



Nr ewid. 177/2011/P/11/063/KIN

Informacja o wynikach kontroli

WARUNKI ROZWOJU PORTÓW MORSKICH

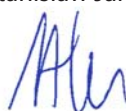
MISJA

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

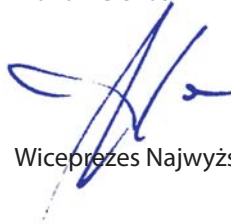
WIZJA

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

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury
Stanisław Jarosz

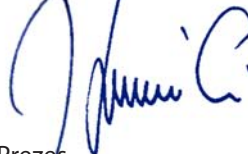


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jeziński



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 10. 01. 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie.....	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	9
3. UWARUNKOWANIA PRAWNE I EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE.....	11
3.1. Stan prawny	11
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	12
4. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
4.1. Finansowanie rozwoju infrastruktury portowej i jej stan techniczny	18
4.2. Infrastruktura dostępu do portów od strony morza	23
4.3. Drogowa infrastruktura dostępu do portów	25
4.4. Kolejowa infrastruktura dostępu do portów	28
4.5. Działalność administracji rządowej na rzecz poprawy warunków funkcjonowania portów morskich	32
4.6. Inne ustalenia kontroli	36
4.6.1. Struktura własnościowa spółek zarządzających portami.....	36
4.6.2. Funkcjonowanie audytu wewnętrznego	38
4.6.3. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli.....	38
4.6.4. Finansowe rezultaty kontroli	39
5. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	40
5.1. Przygotowanie kontroli	40
5.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
6. ZAŁĄCZNIKI.....	42
6.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	42
6.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	44
6.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	45

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Administracja morska – administracja rządowa, do której kompetencji należą sprawy związane z korzystaniem z morza w zakresie unormowanym przepisami ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Organami administracji morskiej są: minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, jako naczelny organ administracji morskiej i dyrektorzy urzędów morskich jako terenowe organy morskiej.

Basen portowy – akwen portowy, otoczony nabrzeżami albo innymi budowlami morskimi, przy których odbywa się postój lub przeładunek towarów.

Beneficjent – zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.) – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, korzystająca z publicznych środków wspólnotowych i publicznych środków krajowych na podstawie umowy o dofinansowanie projektu albo decyzji, o której mowa w art. 11 ust 7 przywołanej ustawy.

CUPT – Centrum Unijnych Projektów Transportowych

Dalba – samodzielna konstrukcja jednopalowa, wielopalowa lub ramowa, zapuszczona w dno akwenu i służąca do przejęcia obciążeń ze statku dobijającego lub przycumowanego do budowli morskiej.

Falochron – budowla morska osłaniająca akwen przybrzeżny, głównie w portach i przystaniach morskich, a także brzeg morski przed działaniem fal morskich.

GDDKiA – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Infrastruktura portowa – akwenu portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje związane z funkcjonowaniem portu.

Infrastruktura zapewniająca dostęp do portów od strony morza – obejmuje prowadzące do portów tory wodne wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem

obiektami, urządzeniami i instalacjami (stałe i pływające znaki nawigacyjne, systemy radiowo-nawigacyjne, radarowe, systemy kierowania ruchem statków, kotwicowiska i falochrony zewnętrzne portów).

Infrastruktura zapewniająca dostęp do portów od strony lądu – obejmuje układ dróg kołowych, kolejowych oraz śródlądowych dróg wodnych.

Nabrzeże – budowla morska, tworząca obudowę brzegu akwenu portu albo przystani morskiej, przeznaczona do postoju i przeładunku jednostek pływających, celów komunikacyjnych, spacerowych, pasażerskich, przemysłu stoczniowego albo do składowania ładunków.

Oplaty portowe – opłaty pobierane przez podmiot zarządzający portem morskim za użytkowanie infrastruktury portowej. Rodzaje opłat portowych określa ustawa o portach i przystaniach morskich.

Pirs – połączony z brzegiem pomost, usytuowany prostopadle lub równolegle do tego brzegu.

PKP PLK SA – PKP Polskie Linie Kolejowe SA

Port morski – tworzą akwenu i obszar lądowy oraz związana z nimi infrastruktura portowa. Jest on podstawowym punktem umożliwiającym żeglugę, transport morski i ruch pasażerski. Ze względu na główną funkcję portu można wydzielić następujące rodzaje portów: **porty handlowe** (porty, których dominującą funkcją jest transport morski, szczególnie ładunków), **porty rybackie** (porty, których użytkownicy trudnią się rybołówstwem), **porty jachtowe** (porty, gdzie dominuje jedynie funkcja mariny jachtowej, tj. małego lub średniego portu przystosowanego do przybijania, cumowania i postoju jachtów i innych niewielkich jednostek pływających, a konstrukcja portu jest dostosowana tylko dla jachtów) oraz **porty wojenne** (bazy okrętów marynarki wojennej).

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Port o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179) – są to porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu.

Projekt (zadanie) – przedsięwzięcie realizowane w ramach działania, będące przedmiotem umowy o dofinansowanie projektu między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją wdrażającą albo działającą w imieniu instytucji zarządzającej instytucją pośredniczącą, albo decyzji podjętej odpowiednio przez właściwego ministra, jeśli pełni funkcję instytucji zarządzającej albo instytucji pośredniczącej lub współfinansowane ze środków pochodzących z Funduszu Spójności. Najmniejsza dająca się wyodrębnić jednostka stanowiąca przedmiot pomocy.

Przystań morska - określone prawnie miejsce nad morzem lub nad morskimi wodami wewnętrznymi, przystosowane dla niewielkich jednostek pływających. Przystań morską określają akweny, grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa.

Rada interesantów – stosownie do art. 12 ust. 1 ww. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, jest to stowarzyszenie przedsiębiorców działających na obszarze portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Roboty budowlane – zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.), należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.

Ro-ro – (*angl. Roll on roll off*) poziomy system przeładunkowy. *Roll on roll off ship* - statek przewożący ładunki na kółkach.

Terminal – specjalistyczny, portowy zespół obiektów budowlanych, przeznaczony do obsługi pasażerskiej albo do przeładunku i składowania odpowiednich towarów (np. kontenerowy, paliwowy).

TEU – (*angl. Twenty feet equivalent unit*) jednostka pojemności odpowiadająca kontenerowi dwudziestostopowemu.

Tor wodny – wydzielona część akwenu, określona w odrębnych przepisach, utrzymywana w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę określonych jednostek pływających.

Transport intermodalny (kombinowany) - przemieszczanie towarów w jednostkach ładunkowych przy wykorzystaniu co najmniej dwóch gałęzi transportu (np. morskiego i kolejowego), bez konieczności przeładunku samych towarów. Jednostkami ładunkowymi mogą być przy tym np. kontenery, nadwozia wymienne, naczepy i całe pojazdy (ciągnik siodłowy wraz z naczepą). Najczęściej jednak są to kontenery.

Wniosek o płatność – wniosek o refundację wydatków/o rozliczenie projektu, składany w celu refundacji/rozliczenia wydatków faktycznie poniesionych, potwierdzonych za pomocą faktur lub dokumentów księgowych o równoważnej wartości dowodowej i poświadczonych przez Instytucję Płatniczą.

Żegluga bliskiego zasięgu - przewóz ładunków i pasażerów drogą morską pomiędzy portami położonymi w geograficznych granicach Europy lub pomiędzy tymi portami oraz portami zlokalizowanymi w krajach poza Europą, które posiadają linię brzegową na morzach zamkniętych, graniczących z Europą.

1 Temat kontroli „Warunki rozwoju portów morskich”.

Nr kontroli: P/11/063

W okresie od 26 kwietnia 2011 r. do 27 września 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę w zakresie warunków rozwoju polskich portów morskich w latach 2009 – 2011 (I półrocze).

Warunki dla rozwoju polskich portów morskich tworzy przede wszystkim polityka transportowa. Potrzeba rozwoju transportu morskiego w Polsce wynika z rosnącej – na skutek wzrostu gospodarczego - wymiany handlowej w basenie Morza Bałtyckiego oraz Regionu Nordyckiego z krajami Europy Środkowej i Południowej. Z wcześniejszych kontroli NIK wynikało jednak, że transport morski nie należał do priorytetów polityki gospodarczej Polski¹⁾. Jego rozwojowi nie sprzyjał - oprócz zmian struktury przedmiotowej i kierunkowej polskiego handlu zagranicznego, co preferowało korzystanie z transportu drogowego – zarówno zły stan techniczny infrastruktury portowej, jak i infrastruktury dostępu do portów od strony lądu (brak dobrych połączeń drogowych i kolejowych z zapleczem gospodarczym) i morza (niezadowalający stan torów wodnych wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami).

Celem niniejszej kontroli było dokonanie ponownej oceny działalności administracji rządowej (drogowej i morskiej), podmiotów zarządzających portami oraz zarządcy infrastruktury kolejowej w zakresie poprawy warunków funkcjonowania portów morskich. Działalność administracji drogowej i morskiej oraz zarządcy infrastruktury kolejowej została oceniona z punktu widzenia poprawy dostępu do portów morskich od strony lądu i morza, natomiast działalność podmiotów zarządzających portami oceniono pod względem poprawy stanu technicznego i wykorzystania infrastruktury portowej.

Mając na uwadze realizację powyższego celu, kontrolą objęto b. Ministerstwo Infrastruktury, GDDKiA, urzędy morskie, zarządy morskich portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, wybrane zarządy portów komunalnych oraz PKP PLK SA²⁾.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury. Uczestnikami kontroli były delegatury NIK w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie.

¹⁾ Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej* (Nr ew. 3/2005/P/04/071/KKT, Warszawa, styczeń 2005 r.) oraz *Informacja o wynikach kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich* (Nr ew. 4/2008/P/07/067/KKT, Warszawa, luty 2008 r.).

²⁾ Wykaz kontrolowanych jednostek zawiera załącznik 2 do niniejszej informacji. Kontrola w Ministerstwie Infrastruktury, GDDKiA, PKP PLK SA i w urzędach morskich została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK - z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrolę w zarządach portów morskich (zarówno o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, jak i pozostałych) przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 3 tej ustawy, z uwzględnieniem kryterium legalności i gospodarności.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie - pomimo stwierdzonych nieprawidłowości - działalność skontrolowanych jednostek w zakresie poprawy warunków funkcjonowania i rozwoju polskich portów morskich.

Podstawę do sformułowania powyższej oceny stanowiły ustalenia wskazujące na prawidłowe wykonywanie - w latach 2009–2011 (I półrocze) - zadań przez skontrolowane jednostki administracji rządowej³⁾ oraz spółki zarządzające portami. Zadania te dotyczyły przede wszystkim poprawy:

1. stanu technicznego drogowej infrastruktury dostępu do portów morskich. Stwierdzono, że GDDKiA wydatkowała w 2010 – w porównaniu z 2009 r. - o prawie 36% więcej środków finansowych na budowę bądź modernizację dróg krajowych prowadzących do portów morskich. W konsekwencji o 11% zwiększył się udział – w łącznej długości tych dróg - nawierzchni dróg w dobrym stanie technicznym⁴⁾ [s. 25 - 26]⁵⁾;
2. konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług transportowych. Ustalono, że w ramach realizacji tego zadania m.in.:

- Rząd RP zawarł w dniu 1 września 2009 r. porozumienie z władzami Federacji Rosyjskiej w sprawie przywrócenia żeglugi po Zalewie Wiślanym (przede wszystkim między Elblągiem i Kaliningradem), a w związku z budową Gazociągu Północnego (Nord Stream) - wynegocjował ze stroną niemiecką sposób zminimalizowania utrudnień żeglugi do portu Świnoujście (gazociąg został zagłębiony, co pozwoliło utrzymać dotychczasowe warunki żeglugi) [s. 32] oraz przywrócił jednolitą, zerową stawkę VAT na usługi przeładunkowe świadczone w polskich portach⁶⁾ [s. 33] i utworzył – na wniosek Ministra Infrastruktury – Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁾. Zespół ten przygotował dokument pn. „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020” oraz opracował raporty z przebiegu realizacji tej polityki za 2008, 2009 i 2010 rok, które są instrumentem monitorowania procesu wdrażania polityki morskiej [s. 32],
- Minister Infrastruktury podjął działania w celu przywrócenia żeglowno-

³⁾ W tym, ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i transportu (Ministra Infrastruktury), dyrektorów urzędów morskich i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁴⁾ W 2010 r. zmniejszył się - w porównaniu z 2009 r. - udział dróg w stanie niezadowolającym i złym (z 42,7% do 36,5%).

⁵⁾ Strony w kwadratowych nawiasach oznaczają miejsca w rozdziale „Ważniejsze wyniki kontroli”, w których szerzej omówiono poszczególne kwestie.

⁶⁾ Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. zmian do art. 83 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054), organy podatkowe uznawały, iż czynności ładunkowe powinny podlegać opodatkowaniu na zasadach ogólnych (22%). Powrót do poprzednich stawek nastąpił na podstawie ustawy z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach (Dz.U. z 2011 r. Nr 64, poz. 332.).

⁷⁾ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów Nr 103 z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej (MP Nr 70, poz. 635, ze zm.).

ści na Odrzańskiej Drodze Wodnej (m.in. wystąpił do Komisji Europejskiej z wnioskiem o rozszerzenie sieci transportowej TEN-T o środkowy odcinek tej drogi, tj. od Brzegu Dolnego do ujścia Nysy Łużyckiej) [s. 33],

- Urząd Morski w Szczecinie rzetelnie realizował wieloletni program pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”. W 2009 r. Rada Ministrów znowelizowała harmonogram programu, a w 2010 r. podpisano umowy m.in. o wykonawstwo robót i pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu [s. 24];
3. stanu technicznego infrastruktury portowej. Wskutek działań, podejmowanych przez zarządy skontrolowanych spółek portowych, mających na celu zwiększenie nakładów inwestycyjnych, nastąpiła nieznacząca poprawa stanu technicznego tej infrastruktury [s. 20].

Prawidłowa realizacja zadań w powyższych obszarach przyczyniła się – zdaniem NIK – m.in. do ogólnej poprawy warunków rozwoju portów morskich, zwłaszcza o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej⁸⁾. Świadczą o tym zarówno 32% wzrost obrotów ładunkowych w tych portach w 2010 r. w stosunku do obrotów w 2009 r., w tym ponad 56% wzrost przeładunku kontenerów [s. 12 - 14], jak i dodatnie wyniki

⁸⁾ Porty niemające podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej miały dotychczas znikomy udział w obsłudze ładunków przewożonych drogą morską [s. 12]. W dużej mierze wynikało to z braku zainteresowania większości gmin nadmorskich (ok. 70%) zarządzaniem tymi portami i przystaniami morskimi, w tym głównie z powodu złego stanu infrastruktury portowej, generującego duże koszty utrzymania, a także rozproszenia własności gruntów na terenie tych portów [s. 48].

finansowe netto spółek nimi zarządzających (w 2010 r. łączna kwota zysku netto tych spółek była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2009 r.)⁹⁾ [s. 18].

Niezależnie od wyżej przedstawionych działań i ich pozytywnej oceny, NIK jednocześnie wskazuje na stwierdzone nieprawidłowości w działalności skontrolowanych jednostek. Nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie polegały na:

- niewystarczającej skuteczności działań Ministra Infrastruktury dotyczących wsparcia rozwoju transportu intermodalnego, jako ekologicznej formy transportu. Mimo założeń, określonych w rządowych programach, dotyczących wsparcia tego transportu¹⁰⁾, nastąpił wzrost stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej¹¹⁾. Oznaczało to pogorszenie konkurencyjności transportu kolejowego w zakresie przewozu kontenerów do portów morskich [s. 33 - 34];
- nieskutecznych i nierzetelnych działaniach w zakresie identyfikacji istniejących barier i przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości morskiej w celu

⁹⁾ Według przewidywań prezesów spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – spółki powinny osiągnąć dodatnie wyniki finansowe także w 2011 r. (por. Polskie porty morskie opierają się kryzysowi, „Rzeczpospolita”, *Ekonomia & Rynek*, 14 listopada 2011 r., nr 264).

¹⁰⁾ Por. „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku” przyjęty w dniu 19 grudnia 2008 r. przez Radę Ministrów uchwałą Nr 227/2008 oraz „Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”

¹¹⁾ Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 35, poz. 274). Aktualne stawki dostępu do infrastruktury kolejowej należą do jednych z najwyższych w Europie. W 2009 r. w Polsce średnia stawka opłaty wynosiła 21,9 zł, natomiast średnio w krajach UE - 17,5 zł.

- opracowania stosownych projektów aktów prawnych, znoszących te bariery [s. 35];
- niedostosowaniu przez administrację morską (tj. Ministra Infrastruktury i dyrektorów urzędów morskich) parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza, do obowiązujących wymogów w tym zakresie¹²⁾ [s. 23 - 24];
 - nierzetelnej działalności administracji morskiej w zakresie przygotowania budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską – tj. przekopu przez Mierzeję Wiślaną [s. 34 - 35];
 - niewykonywaniu w zaplanowanych terminach zadań inwestycyjnych, dotyczących połączeń z portami, przez zarządcę linii kolejowych, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe SA [s. 30 - 31]. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku spółek zarządzających portami, które także z opóźnieniem realizowały inwestycje dotyczące infrastruktury portowej [s. 18 - 19].

Występowanie powyższych nieprawidłowości utrudniało realizację celów określonych zarówno w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.”, jak

i w „Założeniach polityki morskiej RP do roku 2020”. Do podstawowych przyczyn występowania wymienionych nieprawidłowości należy zaliczyć brak dostatecznych środków finansowych na rozwój infrastruktury związanej z funkcjonowaniem portów morskich, w tym środków z budżetu państwa, a także zburokratyzowanie procedur w procesie inwestycyjnym (np. skomplikowane i długotrwałe procedury: przygotowania dokumentacji projektowej, w tym uzyskiwania stosownych decyzji administracyjnych, bądź wyłaniania wykonawców inwestycji) [s. 16 - 17, 19, 23].

2.2 Uwagi i wnioski

Polskie porty morskie, funkcjonujące na międzynarodowym rynku usług transportowych, uzależnione są zarówno od uwarunkowań międzynarodowych, jak i krajowych. Spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w wyniku prowadzonej działalności inwestycyjnej, doprowadziły do unowocześnienia infrastruktury portowej, zwłaszcza pod względem dostosowania jej do potrzeb przeładunku kontenerów (budowa i modernizacja terminali kontenerowych)¹³⁾. Podkreślenia wymaga jednak fakt, że wysoki stopień zamortyzowania infrastruktury portowej - w dużym stopniu już przestarzałej - generuje wysokie nakłady na jej odtworzenie, co wiąże się z dużym ryzykiem pozyskania na ten cel wystarczających środków finansowych, nawet przy znaczącym udziale środków pomocowych Unii Europejskiej.

¹²⁾ Parametry tej infrastruktury określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. z 2003 r., Nr 4, poz. 41, ze zm.). W odniesieniu do pozostałych portów i przystani morskich parametry te określają zarządzenia właściwych dyrektorów urzędów morskich, wydane na podstawie przepisów ustawy 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.).

¹³⁾ W poprzednich latach porty ukierunkowane były głównie na obsługę ładunków masowych.

Zasadnicze znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności polskich portów na międzynarodowym rynku usług transportowych, ma poprawa do nich dostępu zarówno od strony lądu (drogi i linie kolejowe), jak i od strony morza (głębokość i szerokość torów podejściowych)¹⁴. Tymczasem inwestycje infrastrukturalne, warunkujące dostęp do portów, realizowane były ze znacznym opóźnieniem. Jednocześnie, w wyniku wzrostu stawek opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej - nastąpiło pogorszenie konkurencyjności transportu kolejowego w obsłudze portów, w tym transportu intermodalnego. Istotną barierą poprawy konkurencyjności polskich portów morskich była bardziej – niż w innych europejskich portach (np. w Hamburgu¹⁵) - zbiurokratyzowana odprawa ładunków. Nieskuteczna była realizacja programów rządowych w zakresie dotyczącym wprowadzania ułatwień dla przedsiębiorczości w transporcie morskim.

W związku z powyższym, niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych pod adresem kierowników skontrolowanych jednostek, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez ministra właściwego do spraw transportu i gospodarki morskiej stosownych działań zmierzających do:

1. poprawy warunków rozwoju portów morskich - mających decydujący wpływ na funkcjonowanie całej polskiej gospodarki morskiej - poprzez realizację celów określonych w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.” oraz w „Założeniach polityki morskiej RP do roku 2020”, w tym dotyczących:
 - finansowego i prawnego wsparcia rozwoju transportu intermodalnego, jako ekologicznej formy transportu w zakresie przewozu kontenerów do portów morskich,
 - przeglądu istniejących barier i przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości morskiej w celu opracowania stosownych projektów aktów prawnych, znoszących te bariery i przeszkody,
 - dostosowania parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza, do obowiązujących w tym zakresie wymogów;
2. podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie zasadności realizacji wieloletniego programu pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (tj. przekopu przez Mierzeję Wiślaną);
3. wzmocnienia nadzoru, zwłaszcza nad działalnością urzędów morskich oraz PKP PLK SA w zakresie realizacji inwestycji infrastrukturalnych, pozostających w związku z poprawą warunków funkcjonowania portów morskich.

¹⁴) Szczególnie dotyczy to portu Szczecin.

¹⁵) Przez ten port przechodzi znaczna liczba ładunków polskich.

3.1 Stan prawny

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności regulują głównie przepisy dwóch ustaw, a mianowicie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich¹⁶⁾ i ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁷⁾ oraz przepisy aktów wykonawczych do tych ustaw. Przepisy ustawy o portach i przystaniach morskich określają zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie.

Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej¹⁸⁾, a na podstawie art. 5 ust. 2a tej ustawy wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każ-

dego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej¹⁹⁾.

Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej określa położenie prawne obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, pasa nadbrzeżnego oraz organy administracji morskiej i ich kompetencje. Na podstawie art. 40 ust. 1 i 2 tej ustawy wydano rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich²⁰⁾. Stosownie do § 1, utworzono urzędy morskie w Gdyni, Słupsku i Szczecinie.

Z przedmiotem niniejszej kontroli pozostają w związku również przepisy:

- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹⁾;
- ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²²⁾;
- ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²³⁾;
- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁴⁾;

¹⁶⁾ Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179.

¹⁷⁾ Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502, ze zm.

¹⁸⁾ Dz.U. z 2003 r., Nr 4, poz. 41, ze zm. Rozporządzenie wyszczególnia skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów: Gdańsk, Gdynia oraz Szczecina i Świnoujście. Infrastrukturę tę stanowią m.in. tory podejściowe, falochrony zewnętrzne, oznakowanie nawigacyjne, latarnie morskie, kotwicowiska, infrastruktura systemu nadzoru i kontroli ruchu statków.

¹⁹⁾ Dz.U. Nr 169, poz. 1139. Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 marca 2005 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 42, poz. 407).

²⁰⁾ Dz.U. Nr 98, poz. 438, ze zm.

²¹⁾ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

²²⁾ Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.

²³⁾ Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 ze zm.

²⁴⁾ Dz.U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵⁾;
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013²⁶⁾;
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego²⁷⁾.

3.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

W 2010 r. funkcjonowało w Polsce 69 portów i przystani morskich²⁸⁾, charakteryzujących się różną wielkością oraz złożonością pełnionych funkcji²⁹⁾. Zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, porty i przystanie dzielą się na dwie kategorie, tj. na:

- porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu);
- porty i przystanie morskie nie mające podstawowego znaczenia dla go-

spodarki narodowej³⁰⁾.

W 2010 r. obroty ładunkowe w polskich portach morskich wyniosły 59,5 mln ton³¹⁾ tj. o 32,0% więcej niż w 2009 roku³²⁾. Największy udział w obrotach polskich portów posiadały porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a mianowicie: Gdańsk (44,4%), Gdynia (20,7%), Świnoujście (18,0%) oraz Szczecin (13,4%). Udział pozostałych portów w obrotach ładunkowych ogółem w 2010 r. wyniósł łącznie 3,5%, z czego 3,1% stanowił udział portu w Policach. W porównaniu z rokiem poprzednim, największy wzrost obrotów ładunkowych odnotowano jednak w portach niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej, tj. w Elblągu (dwudziestopięciokrotnie), Władysławowie (o 263,9%), Policach (o 128,1%), Ustce (o 100,0%), Darłowie (o 71,7%) oraz Kołobrzegu (o 51,9%).

²⁵⁾ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Ustawa obowiązuje od dnia 1 stycznia 2010 r.

²⁶⁾ Dz.U. Nr 150, poz. 1212.

²⁷⁾ Dz.U. Nr 21, poz. 108.

²⁸⁾ „Diagnoza aktualnych wyników funkcjonowania, struktury zarządzania i potencjału rozwojowego polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w świetle ich powiązań regionalnych”, opracowana przez Acta Forum w kwietniu 2010 r. dla Związku Miast i Gmin Morskich.

²⁹⁾ Do polskich portów morskich zainwazyjono w 2010 r. 19.947 statków (o 0,1% mniej niż rok wcześniej) o pojemności brutto 168,7 mln i nośności 116,0 mln ton. Zwiększyła się jednak – w porównaniu z 2009 r. – średnia wielkość statków. Świadczy o tym fakt, że ich pojemność brutto była większa o 13,8%, pojemność netto – o 12,6%, a nośność – o 22,4%.

³⁰⁾ Porty w Darłowie, Elblągu i Kołobrzegu zarządzane były przez spółki założone przez gminy, na których terenie są położone. Portem Police zarządza spółka powołana przez miejscowe Zakłady Chemiczne i Gminę Police. Pozostałe porty i przystanie morskie zarządzane były przez dyrektorów urzędów morskich i gminy – stosownie do właściwości określonych przepisami art. 25 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich.

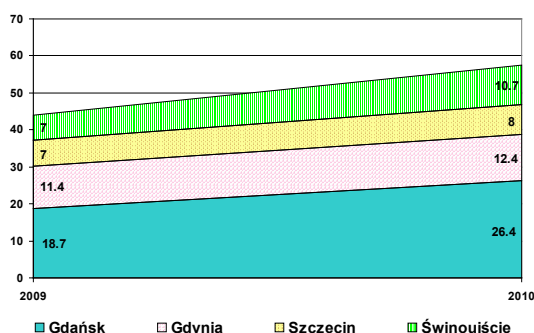
³¹⁾ Źródłem wszystkich ogólnych danych o gospodarce morskiej, podawanych w niniejszej informacji, są publikacje GUS (Gospodarka morska w 2010 r., Szczecin, kwiecień 2011 r.; Rocznik statystyczny gospodarki morskiej. Warszawa – Szczecin, 2010, Transport – wyniki działalności w 2010 r., Warszawa 2011). Największe obroty (80,1%) odnotowano z krajami Europy, przy czym obroty z krajami Unii Europejskiej stanowiły 67,9% przeładunków ogółem. Udział obrotów ładunkowych z Ameryką Północną wyniósł 6,5%, Azją – 6,1%, Ameryką Południową i Środkową – 3,8%, Afryką – 3,5%.

³²⁾ Po spadkach w latach poprzednich (w latach poprzednich przeładunki w portach morskich wynosiły: 2004 r. – 56,9 mln ton, 2005 r. – 54,8 mln ton, 2006 r. – 53,1 mln ton), w 2010 r. nastąpił zatem dynamiczny wzrost przeładunków w portach morskich.

Największy udział w strukturze obrotów ładunkowych miały ładunki masowe suche – 40,8% (w tym węgiel i koks – 19,9%), ładunki masowe ciekłe – 30,6% (w tym ropa naftowa i produkty naftowe – 28,0%) oraz ładunki w kontenerach dużych (13,2%). W 2010 r. w porównaniu z 2009 r. odnotowano wzrost obrotów wszystkich grup ładunkowych: kontenery duże (o 53,7%)³³⁾, masowe ciekłe (o 42,1%), masowe suche (o 26,3%), toczne samobieżne (o 25,2%), toczne niesamobieżne (o 7,0%) oraz pozostałe ładunki drobnicowe (o 6,9%).

Wielkość przeładunków w okresie objętym kontrolą w mln ton oraz w tys. sztuk kontenerów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przedstawiają dane na wykresach 1 i 2.

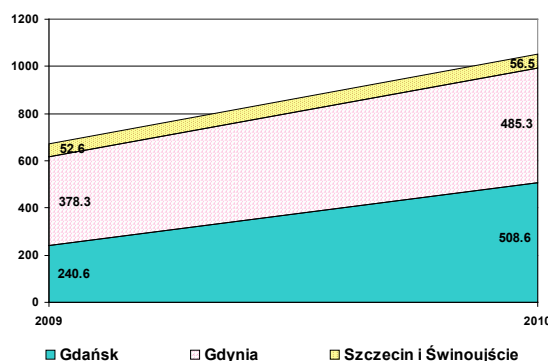
Wykres nr 1.
Przeładunki w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2009–2010 (w mln ton).



Źródło: opracowano na podstawie danych GUS.

³³⁾ M.in. port w Gdańsku, rozwijając głębokowodny terminal kontenerowy, przyczynił się do istotnego wzrostu przewozów kontenerowych. Uruchomienie w 2010 r. przez firmę Maersk bezpośredniego połączenia do Gdańska z portów dalekowschodnich (m.in. Szanghaj) przy wykorzystaniu kontenerowców oceanicznych spowodowało, że port ten stał się bałtyckim liderem w tej konkurencji. W relacjach przeładunkowych pojawił się tranzyt kontenerów z Gdańska do Helsinek, Kotki i Sankt Petersburga.

Wykres nr 2.
Przeładunki kontenerów w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2009–2010 (w tys. sztuk).



Źródło: opracowano na podstawie danych spółek zarządzających portami.

Obrót ładunków tranzytowych w 2010 r. wyniósł 15,5 mln ton i zwiększył się w porównaniu z 2009 r. o 87,1%. Najwięcej ładunków tranzytowych przeładowano w portach: Gdańsk (78,8%), Świnoujście (12,9%) oraz Szczecin (8,1%). Wzrost obrotów ładunków tranzytowych odnotowano w porcie Gdańsk (o 132,8%) oraz Świnoujście (o 40,4%), a spadek w Gdyni (o 33,8%) i Szczecinie (o 19,7%). Największy wzrost przeładunku ładunków tranzytowych w 2010 r. - w porównaniu z 2009 r. - dotyczył innych ładunków drobnicowych (o 157,8%) i ropy naftowej (o 94,2%), natomiast spadek dotyczył produktów leśnych (o 37,5%) i zboża (o 21,3%).

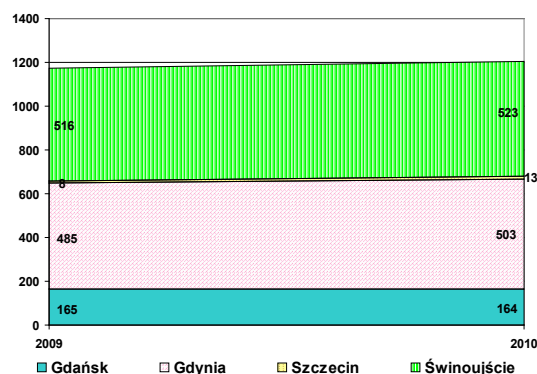
Tranzyt morsko-ładowy stanowił w 2010 r. 21,9% (w 2009 r. – 26,8%) obrotu ładunków tranzytowych, tranzyt łądowo-morski – 63,1% (rok wcześniej – 66,5%), tranzyt morski – 15,0%, (rok wcześniej – 6,7%). Głównymi krajami w tranzyście morsko-ładowym i łądowo-morskim były: Rosja (62,5%), Niemcy (17,5%), Republika Czeska (9,2%), Słowacja (5,5%), Węgry (1,6%) i Austria (0,8%).

W 2010 r. w polskich portach morskich zwiększył się również - w porównaniu z 2009 r. - ruch pasażerski (o 7,0%). Podróż morską rozpoczęło lub zakończyło w tych portach 2.655,4 tys. osób. Statkami w ruchu międzynarodowym pływało w tym roku 1.541,1 tys. pasażerów, z czego 82,5% w relacji z portami szwedzkimi, 9,0% – niemieckimi, 6,8% – duńskimi i 1,5% – fińskimi. Do polskich portów morskich przyplęnęło także w 2010 r. w celach turystycznych około 140,5 tys. osób. Większość tych pasażerów odwiedziła Gdynię (80,4%), a także Gdańsk (10,9%) oraz Szczecin (8,5%)³⁴⁾. Liczbę pasażerów w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ilustrują dane, zamieszczone na wykresie 3.

³⁴⁾ Zaznaczyć przy tym należy, iż polskie porty morskie nie są głównymi portami rejsów pasażerskich na Bałtyku i zawinięcia do polskich portów odbywają się „przy okazji” zawinięć do takich portów jak: St. Petersburg, Sztokholm, Kopenhaga, Helsinki. Ponadto, z morskimi przewozami pasażerskimi konkurują tanie linie lotnicze. Istotne znaczenie z tego punktu widzenia ma także nie wprowadzanie przez armatorów nowych promów pasażersko-towarowych.

Wykres nr 3.

Liczba pasażerów w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2009 – 2010 (w tys. osób).



Źródło: opracowano na podstawie danych spółek zarządzających portami.

W latach 2009–2010, w strukturze gałęziowej transportu obsługującego polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zmniejszył się udział transportu drogowego (z 44,4% do 39,3%) na rzecz pozostałych rodzajów transportu. Zjawisko to należy uznać za korzystne z punktu widzenia wymogów ekologicznych. Strukturę gałęziową transportu obsługującego polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przedstawiają dane zamieszczone w tabeli 1.

Tabela nr 1.

Struktura gałęziowa transportu obsługującego polskie porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2009 – 2010.

Rodzaj transportu	2009		2010	
	w mln ton	w %	w mln ton	w %
Kolejowy	13,9	30,9	18,0	32,3
Drogowy	20,0	44,4	21,9	39,3
Rurociągowy*	9,8	21,8	14,9	26,8
Wodny śródlądowy**	1,3	2,9	0,9	1,6

* - Głównie port w Gdańsku i w niewielkim zakresie w Gdyni.

** - Tylko port Szczecin i Świnoujście.

Źródło: dane spółek zarządzających portami.

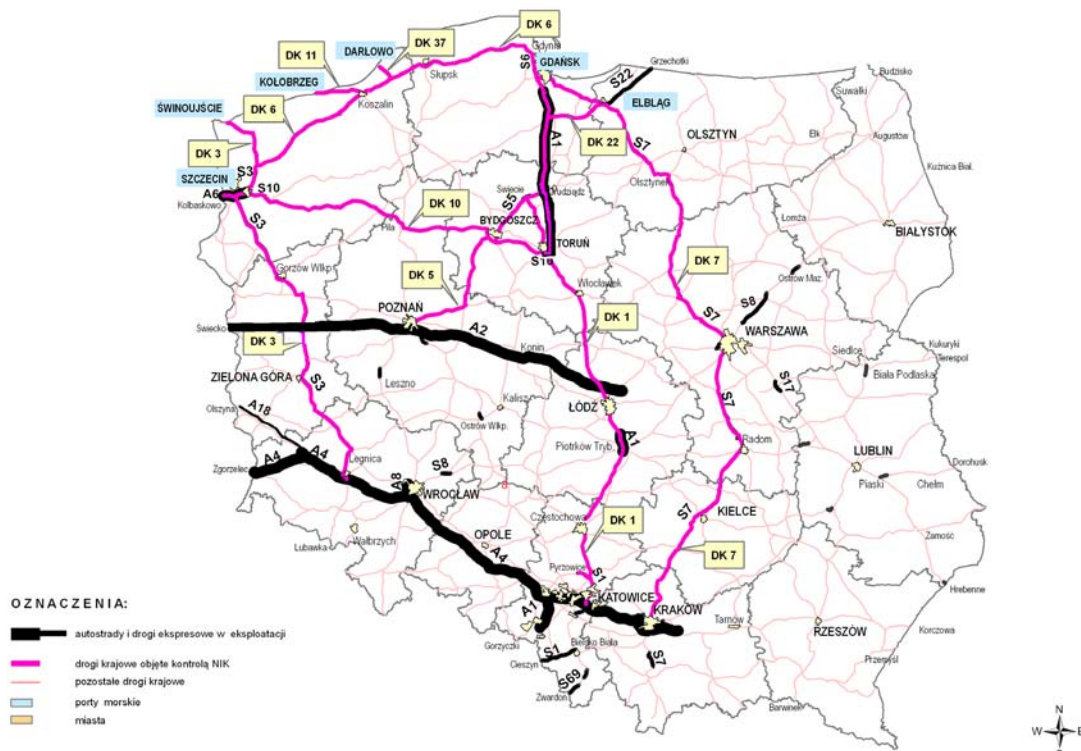
Podstawowe znaczenie w zapewnieniu dostępu do portów w Gdańsku i Gdyni mają drogi: A1 Gdańsk-Toruń-Łódź-Tychy do A4, S6 Kołbaskowo-Szczecin-Koszalin-Gdynia—Gdańsk-Łęgowo, Nr 7 Żukowo-Gdańsk-Elbląg-Ostróda-Warszawa-Radom-Kraków do A4. Droga S3 Świnoujście-Szczecin-Gorzów Wielkopolski-Zielona Góra-Legnica do A4 stanowi podstawowe połączenie z portami Szczecin i Świnoujście. Dla portu w Szczecinie istotne znaczenie posiada także droga S6 i S10 Granica Państwa-Szczecin-Wałcz-Toruń. Do objętych kontrolą skomunalizowanych portów w Darłowie, Elblągu i Kołobrzegu podstawowy dostęp zapewniały drogi S6 i S7. Drogi krajowe (DK) stanowiące połączenia z portami morskimi przedstawia mapka na wykresie 4.

Podstawowe znaczenie w zapewnieniu dostępu transportu kolejowego do portów Szczecin i Świnoujście mają linie: Wrocław-Szczecin, Szczecin-Świnoujście, Wrocław-Poznań i Poznań-Szczecin. W zapewnieniu dostępu do portów w Gdańsku i Gdyni główne znaczenie mają linie: Chorzów Batory-Tczew, Warszawa-Gdynia, Pruszcz Gdański-Gdańsk Port i w mniejszym zakresie Stargard Szczeciński-Gdańsk.

Zróżnicowana jest sytuacja portów w zakresie dostępności od strony morza. W najkorzystniejszej pod tym względem sytuacji jest port zewnętrzny w Gdańsku (infrastruktura dostępu składa się m.in. z toru wodnego o głębokości 17 m). W najgorszej natomiast sytuacji pod

Wykres nr 4.

Drogi krajowe stanowiące połączenia z portami morskimi.



Źródło: GDDKiA.

względem dostępu od strony morza jest port w Szczecinie.

W okresie objętym kontrolą, działalność Rządu RP na rzecz poprawy warunków rozwoju portów morskich polegała przede wszystkim na opracowaniu i przyjęciu do wdrażania stosownej polityki morskiej w tym zakresie. Założenia takiej polityki zostały zawarte w poniższych dokumentach:

1. „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.”, przyjęta uchwałą Nr 292/2007 r. Rady Ministrów w dniu 13 listopada 2007 roku³⁵⁾. W dokumencie tym założono osiągnięcie następujących celów związanych z funkcjonowaniem portów morskich:
 - wzmocnienie roli portów w wyniku modernizacji i rozbudowy infrastruktury oraz wdrożenia unijnych standardów w zakresie zarządzania i eksploatacji w celu dalszej integracji krajowego systemu transportowego;
 - poprawę infrastruktury portów i dostępu do nich od strony morza;
 - pozyskiwanie większej masy ładunkowej, zarówno polskiego handlu zagranicznego, jak i masy tranzytowej;
 - poprawę jakości usług portowych;
 - uporządkowanie spraw własności i finansowania rozwoju infrastruktury portowej i zapewniającej dostęp do portów;
 - wprowadzenie ułatwień w procedurach celno-podatkowych, dotyczących w szczególności terminu wnoszenia opłat w przypadku importu ładunków spoza UE oraz uproszczenie odpraw celnych dla podmiotów zagranicznych;

- wsparcie finansowe z budżetu państwa modernizacji i utrzymania dróg prowadzących do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej;
- przygotowanie projektu zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania kapitanatów i bosmanatów w portach;
- opracowanie projektu zmian legislacyjnych w celu przyspieszenia komunalizacji portów niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej;
- powrót pod polską banderę polskich statków, które z powodów obowiązujących w Polsce przepisów uciekły do rejestrów statków innych państw³⁶⁾;
- precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności za utrzymanie poszczególnych elementów infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów.

W strategii przyjęto również podstawowe wskaźniki do osiągnięcia w 2015 r. przez porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki (w stosunku do ich wartości w 2006 r.), co ilustrują dane tabeli 2. Omawiana strategia stała się podstawą do uruchomienia środków unijnych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ).

2. „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020”. Dokument ten został opracowany przez Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Morskiej RP, który jest organem pomocniczym Prezesa Rady

³⁵⁾ Projekt Strategii opracowało b. Ministerstwo Gospodarki Morskiej.

³⁶⁾ Morska i przybrzeżna flota transportowa Polski w 2010 roku liczyła 148 statków, z czego pod polską banderą pływało 15 statków (zob. GUS, US Szczecin, kwiecień 2011 r.).

Ministrów. Jednym z instrumentów programowych realizacji polityki morskiej jest przywołana wcześniej „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.”, a jako priorytetowe kierunki tej polityki w zakresie rozwoju portów morskich w Założeniach m.in. przyjęto:

- rozwój sieci transportu intermodalnego (w tym, przystosowanie i budowa portowych i lądowych terminali transportu intermodalnego oraz rozwój zintegrowanych połączeń kolejowo - morskich);
- modernizację i rozbudowę infrastruktury portowej oraz połączeń portów morskich z ich zapleczem;
- kształtowanie warunków dla utworzenia w Rzeczypospolitej Polskiej bałtyckiego centrum logistyczno – transportowego dla Europy Środkowej i Wschodniej (alternatywnego dla

monopolistycznej pozycji megaportów Europy Zachodniej na europejskim rynku usług logistyczno-transportowych);

- modernizację i utrzymywanie infrastruktury dostępu do portów morskich od strony morza (w tym: prowadzenie niezbędnych prac do utrzymania wymaganych parametrów torów podejściowych, określenie optymalnego zakresu rocznego prac pogłębiarskich, przebudowa ujścia Wisły do Zatoki Gdańskiej).

Podkreślenia wymaga fakt, że w powyższych dokumentach dostrzegano potrzebę poprawy sprawności obsługi statków i ładunków w polskich portach morskich, która byłaby porównywalna z innymi portami europejskimi (np. z jakością usług portowych w Hamburgu).

Tabela nr 2.

Wybrane wskaźniki dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Wyszczególnienie	Wartość w 2006 r.	Zakładana wartość w 2015 r.
Wielkość obrotów ładunkowych (w mln ton)	57,6	71,0
Ruch pasażerski (w tys. osób)	1.300	2.200
Powierzchnia portowa będąca we władaniu podmiotów zarządzających (w %)	21,5	30,0
Powierzchnia terenów wykorzystywanych gospodarczo będących we władaniu podmiotów zarządzających portem (w %)	48,6	60,0
Łączna długość nabrzeży portowych (w m)	53.055	60.000
Odnowienie majątku trwałego (w %) – stan środków trwałych brutto na koniec roku/stan środków trwałych na początek roku	1,52	1,52-2,50
Reprodukcja środków trwałych (w %) – roczne nakłady na inwestycje i remonty	63	75
Struktura przychodów podmiotów zarządzających portami (w %) – opłaty portowe/dzierżawa i usługi	36/64	45/55

Źródło: „Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.”

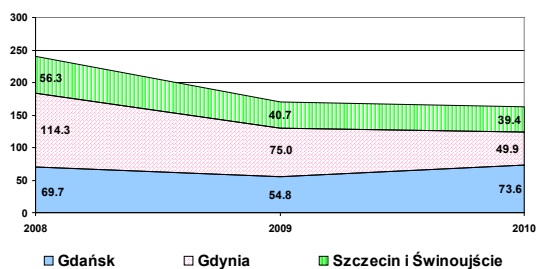
4.1 Finansowanie rozwoju infrastruktury portowej i jej stan techniczny

Wzrost przeładunków w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w 2010 r. obroty ładunkowe wzrosły o 32% w porównaniu z ich wielkością w 2009 r.) bezpośrednio przełożył się na wyniki finansowe oraz wskaźniki ekonomiczne spółek zarządzających tymi portami. Podstawowe dane finansowe i ekonomiczne skontrolowanych portów przedstawiono w tabeli 3.

W okresie wdrażania celów „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”, tj. od 2008 r., nie stwierdzono wzrostu nakładów na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Świadczą o tym dane na wykresie 5.

Wykres nr 5.

Nakłady na infrastrukturę portową w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w mln zł).



Źródło: opracowano na podstawie wyników kontroli spółek zarządzających portami.

Wyższe nakłady na infrastrukturę portową w 2008 r. niż w latach 2009–2010 wynikały głównie z zakończenia realizacji zadań inwestycyjnych, współfinansowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004–2006 (SPOT). Zmniejszenie wydatków na realizację planów inwestycyjnych w okresie objętym kontrolą spowodowane było także zadłużeniem spółek, wynikającym z kredytów zaciągniętych na realizację projektów w latach poprzednich³⁷⁾.

W okresie objętym kontrolą zarządy portów Gdynia oraz Szczecin i Świnoujście uzyskały możliwość dofinansowania projektów inwestycyjnych ze środków pomocowych UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (działanie 7.2. „Rozwój transportu morskiego”)³⁸⁾. Wnioskowany projekt Zarządu Portu Gdańsk znalazł się

³⁷⁾ Np. spółka zarządzająca portem Gdańsk zadłużona była z tytułu realizacji projektów współfinansowanych ze SPOT na kwotę 70 mln zł.

³⁸⁾ Zarządy portów Gdańsk oraz Szczecin i Świnoujście korzystały w poprzednich latach z dofinansowania działalności inwestycyjnej w ramach SPOT, z tym, że Zarząd Portu Gdynia nie aplikował bezpośrednio o środki unijne na finansowanie infrastruktury portowej, wspierając Miasto Gdynia w staraniach o pozyskanie środków w ramach tego programu (na realizację dwóch inwestycji drogowych, kluczowych dla zapewnienia dostępu drogowego do portu).

Tabela nr 3.

Wyniki finansowe portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w mln zł).

Wyszczególnienie	Gdańsk		Gdynia		Szczecin i Świnoujście	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Zysk ze sprzedaży	9,8	16,3	22,3	21,7	6,5	39,6
Zysk na działalności operacyjnej	12,3	18,9	15,9	22,8	9,9	39,6
Zysk netto	11,1	18,5	31,3	43,4	7,8	39,7

Źródło: ustalenia kontroli.

natomiast na liście rezerwowej³⁹⁾. Ustalono, że spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie korzystały z możliwości pozyskiwania dofinansowania z budżetu państwa projektów związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem infrastruktury portowej⁴⁰⁾.

Na poprawę stanu technicznego infrastruktury portowej niekorzystnie wpływała niepełna realizacja planów inwestycyjnych. W porcie Gdańsk plan wydatków inwestycyjnych na 2009 r. (w kwocie 22,6 mln zł) wykonano w 81,1%, a w 2010 r. plan nakładów inwestycyjnych (w kwocie 32,4 mln zł) zrealizowano w 72,3%. W porcie Gdynia plan wydatków inwestycyjnych na 2009 r., w kwocie 115 mln zł, wykonano w 71,1%, a w 2010 r. - (w kwocie 92 mln zł) - w 82,5%. Niepełna realizacja planów nakładów inwestycyjnych była głównie skutkiem wydłużonych procedur uzyskiwania decyzji administracyjnych, utrudnień w wykonywaniu prac na obiektach będących w eksploatacji, zmian planów rzeczowych, a także uzyskiwania ofert - w wyniku postępowań przetargowych - o niższych niż planowano nakładach.

³⁹⁾ W okresie objętym kontrolą Zarząd Portu zwracał się do Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z prośbą o przekwalifikowanie projektu i umieszczenie go w części podstawowej Listy Indywidualnych Projektów dla POIiŚ. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dnia 24 marca 2011 r. poinformowało, że przesunięcie projektu nie jest obecnie możliwe ze względu na brak wolnych środków dostępnych w ramach działania 7.2.

⁴⁰⁾ Możliwość takiego dofinansowania określono w art. 10 ust. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich. Kierownicy skontrolowanych jednostek wyjaśniali, że „...zaniechano takich wystąpień na początku lat 2000-nych, gdyż w praktyce nie było płaszczyzny oraz mechanizmu umożliwiającego przeniesienie tych wniosków do budżetu państwa ...”.

Niekorzystnym zjawiskiem był fakt, że zmniejszenie nakładów finansowych na infrastrukturę portową oraz niepełne wykonywanie planów inwestycyjnych w okresie objętym kontrolą miało miejsce, przy nadal utrzymującej się na wysokim poziomie (średnio ok. 60%) dekapitalizacji majątku trwałego w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Parametry techniczne przestarzałej infrastruktury portowej nie odpowiadały potrzebom nowoczesnych środków transportu oraz technologii przeładunków. O niezadowalającym stanie technicznym istniejącej infrastruktury portowej świadczą m.in. zbyt małe głębokości basenów portowych, niedostateczne obciążenie dopuszczalne nabrzeży, bądź szczupłe zaplecze nabrzeży przeładunkowych. Na przykład:

- Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście dysponuje nabrzeżami o łącznej długości 16,85 km, z czego 8,43 km nie nadaje się do eksploatacji. Prawie 40% nabrzeży oddano do eksploatacji przed 1945 r. i tyle samo w latach 1945–1970. W związku z tym część nabrzeży charakteryzuje się znacznym zużyciem (niewystarczające dopuszczalne obciążenie, nieszczelne ścianki, uszkodzone elementy żelbetowe, zniszczona nawierzchnia).

Ponadto część infrastruktury portowej nie jest adekwatna do aktualnych potrzeb rynkowych. W poprzednich latach porty ukierunkowane były na obsługę ładunków masowych, szczególnie eksportowanych. W wyniku zmian w strukturze popytu na usługi portowe w ostatnich dwu-

dziestu latach część istniejącego potencjału przeładunkowego jest niewykorzystana. Na przykład:

- w 2009 r. zdolności przeładunkowe portu Gdańsk wynosiły 61,7 mln ton. Wykorzystanie tego potencjału wyniosło natomiast 30,6%. W 2010 r. zdolności przeładunkowe portu wynosiły 65,5 mln ton, a ich wykorzystanie - 41,5%.

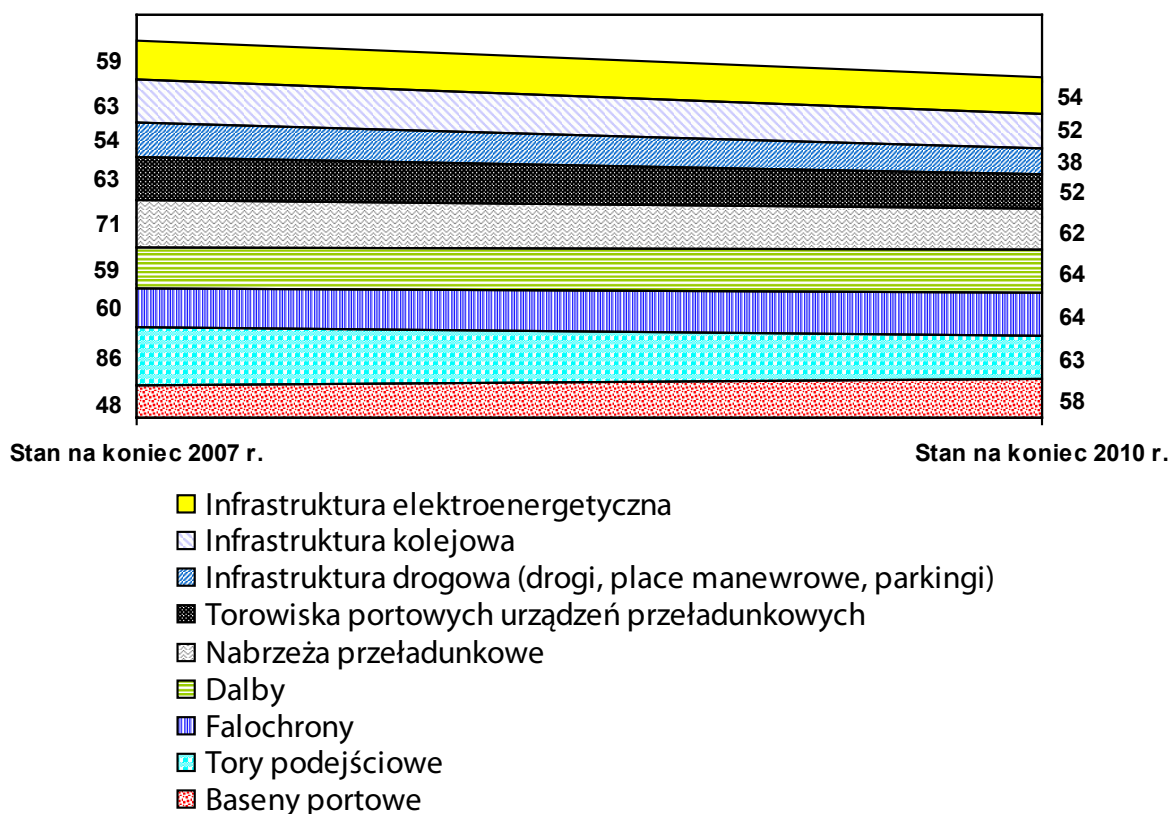
Niezależnie od przeciętnie wysokiego stopnia dekapitalizacji majątku trwałego w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w okresie objętym kontrolą miała jednak miejsce poprawa stanu technicznego większości składników infrastruktury portowej. Przykładem mogą tu być zmiany w stopniu zdekaptalizowania podstawowych

obiektów infrastruktury w porcie Gdańsk według stanu na koniec 2007 i 2010 r., co ilustrują dane na wykresie 6.

Wysoki stopień zamortyzowania majątku trwałego i niezadowalający stan techniczny części tego majątku wymagają dużych nakładów na jego odtworzenie, co zwiększa ryzyko pozyskania na ten cel środków finansowych przez spółki zarządzające portami. W związku z tym, w najbliższych latach istnieje zagrożenie znacznego - zdaniem NIK - obniżenia poziomu nakładów inwestycyjnych na poprawę stanu technicznego infrastruktury portowej, w tym z powodu przepisów dotyczących obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości, które wzbudzają poważne problemy interpretacyjne. Na przykład:

Wykres nr 6.

Stopień zamortyzowania podstawowych obiektów infrastruktury portowej w porcie Gdańsk (w %).



Źródło: opracowano na podstawie wyników kontroli.

- w grudniu 2010 r. spółka zarządzająca portem Gdańsk otrzymała decyzję Prezydenta Miasta Gdańska (jako organu podatkowego), ustalającą domiar podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za 2005 r. w kwocie ponad 6 mln zł. Została ona oparta na zarzucie nieuprawnionego skorzystania przez spółkę ze zwolnienia z podatku od nieruchomości (obiekty infrastruktury portowej) oraz zajętych pod nimi gruntów⁴¹⁾. Ze względu na rygor natchmiastowej wykonalności, spółka uregulowała to zobowiązanie i jednocześnie złożyła odwołanie od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku (do czasu zakończenia kontroli NIK postępowanie nie zostało zakończone). Ponieważ podatek od nieruchomości rozliczany był w latach 2006–2010 na tych samych zasadach jak w 2005 r., to istnieje ryzyko kolejnych obciążeń z tego tytułu. W przypadku negatywnego rozstrzygnięcia, spółka zostanie obciążona kwotą ok. 26 mln zł za lata 2006–2010 oraz dodatkowo zwiększony zostanie podatek w latach 2011–2014. W latach 2010–2014 suma wszystkich opisanych wyżej realnych i grożących płatności może

wynieść ok. 72 mln zł. Skutkowałoby to obniżeniem w tym okresie poziomu nakładów inwestycyjnych w rozwój infrastruktury portowej średnio o ok. 18 mln zł rocznie.

W Szczecinie i Świnoujściu nadal pozostaje nierozwiązany problem dotyczący stosowania stawki procentowej dla opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowych w portach w granicach tych miastach. Pobierano w nich przedmiotową opłatę w wysokości 3%, natomiast stawka tych opłat w portach Gdańsk i Gdynia pobierana była w wysokości 0,3%, co stawia te porty w uprzywilejowanej pozycji. Zgodnie z art. 72 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴²⁾, stawkę procentową 0,3% ceny nieruchomości stosuje się w przypadku nieruchomości oddanych na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. Stosownie do § 1 ust. 1 lit. g rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa⁴³⁾, za niezbędne nieruchomości w omawianym celu uznaje się nieruchomości wykorzystywane na porty i przystanie żeglugi śródlądowej, którym odrębne przepisy nadają znaczenie obronne. Przepisem odrębnym w tej kwestii było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-

⁴¹⁾ Gmina Gdańsk, na podstawie ekspertyzy prawnej zajęła stanowisko, iż zwolnienie z podatku od nieruchomości (na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.) przysługuje Zarządowi Portu tylko wtedy, gdy sam bezpośrednio zarządza infrastrukturą portową i terenami, na których ona się znajduje. Zwolnienie z podatku nie przysługuje natomiast w przypadku nieruchomości gruntowych i infrastruktury dzierżawionej innym użytkownikom.

⁴²⁾ Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651, ze zm.

⁴³⁾ Dz.U. Nr 207, poz. 2107.

obronnym⁴⁴⁾, w którego załączniku wymieniony jest Zarząd Morskiego Portu Szczecin i Świnoujście wraz z przedsiębiorcami realizującymi zadania portowe na obszarze portu.

Wyniki kontroli wskazują, że w skontrolowanych portach nie występowały utrudnienia w działalności inwestycyjnej z powodu niewystarczających powierzchni gruntów we władaniu spółek zarządzających tymi portami. W okresie objętym kontrolą zarówno powierzchnia terenów będących we władaniu spółek zarządzających portami, jak i udział tych terenów w ogólnej powierzchni gruntów w granicach administracyjnych portów

nie uległy istotnym zmianom, o czym świadczą dane zamieszczone w tabeli 4.

We władaniu skomunalizowanych portów objętych kontrolą były niewielkie powierzchnie gruntów położonych w ich granicach administracyjnych. Z wyjątkiem portu Elbląg, stanowiło to utrudnienie w rozwoju. Działania podejmowane przez zarządy tych portów o pozyskanie dodatkowych terenów były nieskuteczne. Na przykład:

- w granicach administracyjnych portu w Darłowie znaczącym administratorem gruntów jest Agencja Nieruchomości Rolnych, do której należy 44 ha, tj. 26,2% ogólnej powierzchni w granicach portu. Wystąpienia gminy o przekazanie gruntów nie przyniosły rezultatu. Argumentowano bowiem, że nieruchomości we władaniu Agencji nie mogą być przekazane gminie ze względu na fakt, iż zarządzanie portem nie jest jej zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym;

⁴⁴⁾ Dz.U. Nr 214, poz. 1571. Rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 10 listopada 2010 r. przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym (Dz.U. Nr 198, poz. 1314). W rozporządzeniu wyszczególniono wszystkie spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Tabela nr 4.

Powierzchnia terenów będących we władaniu spółek zarządzających skontrolowanymi portami oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni gruntów w granicach administracyjnych portów.

Nazwa portu	Stan na 1 stycznia 2007 r.		Stan na 31 marca 2011 r.	
	w ha	w %	w ha	w %
Gdańsk	656	20,1	672	20,4
Gdynia	255	50,3	261	51,5
Szczecin i Świnoujście	554	20,2	527	17,2*
Darłowo	12	7,1	11	6,5
Elbląg	10	2,1	11	2,3
Kołobrzeg	2	3,3	11	18,0

* - W związku z decyzją Wojewody Zachodniopomorskiego o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz decyzją Starosty Polickiego w związku z budową spalarni odpadów komunalnych Zarząd Portu został wywłaszczony z prawa wieczystego użytkowania o łącznej powierzchni 30,7 ha. Jednocześnie w analizowanym okresie Zarząd Portu - w wyniku kupna - zwiększył prawo własności do gruntów o powierzchni 12 ha.

Źródło: ustalenia kontroli.

- Zarząd Portu w Kołobrzegu bezskutecznie wnioskował do Ministerstwa Obrony Narodowej o przekazanie działek zajmowanych przez Marynarkę Wojenną.

4.2 Infrastruktura dostępu do portów od strony morza

Wyniki kontroli wskazują, że administracja morska, tj. Minister Infrastruktury jako minister właściwy do spraw gospodarki morskiej oraz dyrektorzy urzędów morskich, nie zapewniła właściwych parametrów eksploatacyjnych obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich⁴⁵⁾. W szczególności dotyczyło to głębokości i szerokości torów podejściowych. Okresowe spłylenia torów podejściowych dotyczyły większości portów. Na przykład na obszarze działalności Urzędu Morskiego w Gdyni spłylenia torów podejściowych dotyczyły 8 portów (Gdańsk, Gdynia, Elbląg, Hel, Jastarnia, Kuźnica, Tolkmicko i Frombork). Głębokości torów do portów w Gdyni, północnego w Gdańsku oraz nabrzeża przeładunkowego przy podejściu przez Wisłę Śmiałą w Gdańsku były mniejsze odpowiednio o: 0,4 m, 0,5 m i 3,4 m, tj. o 2,8%, 2,9% i o 48,6% niż wynikało to z wymogów określonych w przywołanym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 roku. Natomiast spłylenia torów wodnych do portów: Elbląg, Hel, Jastarnia, Kuźnica, Tolkmicko i Frombork wynosiły od 0,3 m

do 0,9 m (tj. od 12,5% do 62,5%) w stosunku do wymaganych głębokości określonych w *zarządzeniu Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lipca 2005 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*⁴⁶⁾.

Podstawową przyczyną występowania powyższych spłyceń były niewystarczające środki z budżetu państwa na sfinansowanie stosownych robót. Nie sprzyjały temu również obowiązujące procedury budowlane (opracowanie projektu prac pogłębiarskich, uzyskanie decyzji środowiskowych, zgłoszenie wykonania robót do urzędu wojewódzkiego) co powodowało, iż wykonanie prac rozeznaczonych wiosną było możliwe jesienią bądź dopiero wiosną przyszłego roku. I tak:

- w okresie objętym kontrolą Urząd Morski w Szczecinie na etapie planowania budżetu, a także w ciągu roku budżetowego, zgłaszał Ministrowi Infrastruktury zapotrzebowania na środki finansowe na prowadzenie robót czerpalnych, nie otrzymywał ich jednak w odpowiedniej wysokości. Z tego powodu na torach podejściowych do portów morskich w Świnoujściu, Szczecinie i w Policach Urząd zrealizował w 2009 r. prace pogłębiarskie o kubaturze 356,6 tys. m³, co stanowiło 35,9% wielkości urobku wynikającego z prac sondażowych. Otrzymane w II połowie października 2010 r. środki finansowe wystarczyły na wykonanie prac czerpalnych o kubaturze 490,5 tys. m³, stanowiącej zaledwie 15,5% zakresu wynikającego z prac sondażowych.

⁴⁵⁾ Parametry tej infrastruktury określają przepisy rozporządzenia z dnia 9 grudnia 2002 r. Ministra Infrastruktury w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzącej w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. W odniesieniu do pozostałych portów i przystani morskich parametry te określają zarządzenia właściwych dyrektorów urzędów morskich, wydane na podstawie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

⁴⁶⁾ Dz. Urz. Woj. Pom. z 2005 r. Nr 79, poz. 1592.

Z powodu niezachowania parametrów eksploatacyjnych torów podejściowych wprowadzano ograniczenia eksploatacyjne w dostępie do portów. Problem ten dotyczył zwłaszcza portu Szczecin. Na przykład, Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie wprowadził ograniczenia ruchu jednostek pływających torem wodnym Szczecin-Świnoujście, m.in. poprzez wprowadzenie ruchu jednokierunkowego i ze zredukowaną prędkością. Obowiązujące w latach 2009–2011 (I półrocze) ograniczenia ruchu skutkowały zmniejszeniem dostępu do portu Szczecin statkom o maksymalnym zanurzeniu, co - z powodu wydłużenia czasu przejścia torem wodnym (o długości 68 km) - negatywnie wpływało na konkurencyjność tego portu. Według dokumentacji spółki zarządzającej tym portem, skala tego problemu nie jest możliwa do określenia, ponieważ spółka nie była w stanie określić jakie jednostki nie trafiły do portu z powodu ograniczeń parametrów technicznych toru wodnego. W opracowaniu spółki z 2009 r. podano, że zamknięcie dostępu statków o zanurzeniu przekraczającym 9 m do portu Szczecin może spowodować utratę przychodów w kwocie 4,0 mln zł rocznie.

Wprowadzone przez administrację morską ograniczenia żeglugi do innych portów miały charakter krótkotrwały i nie wpłynęły w istotny sposób na utratę przychodów portu.

Nie stwierdzono natomiast nieprawidłowości w realizacji przez Urząd Morski

w Szczecinie wieloletniego programu pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”. Program ten został znowelizowany w 2009 r.⁴⁷⁾ w części dotyczącej zmiany harmonogramu realizacji inwestycji (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu⁴⁸⁾). Nowelizacja zharmonizowała terminy budowy falochronu i uruchomienia terminalu LNG, zaplanowanego na dzień 30 czerwca 2014 roku. W 2010 r. podpisano kluczowe umowy obejmujące m.in. wykonawstwo robót i pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu.

Strategie rozwojowe portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej określały, że prognozowany wzrost liczby i tonażu obsługiwanych statków wymagać będzie modernizacji torów podejściowych. W przeciwnym razie polskie porty przestaną być konkurencyjne w stosunku do innych portów rejonu bałtyckiego, które także przewidują dynamiczny rozwój. Ponadto eksploatacja aktualnie prowadzonych inwestycji infrastrukturalnych w portach będzie stymulować potrzebę zapewnienia większych głębokości torów podejściowych.

⁴⁷⁾ Uchwała Nr 167/2007 z dnia 20.09.2007 r. zmieniona Uchwałą Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. Nr 186/2009.

⁴⁸⁾ Dz.U. Nr 84, poz. 700.

4.3 Drogowa infrastruktura dostępu do portów

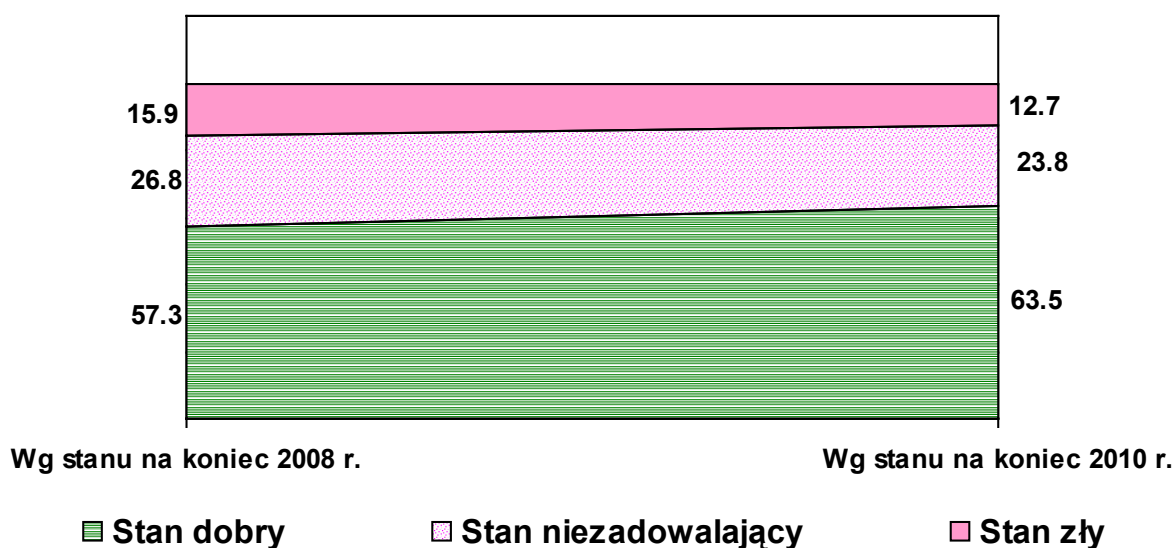
NIK pozytywnie ocenia działalność GDDKiA w zakresie poprawy stanu technicznego infrastruktury dróg krajowych zapewniającej dostęp do portów morskich od strony lądu. Podstawę do takiej oceny stanowią ustalenia kontroli dotyczące nakładów inwestycyjnych na drogi krajowe do portów morskich. W latach 2009–2010 nakłady na ten cel zostały zwiększone z 4.248,7 mln zł w 2009 r. do 5.772,3 mln zł w 2010 r. (wzrost o 35,8%), a na 2011 r. zaplanowano wydatki w kwocie 8.430,6 mln zł (wzrost o 46,1% w stosunku do faktycznie poniesionych wydatków w 2010 r.). Zadowolający był także stopień wykonania planu wydatków na rozwój dróg do portów. Ustalono, że plan wydatków na budowę, przebudowę, modernizację i ochronę dróg krajowych do portów morskich wykonano w 99,3%, w 2009 r., a w 2010 r. w 98,8%.

Efektom prowadzonej działalności inwestycyjnej była poprawa stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych, zarządzanych przez GDDKiA, stanowiących połączenia z portami morskimi. W latach 2009–2010 wzrósł o 10,8% udział nawierzchni dróg w dobrym stanie technicznym⁴⁹⁾ a o ponad 22% zmniejszył się udział nawierzchni dróg w złym stanie technicznym. Jednocześnie w latach 2009–2010 poprawił się stan techniczny dróg krajowych pod względem dostosowania ich nawierzchni do obciążeń o nacisku 115 kN/oś. W tym okresie do takiego nacisku dostosowano 290,2 km dróg krajowych stanowiących połącze-

⁴⁹⁾ Ocena dokonana na podstawie obowiązującego w GDDKiA programu badań pn. „System Oceny Stanu Nawierzchni”.

Wykres nr 7.

Struktura stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych stanowiących połączenia z portami morskimi (w %).



Źródło: opracowano na podstawie danych GDDKiA.

nia z portami morskim, tj. 10,3% ogólnej długości tych dróg. Na koniec 2010 r. długość dróg krajowych stanowiących połączenia z portami morskimi wynosiła ogółem 2.824,7 km, z czego 1.268,7 km, tj. 44,9%, było przystosowanych do obciążeń 115 kN/oś⁵⁰).

Charakterystykę stanu technicznego nawierzchni omawianych dróg przedstawiają dane na wykresie 7.

W okresie objętym kontrolą, mimo znacznej poprawy stanu technicznego drogowej infrastruktury dostępu do portów morskich, niewystarczający był jednak - w stosunku do istniejących potrzeb - poziom nakładów na rozwój tej infrastruktury. Potrzeby związane z utrzymaniem i poprawą stanu technicznego dróg do kontrolowanych portów morskich (Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Świnoujście, Darłowo, Elbląg, Kołobrzeg) wynosiły ogółem 1.820.186,5 tys. zł. Tymczasem poniesione nakłady ogółem na drogi do tych portów wyniosły w tym okresie 591.648,27 tys. zł, co stanowiło 32,5% potrzeb.

Celowa, gospodarna i rzetelna była działalność GDDKiA w zakresie realizacji programu pn. "Wagi – ważna sprawa", dotyczącego budowy wag na drogach krajowych prowadzących do kontrolowanych portów morskich. Celem realizacji tego programu jest przeciwdziałanie niszczeniu dróg (zarządzanych zarówno przez GDDKiA, jak i prezydentów miast Gdańska, Gdyni, Szczecina i Świnoujścia) przez przeciążone pojazdy samocho-

dowe⁵¹). Niedopuszczanie do przejazdu takich pojazdów jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy nie wszystkie drogi prowadzące do portów są dostosowane do nacisku 115 kN/oś pojazdu. Na przykład:

- Trasa Kwiatkowskiego w Gdyni (droga powiatowa) posiadała dopuszczalny nacisk 100 kN/oś;
- droga S3 – stosownie do Traktatu Akcesyjnego Polski do UE - na odcinku o długości 288 km miała być dostosowana do przejazdu pojazdów o dopuszczalnym nacisku 115 kN/oś. Według stanu na 1 stycznia 2011 r. parametr ten zapewniono na 230 km tej drogi.

W toku kontroli stwierdzono, iż istniało ryzyko utraty przez GDDKiA części środków pomocowych UE w ramach POIiŚ z przeznaczeniem na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Wynikało to z faktu, że Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT) nie uznało (tymczasowo) części wniosków o płatność wydatków kwalifikowanych (tj. podlegających refundacji) w kwocie 265.511,6 tys. zł, co stanowiło 4,3% ogólnego kosztu tych inwestycji (6.235.075,7 tys. zł) i 5,1% ogólnej kwoty dofinansowania ze środków POIiŚ (5.299.814,4 tys. zł). W przypadku ostatecznego uznania przedmiotowych wy-

⁵⁰) W tym odcinki A1, tj. koncesjonariusza GTC.

⁵¹) Przejazd jednego samochodu ciężarowego normatywnego (100 kN/oś) znaczy dla nawierzchni drogi tyle, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd ciężarowy o nacisku dwukrotnie większym, tj. 200 kN/oś powoduje 16-krotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi. Zob. „Ocena skutków ruchu pojazdów o masie, naciskach osi lub wymiarach przekraczających dopuszczalne wielkości parametrów określone w przepisach o ruchu drogowym”, IBDiM, Warszawa, styczeń 2000 r. (opracowanie wykonane na zlecenie b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Warszawie).

datków za niekwalifikowane może nastąpić pomniejszenie dofinansowania projektów ze środków unijnych i konieczność zwiększenia krajowego wkładu finansowego. Przyczynami takiej sytuacji, obok przyczyn niezależnych od GDDKiA (tj. wydane zalecenia Ministra Rozwoju Regionalnego, zastrzegające kryteria kwalifikowania wydatków) były m.in. nieprawidłowości powstałe w czasie postępowań przetargowych, dokonywanie zmian w postanowieniach zawartych kontraktów na roboty budowlane (tzw. Polecenia Zmiany), bądź wykonywanie robót na podstawie nowego zezwolenia na budowę (obejmującego inny zakres inwestycji). Na przykład:

- przy budowie drogi ekspresowej S-3, odcinek Szczecin-Gorzów Wlkp., przyczyną pomniejszenia wydatków kwalifikowanych na łączną kwotę 189.313,7 tys. zł (kontrakt na zarządzanie i trzy kontrakty budowlane) były uchybienia w postępowaniu przetargowym (brak publikacji sprostowania do ogłoszenia o zamówieniu po zmianie terminu składania ofert).

W miastach, na terenie których zlokalizowane są porty: Gdańsk, Gdynia i Szczecin prowadzone były roboty budowlane poprawiające stan techniczny dróg do tych portów. Na przykład:

- zrealizowane w latach poprzednich inwestycje drogowe w Gdyni (przebudowa wiaduktu przy ul. Energetyków, budowa ul. Janka Wiśniewskiego i ul. Polskiej Jazdy) przyczyniły się do tego, że jest ona najlepiej skomunikowanym portem polskim;

Pozytywnie należy ocenić działalność Prezydenta Miasta Kołobrzeg oraz Burmi-

stra Darłowa w zakresie starań o poprawę jakości połączeń drogowych do portów w tych miastach. Złożono bowiem wnioski o dofinansowanie projektów dostępności do portów w ramach POIiŚ. W Darłowie - w celu poprawy komunikacji drogowej z portem - wyremontowano odcinek drogi wojewódzkiej Nr 205.

Ograniczenia dostępności połączeń drogowych niekorzystnie wpływają na funkcjonowanie portu Elbląg. Na rzece Elbląg, w miejscowości Nowakowo, trudności w żegludze stanowi most pontonowy, który przy „niskiej” lub „wysokiej” wodzie uniemożliwia ruch jednostek pływających. Straty Zarządu Portu i podmiotów gospodarczych korzystających z infrastruktury portowej, wynikające z ograniczeń w dostępie od strony lądu wynosiły w okresie objętym kontrolą ok. 1,8 mln zł rocznie⁵²⁾. W Świnoujściu połączenie z portem stanowi droga krajowa Nr 3, która wymagała remontu na odcinku ok. 600 m.

⁵²⁾ Należy podkreślić, że zła jakość połączeń drogowych z krajowym i międzynarodowym zapleczem gospodarczym oraz opóźnienia w budowie infrastruktury drogowej wpływały negatywnie na rozwój portów, zwłaszcza o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Zarządy tych portów – jako podmioty nie uczestniczące bezpośrednio w akwizycji masy ładunkowej – nie mogły oszacować w sposób wymierny ograniczeń wynikających z aktualnego stanu połączeń drogowych. Według informacji NIK o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ-południe” (Nr ewid. 119/2006/P/05/064/KKT, Warszawa, maj 2006 r.) – „...brak tej arterii komunikacyjnej hamował rozwój społeczny i gospodarczy Pomorza, a zwłaszcza przyczynił się do marginalizacji portów morskich w Gdańsku i Gdyni. Znaczna bowiem część ładunków, zarówno z terenu Polski jak i z krajów Europy Środkowej oraz Wschodniej, trafiała do portów holenderskich, bądź niemieckich. Szacunkowe straty roczne tylko z powodu mniejszego ruchu w portach trójmiasta mogą wynosić nawet 250 mln USD”.

4.4 Kolejowa infrastruktura dostępu do portów

Do podstawowych problemów w obsłudze portów morskich przez transport kolejowy należy zaliczyć niskie parametry eksploatacyjne, degradację stanu technicznego linii kolejowych oraz konieczność przejazdu przez obszary miejskie (szczególnie w Gdańsku). Zły stan infrastruktury kolejowej był jedną z podstawowych przyczyn niskiej konkurencyjności transportu kolejowego np. z transportem drogowym. Podejmowane działania naprawcze były niewystarczające, co skutkowało dalszą dekapitalizacją linii kolejowych, w tym prowadzących do portów morskich. W latach 2009–2010 finansowe potrzeby w zakresie utrzymania nawierzchni linii kolejowych we właściwym stanie technicznym były zaspokajane w ok. 15%, co ilustrują dane na wykresie 8.

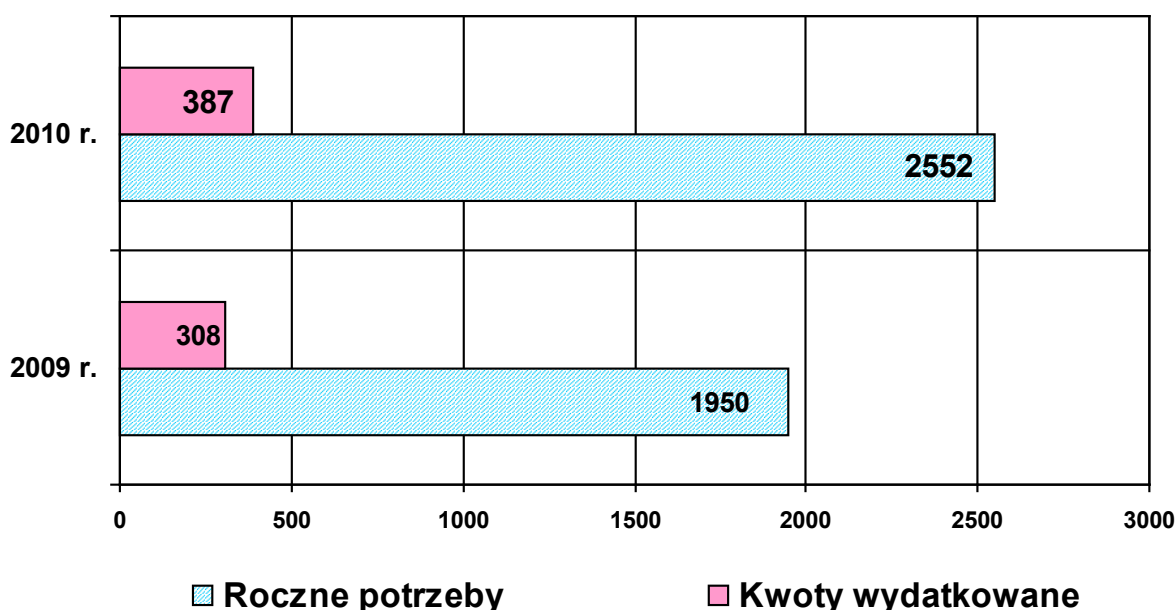
Niski stopień zaspokojenia finansowych potrzeb w zakresie napraw i utrzymania linii kolejowych było przyczyną wprowadzania różnych ograniczeń eksploatacyjnych, a mianowicie:

- zmniejszania maksymalnych prędkości kursowania pociągów;
- wprowadzania punktowych ograniczeń prędkości;
- obniżania dopuszczalnych nacisków osiowych i liniowych oraz
- wyłączenia z eksploatacji elementów infrastruktury kolejowej zagrażających bezpieczeństwu kursowania pociągów.

W rezultacie, wydłużał się faktyczny czas jazdy pociągów towarowych oraz zmniejszała się ich szybkość na trasach dojazdowych do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, co przedstawiają dane zamieszczone w tabeli 5.

Wykres nr 8.

Finansowe potrzeby i ich zaspokojenie w zakresie utrzymania linii kolejowych we właściwym stanie technicznym (w mln zł).



Źródło: opracowano na podstawie danych PKP PLK SA.

Niezadowolający był także stan techniczny torów kolejowych na stacjach portowych. Z 430 torów na stacjach Gdańsk Zaspas Towarowa, Gdańsk Wiślany, Gdańsk Olszynka, Gdańsk Kanał Kaszubski, Gdańsk Port Północny, Gdańsk Grobla, Gdynia Port i Gdynia Port Oksywie, pozostających w dyspozycji PKP PLK SA – 37 torów było zamkniętych, a 95 torów było eksploatowanych w ograniczonym zakresie (brak możliwości przejazdu przez tor) i mogły one jedynie służyć jako tory odstawcze.

Zarządy portów morskich interweniowały u zarządcy linii kolejowych, tj. PKP PLK SA o poprawę stanu technicznego połączeń kolejowych. W stosownych pismach informowały, że korzyści z prowadzonej działalności inwestycyjnej w portach mogą być realizowane po usprawnieniu połączeń kolejowych. Na przykład:

- Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA wyrażał zaniepokojenie w związku

z bardzo złym stanem torów, zagrażającym bezpiecznej obsłudze Nabrzeża Rumuńskiego. Ze względu na dużą liczbę obsługiwanych wagonów użytkownik (Bałtycki Terminal Kontenerowy w Gdyni) może być także narażony na straty finansowe;

- Zarząd Morskiego Portu Szczecin i Świnoujście SA, ze względu na zwiększenie zdolności przeładunkowej i niedogodnego połączenia kolejowego, wystąpił o przebudowę wiaduktu nad ul. Gdańską. Aktualny stan wiaduktu, z powodu ograniczonej nośności uniemożliwia przetaczanie składów towarowych przez lokomotywy szlakowe do portu (muszą to wykonywać lokomotywy manewrowe), co wydłużało czas obsługi oraz zwiększało koszty eksploatacji.

Wyniki analiz przeprowadzonych przez spółki zarządzające portami wskazywały, że porty ponosiły straty z tytułu utrudnionego dostępu kolejowego. Określenie

Tabela nr 5.

Czas i szybkość jazdy pociągów towarowych na trasach dojazdowych do wybranych portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Trasa/długość	2009		2010		2011	
	czas jazdy	szybkość w km/h	czas jazdy	szybkość w km/h	czas jazdy	szybkość w km/h
Tarnowskie Góry – Gdańsk/494 km	15h 52min	31,1	35h 15 min	14,0	17h 42 min	27,0
Mościce Azoty – Gdynia/694 km	18h 40 min	37,2	30h 27 min	22,8	25h 11 min	27,6
Chełm – Gdynia/702 km	19h 59 min	35,1	29h 10 min	24,1	30h 13 min	23,2
Chałupki – Szczecin/529 km	21h 50 min	24,2	18h 49 min	28,1	23h 46 min	22,3
Wrocław – Świnoujście/458 km	12h 34 min	36,4	13h 1 min	35,2	13h 29 min	34,0

Źródło: dane PKP PLK SA.

skali tych strat nie było jednak możliwe z uwagi na brak informacji, jakie ładunki nie trafiły portów z tytułu wydłużonego czasu obsługi wynikającego z niskiej jakości oraz zawodności transportu kolejowego.

NIK zwraca uwagę, że porty w Darłowie i Kołobrzegu pozbawione były połączeń kolejowych. Na terenie portu w Darłowie znajdowała się bocznica kolejowa, która w 2000 r. została wyłączona z eksploatacji przez jej właściciela. W planach rozwojowych nie przewidywano udziału transportu kolejowego w obsłudze tego portu. W okresie objętym kontrolą wyłączona z eksploatacji była także bocznica kolejowa w porcie Kołobrzeg. Port Elbląg posiadał połączenie kolejowe, jednak niezadowolający był stan techniczny tych połączeń.

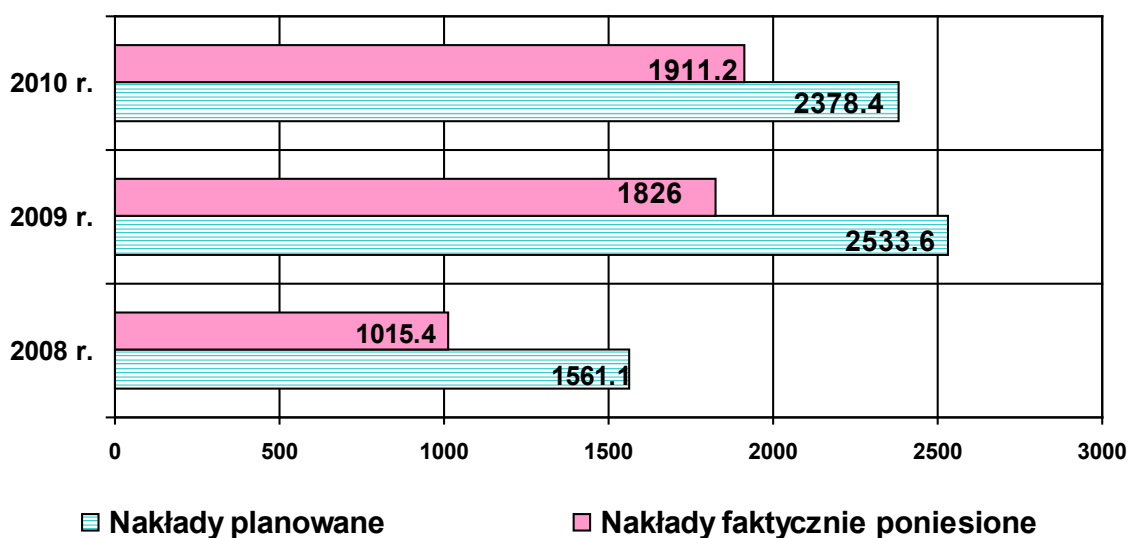
W związku ze złym stanem technicznym infrastruktury kolejowej warunkującej dostęp do portów morskich

nierzetelna była działalność zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. PKP PLK SA, w zakresie wykonywania planów finansowych dotyczących wydatków na utrzymanie i rozwój linii kolejowych prowadzących do portów morskich. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo wzrastających wydatków (w okresie objętym kontrolą) na realizację tych zadań, wykonywanie planów było niezadowolające. I tak, w 2008 r. przedmiotowy plan finansowy PKP PLK SA wykonała w 65%, w 2009 r. – w 72,1%, a w 2010 r. – w 80,0%. Świadczą o tym dane na wykresie 9.

Decydujący wpływ na niepełne wykonywanie planu wydatków na inwestycje, utrzymanie oraz remonty linii kolejowych do portów morskich przez PKP PLK SA miała niezadowolająca realizacja zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją linii kolejowej Nr 9 Warszawa – Gdynia. Wskazują na to dane zamieszczone w tabeli 6.

Wykres nr 9.

Planowane i faktyczne wydatki na utrzymanie i rozwój linii kolejowych prowadzących do portów morskich (w mln zł).



Źródło: opracowano na podstawie wyników kontroli w PKP PLK SA.

Wyniki kontroli wskazują, że głównymi przyczynami niepełnej realizacji planu wydatków na utrzymanie i rozwój kolejowej infrastruktury dostępu do portów morskich były:

1. długotrwałe procesy przetargowe związane z wyłonieniem wykonawców robót, w tym przedłużanie procedur przetargowych przez oferentów oraz ich działania zmuszające zamawiającego do unieważniania postępowań;
2. przygotowywanie dokumentacji przedprojektowej i projektowej w terminach wykraczających poza umowne harmonogramy oraz niezadowalająca jakość przedstawionych opracowań⁵³⁾;
3. długotrwały czas uzgodnień między inwestorem a innymi podmiotami procesu inwestycyjnego⁵⁴⁾.

⁵³⁾ Stanowi to największy problem związany z zapewnieniem terminowej realizacji inwestycji. Wydłużający się czas potrzebny do przygotowania dokumentacji oraz niska jakość tej dokumentacji wstrzymywała ogłoszenie przetargów na wybór wykonawców robót. Niewystarczające zaplecze kadrowe wykonawców dokumentacji najczęściej wynikało z niedostosowania rynku ekspertów i wykonawców do popytu na ich usługi.

⁵⁴⁾ Na przykład, PKP PLK SA wyjaśniały, że „...Inwestor praktycznie nie ma obrony przed nadmiernymi żądaniami, ich niespełnienie skutkuje bowiem niezyskaniem projektów budowlanych bądź pozwoleń na budowę...”.

Ustalono, że podjęte na przełomie lat 2009/2010 przez Zarząd PKP PLK SA decyzje dyscyplinujące procesy inwestycyjne, w tym wprowadzające monitoring postępu prac oraz jednoosobową odpowiedzialność dyrektorów projektów, doprowadziły jednak do pewnej poprawy stopnia wykorzystania planowanych środków na finansowanie inwestycji (wzrost z 72,1% w 2009 r. do 80,0% w 2010 r.).

W związku z działalnością inwestycyjną, pozytywnie należy ocenić podpisanie w 2007 r. porozumienia PKP PLK SA z Zarządem Morskiego Portu Gdańsk SA w sprawie ustalenia zasad i warunków wspólnej realizacji projektu pn. „Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk”. Na mocy tego porozumienia Zarząd Portu zobowiązał się do sfinansowania części kosztów projektu dotyczącego modernizacji linii kolejowej nr 226 (włączającej się w ciąg IV Europejskiego Korytarza Transportowego o długości 15,4 km) oraz budowy nowego dwutorowego mostu kolejowego. Ustalono, że w ramach realizacji postanowień przedmiotowego porozumienia została opracowana dokumentacja pn. „Poprawa dostępu kolejowego do Portu Gdańsk (most przez Martwą Wisłę + dwutorowa linia

Tabela nr 6.

Wybrane dane charakteryzujące wykonywanie planu nakładów na realizację zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją linii kolejowej Nr 9 Warszawa – Gdynia.

Rok	Plan wydatków		Faktyczne wydatki		% wykonania planu wydatków*
	w mln zł	% udział w wydatkach ogółem*	w mln zł	% udział w wydatkach ogółem*	
2008	938,4	60,1	451,4	44,4	48,1
2009	1.887,9	74,5	1.174,4	64,3	62,2
2010	1.986,3	83,5	1.340,9	70,1	67,5

* - na finansowanie utrzymania i rozwoju linii kolejowych do portów morskich.

Źródło: wyniki kontroli w PKP PLK SA.

kolejowa)", a PKP PLK SA zawarła umowę o wykonanie dokumentacji projektowej i przetargowej dla tej inwestycji, która – do czasu zakończenia kontroli – była realizowana zgodnie z harmonogramem. Zakończenie tej inwestycji przyczyni się do usprawnienia funkcjonowania istniejącej infrastruktury w Porcie Północnym, tj. terminali, infrastruktury promowej oraz ro-ro⁵⁵⁾.

4.5 Działalność administracji rządowej na rzecz poprawy warunków funkcjonowania portów morskich

Wyniki kontroli dały podstawę do ogólnej pozytywnej oceny działalności administracji rządowej, w tym ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej (Ministra Infrastruktury) na rzecz poprawy warunków rozwoju portów morskich w badanym okresie. Jednocześnie NIK stwierdziła występowanie działań bądź ich brak, które nie sprzyjały poprawie warunków funkcjonowania tych portów.

Do celowych i rzetelnie realizowanych działań Rządu RP, w tym Ministra Infrastruktury, skutkujących poprawą warunków funkcjonowania portów należy zaliczyć:

1. utworzenie – na wniosek Ministra Infrastruktury - Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej. Zespół ten w 2009 r. przygotował projekt dokumentu „Założenia polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020”, w dniu 22 marca 2011 r. przy-
2. zawarcie porozumienia z władzami Federacji Rosyjskiej w sprawie przywrócenia żeglugi po Zalewie Wiślanym. Przedstawiciele MI uczestniczyli w negocjacjach poprzedzających podpisanie w dniu 1 września 2009 r. Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkiej Zaliw)⁵⁷⁾, ustanawiającej warunki do wznowienia - po kilkuletniej przerwie - żeglugi międzynarodowej na tym akwenie (przede wszystkim między Elblągiem i Kaliningradem)⁵⁸⁾;
3. podjęcie negocjacji ze stroną niemiecką w sprawie zminimalizowania utrudnień żeglugi do portu w Świnoujściu w związku z budową gazociągu Nord Stream. Na skutek postulatów strony polskiej, gazociąg ten został zagłębiony, co pozwoliło na utrzymanie dotychczasowych warunków żeglugi (przecięcie gazociągu z tzw. Zachodnią Trasą żeglugową)⁵⁹⁾;

⁵⁵⁾ Wąskim gardłem linii kolejowej nr 226 był jednotorowy most kolejowy z 1905 r. nad Martwą Wisłą. Most ten posiadał światło żeglugowe o wysokości 4,6 m. Dla umożliwienia ruchu większych jednostek pływających most posiadał przęsło obrotowe, jednak już podczas kontroli mechanizm obracania nie nadawał się do eksploatacji i został unieruchomiony.

⁵⁶⁾ W tym kontekście uwagę zwraca fakt, że w latach poprzednich międzyresortowe zespoły do spraw morskich, mimo ich powołania, praktycznie nie funkcjonowały. Por. *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej*, Nr KKT-41002/04, Warszawa, styczeń, 2005 r.

⁵⁷⁾ MP Nr 78, poz. 975.

⁵⁸⁾ Z powodu przerwy w żegludze Zarząd Morskiego Portu Elbląg ponosił corocznie straty w wysokości ok. 1 mln zł.

⁵⁹⁾ Prowadzone były także negocjacje w sprawie możliwości przeprowadzenia alternatywnej trasy żeglugowej umożliwiającej bezpieczne przejście jednostkom o dużym zanurzeniu (15 m), przy wydłużeniu drogi o około 7,3 mili.

4. realizację – w ramach Programu TEN-T Multi Annual Call 2009 - wniosku aplikacyjnego Zarządu Morskiego Portu Gdynia SA oraz partnerów szwedzkich „Baltic-Link: Gdynia-Karlskrona Motorways of the Sea”, dotyczącego poprawy jakości przewozów morskich oraz ulepszenia infrastruktury portowej i kolejowej;
5. przywrócenie żeglowności na Odrzańskiej Drodze Wodnej (ODW). W ramach tych działań, Ministerstwo Infrastruktury m.in. zleciło wykonanie analizy dotyczącej przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych w Polsce do 2024 r. oraz uzyskania standardów europejskich w tym zakresie do 2047 roku. Ponadto MI wystąpiło do Komisji Europejskiej z wnioskiem o rozszerzenie sieci transportowej TEN-T o środkowy, najbardziej limitujący odcinek ODW od Brzegu Dolnego do Ujścia Nysy Łużyckiej. W ramach POIiŚ realizowano dwa projekty, tj „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu” oraz „Modernizacja stopnia Chróścice (przy zastosowaniu do III kl. drogi wodnej)”;
6. przywrócenie jednolitej zerowej stawki VAT na usługi przeładunkowe świadczone w polskich portach⁶⁰⁾ – stosownie do przepisów obowiązujących w UE. W wyniku interwencji przedsiębiorców działających na ob-

szarze portów morskich znowelizowano ustawę o podatku od towarów i usług, poszerzając zakres usług objętych zerową stawką VAT.

Wyniki kontroli wskazują również, że działalność administracji rządowej, w tym Ministra Infrastruktury, w zakresie realizacji niektórych zadań związanych z poprawą warunków funkcjonowania portów morskich była opieszła, niewystarczająca, bądź nieskuteczna. W rezultacie nie wszystkie warunki funkcjonowania portów morskich uległy poprawie w stopniu zakładanym w poszczególnych dokumentach rządowych. Dotyczy to niżej przedstawionych nieprawidłowości, bądź uchybień w działalności administracji rządowej.

Po pierwsze, wydłużono terminy zakończenia realizacji inwestycji drogowych pozostających w związku z poprawą drogową infrastruktury dostępu do portów. Zachowując priorytetowy charakter tych inwestycji przesunięto terminy realizacji budowy dróg: A1, S3 i S7 z 2012 r.⁶¹⁾ na 2015 rok⁶²⁾.

Po drugie, niewystarczające były działania Ministra Infrastruktury w zakresie wsparcia dla rozwoju transportu intermodalnego, jako ekologicznej formy transportu. Mimo założeń określonych w rządowych programach, dotyczących wsparcia transportu intermodalnego⁶³⁾, nastąpił wzrost stawek opłat za dostęp

⁶⁰⁾ Po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2008 r. zmian do art. 83 ust. 1 pkt 17 ustawy o podatku od towarów i usług, organy podatkowe uznawały, iż czynności ładunkowe powinny podlegać opodatkowaniu na zasadach ogólnych (22%).

⁶¹⁾ Por. Załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 163/2007 r. z dnia 25 września 2007 r. „Program budowy dróg krajowych na lata 2008-2012.

⁶²⁾ Por. Załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. „Program budowy dróg krajowych na lata 2011 – 2015”.

⁶³⁾ Por. „Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku” przyjęty w dniu 19 grudnia 2008 r. przez Radę Ministrów uchwałą Nr 227/2008 oraz „Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”

do infrastruktury kolejowej⁶⁴). Oznaczało to pogorszenie konkurencyjności przewozu koleją kontenerów do portów morskich⁶⁵). Wzrost omawianych stawek był jedną z barier ograniczających konkurencyjność transportu kolejowego w stosunku do transportu drogowego, a także ograniczał konkurencyjność polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług transportowych⁶⁶) (zwłaszcza w stosunku do portu w Hamburgu).

Po trzecie, miała miejsce nierzetelna działalność administracji rządowej w zakresie przygotowania budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. W „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.”, przyjętej przez Rząd

RP w dniu 16 listopada 2007 r. założono, że budowa tej drogi nastąpi w latach 2008-2013. W 2008 r. stwierdzono jednak, iż program tej budowy zawierał braki formalne (m.in. brakowało Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko, w harmonogramie prac inwestycyjnych nie uwzględniono faktu jej lokalizacji na obszarach NATURA 2000 oraz konieczności pogłębienia toru głównego na całej długości do Elbląga). W związku z tym wystąpiła konieczność przeprowadzenia badań i analiz, w celu uzupełnienia niezbędnej dokumentacji, w tym inwentaryzacji ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską. Szczególnie wydłużony, złożony i zbiurokratyzowany był czas uzgodnień środowiskowych. Przykładowo:

- w 2008 r. został przygotowany raport o oddziaływaniu środowiska, w którym zwrócono uwagę na konieczność przeprowadzenia szeregu badań monitoringowych. W związku z tym, Urząd Morski w Gdyni (UM) zwrócił się w dniu 9 lipca 2009 r. do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Gdańsku o określenie niezbędnego zakresu badań monitoringowych oraz wskazanie koniecznych uzupełnień zakresu raportu z uwagi na możliwość transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W odpowiedzi z dnia 10 sierpnia 2009 r. RDOŚ poinformowała UM o konieczności złożenia formalnego wniosku o wydanie decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Pismo, ze zweryfikowaną kartą informacyjną, UM przesłał w dniu 26 października 2009 roku. Następnie RDOŚ pismem z dnia 14 stycz-

⁶⁴) Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Aktualne stawki dostępu do infrastruktury kolejowej należą do jednych z najwyższych w Europie. W 2009 r. w Polsce średnia stawka opłaty wynosiła 21,9 zł, natomiast średnio w krajach UE - 17,5 zł, a w Niemczech - 12,3 zł (źródło: „Funkcjonowanie oraz perspektywy rozwoju rynku przewozów kontenerowych w Polsce do roku 2015”, Balticon, Gdynia, grudzień 2010 r.).

⁶⁵) Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że nieskuteczne były działania MI na rzecz finansowego wsparcia rozwoju przewozów intermodalnych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ze środków wspomagających ekologiczne formy transportu, zgodnie z art. 400a ust. 1 pkt 24 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, ze zm.). Do czasu zakończenia kontroli nie podpisano również z beneficjentami ani jednej umowy o współfinansowanie projektów inwestycyjnych w ramach POIiŚ 2007-2013, działanie 7.4. (Rozwój transportu intermodalnego tego działania).

⁶⁶) W rozkładzie jazdy PKP 2009/2010 średnia podwyżka stawek dopłat dla przewozów intermodalnych wzrosła o 300%, co spowodowało znaczną podwyżkę cen frachtu. Przedsiębiorcy działający na terenie portów informowali NIK - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - że m.in. wskutek podwyżek opłat za transport kolejowy porty w Szczecinie i Świnoujściu utraciły bezpowrotnie ładunki tranzytowe.

nia 2010 r. wystąpiła o uzupełnienie braków. W dniu 7 stycznia 2010 r. UM poinformował o pracach nad weryfikacją programu budowy, co wymagać będzie aktualizacji karty informacyjnej przedsięwzięcia i proponuje wstrzymanie procedury związanej z wydaniem zezwolenia. W odpowiedzi, RDOŚ pismem z dnia 18 października 2010 r. zwróciła się do UM o jednoznaczne wskazanie, czy pismo ma charakter wniosku wycofującego. Pismem z dnia 2 listopada 2010 r. UM wycofał wniosek o wydanie decyzji.

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni 5-krotnie (od 5 maja 2009 r. do 9 sierpnia 2011 r.) zwracał się do Ministra Infrastruktury z prośbą o weryfikację programu budowy przedmiotowej drogi wodnej w zakresie zmiany terminu zakończenia i planowanych kosztów (ostatnia propozycja dotyczyła zakończenia budowy w 2019 r.). Ministerstwo Infrastruktury, po otrzymaniu niezbędnych informacji od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, zwróciło się w dniu 18 kwietnia 2011 r. do Urzędu Morskiego w Gdyni o sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko tego programu oraz przekazanie informacji związanych z procedurą przetargową. Do czasu zakończenia kontroli nie dokonano jednak weryfikacji omawianego programu.

Po czwarte, nieskuteczne i nierzetelne były działania Departamentu Transportu Morskiego i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa Infrastruktury⁶⁷⁾ oraz Międzyresortowego Zespołu do spraw

Polityki Morskiej w zakresie opracowania stosownych projektów aktów prawnych znoszących bariery i przeszkody w rozwoju przedsiębiorczości morskiej⁶⁸⁾. Przyczyną tego było niedokonanie przeglądu tych barier i przeszkód mimo, że przedsiębiorcy działający na terenie portów morskich wskazywali na bariery administracyjne (m.in. brak współdziałania służb celnych, sanitarnych i weterynaryjnych), jako czynniki utrudniające szybką i tańszą – porównywalną z innymi portami UE – obsługę statków i ładunków⁶⁹⁾.

Reasumując należy zwrócić uwagę, że wykazane powyżej nieprawidłowości były przede wszystkim następstwem niezrealizowania w pełnym zakresie zało-

⁶⁸⁾ Co postanowiono w „Założeniach polityki morskiej RP do roku 2020”, a także w „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku.

⁶⁹⁾ Informacje pozyskano w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Przedsiębiorcy ci informowali NIK m.in., iż istotnym problemem związanym integralnie z odprawami towarów są kontrole, którym poddawany jest towar ze strony nie tylko służby celnej, ale także innych granicznych instytucji kontrolnych, tj. służb sanitarnych, fitosanitarnych, jakości handlowej i weterynaryjnych, które na dodatek podlegają dwóm różnym resortom, tj. Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministrowi Zdrowia. Tymczasem, np. w porcie Hamburg kontrole towarów importowych przeprowadzają dwie służby, w tym jedna to celna. Mnogość i uciążliwość w portach polskich granicznych służb kontrolnych oraz brak zharmonizowania przepisów z przepisami innych państw unijnych niejednokrotnie przesądzają o wyładunku w jednym z portów zachodnioeuropejskich i dalszej dostawie tych ładunków do kraju drogą lądową. W tej sytuacji nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż w myśl rozwiązań unijnych 25% wpływów z należności celnych pozostaje w budżecie państwa, w którym odprawiany jest towar (pozostałe 75% odprowadzane jest do kasy UE). Zatem to w interesie naszego kraju jest przeprowadzenie w tym zakresie głębokich zmian legislacyjnych i organizacyjnych, co winno skutkować również przyciągnięciem podmiotów zagranicznych i dokonywaniem na ich rzecz odpraw celnych w Polsce na równie konkurencyjnych warunkach, jak w portach zachodnioeuropejskich.

⁶⁷⁾ Do którego obowiązków należał dobór tematyki obrad Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej RP.

zeń „Strategii rozwoju portów morskich do roku 2015”. Istotny na to wpływ miało nieopracowanie szczegółowego planu realizacji tej strategii określającego zadania, terminy i osoby odpowiedzialne za ich wykonanie pomimo, że w odpowiedzi z dnia 5 marca 2009 r. na interpelację poselską dotyczącą oceny wdrożenia przedmiotowej strategii Minister Infrastruktury poinformował posłów na Sejm RP, iż „...w celu realizacji strategii przygotowano zostanie odrębny dokument pn. „Szczegółowy plan realizacji strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”, który w swojej treści będzie musiał nawiązywać do aktualnie opracowywanej polityki morskiej RP. Dokument ten – tak, jak przyjęto w założeniach – będzie zawierał szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz odpowiedzialnych za ich wykonanie...”.

4.6 Inne ustalenia kontroli

4.6.1 Struktura własnościowa spółek zarządzających portami

Zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zawiązują Skarb Państwa oraz gminy na terenie których te spółki funkcjonują. Stosownie do art. 13 ust. 1 i 2 tej ustawy, w spółkach zarządzających portami w Gdańsku i Gdyni - Skarb Państwa powinien objąć co najmniej 51% akcji w każdej spółce, a gminy (odpowiednio: Gdańsk i Gdynia) - co najmniej 34% akcji. W spółce akcyjnej zarządzającej portami Szczecin i Świnoujście Skarb Państwa miał objąć 51% akcji spółki, a gminy Szczecin i Świnoujście - po 24,5% akcji. Do czasu zakończenia

kontroli nie zdołano jednak doprowadzić do ukształtowania struktury właścicielskiej (kapitałowej) spółek zarządzających tymi portami zgodnie ze strukturą określoną w przywołanej ustawie. W ocenie NIK, jest to jedna z przyczyn szczupłości kapitałów własnych spółek zarządzających portami. Na koniec 2010 r. Skarb Państwa posiadał w spółkach zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej 97,7% udziałów, natomiast gminy zdołały objąć niecałe 0,3% akcji⁷⁰⁾. Strukturę kapitału akcyjnego spółek zarządzających tymi portami przedstawiają dane zamieszczone w tabeli 7.

Bardzo niewielki udział gmin w strukturze właścicielskiej spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej wynika z faktu, że większość gruntów położonych na terenie działalności tych portów była własnością Skarbu Państwa, a gminy nie wniosły kapitału w wysokości pozwalającej na pełne wykorzystanie ustawowych możliwości nabycia akcji. Przedstawiciele gmin – mimo niewielkiego udziału gmin w strukturze właścicielskiej - uzyskali jednak możliwość zasiadania w radach nadzorczych przedmiotowych spółek oraz przewodniczenia tym radom⁷¹⁾. W okresie objętym kontrolą, w radach nadzorczych spółek zarządzających portami Skarb Państwa posiadał 18 głosów, zaś gminy – 9 głosów. Wskazuje to zatem na dużą rozbieżność - na korzyść gmin - pomiędzy rozkładem głosów w radach

⁷⁰⁾ W okresie objętym kontrolą liczba akcji posiadanych przez Skarb Państwa i gminy nie zmieniała się.

⁷¹⁾ Na podstawie art.19 ust. 2 i 3 ustawy o portach i przystaniach morskich.

nadzorczych a liczbą akcji. Taka sytuacja nie motywuje gminy do nabywania większej liczby akcji, m.in. poprzez wnoszenie aportów gruntowych. Przy aktualnie obowiązujących przepisach ustawy o portach i przystaniach morskich, gminy – w przypadku nabycia większej liczby akcji - nie osiągnęłyby dodatkowych korzyści.

Zgodnie z treścią art. 23 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich, o formie prawno-organizacyjnej zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej oraz przystaniami morskimi decyduje gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony jest port lub przystań, stanowią mienie komunalne. Ustalenia kontroli wskazują na znaczne zróżnicowanie sytuacji w zakresie zainteresowania gmin, na terenie których położone są takie porty oraz przystanie. W ok. 70% przypadków gminy nie były zainteresowane zarządzaniem tymi portami i przystaniami morskimi. I tak w okresie objętym kontrolą:

- trwały negocjacje Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie komunalizacji portu w Pucku i Tolkmicku;

- Urząd Morski w Szczecinie prowadził rozmowy w sprawie ewentualnej komunalizacji portów Dziwnów i Kamień Pomorski oraz przystani morskich Niechorze i Rewal;
- Urząd Morski w Słupsku prowadził rozmowy w sprawie komunalizacji portu Łeba oraz przystani Chłopy, Jarosławiec, Postomino i Unieście.

Podstawową przyczyną niepodejmowania przez gminy inicjatyw w sprawie komunalizacji portów i przystani (nie mających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej) był zły stan techniczny infrastruktury portowej, generujący duże koszty jej utrzymania. Ponadto, w poprzednich latach nastąpiło rozproszenie własności gruntów na terenie tych portów, będącego skutkiem upadłości wielu firm. Należące do tych firm nieruchomości zostały sprzedane przez syndyków masy upadłościowej. Dyrektorzy urzędów morskich mogą natomiast przekazać gminom tylko te nieruchomości, którymi zarządzają w imieniu Skarbu Państwa.

Tabela nr 7.

Struktura kapitału akcyjnego spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej według stanu na 31 grudnia 2010 r.

Nazwa portu	Skarb Państwa		Gmina		Inni akcjonariusze*	
	liczba akcji**	udział w %	liczba akcji**	udział w %	liczba akcji**	udział w %
Gdańsk	201.575	85,7	4.900	2,1	28.723	12,2
Gdynia	11.170.105	99,5	4.900	0,04	53.150	0,46
Szczecin i Świnoujście	1.378.810	85,2	24.500	1,5	215.339	13,3

* - Uprawnieni pracownicy, tj. osoby, które były pracownikami zarządów portów w dniu rejestracji komercjalizacji spółek oraz uprawnieni emeryci i renciści zarządów portów.

** - Wartość jednej akcji we wszystkich spółkach została określona w wysokości 10 zł.

Źródło: wyniki kontroli.

4.6.2 Funkcjonowanie audytu wewnętrznego

Stosownie do art. 274 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, audyt wewnętrzny funkcjonował w GDDKiA oraz w dwóch urzędach morskich, tj. w Gdyni i Szczecinie. Audyt wewnętrzny w GDDKiA nie badał zagadnień objętych tematyką niniejszej kontroli. W urzędach morskich w Gdyni i Szczecinie audyt wewnętrzny zajmował się m.in. badaniem projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE, stwierdzając nieprawidłowości. Audyt ten rekomendował stosowne wnioski usprawniające.

W Urzędzie Morskim w Słupsku ustalono, że od 31 sierpnia 2008 r. do czasu zakończenia kontroli nie było obsadzone stanowisko audytora wewnętrznego. Przyczyną tego były trudności w znalezieniu odpowiedniego kandydata na to stanowisko. I tak, pięciokrotnie publikowane ogłoszenia Dyrektora Urzędu o naborze nie przyniosły rezultatu, ponieważ w ogóle nie wpływały oferty, albo żaden z kandydatów nie spełniał wymagań formalnych. W konsekwencji, w dniu 9 lutego 2010 r. Dyrektor Urzędu zwrócił się do Ministra Infrastruktury o zgodę na przeprowadzenie audytu wewnętrznego przez stosowną firmę usługową, informując jednocześnie, że nie rezygnują szans na powodzenie dalsze poszukiwania. W dniu 15 kwietnia 2010 r. Ministerstwo Infrastruktury zaleciło jednak dalsze poszukiwania kandydatów. W kolejnym piśmie z dnia 11 maja 2010 r. Dyrektor zawiadomił Ministra o możliwości powierzenia czynności audytora pracownikowi Urzędu, który formalnie nie posiadał wymaganych kwalifikacji. Pismem z dnia

2 czerwca 2010 r. Minister Infrastruktury wyraził zgodę na przeprowadzanie audytu przez firmę zewnętrzną (przez okres jednego roku), a w piśmie z dnia 22 czerwca 2011 r. zgoda ta została przedłużona o kolejny rok.

Stwierdzono, że w Ministerstwie Infrastruktury kontrole podmiotów korzystających ze środków pomocowych UE na dofinansowanie budowy infrastruktury portowej oraz infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza (tj. urzędy morskie i zarządy portów) przeprowadzał Departament Kontroli. W toku tych kontroli zostały ujawnione nieprawidłowości w badanym obszarze, a do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano stosowne zalecenia pokontrolne. Jednostki skontrolowane przedstawiły Ministrowi Infrastruktury informacje o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych.

4.6.3 Realizacja wniosków z poprzednich kontroli

Poprzednie wnioski zostały sformułowane w 2007 r. po kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich⁷²⁾, które NIK skierowała do prawie wszystkich podmiotów⁷³⁾, skontrolowanych w toku niniejszej kontroli.

Wykonanie wniosków z poprzedniej kontroli dotyczyło 10 spośród 12 jednostek objętych niniejszą kontrolą. Do kierowników tych jednostek skierowano

⁷²⁾ Zob. „Informacja o wynikach kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich”. NIK, Warszawa luty 2008 r., Nr ewid. 4/2008/P/07/067/KKT.

⁷³⁾ Z wyjątkiem zarządów portów Darłowo i Elbląg, które nie były kontrolowane w toku poprzedniej kontroli.

łącznie 30 wniosków pokontrolnych. Wnioski te dotyczyły m.in.:

- właściwego przygotowania inwestycji pod względem formalnoprawnym;
- poprawy stopnia wykorzystania środków unijnych;
- usprawnienia wykupu gruntów pod budowę obiektów infrastrukturalnych;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów infrastrukturalnych.

W toku niniejszej kontroli ustalono, że adresaci wystąpień zrealizowali wszystkie wnioski pokontrolne z 2007 roku⁷⁴⁾.

4.6.4 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty niniejszej kontroli⁷⁵⁾ - pozostające w związku z ujawniony-

mi nieprawidłowościami w toku tej kontroli - wyniosły łącznie 269.361.612,00 zł. Na tę kwotę złożyły się:

- szacunkowe uszczuplenie przychodów Zarządu Morskiego Portu Elbląg w kwocie 3.850.000,00 zł wynikające z ograniczeń dostępu do tego portu;⁷⁶⁾
- potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości w kwocie 265.511.612,00 zł, która wiąże się z ryzykiem utraty przez GDDKiA części środków pomocowych Unii Europejskiej w ramach POIiŚ. Wynika to z faktu, że Centrum Unijnych Projektów Transportowych w okresie objętym kontrolą nie uznało (tymczasowo) części wniosków o płatność wydatków kwalifikowanych, tj. podlegających refundacji.

⁷⁴⁾ M.in. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie został zobowiązany do: zapewnienia właściwego przygotowania aplikacji o środki unijne, corocznego przeprowadzania kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych i prowadzenia prawidłowej ewidencji tych kontroli. Ustalenia niniejszej kontroli wykazały, że Dyrektor UM powołał Wydział ds. Międzynarodowej współpracy i Funduszy Unijnych w celu zapewnienia właściwego przygotowania aplikacji o środki unijne, wnioski dotyczące kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych i ich ewidencji zostały wdrożone.

⁷⁵⁾ Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości, ujawnionych w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe, jakie zostaną lub zostały uzyskane w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania. Faktycznymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości są kwoty uzyskane, wydatkowane lub uszczuplenia środków będące wynikiem działań lub zaniechań uznanych - w wyniku czynności kontrolnych - za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a także kwoty błędów w rocznych sprawozdaniach budżetowych lub finansowych.

⁷⁶⁾ Przyczynami tych strat było: zamknięcie przez stronę rosyjską swobodnej żeglugi po Zalewie Wiślanym oraz utrudnienia związane z żeglugą śródlądową (niewłaściwe usytuowanie mostu na rzece Szkarpawie w Drewnicy, zbyt niski prześwit mostu na rzece Nogat w Kępkach oraz funkcjonowanie mostu pontonowego na rzece Elbląg w Nowakowie).

5.1 Przygotowanie kontroli

Temat przeprowadzonej kontroli mieścił się w jednym z kierunków kontroli NIK na lata 2009–2011, pn. „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” oraz w głównym obszarze badań kontrolnych w 2010 r. pn. „Funkcjonowanie obszarów morskich oraz portów i przystani morskich”. Opracowanie programu kontroli poprzedzono analizą interpelacji poselskich, wniesionych w okresie VI kadencji Sejmu RP. Interpelacje dotyczyły głównie funkcjonowania portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz realizacji „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku”. Kolejnym źródłem inspiracji co do zakresu kontroli były artykuły prasowe oraz informacje i opracowania dotyczące funkcjonowania i rozwoju portów morskich.

Ponadto, przed rozpoczęciem kontroli, przeprowadzono analizę wyników wcześniejszych kontroli NIK, tj. kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej⁷⁷⁾ i kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich⁷⁸⁾ - z punktu widzenia określenia ryzyka ewentualnego niezidentyfikowania istotnych warunków rozwoju portów morskich.

⁷⁷⁾ Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej (Nr Ew. 3/2005/P/04/071/KKT, Warszawa, styczeń 2005 r.).

⁷⁸⁾ Informacja o wynikach kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich (Nr ew. 4/2008/P/07/067/KKT), Warszawa, luty 2008 r.

5.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W 10 skontrolowanych jednostkach protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do protokołów kontroli Ministerstwa Infrastruktury oraz PKP PLK SA zostały zgłoszone zastrzeżenia⁷⁹⁾, które kontrolujący uznali w całości.

W toku kontroli zasięgnięto informacji w 38 jednostkach⁸⁰⁾, w tym:

- w Centrum Unijnych Projektów Transportowych – w zakresie realizacji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
- w Polskiej Izbie Spedycji i Logistyki – na temat barier ograniczających rozwój przedsiębiorczości morskiej;
- Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej we Wrocławiu – na temat modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej.

W pozostałych przypadkach informacji zasięgnięto w gminach nadmorskich, na terenie których znajdowały się porty i przystanie morskie (głównie w sprawach połączeń drogowych z portami oraz zarządzania portami i przystaniami morskimi). W portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zasięgnięto informacji od rad interesantów na temat barier ograniczających rozwój portów morskich.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. W dwóch wystąpieniach (tj. do Zarządu Morskiego Portu Gdynia SA oraz Zarządu Morskiego Portu Darłowo sp. z o.o.)

⁷⁹⁾ W trybie art. 55 ustawy o NIK.

⁸⁰⁾ Na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

nie sformułowano wniosków pokontrolnych. W wystąpieniach sformułowano łącznie 21 wniosków pokontrolnych.

Wnioski pod adresem Ministra Infrastruktury dotyczyły m.in. zintensyfikowania działań mających na celu tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi transportu intermodalnego oraz zidentyfikowania barier rozwoju przedsiębiorczości w transporcie morskim dla potrzeb prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej RP.

Pod adresem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, NIK wnosiła przede wszystkim o prawidłowe naliczanie wydatków kwalifikowanych przy realizacji inwestycji drogowych współfinansowanych ze środków pomocowych UE (w celu niedopuszczenia do ewentualnej utraty dofinansowania) oraz usprawnienie czynności przygotowawczych w ramach realizacji inwestycji drogowych dotyczących połączeń z portami morskimi.

Wnioski skierowane do Zarządu PKP PLK SA dotyczyły usprawnienia połączeń kolejowych z portami morskimi, w tym poprzez poprawę stanu technicznego linii o podstawowym znaczeniu dla portów oraz stanu technicznego torów kolejowych na stacjach portowych i poprawę stopnia wykonywania planu wydatków na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Ponadto NIK wniosowała o podjęcie działań mających na celu uzyskanie dofinansowania przewozów intermodalnych.

Wnioski pokontrolne do pozostałych kierowników skontrolowanych podmio-

tów (tj. dyrektorów urzędów morskich i zarządów portów morskich) dotyczyły głównie podjęcia działań zmierzających do pełnego wykonywania planu wydatków na finansowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz wykonywania niezbędnych remontów obiektów infrastruktury portowej.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. Z treści tych odpowiedzi wynikało⁸¹⁾, że zrealizowano 7 wniosków, 12 było w trakcie realizacji, a 2 niezrealizowano.

⁸¹⁾ Na przykład do zarządu spółki zarządzającej portem w Gdańsku sformułowano wnioski dotyczące: optymalizacji stopnia wykorzystania nakładów na inwestycje infrastrukturalne, realizację zaplanowanych zadań inwestycyjnych, wystąpienie do Urzędu Morskiego w Gdyni w sprawie dostosowania parametrów eksploatacyjnych torów podejściowych do portu do obowiązujących norm oraz zintensyfikowanie działań w celu zwiększenia wykorzystania zdolności przeładunkowych portu. Zarząd Spółki poinformował NIK, że dokonano analizy planów inwestycyjnych pod kątem skoncentrowania nakładów na zadaniach priorytetowych. Podejmowane są działania w celu ograniczenia cząstkowych na rzecz realizacji kompletnych projektów inwestycyjnych. Wystąpiono do Urzędu Morskiego w Gdyni o dostosowanie parametrów eksploatacyjnych torów podejściowych do portu. Podejmowane są działania w celu stworzenia warunków sprzyjających dostosowaniu oferty portu do realnego popytu na usługi portowe, w tym poprzez dobór nowych dzierżawców infrastruktury portowej.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Ministerstwo Infrastruktury	Departament Komunikacji i Systemów Transportowych
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	
4.	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA.	
5.	Urząd Morski w Gdyni	Delegatura NIK w Gdańsku
6.	Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA	
7.	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.	Delegatura NIK w Olsztynie
8.	Urząd Morski w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
9.	Urząd Morski w Słupsku	
10.	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA	
11.	Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	
12.	Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	

Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Ministerstwo Infrastruktury	Minister	Cezary Grabarczyk	od 16.11.2007 do czasu zakończenia kontroli
2.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad	Lech Witecki	od 12.05.2008
3.	PKP Polskie Linie Kolejowe SA	Zarząd	Prezes Zarządu Zbigniew Szafrąński	od 5.02.2009
4.	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA	Zarząd	Prezes Zarządu Ryszard Strzyżewicz	od 4.04.2008
5.	Urząd Morski w Gdyni	Dyrektor	Andrzej Królikowski	od 6.07.2005
6.	Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA	Zarząd	Prezes Zarządu Janusz Jarosiński	od 5.05.2008
7.	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.	Dyrektor	Julian Kołtoński	4.03.2004- -31.08.2010
			Arkadiusz Zgliński	od 1.09.2010
8.	Urząd Morski w Szczecinie	Dyrektor	Andrzej Borowiec	od 3.09.2008
9.	Urząd Morski w Słupsku	Dyrektor	Mariusz Szubert	1.04.2008- -9.07.2010
			Tomasz Bobin	od 15.07.2010
10.	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście SA	Zarząd	Prezes Zarządu Jarosław Siergiej	od 23.09.2008
11.	Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	Dyrektor	Małgorzata Tepurska	21.04.2008- -6.02.2011
			Waldemar Śmigielski	od 7.02.2011
12.	Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	Prezes	Henryk Rupnik	od 17.05.2008

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179).
2. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. Nr 94, poz. 1037, ze zm.).
3. 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.).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. z 2003 r., Nr 4, poz. 41, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. Nr 169, poz. 1139).
14. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. w sprawie utworzenia urzędów morskich, określenia ich siedzib oraz terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów morskich (Dz.U. 98, poz. 438, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz.U. Nr 21, poz. 108).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 35, poz. 274).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 września 2009 r. w sprawie pomocy na projekty w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (Dz.U. Nr 150, poz. 1212).
18. Zarządzenie Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do spraw Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej (MP Nr 70. poz. 948, ze zm.).

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. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
7. Minister Finansów
8. Minister Skarbu Państwa
9. Minister Środowiska
10. Minister Rozwoju Regionalnego
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Marszałkowie Województw: Pomorskiego, Warmińsko-Mazurskiego i Zachodniopomorskiego
15. Wojewodowie: Pomorski, Warmińsko-Mazurski i Zachodniopomorski
16. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
17. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego