

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ-410-62-02/2009

Nr ewid. 169/2009/P/09/175/LSZ

Informacja o wynikach kontroli ochrony brzegów morskich

Szczecin listopad 2009 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli ochrony brzegów morskich

Dyrektor
Delegatury NIK w Szczecinie

Andrzej Donigiewicz

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli


Marek Zająkała

Warszawa, dnia 20 listopada 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
2.	Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2.	Synteza wyników kontroli.....	6
2.3.	Uwagi i wnioski.....	8
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	9
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych.....	9
3.1.1.	Stan prawny	9
3.1.2.	Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne	12
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1.	Planowanie zadań ochrony brzegów.....	13
3.2.2.	Realizacja zadań ochrony brzegów morskich.....	15
3.2.3.	Nadzór i sprawozdawczość.....	22
3.2.4.	Pozyskiwanie środków pozabudżetowych.....	23
3.2.5.	Rezultaty finansowe kontroli	24
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	25
4.1.	Przygotowanie kontroli.....	25
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	25
5.	Załączniki.....	28
1.	Wykaz skontrolowanych jednostek	28
2.	Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	28
3.	Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	29
4.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	30

1. Wprowadzenie

Numer i temat kontroli: P/09/175 „Ochrona brzegów morskich”.

Celem kontroli była ocena działalności administracji morskiej przy realizacji ustanowionej ustawą – w marcu 2003 r. – wieloletniego „Programu ochrony brzegów morskich”, zwanego dalej Programem, w szczególności wykorzystanie środków finansowych oraz działania mające na celu pozyskanie środków pozabudżetowych na jego realizację.

Kontrolą objęto w szczególności działalność:

- ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w zakresie:
 - zapewnienia środków finansowych na realizację Programu,
 - nadzorowania realizacji Programu.
- urzędów morskich w zakresie:
 - planowania zadań ochrony brzegów morskich,
 - realizacji zadań ochrony brzegów morskich,
 - sprawozdawczości,
 - działań w celu pozyskania środków pozabudżetowych.

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy i obejmowała lata 2004 – 2008. Kontrolę przeprowadzono od 2 marca do 15 czerwca 2009 r. w Ministerstwie Infrastruktury w Warszawie oraz w 3 urzędach morskich: w Szczecinie, Gdyni i Słupsku.

Kontrolę podjęto w ramach realizacji priorytetowego kierunku działalności kontrolnej NIK na lata 2009 – 2011: państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi, a także w ramach głównych obszarów badań kontrolnych:

- gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej,
- realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych, w tym także w ramach programów wieloletnich.

Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w Szczecinie i Gdańsku, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność administracji morskiej¹ w zakresie realizacji wieloletniego „Programu ochrony brzegów morskich”.

Ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej nierzetelnie nadzorowali realizację Programu oraz nie podejmowali działań w celu pozyskania środków pozabudżetowych na jego finansowanie. Dyrektorzy urzędów morskich część środków otrzymanych na realizację Programu wykorzystali niezgodnie z przeznaczeniem, udzielali zamówień publicznych bez stosowania lub z naruszeniem trybów i zasad ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², zwanej dalej „ustawą pzp” oraz nie zawsze naliczali kary umowne za przeterminowanie wykonania przedmiotu umowy. Działania dyrektorów urzędów morskich na rzecz pozyskania środków pozabudżetowych były nieskuteczne – do końca 2008 r. nie uzyskali żadnych środków.

Niemożliwe jest dokonanie oceny dotychczasowej skuteczności Programu w oparciu o miernik wskazany w ustawie o ochronie brzegów morskich, tj. stwierdzenie czy zapewniono stabilizację linii brzegowej według stanu z 2000 r., gdyż przebieg tej linii określony został tylko na części jej długości.

Na realizację Programu, którą zaplanowano na lata 2004 – 2023, przewidziano nakłady finansowe w łącznej kwocie 911 mln zł ustalonej w cenach z 2001 r., w tym z budżetu państwa nie mniej niż 511 mln zł, tj. 56 %. Pozostała kwota miała pochodzić ze środków pozabudżetowych. W pierwszych pięciu latach obowiązywania Programu środki na jego realizację pochodziły tylko z budżetu państwa.

Zgodnie z ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”³ (zwanej dalej ustawą o ochronie brzegów morskich) w latach 2004 – 2008 na realizację Programu z budżetu państwa powinna być przeznaczona kwota nie mniejsza niż 141,5 mln zł, a urzędy morskie wydatkowały na Program kwotę 119,2 mln zł, co stanowiło 84,2 % kwoty minimalnej. Do końca realizacji Programu nakłady powinny wynieść jeszcze 940,3 mln zł w cenach z 2008 r.

¹ Ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i dyrektorów urzędów morskich.

² Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

³ Dz.U. Nr 67, poz. 621

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W ustawach budżetowych na lata 2004 – 2008 środki finansowe na realizację Programu ustalano niezgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie brzegów morskich. Były one zaniżone od 1,1 mln zł w 2004 r. do 3,9 mln zł w 2008 r. Łącznie w badanym okresie zaplanowano nakłady z budżetu państwa w kwocie 130 mln zł, tj. o 11.531,3 tys. zł niższe niż wynikało z ustawy o ochronie brzegów morskich (*str. 13*).
2. Do czasu kontroli NIK, mimo upływu 25 % czasu zaplanowanego na realizację Programu oraz zapisu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie brzegów morskich, że Program jest finansowany z budżetu państwa i środków pozabudżetowych, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz urzędy morskie nie pozyskały żadnych środków spoza budżetu na finansowanie Programu (*str. 24*).
3. W okresie objętym kontrolą nadzór ministra do spraw gospodarki morskiej w zakresie realizacji zadań Programu był nierzetelny. Departament ministerstwa odpowiedzialny za nadzór nad realizacją Programu nie prowadził kontroli wykonania zadań nim objętych. W 2006 r. i 2007 r. nie weryfikowano także danych i sprawozdań przesyłanych przez urzędy morskie, a sprawozdania i harmonogramy sporządzone przez ministra do spraw gospodarki morskiej przedkładane Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie zawsze przedstawiały pełną informację o poniesionych wydatkach na realizację Programu (*str. 22*).
4. Niemożliwe jest dokonanie oceny dotychczasowej skuteczności Programu w oparciu o miernik wskazany w ustawie o ochronie brzegów morskich, tj. stwierdzenie czy zapewniono stabilizację linii brzegowej według stanu z 2000 r. Powodem jest nieokreślenie przebiegu linii brzegowej w 2000 r. na całej długości brzegu morskiego. Wiedza organów administracji morskiej o przebiegu tej linii ogranicza się tylko do części jej długości (*str. 22*).
5. Z kwoty 130 mln zł urzędy morskie wydatkowały 119,2 mln zł, tj. 91,5 %. Przyczyną niewykorzystania przyznanych środków były głównie błędy w działaniu Urzędów Morskich w Gdyni i Słupsku oraz brak wpływu do urzędów morskich w 2008 r. środków budżetu państwa w kwotach zaplanowanych – urzędy nie otrzymały w 2008 r. łącznie 4.287,2 tys. zł ujętych w planie (*str. 14*).
6. We wszystkich 16 zadaniach objętych kontrolą, spośród 71 zadań inwestycyjnych dotyczących budowy umocnień brzegowych i sztucznego zasilania realizowanych przez urzędy morskie w latach 2004 – 2008, umowy na ich realizację zawierane były z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach prowadzonych w trybie i na zasadach określonych w ustawie pzp (*str. 15*).

7. Spośród 6 zamówień o wartości 6.179,1 tys. zł na wykonanie monitoringu strefy brzegowej 4 zamówienia na kwotę 4.600,8 tys. zł udzielone zostały z naruszeniem przepisów ustawy pzp. Urząd Morski w Szczecinie w 2008 r. zawarł umowę na kwotę 449,5 tys. zł z naruszeniem art. 24 ust. 2 pkt 3, a Urząd Morski w Słupsku w 2007 r. zawarł umowę na kwotę 158 tys. zł z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt 6 oraz w 2008 r. dwie umowy na łączną kwotę 3.993,3 tys. zł z naruszeniem art. 7 ust. 3 (*str. 19*).
8. Nieprawidłowości wystąpiły przy realizacji 5 z 16 kontrolowanych zadań dotyczących budowy umocnień brzegowych i sztucznego zasilania. Urząd Morski w Szczecinie odebrał i opłacił 3 zadania dotyczące budowy w 2008 r. trzech odcinków opaski brzegowej zabezpieczającej klif w Rewalu, mimo że zostały wykonane niezgodnie z dokumentacją techniczną i specyfikacją istotnych warunków zamówienia. Urząd Morski w Słupsku naruszając postanowienia umowy, w grudniu 2006 r. opłacił fakturę obejmującą materiał, który nie został nawet dostarczony na plac budowy (*str. 16*).

Opłacanie faktur wykonawcy z naruszeniem postanowień umowy za prace jeszcze niewykonane było działaniem niegospodarnym. W przypadku Urzędu Morskiego w Szczecinie stanowiło naruszenie zasad należytego zarządzania finansami, a w przypadku Urzędu Morskiego w Słupsku skutkowało również brakiem możliwości skorzystania z zapisów umowy o zmniejszeniu wynagrodzenia wykonawcy o całą naliczoną kwotę kar umownych (*str. 16 i 18*).

Urząd Morski w Słupsku w 2008 r. po podpisaniu umowy z wykonawcą, naruszając przepis art. 7 ust. 3 ww. ustawy prawo zamówień publicznych, zmienił przedmiot zamówienia i bez przeprowadzenia nowego postępowania o zamówienie publiczne, aneksem do dotychczasowej umowy, zlecił jego wykonanie temu samemu wykonawcy za kwotę 3.217,9 tys. zł (*str. 17*).
9. Niezgodnie z przeznaczeniem ze środków Programu wykorzystano kwotę 3.456,6 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 2 w związku z art. 5 ustawy o ochronie brzegów morskich. Za powyższą kwotę finansowano zadania dotyczące wprowadzenia ochrony brzegów morskich, lecz wykraczające poza odcinki brzegu określone w ustawie o ochronie brzegów morskich (*str. 19*).
10. Urząd Morski w Słupsku działając nielegalnie i niegospodarnie w 2 przypadkach nie naliczył kar umownych wykonawcom zadań ujętych w Programie, którzy nieterminowo wykonali przedmiot umowy (*str. 21*).

11. W 2008 r. w Urzędzie Morskim w Szczecinie nieprawidłowo, z naruszeniem art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, ujęto w ewidencji księgowej przychód w kwocie 145,7 tys. zł. W konsekwencji w sprawozdaniu RB-28 za 2008 r. w rozdziale 90018 paragrafie 4300 Urząd Morski w Szczecinie wykazał koszty zaniżone o ww. kwotę (*str.* 23).
12. Nieprawidłowości opisane w niniejszej informacji NIK oszacowała na kwotę 9.542,8 tys. zł, na którą złożyły się: 9.338,7 tys. zł wydatkowane z naruszeniem prawa, 45,0 tys. zł wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, 13,4 tys. zł uszczupień środków oraz 145,7 tys. zł odpowiadające nierzetelnym danym w sprawozdawczości (*str.* 24).

2.3. Uwagi i wnioski

Mając na względzie wyniki kontroli, wskazujące w szczególności, że środki przeznaczone na Program wykorzystywane były na ochronę brzegu morskiego poza odcinkami w nim ujętymi, udzielanie zamówień publicznych w ramach Programu z naruszeniem ustawy pzp oraz brak wiedzy o stanie linii brzegowej, która ma być utrzymana w wyniku realizacji ustawy o ochronie brzegów morskich, niezbędne jest – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – podjęcie przez Ministra Infrastruktury⁵ działań mających na celu wyeliminowanie powyższych nieprawidłowości, polegających zwłaszcza na:

- nowelizacji ustawy o ustanowieniu Programu, m.in. w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej (art. 2 pkt 2) oraz aktualizacji obszarów objętych Programem (załącznik),
- pozyskaniu środków pozabudżetowych na realizację Programu,
- rzetelnym prowadzeniu nadzoru nad działalnością urzędów morskich (m.in. przez przeprowadzanie bezpośrednich kontroli) w zakresie wykonania zadań i wykorzystania środków budżetowych, przekazywanych tym urzędom na realizację Programu.

Ponadto Minister Finansów winien zapewnić, by w projektach budżetu państwa roczne planowane nakłady na realizację Programu były nie mniejsze niż określone w ustawie o ochronie brzegów morskich.

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

⁵ Od dnia 16 listopada 2007 r. kieruje działem „gospodarka morską”.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno - organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

W dniu 3 maja 2003 r. weszła w życie ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Ustalono w niej zadania objęte Programem, nadzór nad Programem przypisano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej, a jego realizację dyrektorom urzędów morskich. W załączniku do ustawy o ochronie brzegów morskich określono szczegółowy wykaz zadań oraz planowane szczegółowe nakłady na ich realizację.

W ustawie o ochronie brzegów morskich ustalono też (art. 4), że Program jest finansowany z budżetu państwa i środków pozabudżetowych, a łączne nakłady na jego finansowanie w całym okresie realizacji wyniosą 911.000.000 zł, planowane nakłady z budżetu państwa na realizację zadań przewidzianych Programem nie mogą być, w poszczególnych latach, mniejsze niż 25.550.000 zł oraz że powyższe kwoty ustalone są w cenach zadań z 2001 r. i przeliczane według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań.

Przepisy art. 6 ustawa o ochronie brzegów morskich zobowiązują ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do dnia 31 marca roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogramu prac na rok następny.

Organy administracji morskiej i ich kompetencje określa ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁶. Organami administracji morskiej – stosownie do art. 38 ust. 1 tej ustawy – są:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – jako naczelny organ administracji morskiej,
- dyrektorzy urzędów morskich⁷ – jako terenowe organy administracji morskiej.

⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych (art. 38 ust. 2). Kompetencje organów administracji morskiej określają przepisy art. 42 ust. 1. Do organów tej administracji należą m.in. sprawy budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym,

W latach 2004 – 2008 ministrami właściwymi do spraw gospodarki morskiej byli:

- Minister Infrastruktury do 31.10.2005 r.
- Minister Transportu i Budownictwa od 31.10.2005 r. do 5.05.2006 r.
- Minister Gospodarki Morskiej od 5.05.2006 r. do 16.11.2007 r.
- Minister Infrastruktury od 16.11.2007 r. – nadal.

Dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje przy pomocy urzędu morskiego, który jest państwową jednostką budżetową.

Organizację urzędu morskiego oraz szczegółowy zakres działania dyrektora urzędu morskiego określa statut nadany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r., określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez urzędy morskie. W art. 4 określone zostały przypadki zamówień, do których nie stosuje się ustawy.

Zasady udzielania zamówień określone są w rozdziale 2 ustawy, w tym: zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców i zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie

⁷ Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej utworzył – na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy – urzędy morskie w: Gdyni, Słupsku i Szczecinie.

wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1). Stosownie do art. 31 ust. 1 – zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ust. 1). Art. 36 ust. 1 określa jakie informacje powinna zawierać specyfikacja istotnych warunków zamówienia.

Na podstawie art. 31 ust. 4 ustawy pzp wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego⁸. Stosownie do § 12 ust. 1 – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. W § 14 ust. 1 wyszczególniono jakie informacje powinny zawierać specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych; należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych, wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych określa m.in. formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych, zasady planowania i dysponowania środkami publicznymi, zasady i tryb gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 1). Stosownie do art. 5 środkami publicznymi są m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹ określa zasady i zakres odpowiedzialności za naruszenie

⁸ Dz.U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

dyscypliny finansów publicznych, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

Na dużej części polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego występuje zagrożenie erozji brzegu morskiego i zaniku plaż. Nie pozostaje ono bez wpływu na: bezpieczeństwo powodziowe terenów nadmorskich, byt ekonomiczny gmin nadmorskich oparty na turystyce, a także trwałość cennego przyrodniczo środowiska strefy brzegowej. Zjawisko postępującej erozji jest głównie wynikiem wzrastającego poziomu morza, spowodowanego efektem cieplarnianym i zwiększa realne prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi sztormowych.

Instytut Morski w Gdańsku w oparciu o wyniki długoletnich badań przewidywał, że bez podjęcia radykalnych działań, wzrost poziomu morza będzie przyczyną cofnięcia się - w tym stuleciu - linii brzegowej o 150 - 400 m, a wielkość nieodwracalnych strat łądu może wynieść około 120 km². W wyniku powodzi sztormowych zalaniem będzie zagrożone około 2.200 km² terenów nadmorskich, w związku z czym zostanie zagrożony fizyczny byt społeczności zamieszkujących w szczególności: mierzeje (Półwysep Helski, Mierzeja Dziwnowska, mierzeje jezior Jamno, Bukowo i Kopań), nisko położone oraz depresyjne obszary przymorskie (dolny taras Trójmiasta, Łeba, Ustka, Kołobrzeg, Żuławy), a także wysokie brzegi klifowe (Jastrzębia Góra, Ustronie Morskie, Rewal).

W opracowanym przez Instytut Morski w Gdańsku „Programie ochrony brzegów morskich”, stanowiącym podstawę uzasadnienia dla uchwalenia ustawy o ochronie brzegów morskich, ukazane zostały najbardziej zagrożone odcinki brzegu, wskazane rodzaje i zakresy prac chroniących brzeg przed niszczącym działaniem żywiołu morskiego oraz określone roczne koszty prac zabezpieczających. Założeniem merytorycznym „Programu ochrony brzegów morskich” było zabezpieczenie linii brzegowej według stanu z 2000 r., przez przyjęcie selektywnie aktywnej ochrony – jako metody ochrony polskich brzegów najbardziej ekonomicznie i technicznie uzasadnionej. Przyjęta metoda zakładała utworzenie wzdłuż brzegu szczególnie intensywnie chronionych rejonów, które zostały ujęte w załączniku do ustawy. Doprowadzenie do stabilizacji linii brzegowej w rejonach chronionych ma spowodować sukcesywne ograniczanie wielkości erozji na odcinkach niechronionych.

Roczny koszt przedsięwzięć ochronnych przewidzianych w „Programie ochrony brzegów morskich” w cenach z 2001 r. wyniósł 45.550.000 zł, na co składały się:

- 1) koszt ochrony brzegów Zalewu Wiślanego - 1.750.000 zł,
- 2) koszt ochrony brzegów Zatoki Gdańskiej - 6.300.000 zł,
- 3) koszt ochrony brzegów Półwyspu Helskiego - 12.100.000 zł,
- 4) koszt ochrony brzegów otwartego morza - 24.100.000 zł,
- 5) koszt ochrony brzegów Zalewu Szczecińskiego - 1.000.000 zł,
- 6) koszt materiałów do biologicznego umocnienia zbudowanych wałów przeciwpowodziowych i wydm - 300.000 zł.

Łączny koszt realizacji Programu, zaplanowanego na lata 2004-2023, w cenach z 2001 r. wynosi 911.000.000 zł, w tym wydatki związane z prowadzeniem niezbędnego monitoringu, związanego z zamierzonymi przedsięwzięciami.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie i finansowanie zadań ochrony brzegów morskich

W badanym okresie minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie podjął należytych starań o umieszczenie w budżecie państwa środków na realizację Programu w wymaganej wysokości. W ustawach budżetowych na Program przeznaczono łącznie 130 mln zł (po 26 mln zł w każdym roku) – w sumie o 11.531,3 tys. zł mniej, niż wynikało to z art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie brzegów morskich. Stosownie do postanowień tych przepisów planowane nakłady z budżetu państwa na realizację zadań przewidzianych Programem nie mogą być w poszczególnych latach mniejsze niż 25.550 tys. zł, z tym, że kwota ta powinna być przeliczana według wskaźnika inflacji z cen 2001 r. na ceny z roku realizacji zadań. W latach 2004 – 2008 kwoty ujęte w budżecie państwa nie zostały ustalone z zastosowaniem wskaźników inflacji na poziomie cen z poszczególnych lat realizacji Programu i były zaniżone o kwotę: 1.162,3 tys. zł w 2004 r., 1.732,7 tys. zł w 2005 r., 2.010 tys. zł w 2006 r., 2.710,2 tys. zł w 2007 r. i 3.916,1 tys. w 2008 r.

Do zaniżenia nakładów z budżetu państwa doszło w wyniku niepodejmowania żadnych działań przez ministra do spraw gospodarki morskiej w celu ustalenia tych wydatków zgodnie z cytowaną ustawą. Na etapie planowania budżetu na każdy rok z okresu 2004 – 2008 Minister Finansów ustalał limit wydatków na realizację Programu

na kwotę 26 mln zł, tj. niezgodnie z ustawą o ochronie brzegów morskich, a minister do spraw gospodarki morskiej corocznie go akceptował. Takie działania kolejnych ministrów do spraw gospodarki morskiej, do których obowiązków należał nadzór nad realizacją Programu (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie brzegów morskich), były działaniami nierzetelnymi. Do 2007 r. włącznie, urzędy morskie otrzymywały od ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej polecenie zgłaszania potrzeb tylko do łącznej wysokości 26 mln zł. Dopiero w 2008 r., w ramach planowania budżetu na 2009 r., urzędy morskie zostały powiadomione – przez Ministra Infrastruktury – o możliwości zgłaszania realnych potrzeb na realizację Programu.

Z kwoty 130 mln zł ujętej w ustawach budżetowych na lata 2004 – 2008 na realizację Programu, urzędy morskie wydatkowały 119,2 mln zł, tj. 91,5 %. Do niewykorzystania przyznanych środków doszło głównie w wyniku:

- braku wpływu do urzędów morskich w 2008 r. środków budżetu państwa w kwotach zaplanowanych, tj. 1.424,8 tys. zł do Urzędu Morskiego w Szczecinie i 2.862,4 tys. zł do Urzędu Morskiego w Słupsku. Obie wymienione kwoty, w sumie 4.287,2 tys. zł na koniec 2008 r. nie zostały wypłacone wykonawcom i stanowiły zobowiązania tych urzędów,
- nieprawidłowości w działaniu Urzędów Morskich w Gdyni i Słupsku. Urząd Morski w Słupsku nie wykorzystał 4.767,4 tys. zł ze środków budżetowych przyznanych na 2007 r. Było to wynikiem niewydolności w 2007 r. zespołu ds. zamówień publicznych oraz przyjęcia przez Urząd – z pominięciem konsultacji z mieszkańcami – nieracjonalnego rozwiązania konstrukcji opaski brzegowej w Jarosławcu. Konstrukcja ta, w wyniku protestów mieszkańców i rybaków, została wprawdzie zmieniona, ale wprowadzenie tej zmiany spowodowało półroczne przesunięcie w czasie realizacji zadania i upływ terminu na wykorzystanie przyznanych środków budżetowych. Urząd Morski w Gdyni nie wykorzystał 1.138,8 tys. zł ze środków budżetowych przyznanych na 2008 r. W wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w 2008 r. na budowę wałów przeciwpowodziowych nad Zalewem Wiślanym, Urząd zawarł umowę z wybranym wykonawcą, mimo że nie poinformował wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty oraz o odrzuceniu oferty jednego z wykonawców, co było sprzeczne z art. 92 ustawy pzp. Po zauważeniu błędu Dyrektor Urzędu powołując się na art. 146 ust. 1 pkt 5 i 6 ustawy pzp unieważnił postępowanie i zawarł umowę. W konsekwencji powtórzenia

postępowania o zamówienie publiczne, termin rozpoczęcia robót przesunął się z sierpnia na listopad, a to spowodowało ograniczenie zakresu robót wykonanych w 2008 r. i nakładów na jego realizację.

Średni roczny koszt przedsięwzięć ochronnych przewidzianych Programem w cenach z 2001 r. wynosił 45.550 tys. zł. Na koniec 2008 r. po upływie 25 % czasu przeznaczonego na Program jego zaawansowanie, liczone udziałem kwoty wykorzystanej w nakładach przewidzianych ustawą o ochronie brzegów, wyniosło zaledwie 12,5 %. Zgodnie z postanowieniami ustawy o ochronie brzegów morskich, do końca 2023 r. nakłady na realizację Programu w cenach z 2008 r. powinny jeszcze wynieść 940,3 mln zł.

3.2.2. Realizacja zadań ochrony brzegów morskich

W okresie objętym kontrolą urzędy morskie w ramach Programu zrealizowały 31 zadań inwestycyjnych polegających na budowie, rozbudowie lub modernizacji urządzeń brzegowych oraz 46 zadań bieżących dotyczących sztucznego zasilania brzegu morskiego (40) i monitoringu brzegu (6).

Szczegółową kontrolą w zakresie udzielania zamówień publicznych, zawierania umów o realizację, przebiegu procesu inwestycyjnego oraz prawidłowości rozliczeń z wykonawcą objęto 16 zadań, w tym 9 zadań inwestycyjnych i 7 zadań bieżących (roboty czerpalne i refulacyjne¹⁰).

We wszystkich 16 przypadkach urzędy morskie zawierały umowy z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach prowadzonych w trybie i na zasadach określonych w ustawie pzp. Umowy były zawierane z zachowaniem należytej staranności oraz dbałości o interesy urzędów. Były zgodne ze specyfikacjami istotnych warunków zamówienia, zawierały zapisy o karach umownych, ich wielkościach i okolicznościach naliczania, zarówno dla wykonawcy jak i zamawiającego. Zawierały też zapisy dotyczące okresów gwarancji i rękojmi oraz terminów biegu tych okresów, a także określono w nich wielkość i sposób wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania danej umowy rozciągającego się również na gwarancję jakości, a służby finansowe urzędów egzekwowały składanie tych zabezpieczeń.

¹⁰ Roboty czerpalne i refulacyjne – prace polegające na odtworzeniu plaży poprzez wydobywanie piasku z dna morza i wypompowaniu go na brzeg.

Realizacja 11 spośród 16 skontrolowanych zadań Programu przebiegała zgodnie z postanowieniami umów, w określonych w nich terminach, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Nieprawidłowości wystąpiły przy realizacji przez:

- Urząd Morski w Słupsku 2 zadań, tj. „Modernizacji umocnień brzegowych – opaska z kamienia łamanego na stopie wydmy km 322,0 w Ustroniu Morskim o dł. 300 mb wraz ze zjazdem technologicznym z ul. Nadbrzeżnej” oraz „Budowie opaski brzegowej z kamienia łamanego w Jarosławcu” na km 255,0,
- Urząd Morski w Szczecinie 3 zadań o wartości 1,2, 2,3 i 1,1 mln zł dotyczących budowy w 2008 r. trzech odcinków opaski brzegowej zabezpieczającej klif w Rewalu.

Za wykonanie modernizacji umocnień brzegowych w Ustroniu Morskim zapłacono naruszając postanowienia umowy. W grudniu 2006 r. Urząd Morski w Słupsku opłacił wykonawcy dwie faktury na kwoty: 90 tys. zł i 583.265,66 zł. Przy tym wykonawca wystawił fakturę z 22.12.2006 r. na kwotę 583.265,66 zł, mimo braku protokołu odbioru częściowego, który według umowy miał stanowić podstawę do wystawienia faktury przejściowej. W fakturze tej po raz drugi ujęto kwotę 60 tys. zł za geotkaninę, która została już raz ujęta w pierwszej fakturze – na 90 tys. zł. Poza geotkaniną w fakturze z 22.12.2006 r. uwzględniono cały ujęty w ofertowym zestawieniu materiałowym kamień, jaki potrzebny był do budowy opaski, mimo że kamień ten nie znajdował się nawet na placu budowy. Na 6.165 ton kamienia (bez granitu) planowanego do wbudowania w Ustroniu Morskim (o wartości 476,5 tys. zł) w dniu 28.12.2006 r., tj. w dniu dokonania płatności, przynajmniej 1.350 ton nie było jeszcze na placu budowy, gdyż kamień ten znajdował się na stacji Rogoźnica (województwo Dolnośląskie).

Opłacenie ww. faktury z 22.12.2006 r. było także działaniem niegospodarnym, ponieważ Urząd Morski w Słupsku zapłacił w sumie 673.265,66 zł z 818.323,65 zł wynagrodzenia umownego w sytuacji, gdy wykonawca przekroczył określony na 12.12.2006 r. termin wykonania przedmiotu umowy. Termin ten upłynął 16 dni przed dniem dokonania płatności, a zwłoka w oddaniu przedmiotu umowy wyniosła ponad 3 i pół miesiąca. Urząd naliczył wykonawcy kary w łącznej kwocie 482.810,95 zł. Zgodnie z umową Urząd miał prawo pomniejszyć wynagrodzenie wykonawcy o kary umowne – za zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy. Ponieważ do zapłaty pozostała tylko kwota 145.057,99 zł, Urząd nie mógł zmniejszyć wynagrodzenia wykonawcy o całą naliczoną kwotę kar umownych i zmniejszył je tylko o kwotę pozostającą w jego

dyspozycji. W związku z odmową zapłaty przez wykonawcę pozostałej części kary, Urząd może dochodzić jej tylko na drodze sądowej. Z pozwem o jej zapłatę Urząd Morski w Słupsku w kwietniu 2009 r. wystąpił do Sądu Okręgowego w Słupsku.

Zadanie „Budowa opaski brzegowej z kamienia łamanego w Jarosławcu” na km 255,0 Urząd Morski w Słupsku realizował w 2008 r. z naruszeniem zasad określonych w ustawie pzp oraz w sposób niegospodarny. Po podpisaniu w dniu 4.03.2008 r. umowy na wykonanie tego zadania za kwotę 3.361,6 tys. zł brutto (w tym VAT – 0 zł) z prawidłowo wyłonionym wykonawcą, Urząd zmienił przedmiot zamówienia (zmieniono konstrukcję opaski brzegowej – opracowano nowy projekt techniczny) i bez nowego przetargu, po rokowaniach, aneksem do dotychczasowej umowy zlecił jego wykonanie temu samemu wykonawcy, czym naruszył przepis art. 7 ust. 3 ustawy pzp. Urząd podpisał kolejno 4 aneksy zmieniające warunki umowy z 4.03.2008 r. W podpisanych aneksach zawarto postanowienia zmieniające termin realizacji zadania, jego zakres oraz cenę za jaką wykonawca prace te zrealizuje. Urząd nie sporządził przy tym nawet kosztorysu inwestorskiego dla zmienionej konstrukcji opaski brzegowej, wymaganego przepisem art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy pzp. Działanie to wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹, zwanej dalej ustawą dfp.

Do zmiany przedmiotu zamówienia doszło w wyniku protestu rybaków i mieszkańców Jarosławca, którzy nie dopuścili do rozpoczęcia robót w dniu 5.03.2008 r. w obawie, że w wyniku wykonania konstrukcji opaski brzegowej będącej przedmiotem umowy z 4.03.2008 r. przestanie istnieć dotychczasowa plaża wraz z przystanią morską. Pod wpływem protestu Urząd Morski w Słupsku w dniu 18.03.2008 r. zdecydował realizować zadanie wg zmienionego zakresu wynikającego z nowego projektu budowlanego.

Przedmiot zamówienia uległ zmianie, lecz nie odstąpiono od dotychczasowej umowy. Istniała przy tym duża szansa, by Urząd nie zapłacił kary za odstąpienie od umowy, gdyż art. 145 ustawy pzp stanowił, że w razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, zamawiający może odstąpić od umowy w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku aneksami do umowy z dnia 4.03.2008 r. zaakceptował nową wartość zadania na kwotę 3.217,9 tys. zł, na którą składały się m.in. kwoty – łącznie 775,7 tys. zł – nie stanowiące kosztów budowy opaski brzegowej, co było działaniem niegospodarnym. Do kosztów zbędnych dla realizacji zadania według nowego projektu budowlanego należały:

- koszt 162 sztuk gwiazdobloków 5T – 455,7 tys. zł brutto (VAT – 82,2 tys. zł). Gwiazdobloki zostały złożone w magazynie Urzędu Morskiego w Słupsku. Ponadto ich zakup, jako zakup materiału obciążony był VAT-em i o kwotę tego podatku były one droższe od gwiazdobloków wbudowanych w opaskę brzegową,
- opłata za przestój wykonawcy w okresie od 5.03.2008 r. do czasu przekazania wykonawcy kompletu dokumentacji niezbędnej do realizacji nowego zakresu robót – 320,0 tys. zł.

Urząd Morski w Szczecinie odebrał 3 odcinki opaski brzegowej zabezpieczającej klif w Rewalu i zapłacił za ich realizację, mimo że zostały wykonane niezgodnie z dokumentacją techniczną i specyfikacją istotnych warunków zamówienia

W projektach budowlano-wykonawczych tych zadań naturalne kamienie łamane o określonej wadze (powyżej 300 kg) i wymiarach (długość boku sześciangu minimum 48 cm) miały być ułożone na wyprofilowanej skarpie stopy klifu w dwóch warstwach (z tolerancją ułożenia do 10 cm). Wykonawca nie ułożył kamienia warstwami lecz wykonał luźny narzut kamienny i to z materiału odbiegającego od założeń projektowych np. o grubości ok. 20 cm. Nie osiągnięto projektowanego wypełnienia kamieniem objętości opasek, tym samym konstrukcja ich jest słabsza i mniej trwała. Wykonane zostały z drobniejszego, tj. tańszego, materiału i w innej, tańszej technologii. Przy tym na jednym z ww. 3 zadań (na odcinku km 369.75-371.65) na 4 z 24 profili poprzecznych nie uzyskano wymaganej (4,20 m) rzędnej korony opaski brzegowej¹².

Urząd Morski w Szczecinie za wykonanie opasek brzegowych w Rewalu zapłacił wykonawcy prac za roboty jeszcze niewykonane, co naruszało postanowienia zawartych umów. Dotyczyło to:

- opaski na odcinku km 370.85-371.25, na której nie wykonano zabudowy biologicznej skarpy powyżej narzutu kamiennego, tj. brakowało „Ułożenia mat kokosowych na wyprofilowanych skarpach, przymocowania ich szpilkami,

¹² Rzędna korony opaski brzegowej – wysokość górnej warstwy opaski brzegowej.

zroszenia skarp wodą, obsiania mieszką traw”. Wykonanie zabudowy biologicznej skarpy wycenione było w umowie na 43,8 tys. zł,

- opaski na odcinku km 369.912-370.028, na której zabudowa biologiczna skarpy była zaawansowana w 90 %, przy wartości tych prac ogółem 11,6 tys. zł.

Ponadto do wykonania opaski brzegowej na odcinku km 369.912-370.028 przystąpiono bez wcześniejszego zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru rozpoczęcia budowy, co stanowiło naruszenie przepisów art. 30 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³.

W latach 2004-2008 ze środków przeznaczonych na realizację Programu urzędy morskie wydatkowały 3.456,6 tys. zł niezgodnie z przeznaczeniem, naruszając tym samym przepisy art. 2 pkt. 2 i 3 w zw. z art. 5 ustawy o ochronie brzegów. Dotyczyło to:

- kwoty 2.959,6 tys. zł wydatkowanej przez urzędy morskie na monitoring odcinków brzegu morskiego nieobjętych Programem. Ze środków otrzymanych na realizację Programu urzędy morskie w latach 2004-2008 poniosły wydatki w łącznej kwocie 4.697,1 tys. zł na monitoring brzegu morskiego prowadzony na długości 428 km, z tego 2.959,6 tys. zł na odcinki o długości 289 km nieobjęte programem,
- kwoty 38 tys. zł wydatkowanej w 2007 r. przez Urząd Morski w Szczecinie na pokrycie kosztów dokumentacji sztucznego zasilania plaży w Niechorzu na odcinku 800 m, tj. km 365.20-367.20, nie objętym Programem,
- kwoty 459 tys. zł wydatkowanej w 2008 r. na pokrycie kosztów wykonania sztucznego zasilania plaży w Niechorzu na ww. 800 m odcinku.

Spośród 6 zamówień na wykonanie monitoringu strefy brzegowej, które urzędy morskie udzieliły w latach 2004-2008, 4 zamówień dokonano z naruszeniem przepisów ustawy pzp:

- art. 24 ust. 2 pkt 3 przez Urząd Morski w Szczecinie, który w 2008 r. zlecił wykonanie „Skanowania laserowego morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie i Gdyni dla potrzeb monitoringu” za kwotę 449.500,00 zł netto. W przeprowadzonym postępowaniu dokonano wyboru oferty nie spełniającej warunków określonych SIWZ. Od oferentów wymagano by wcześniej wykonali podobne usługi, tj. m.in. fotografowania lotniczego z dokładnością

¹³ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

(wielkością piksela) do 10 cm, na obszarze nie mniejszym niż 100 km² i za kwotę nie niższą niż 100 tys. zł. Oferent w złożonej ofercie wskazał, że wykonał zdjęcia lotnicze z wielkością piksela 9 cm na powierzchni 105 km² o wartości 62.596,20 zł. Wartość robót wykazanych przez oferenta była niższa od wymaganej, jednak oferenta nie wykluczono, jak nakazywał ww. przepis, lecz zawarto z nim umowę na wykonanie przedmiotu zamówienia. Działanie to wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy dfp,

- art. 67 ust. 1 pkt 6 przez Urząd Morski w Słupsku, który w trybie z wolnej ręki jako zamówienie uzupełniające do umowy Nr 4/OW/04 z 25.10.2004 r. zawarł umowę Nr 03/OW/07 z 29.06.2007 r., mimo że nie powtórzono tego samego rodzaju zamówienia. Przedmiotem umowy podstawowej z 25.10.2004 r. było wykonanie w granicach administracyjnych Urzędu Morskiego w Słupsku (km 175,4 – 345,4) pomiarów batymetrycznych i geodezyjnych¹⁴ przybrzeża oraz pobór prób osadów powierzchniowych i prób rdzeniowych w przybrzeżu i na lądzie, a przedmiotem umowy z 29.06.2007 r. o wartości 158 tys. zł brutto było rozszerzenie zakresu prac wykonanych w ramach umowy podstawowej o: określenie miąższości warstwy dynamicznej osadów strefy brzegowej (km 175,4 – 345,4) jako wskaźnika aktualnych procesów erozyjno-akumulacyjnych, organizacja i wyposażenie stałego stanowiska do przetwarzania informacji uzyskanych z bazy danych „Brzeg” oraz przeprowadzenie szkolenia podstawowego pracowników Urzędu w zakresie obsługi ww. bazy danych, a także organizacja i wyposażenie miejsc obserwacji i dokumentowania zjawiska abrazji¹⁵ zachodzącego na brzegu morskim. Działanie to wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 2 ppkt a ustawy dfp,
- art. 7 ust. 3 przez Urząd Morski w Słupsku, który w 2008 r. zlecił wykonanie za kwotę 850 tys. zł w granicach administracyjnych Urzędu Morskiego w Słupsku (km 175,4 – 215,0) pomiarów batymetrycznych za pomocą echosondy wielowiązkowej i echosondy jednowiązkowej, opracowanie ich wyników w formie pliku cyfrowego, raportu powykonawczego i mapy. W umowie wskazano, że zawarto ją na podstawie

¹⁴ Pomiary batymetryczne i geodezyjne – pomiary głębokości wody i wysokości gruntu w strefie przybrzeżnej wykonywane wzdłuż profili prostopadłych do linii brzegu.

¹⁵ Niszczące działanie fal.

art. 4 pkt 3 lit. e ustawy prawo zamówień publicznych, mimo że zakres zadania nie dotyczył usług w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, do których nie stosuje się ustawy. Działanie to wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy dfp,

- art. 7 ust. 3 przez Urząd Morski w Słupsku, który w 2008 r. zlecił za kwotę 3.143,3 tys. zł brutto wykonanie w granicach administracyjnych Urzędu Morskiego w Słupsku w dwóch etapach (I w 2008 r. za 1.759.665 zł brutto na odcinku km 215,0 – 288,0 i II w 2009 r. za 1.383.600 zł brutto na odcinku km 288,0 – 345,4) pomiarów batymetrycznych za pomocą echosondy wielowiązkowej i echosondy jednowiązkowej, opracowanie ich wyników w formie pliku cyfrowego, raportu powykonawczego i mapy oraz uruchomienie mobilnych stanowisk monitorująco-badawczych. W umowie wskazano, że zawarto ją na podstawie art. 4 pkt 3 lit. e ustawy prawo zamówień publicznych, mimo że zadanie nie dotyczyło usług w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz świadczenia usług badawczych, do których nie stosuje się ustawy. Działanie to wyczerpało znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy dfp.

Urząd Morski w Słupsku udzielając zamówień na monitoring brzegu morskiego wykonawcy nie wybranemu zgodnie z przepisami ustawy pzp naruszał również wymóg art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych o dokonywaniu wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ponadto Urząd Morski w Słupsku w 2 przypadkach nie naliczył kar umownych wykonawcom zadań ujętych w Programie, którzy nieterminowo wykonali przedmiot umowy, co wyczerpuje znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy dfp. Dotyczyło to m.in. kary umownej w kwocie 13,4 tys. zł za 6 dni opóźnienia w przekazaniu I etapu prac w ramach umowy Nr 02/OW/07 z 29.06.2007 r. zawartej z Instytutem Morskim w Gdańsku. Zaniechanie naliczania kar wykonawcom było nielegalne i niegospodarne, tym bardziej, że w zawieranych umowach zapisywano prawo Urzędu do pomniejszenia wynagrodzenia wykonawcy o należne mu kary umowne, a tym samym wyegzekwowanie ich było pewne i nie pociągało za sobą żadnych kosztów.

Nieprawidłowości stwierdzone w działaniach Urzędów Morskich w Słupsku i Szczecinie, świadczą o niedostatecznie sprawnym systemie kontroli wewnętrznej w tych urzędach.

3.2.3. Nadzór i sprawozdawczość

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą nadzór ministra do spraw gospodarki morskiej nad Programem był nierzetelny. Departament, który w kolejnych ministerstwach odpowiedzialny był za nadzór nad realizacją Programu nie prowadził kontroli realizacji zadań nim objętych. W 2006 r. i 2007 r. nie weryfikowano także danych i sprawozdań przesyłanych do Ministerstwa przez urzędy morskie. W konsekwencji nie zakwestionowano przedstawionego przez Urząd Morski w Szczecinie harmonogramu na 2007 r., w którym zaplanowano wykonanie zadania dotyczącego sztucznego zasilania brzegu w Niechorzu na odcinku km 365,2-367,2, mimo że w Programie ujęto odcinek km 366,0-368,3, tj. bez 800 m odcinka km 365,2-366,0. Sztuczne zasilanie ww. 800 m zostało wykonane i sfinansowane kwotą 459 tys. zł pochodzącą ze środków przeznaczonych na realizację Programu, co zostało przez Urząd Morski w Szczecinie wykazane w sprawozdaniu z realizacji Programu w 2007 r. Minister do spraw gospodarki morskiej nie zakwestionował wykorzystania środków Programu niezgodnie z przeznaczeniem i w przedłożonym Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdaniu z wykonania Programu w 2007 r. wykazał niezgodnie ze stanem faktycznym, że sztuczne zasilanie ww. 800 m odcinka wykonano w ramach realizacji Programu.

Przedkładane Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej sprawozdania z realizacji Programu w latach 2007 i 2008 nie przedstawiały pełnej informacji o wydatkach poniesionych na Program. Nie ujęto w nich w ogóle informacji o wydatkowaniu środków niewygasających. Środki niewygasające z upływem 2006 r. wynosiły 660 tys. zł, z czego w 2007 r. wydatkowano 658,7 tys. zł. Środki niewygasające z upływem 2007 r. wynosiły 7.277,2 tys. zł, z czego wydatkowano kwotę 4.882,6 tys. zł – kwoty 2.394,6 tys. zł niewykorzystano.

Podstawowym celem Programu było zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. Organy administracji morskiej znały przebieg linii brzegowej w 2000 r. tylko na części jego długości. Tym samym nie były w stanie stwierdzić, czy cel ten jest osiąganym.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie znał przebiegu brzegu morskiego w 2000 r. na całej jego długości, lecz mimo iż brak tej wiedzy uniemożliwił ocenę czy zapewniona jest stabilizacja linii brzegowej według stanu z 2000 r., to nie wystąpił o zmianę ustawy o ochronie brzegów morskich w zakresie określenia linii brzegowej, którą należy utrzymać – np. według stanu z 2004 r.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, pomimo że podzielał pogląd dyrektorów urzędów morskich o konieczności:

- monitorowania całego brzegu morskiego,
- wykonania zabezpieczeń linii brzegowej na niektórych odcinkach nie objętych Programem,

nie wystąpił o stosowne zmiany obowiązującej ustawy o ochronie brzegów morskich i mimo braku takich zmian ustawy, akceptował finansowanie tych działań ze środków przeznaczonych na realizację Programu.

Dyrektorzy urzędów morskich terminowo przekazywali ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej roczne sprawozdania z prac wykonanych w zakresie ochrony brzegów morskich w ramach realizacji Programu. Kwoty wydatków poniesionych w danym roku, wykazane w sprawozdaniach, były zgodne z ewidencją księgową.

W 2008 r. w Urzędzie Morskim w Szczecinie nieprawidłowo, z naruszeniem art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ujęto w ewidencji księgowej przychód w kwocie 145,7 tys. zł, otrzymany z Urzędu Morskiego w Gdyni na pokrycie kosztów przypadających na Urząd Morski w Gdyni w ramach wspólnego zlecenia dotyczącego skanowania laserowego wybrzeży administrowanych przez oba te urzędy. Przychód ten zaewidencjonowano jako zmniejszenie wydatków, mimo że Urząd nie poniósł jeszcze wydatków z tego tytułu – nie zapłacił faktury wykonawcy skanowania wybrzeży. W ten sposób koszty rzeczywiście poniesione w 2008 r. w kwocie 232,7 tys. zł zostały w ewidencji zaniżone o 145.655,80 zł. W konsekwencji Urząd w sprawozdaniu RB-28 za 2008 r. w rozdziale 90018 paragrafie 4300 wykazał poniesione koszty w kwocie 87.232,20 zł, które były zaniżone o ww. kwotę 145.655,80 zł.

3.2.4. Pozyskiwanie środków pozabudżetowych

Z ustawy o ochronie brzegów morskich wynika, że Program jest finansowany z budżetu państwa w kwocie minimum 511 mln zł i ze środków pozabudżetowych do 400 mln zł – obie kwoty w cenach zadań z 2001 r.

Do czasu kontroli NIK minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie podjął żadnych działań w celu pozyskania środków pozabudżetowych na finansowanie Programu. Dyrektorzy urzędów morskich, mimo podejmowanych działań, w okresie objętym kontrolą również nie pozyskali środków pochodzących spoza budżetu na realizację Programu. W jednym przypadku osoba prywatna wykonała 55 m odcinek opaski brzegowej w Rewalu w celu zabezpieczenia klifu przyległego do nieruchomości tej osoby.

Złożony we wrześniu 2008 r. przez Urząd Morski w Gdyni do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska wniosek o dofinansowanie projektu „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni” przeszedł pozytywnie ocenę wstępną i Urząd oczekiwał na podpisanie stosownej umowy. Projekt obejmuje 4 odcinki wybrzeża Bałtyku, w tym 2 odcinki objęte Programem: w rejonie Karwi (Ostrowo) oraz Władysławowa i Jastrzębiej Góry (Rozewie). Do czasu zakończenia kontroli NIK umowa nie została podpisana.

3.2.5. Rezultaty finansowe kontroli

Nieprawidłowości opisywane w niniejszej informacji NIK oszacowała na kwotę 9.542,8 tys. zł, a ich wyszczególnienie zamieszczono w poniższym zestawieniu:

<u>kwota w tys. zł</u>	<u>rodzaj nieprawidłowości</u>	<u>str.</u>
13,4	uszczerplenia środków publicznych	(str. 21)
9.338,7	kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa	(str. 17, 19 i 19)
45,0	kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami	(str. 18)
145,7	kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w sprawozdawczości	(str. 23)

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Programu realizowany jest przez dyrektorów urzędów morskich i nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, dlatego przyjęto, że kontrola przeprowadzona zostanie we wszystkich trzech urzędach morskich i w Ministerstwie Infrastruktury, które od listopada 2007 obsługuje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej. Założono, że w Ministerstwie Infrastruktury kontrola obejmie dokumentację dotyczącą pozyskiwania i rozdziału środków na finansowanie Programu oraz nadzoru nad jego realizacją, natomiast efekty realizacji Programu ocenione zostaną przez kontrole przeprowadzone w urzędach morskich. Spośród 71 zrealizowanych przez urzędy morskie zadań inwestycyjnych dotyczących budowy umocnień brzegowych i sztucznego zasilania, kontrolerzy do badań wybrali arbitralnie 16 zadań. Spośród 6 zrealizowanych zadań w zakresie monitoringu brzegu morskiego kontrolą objęto wszystkie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ zasięgnięto informacji od Ministra Finansów w sprawie corocznego planowania w budżecie państwa kwot niższych niż przewidywała to ustawa o ochronie brzegów morskich.

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Negatywnie oceniona została działalność ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz dyrektorów urzędów morskich w Słupsku i Szczecinie. Wobec dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni sformułowano ocenę pozytywną z nieprawidłowościami.

¹⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

Wnioski skierowane do Ministra Infrastruktury dotyczyły podjęcia działań zmierzających do pozyskania środków pozabudżetowych na realizację Programu, przeprowadzania kontroli realizacji zadań wykonywanych w ramach Programu i podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany ustawy o ustanowieniu Programu w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej oraz aktualizacji obszarów objętych Programem.

Wnioski skierowane do dyrektorów urzędów morskich dotyczyły:

- udzielania zamówień publicznych z zachowaniem zasad i trybów postępowania określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych,
- wydatkowania środków finansowych uzyskanych na realizację Programu wyłącznie na finansowanie zadań ujętych w Programie,
- egzekwowania od wykonawców robót ich realizacji zgodnej z dokumentacją techniczną,
- dokonywania w księgach rachunkowych zapisów odzwierciedlających stan rzeczywisty,
- opłacania faktur tylko po spełnieniu wszystkich warunków określonych w umowach,
- zgłaszania właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych przed przystąpieniem do wykonywania opasek brzegowych,
- podjęcia działań zapewniających pełne wykorzystywanie środków otrzymywanych na realizację Programu,
- rozważenia konsultowania z władzami lokalnymi i mieszkańcami zakresu i sposobu wykonania zabezpieczenia brzegu,
- naliczania i egzekwowania od wykonawców kar umownych za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy,
- wzmocnienia mechanizmów kontroli wewnętrznej w zakresie nadzoru nad wykonywaniem czynności w prowadzonych postępowaniach o zamówienia publiczne.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku zgłosił zastrzeżenia do negatywnej oceny Urzędu w kontrolowanym zakresie oraz do oceny realizacji opaski brzegowej w Jarosławcu, do zarzutu udzielenia trzech zamówień na wykonanie monitoringu strefy brzegowej z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i do wniosku nr 4 dotyczącego konsultowania z władzami lokalnymi i mieszkańcami zakresu i sposobu wykonania zabezpieczenia brzegu. Zastrzeżenia zostały częściowo

uwzględnione. Zmieniono treść wniosku nr 4 dopisując na jego początku wyraz: „rozważenie”. W pozostałej części zastrzeżenia oddalono.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie zgłosił zastrzeżenia do negatywnej oceny Urzędu w kontrolowanym zakresie oraz do zarzutu zawarcia umowy na skanowanie brzegu z naruszeniem przepisów ustawy pzp, do wniosku o ustalenie procedur zapewniających stosowanie przy udzielaniu zamówień publicznych zasad postępowania określonych w ustawie pzp, do zarzutu wydatkowania środków pochodzących z Programu na zadania nim nie objęte, do zarzutu odbioru i zapłaty za realizację opasek brzegowych, które wykonane zostały niezgodnie z dokumentacją techniczną, do wniosku by egzekwować od wykonawców robót ich realizację zgodną z dokumentacją techniczną, do wniosku o dokonywanie w księgach rachunkowych zapisów odzwierciedlających stan rzeczywisty, do zarzutu zapłaty wykonawcy za roboty jeszcze niewykonane. Zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione. Zmieniono jeden wniosek, któremu nadano treść: Udzielanie zamówień publicznych z zachowaniem zasad postępowania określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W pozostałej części zastrzeżenia oddalono.

Pozostali kierownicy jednostek kontrolowanych nie skorzystali z prawa zgłoszenia zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

Z analizy nadesłanych dotychczas odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że wszystkie 16 wnioski pokontrolne były w trakcie realizacji. W tym m.in. Minister Infrastruktury poinformował, że Ministerstwo do końca października 2009 r. opracuje i wprowadzi w życie formularz ewidencji postępu prac ochronnych brzegu morskiego prowadzonych w ramach Programu, który zostanie wykorzystany przy realizacji kontroli terenowych dotyczących tych prac oraz, że Ministerstwo podjęło działania zmierzające do nowelizacji ustawy o ochronie brzegów, w wyniku których urzędy morskie zgłosiły propozycje aktualizacji odcinków brzegu do priorytetowej ochrony i trwają prace nad redakcją noweli ustawy. Przewidywany termin ich zakończenia z uzgodnieniami wewnątrzresortowymi – 15 grudnia 2009 r., skierowania do uzgodnień międzyresortowych i społecznych w styczniu 2010 r. i przesłania do Rady Ministrów w II kwartale.

W związku z ujawnieniem czynów wyczerpujących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, wobec osób za nie odpowiedzialnych, NIK przygotowuje cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Ministerstwo Infrastruktury w Warszawie.
2. Urząd Morski w Szczecinie.
3. Urząd Morski w Słupsku.
4. Urząd Morski w Gdyni.

Kontrole wymienione w poz. 1-3 przeprowadziła Delegatura NIK w Szczecinie, a kontrolę Urzędu Morskiego w Gdyni przeprowadziła Delegatura NIK w Gdańsku.

2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

a). Ministra Infrastruktury:

- Marek Pol (od 19.10.2001 r. do 02.05.2004 r.);
- Krzysztof Opawski (od 2.05.2004 r. do 31.10.2005 r.);
- Jerzy Polaczek¹⁷ (od 31.10.2005 r. do 5.05.2006 r.);
- Rafał Wiechecki¹⁸ (od 5.05.2006 r. do 13.08.2007 r.);
- Marek Gróbarczyk¹⁹ (od 13.08.2007 r. do 16.11.2007 r.);
- Cezary Grabarczyk (od 16.11.2007 r. – nadal)

b). Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie

- Piotr Nowakowski (od 1.01.2002 r. do 19.04.2006 r.);
- Józef Gawłowicz (od 19.04.2006 r. do 26.01.2007 r.);
- Zbigniew Wysocki (od 27.01.2007 r. do 22.08.2007 r.);
- Tadeusz Wojtasik (od 23.08.2007 r. – do 3.09.2008 r.);
- Andrzej Borowiec (od 3.09.2008 r. – nadal)

c). Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni

- Igor Jagniszczak (od 12.08.2002 r. do 31.08.2005 r.);
- Andrzej Królikowski (od 1.09.2005 r. – nadal)

d). Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku

- Andrzej Szczotkowski (od 12.08.2002 r. do 31.07.2006 r.);
- Bogusław Piechota (od 1.08.2006 r. do 22.08.2007 r.);
- Józef Gawłowicz (od 23.08.2007 r. do 31.03.2008 r.);
- Mariusz Szubert (od 1.04.2008 r. – nadal)

¹⁷ Minister Transportu i Budownictwa właściwy do spraw gospodarki morskiej.

¹⁸ Minister Gospodarki Morskiej właściwy do spraw gospodarki morskiej.

¹⁹ Minister Gospodarki Morskiej właściwy do spraw gospodarki morskiej.

3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” – Dz.U. Nr 67, poz. 621
3. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane – Dz.U. Nr 87, poz. 605 ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – Dz.U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.
10. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Budownictwa, Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Ministerstwa Transportu – Dz.U. Nr 216, poz. 1589
11. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury – Dz.U. Nr 216, poz. 1594
12. rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych – Dz.U. Nr 206, poz. 1516

4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
6. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
7. Komisja do spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Minister Finansów
9. Minister Infrastruktury
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Wojewoda Zachodniopomorski
12. Wojewoda Pomorski