obsługi żeglarstwa morskiego i zalewowego oraz przewozów statkami „białej floty”, tj. żeglugi pasażerskiej bliskiego zasięgu (str. 29);
- w ramach Priorytetu nr 2 pn „Rozwój oferty usługowej w portach” wskazano, że w okresie realizacji strategii Rząd będzie wspierać dalszy rozwój ruchu pasażerskiego – w średnich i małych portach dotyczy to żeglarstwa morskiego, turystyki wędkarskiej i żeglugi pasażerskiej bliskiego zasięgu (str. 32).

W celu poprawy konkurencyjności polskich portów w Polityce morskiej RP do 2020 r. wśród koniecznych działań wskazano: promocję żeglugi bliskiego zasięgu oraz rozwój autostrad morskich, budowę wizerunku portów jako ważnych biegunów zrównoważonego rozwoju regionów i gmin nadmorskich i wspieranie małych portów jako regionalnych ośrodków przedsiębiorczości. Jako wskaźnik realizacji tych działań wskazano liczbę regularnych połączeń żeglugowych z innymi portami. (str. 20, 26, 58 dokumentu).

decyzji środowiskowej, decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym oraz zatwierdzonej dokumentacji geologicznej.

Odnosnie zidentyfikowanych przez Dyrektora Urzędu problemów związanych z ww. inwestycją – jak wynika z wyjaśnień Z-cy Dyrektora Urzędu ds. Technicznych – stanowi je likwidacja mostu pontonowego w Nowakowie – w związku z brakiem funduszy na nowy most wysokościowy w Elblągu konieczna będzie budowa mostu w ciągu drogi powiatowej nr DP1100N, na co nie przewidziano środków w Programie wieloletnim.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 39-40, 375, 380)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Zgodnie z § 10 Zarządzenia Nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lipca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich, w skład infrastruktury portowej portu Władysławowo wchodzi (wyłącznie) akweny portowe: basen portowy wejściowy (awanport) o powierzchni 2,5500 ha i basen portowy wewnętrzny (rybacki i stoczniowy) o powierzchni 8,3200 ha.

W czasie wydania ww. zarządzenia cała infrastruktura lądowa Portu była we władaniu państwowego przedsiębiorstwa produkcyjnego „Szkuner”. Jednak Dyktor Urzędu nie zaktualizował ww. zarządzenia poprzez włączenie do infrastruktury portowej nabrzeży portu Władysławowo, wskutek czego zarządzająca ww. Portem „Szkuner Sp. z o.o.” we Władysławowie nie podlegała ustawowym obowiązkom dotyczącym:

- utrzymania, modernizacji, budowy i rozbudowy nabrzeży jako infrastruktury portowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich) i zapewnienia ogólnodostępności tej infrastruktury (art. 2 pkt 4 i art. 5 ust. 3 pkt 2 o portach i przystaniach morskich);
- przeznaczania przychodów z działalności (jako podmiot zarządzający) m.in. na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej (art. 9 ustaw o portach i przystaniach morskich).

(dowód: akta kontroli str. 351-353, 372-373)

Główny Inspektor Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że:

Nie ogłoszono nabrzeży stanowiących własność Szkunera jako infrastruktury portowej z uwagi na nieustalony podmiot zarządzający (zgodność z definicją ustawową). MG MiŻŚ w opinii z 7 listopada 2017 r.³⁷, uznał, że podmiotem zarządzającym, w rozumieniu przepisów ustawy o portach i przystaniach morskich, jest spółka „Szkuner” Sp. z o.o., co aktualnie daje podstawy do takiej zmiany. Baseny portowe stanowią własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Urzędu Morskiego w Gdyni, co daje podstawę do wymienienia ich jako infrastruktura portowa. Spółka Szkuner nie została zwolniona z obowiązku utrzymania, modernizacji, budowy i rozbudowy nabrzeży niezależnie od stanu ogłoszenia ich jako infrastruktury (zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane jest to zadanie właściciela). Infrastruktura stanowiąca własność „Szkunera”, mimo że nie była ogłoszona jako infrastruktura portowa, była ogólnodostępna. „Szkuner” funkcjonował jako zarządzający portem, a o uznanie go jako podmiot zarządzający dochodził na drodze sądowej.

³⁷ znak DGM.WZMIP.6.4500.17.2017.PK

(dowód: akta kontroli str. 380, 408-409)

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich Dyrektor właściwego urzędu morskiego w akcie prawa miejscowego powinien określić akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż określony w ust. 2 (portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej) i przystani morskich, uwzględniając usytuowanie obiektów, urządzeń i instalacji oraz ich rodzaj, liczbę lub wymiary. Prawo budowlane, w szczególności w art. 5 ust. 2 w zw. z art. 61, zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do utrzymywania i użytkowania obiektu w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Wymagania te nie są tożsame z obowiązkiem utrzymania, modernizacji, budowy i rozbudowy nabrzeży jako infrastruktury portowej (o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich) i zapewnienia ogólnodostępności tej infrastruktury (wymóg wynikający z art. 2 pkt 4 i art. 5 ust. 3 pkt 2 tej ustawy).

Niewłączenie nabrzeży ww. Portu do infrastruktury portowej mogło przyczynić się do złego stanu lub niepełnego rozwoju ww. infrastruktury Portu we Władysławowie. Przy czym konieczność remontu generalnego budowli hydrotechnicznych Portu wykazał przegląd techniczny przeprowadzony we wrześniu 2016 r.³⁸. Kapitan Portu Władysławowo poinformował, że Port wydaje się za mały w stosunku do potrzeb związanych z obsługą kutrów rybackich, jak i jednostek turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 352, 441-461)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Na podstawie planów batymetrycznych podejścia do portu w Elblągu od stawy Elbląg do Mostu UE (badania z okresu: 8, 12-14 czerwca i 19-24 czerwca 2017 r.); podejścia do Elbląga od LGW do PGW (badania z 20 i 24 października 2016 r.); podejścia do Elbląga od pławy 1/ELB do LGW (badania z 29 maja 2015 r., 2-5 listopada 2015 r., 26-29 lipca 2016 r.)³⁹ stwierdzono spłylenia toru wodnego, stanowiącego infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu w Elblągu, wynoszące od 0,1 m do 0,7 m w stosunku do głębokości technicznej, która zgodnie z § 2 zarządzenia Nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich, powinna wynosić 2,4 m.

(dowód: akta kontroli str. 22, 250, 277)

Z wyjaśnień Głównego Inspektora Inspektoratu Nadzoru Zabudowy i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu wynika, że:

- ww. spłylenia toru wodnego stanowiącego infrastrukturę zapewniającą dostęp do portu w Elblągu wynikały z rodzaju gruntu zalegającego na dnie toru i w jego okolicach. Były to grunty organiczne (namuły), które ze względu na swoją strukturę łatwo uaktywniały się i przemieszczały w czasie sztormów i przy wystąpieniu dużych prądów. Osiadały one na obszarach najgłębszych miejsc (przeważnie był to tor wodny);

³⁸ Informacja Prezesa Zarządu Spółki Szkuner Sp. z o.o., uzyskana 8 marca 2018 r. w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

³⁹ Łącznie 18 planów batymetrycznych wykonanych przez Urząd.

- od stwierdzenia spłyceń do uzyskania stanu zgodnego z § 2 ww. zarządzenia w zakresie ww. toru wodnego minęło ok. 18 m-cy;
- nie wpłynęło to negatywnie na rozwój Portu – nie wystąpiły takie sytuacje, aby jednostki nie mogły korzystać z Portu; ponadto ww. ograniczenia nie były podstawą skarg składanych do Urzędu przez użytkowników.

(dowód: akta kontroli str. 280, 284, 378)

NIK poddaje pod rozagę potrzebę usuwania spłyceń wynoszących, jak wynika z powyższego, od 4,2% do 29,2% wymaganej głębokości toru wodnego w celu osiągnięcia wymaganej głębokości (w badanym okresie roboty podczyszczeniowe na ww. obszarze wykonano tylko jeden raz – okazano protokół odbioru robót podczyszczeniowych na ww. obszarze z 23 listopada 2016 r., a wcześniej w 2014 r. – protokół z 29 grudnia 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 290-293)

2. W Urzędzie nie prowadzono analiz danych statystycznych o ruchu pasażerów, statków i wielkości ładunków, które zbierane i przedstawiane były w sprawozdaniach rocznych przez Kapitanaty Portów (Elbląg, Hel i Władysławowo). Nie prowadzono również w Urzędzie analiz i zestawień dotyczących funkcjonowania średnich i małych portów morskich.

(dowód: akta kontroli str. 30-37, 351-364, 418, 424-428)

Jednak zdaniem NIK, celowość zestawiania i dokonywania analiz ww. danych wynika z art. 42 ust. 2 pkt 23 i 24 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zgodnie z którym do kompetencji dyrektora urzędu morskiego należą sprawy monitorowania i informowania o ruchu statków oraz ewidencji ładunków i pasażerów oraz ze wskaźników szczegółowych monitorowania polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej, określonych w Polityce morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030).

Zestawienia i analizy danych dotyczących średnich i małych portów o ruchu pasażerskim, statków i ładunków winny być prowadzone w kontekście realizacji zadań związanych z rozwojem tych portów.

(dowód: akta kontroli str. 30-37, 351-364, 418, 424-428)

2. Zarządzanie skomunalizowanymi portamiorskimi w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego portem.

Opis stanu faktycznego

We właściwości terytorialnej Dyrektora Urzędu nie występowały w badanym okresie porty morskie skomunalizowane (w trybie art. 24 ust. 1 ww. ustawy), w których nie powołano podmiotu zarządzającego portem (w trybie art. 23 ust. 1 ww. ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 19, 40-41)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁰, wnosi o:

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

489

Zmianę § 10 Zarządzenia Nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lipca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich, poprzez włączenie w skład infrastruktury portowej portu Władysławowo jego nabrzeży.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Gdańsk, dnia 9 marca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

Kontroler
Rafał Malcharek

główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Jasnyńska-Kluczek
Podpis