



KIN-4101-06-00/2013
Nr ewid. 29/2014/P/13/081/KIN

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA INWESTYCJE PRZEZ ADMINISTRACJĘ MORSKĄ

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

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 9 lipca 2014

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	4
1.1. Temat i numer kontroli.....	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki	4
1.3. Cel kontroli	5
1.4. Podstawa prawna i okres objęty kontrolą.....	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie.....	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Zapewnienie organom administracji morskiej środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań.....	15
3.2.2. Przygotowanie inwestycji do realizacji oraz wybór wykonawców	17
3.2.3. Realizacja programów wieloletnich i zadań inwestycyjnych.....	18
3.2.4. Prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na inwestycje i ewidencji środków trwałych.....	27
3.2.5. Finansowe rezultaty kontroli	28
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	29
5. ZAŁĄCZNIKI	32

1.1 Temat i numer kontroli

- Temat: **Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską**
- Numer: **P/13/081** (kontrola planowa, koordynowana)

1.2 Ogólne tło badanej problematyki

Polskie wybrzeże morskie o długości 498 km wymaga ciągłej ochrony przed niszczycielskim oddziaływaniem morza (na 55% długości brzegu proces niszczenia ma charakter intensywny). Następstwem tego zjawiska jest zanik plaż, erozja brzegu, cofanie się linii brzegowej oraz niszczenie infrastruktury, zapewniającej dostęp do portów i przystani od strony morza. Postępująca erozja jest głównie wynikiem podwyższającego się poziomu wód morskich spowodowanego ociepleniem klimatu oraz wzrostem siły i częstotliwości sztormów. Polskie morze zabiera rocznie 50 ha łądu o łącznej wartości 500 mln zł¹. W niektórych strefach polskiego wybrzeża są obszary, na których cofanie się brzegu morskiego przekracza metr w ciągu roku. Prognozy zmian poziomu morza, w wersji najbardziej prawdopodobnej, przewidują wzrost poziomu wód na południowych wybrzeżach Bałtyku w ciągu najbliższych 100 lat o 60–80 cm, co może spowodować cofnięcie linii brzegowej o 150–400 m. Przewidywania te potwierdzają także badania przeprowadzone przez naukowców z Intergovernmental Panel on Climate Change (Międzynarodowy Zespół ds. Zmian Klimatu²) wskazujące, że postępujące zmiany klimatyczne spowodują dalszy wzrost poziomu wód morskich o 20 cm do roku 2030.

Niekontrolowane oddziaływanie morza, poza nieodwracalną utratą łądu, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego regionów opartych na turystyce. Rezultatem tego stanu jest także strata unikatowych gatunków flory charakterystycznych dla wybrzeża Bałtyku. Nie bez znaczenia są również negatywne następstwa dla funkcjonowania portów i przystani morskich w wyniku ograniczenia do nich dostępu wskutek niszczenia infrastruktury portowej, w tym zewnętrznych torów podejściowych.

Ograniczeniu tych niekorzystnych zjawisk służy podejmowanie działań przez administrację morską (w tym głównie inwestycyjnych) finansowanych ze środków publicznych. Działania te polegają przede wszystkim na:

- budowie, rozbudowie i utrzymywaniu umocnień brzegu morskiego, wydm i zalesień ochronnych wraz z ochroną pasa nadbrzeżnego, zapewnieniu stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobieganiu zanikowi plaż, monitorowaniu brzegów morskich, a także wykonywaniu czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegów morskich, mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich,
- budowie i utrzymywaniu obiektów infrastruktury, zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich.

W 2003 r. ustanowiono *Program ochrony brzegów morskich* mający przeciwdziałać zagrożeniom związanym z coraz silniejszą erozją polskiego brzegu morskiego. Celem tego dwudziestoletniego programu o koszcie 911 mln zł, realizowanego przez dyrektorów urzędów morskich, jest ochrona i pełne wykorzystanie linii brzegowej Morza Bałtyckiego.

¹ R. Dobracki, Sz. Uścińowicz, *Geozagrożenia polskiego brzegu Bałtyku*, Państwowy Instytut Geologiczny, www.pgi.gov.pl

² Organizacja założona w 1988 przez dwie organizacje Narodów Zjednoczonych – Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) oraz Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) w celu oceny ryzyka związanego z wpływem człowieka na zmianę klimatu.

Dyrektorzy urzędów morskich prowadzą też inne kapitałochłonne zadania inwestycyjne, dotyczące budowy i utrzymywania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich. Realizowane są one w ramach dwóch innych programów wieloletnich, tj. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu” oraz „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” – oba zaplanowane na lata 2008–2013.

Wszystkie realizowane inwestycje dotyczą obszaru publicznego i są w całości finansowane ze środków publicznych. Wydatki majątkowe urzędów morskich ze środków budżetu państwa na finansowanie wymienionych inwestycji w latach 2010–2012 corocznie wzrastały i wynosiły odpowiednio: 116,2 mln zł, 299,8 mln zł i 491,8 mln zł. W 2013 r. wydatki te wyniosły 201,3 mln zł³.

Waga spraw związanych z wykorzystaniem linii brzegowej Morza Bałtyckiego dla celów gospodarczych i turystycznych oraz przeznaczanie na jej utrzymanie w należytym stanie technicznym znacznych środków finansowych – stanowiły uzasadnienie dla podjęcia niniejszej kontroli.

1.3 Cel kontroli

Celem głównym kontroli była ocena działań administracji morskiej związanych z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych, budowy i utrzymania dróg morskich oraz obiektów zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

Cele cząstkowe kontroli obejmowały ocenę działań:

- Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie zapewnienia środków finansowych na realizację ustawowych zadań przez organy administracji morskiej, w procesie nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych na zadania inwestycyjne przez organy administracji morskiej oraz dotyczących inicjowania zmian regulacji prawnych, niezbędnych w celu lepszego wypełniania zadań przez organy administracji morskiej,
- Dyrektorów Urzędów Morskich w zakresie planowania działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich; przygotowania inwestycji do realizacji oraz wyboru wykonawców inwestycji i ustalenia treści zawieranych umów; realizowanych inwestycji oraz prowadzenia ewidencji księgowej środków trwałych będących w ich zarządzie, w tym nowo wybudowanych.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach oceniano system kontroli wewnętrznej w zakresie zagadnień objętych niniejszą kontrolą, a także czy w kontrolowanej działalności występowały nieprawidłowości, mające cechy mechanizmów korupcjogennych, zwiększające ryzyko występowania korupcji.

Zakres podmiotowy kontroli obejmował Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz wszystkie trzy urzędy morskie.

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

1. W Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej:
 - zapewnienie organom administracji morskiej środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań,

³ Dana uzyskana po zakończeniu kontroli.

- nadzór nad sposobem wykorzystania przez organy administracji morskiej środków publicznych przeznaczonych na inwestycje przez nie realizowane,
- przygotowanie i dokonanie zmian regulacji prawnych niezbędnych w celu skutecznego wypełniania zadań nałożonych na organy administracji morskiej.

2. W urzędach morskich:

- planowanie działań inwestycyjnych (rozpoznanie stanu i określanie potrzeb - zakresu rzeczowego i finansowego, pozyskanie środków na realizację zadań),
- przygotowanie inwestycji do realizacji, wybór wykonawców oraz zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach,
- realizacja zadań inwestycyjnych i ich rozliczenie,
- ewidencja księgową wybudowanych środków trwałych.

1.4 Podstawa prawna i okres objęty kontrolą

- Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
- Badaniami kontrolnymi objęto lata 2012–2013 (3 kwartały).
- Kontrolę przeprowadzono w okresie od 7 maja do 18 października 2013 r.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵ wykonywanie zadań przez urzędy morskie, związanych z wykorzystaniem 1.224 mln zł na realizację 13 zadań inwestycyjnych objętych kontrolą⁶. Inwestycje te dotyczyły głównie ochrony brzegów morskich (10 zadań), a także wykonania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich (2 zadania) oraz budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Urzędy morskie realizowały wymienione zadania z wykorzystaniem środków budżetu państwa oraz podejmowały skuteczne działania na rzecz pozyskiwania dofinansowania poszczególnych inwestycji ze środków unijnych. Na ogół prawidłowe było przygotowywanie inwestycji do realizacji, a postępowania o zamówienie publiczne w większości przypadków prowadzono z zachowaniem obowiązujących zasad i trybu udzielania zamówień publicznych. Powyższa ocena dotyczy w szczególności wykonywania prac polegających na budowie, modernizacji i utrzymaniu infrastruktury zapewniającej dostęp do portów, w tym budowy falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu.

Efektywność działań urzędów morskich obniżały jednak stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, które dotyczyły realizacji programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” oraz budowy umocnień brzegowych. Polegały one m.in. na realizowaniu inwestycji niezgodnie z umową zawartą z wykonawcą oraz warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę; wykorzystaniu środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem obowiązujących przepisów; nierzetelnym ustalaniu wartości środków trwałych (co było konsekwencją ewidencjonowania wydatków w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej) oraz na nierzetelnej weryfikacji ofert wykonawców w zakresie oceny, czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli NIK wyniosły 39,2 mln zł, tj. 3,2% kwoty przeznaczonej na realizację zadań inwestycyjnych objętych kontrolą.

Z ustaleń kontroli wynika, że nieprawidłowości w działalności dyrektorów urzędów morskich polegały w szczególności na:

- wykorzystaniu środków przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich” (POBM) do pokrywania wydatków na zadania i odcinki brzegu nie objęte POBM⁷ (str. 20),
- wykorzystaniu środków z rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem. Dotyczy to Dyrektora UM w Gdyni, który kwotę 2 mln zł przyznaną z rezerwy celowej na odbudowę 500 m wału przeciwpowodziowego w rejonie Ostrowa wykorzystał na inny cel. Zakupił za nie materiały, które przez trzy lata składował w magazynie, a następnie przeznaczył na budowę umocnienia brzegowego innego odcinka. Wykorzystanie środków z rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem stanowiło naruszenie przepisu art. 133 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸, obowiązującej do 31.12.2009 r. (str. 26),

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna.

⁶ Zestawienie kontrolowanych zadań inwestycyjnych zawiera załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

⁷ Ujawniono, że w 2012 r. UM w Słupsku i UM w Gdyni ze środków otrzymanych na realizację POBM wykorzystały w ten sposób kwotę 148,4 tys. zł.

⁸ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- przyznawaniu dodatków zadaniowych pracownikom służby cywilnej za wykonywanie zadań należących do ich zakresów obowiązków⁹, czym naruszono przepisy art. 88 ustawy o służbie cywilnej¹⁰ oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (str. 16–17),
- długotrwałym zleceniu opracowań środowiskowych i nierzetelnym odbiorze „Studium wykonalności”, koniecznych do wykonania przed wystąpieniem z wnioskiem o pozwolenie na budowę kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną (str. 22–23),
- planowaniu nieracjonalnych terminów wykonania inwestycji. Umowy dotyczące budowy ostróg (tj. konstrukcji zbudowanych z drewnianych pali służących do rozbijania fal morskich), które powinny być zrealizowane w danym roku, zawierano dopiero w trzeciej dekadzie listopada, co wobec normalnych w tym okresie na polskim wybrzeżu niekorzystnych warunków atmosferycznych, uniemożliwiało zbudowanie ostróg przed zakończeniem roku (str. 20),
- naruszaniu obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych, wskazujące na występowanie w tym zakresie korupcjogennej dowolności postępowania, w tym m.in. nierzetelne weryfikowanie ofert wykonawców w zakresie oceny, czy złożona oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W 8 z 11 kontrolowanych postępowań przeprowadzonych w urzędach morskich w Gdyni i Szczecinie, w których ceny ofertowe były o ponad 20 % niższe od wartości szacunkowej zamówienia, zamawiający zawarli umowy z wykonawcami na łączną kwotę 33,4 mln zł bez sprawdzenia, czy złożone przez nich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, czym naruszono przepisy art. 90 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹ (str. 18),
- realizowaniu inwestycji „Przebudowa opaski brzegowej¹² w Sarbinowie km 306,20–307,60” niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Przy tym UM w Słupsku wystąpił o zmianę pozwolenia na budowę dopiero po zakończeniu wszystkich robót budowlanych, co było sprzeczne z przepisem art. 36a ust 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³, który wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę przed dokonaniem istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę (str. 23–24),
- nielegalnym dokonywaniu istotnych zmian postanowień zawartych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców (str. 25),
- dokonywaniu płatności wykonawcom niezgodnie z postanowieniami umów, mimo niespełnienia, określonych w umowie, warunków dokonania płatności. Dochodziło do tego w wyniku nierzetelnego sporządzenia protokołu odbioru robót oraz lekceważenia zapisów umowy (str. 24–25),
- nierzetelnym ustalaniu wartości środków trwałych, co było konsekwencją ewidencjonowania wydatków w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej (str. 27–28);

Ujawnione nieprawidłowości były konsekwencją nieprzestrzegania przez pracowników urzędów morskich obowiązujących przepisów i procedur. Wystąpieniu tych nieprawidłowości nie zapobiegł minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, do obowiązków którego należało sprawowanie nadzoru nad działalnością dyrektorów urzędów morskich.

⁹ Dotyczyło to wypłaty dodatków zadaniowych w łącznej kwocie 1.127.602 zł.

¹⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm., dalej ustawa Pzp.

¹² Opaska brzegowa to budowla wodna (betonowa, kamienna lub z piasku, wzmocniona faszyną) stanowiąca wzdłużną obudowę brzegu morza.

¹³ Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej ustawa Prawo budowlane.

Wyniki kontroli dały podstawę do negatywnej oceny Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Minister TBiGM). W szczególności powyższą ocenę NIK sformułowała w związku: z niewypełnieniem przez Ministra TBiGM obowiązków legislacyjnych, dotyczących wprowadzenia zmian regulacji prawnych umożliwiających skuteczne wypełnianie zadań przez terenowe organy administracji morskiej oraz w związku z nierzetelnym nadzorem nad wydatkowaniem środków publicznych przez urzędy morskie. Oceny ogólnej Ministra TBiGM nie mogła zmienić cząstkowa ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości dotycząca działań Ministra w zakresie zapewnienia urzędom morskim środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań¹⁴.

Z ustaleń kontroli wynika, że nieprawidłowości w działalności ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej polegały w szczególności na:

- niewypracowaniu mechanizmów i instrumentów umożliwiających dokonywanie ocen osiągnięcia celów określonych w ustawie z dnia 23 marca 2003 r. o ustanowieniu wieloletniego programu ochrony brzegów morskich¹⁵ (ustawa o ustanowieniu POBM), dotyczących głównie zapewnienia stabilizacji linii brzegowej (w porównaniu do stanu z 2000 r.) oraz zapobieżenia zanikowi plaż (*str. 20–21*),
- nierzetelnym wypełnianiu obowiązków w zakresie przedłożenia projektu zmian do ustawy o ustanowieniu POBM, które umożliwiłyby skuteczne wypełnianie zadań nałożonych tą ustawą na terenowe organy administracji morskiej. W Ministerstwie długotrwanie przygotowywano projekt nowelizacji ustawy POBM, co spowodowało, że prace rozpoczęte w połowie 2009 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, tj. do września 2013 r., nie zostały sfinalizowane w stopniu umożliwiającym skierowanie projektu do uzgodnień międzyresortowych (*str. 21*),
- nierzetelnym nadzorze nad wykorzystaniem środków przeznaczonych na finansowanie POBM, co umożliwiało pokrywanie z tych środków przez urzędy morskie, wydatków na monitoring i ochronę odcinków brzegu morskiego nie objętych POBM. Nadzór ten sprowadzał się praktycznie do przyjmowania sprawozdań i relacji dyrektorów urzędów morskich (*str. 20*),
- występowaniu do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie rezerwy celowej z przeznaczeniem na dodatki zadaniowe dla pracowników UM w Gdyni, bez wcześniejszej merytorycznej weryfikacji wniosków otrzymywanych w tej sprawie od Dyrektora UM w Gdyni, co przyczyniło się do niezgodnego z prawem przyznania i wypłacenia dodatków zadaniowych w kwocie 1,1 mln zł (*str. 16–17*),
- niedostatecznym nadzorze nad Dyrektorem UM w Gdyni, będącym liderem konsorcjum realizującego wieloletni „Program budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, który miał być zakończony w 2013 r. W konsekwencji tego stanu, mimo prawie 6 lat realizacji programu, w wyniku opieszałości działań nie zakończono nawet opracowań środowiskowych (*str. 22–23*),
- nieskutecznym nadzorze nad działaniami dyrektorów urzędów morskich dotyczącymi realizacji inwestycji. Świadczą o tym nieprawidłowości ustalone przez NIK w urzędach morskich. Polegały one m.in. na budowie opaski brzegowej niezgodnie z pozwoleniem na budowę, nierzetelnej weryfikacji ofert wykonawców w zakresie oceny czy złożona oferta zawiera cenę rażąco niską w stosunku

¹⁴ Jedna z ocen cząstkowych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym.

¹⁵ Dz.U. Nr 67, poz. 621.

do przedmiotu zamówienia, dokonywaniu niedozwolonych zmian umów zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne, dokonywania płatności wykonawcom, mimo nie spełnienia warunków, wykorzystaniu niezgodnie z przeznaczeniem środków z rezerwy celowej, nierzetelnym ustalaniu wartości nowo wybudowanych środków trwałych (str. 23–27);

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli wyniosły 39.184,7 tys. zł, w tym 38.504,1 tys. zł wydatkowano z naruszeniem prawa (str. 28).

2.2 Uwagi i wnioski

Ustalenia kontroli wskazują, że większość nieprawidłowości występujących przy realizacji inwestycji przez organy administracji morskiej polegała w szczególności na ich wykonywaniu niezgodnie z pozwoleniem na budowę, niewłaściwym planowaniu i zlecaniu robót, dokonywaniu niedopuszczalnych zmian zawartych umów oraz wydatkowaniu środków niezgodnie z przeznaczeniem.

Po kontroli *Ochrona brzegów morskich*¹⁶ przeprowadzonej w 2009 r. NIK skierowała do ministra do spraw gospodarki morskiej wnioski mające na celu wyeliminowanie wykorzystywania przez administrację morską niezgodnie z przeznaczeniem środków otrzymanych na realizację POBM oraz sprecyzowanie mierników zachowania linii brzegowej, która ma być utrzymana w wyniku realizacji POBM. Sprecyzowanie mierników było i jest konieczne, gdyż pierwotnie zdefiniowany miernik jest niemierzalny. Miernikiem miało być utrzymanie linii brzegowej według stanu z 2000 r., tymczasem organy administracji morskiej nie mają wiedzy o stanie linii brzegowej w 2000 r.

Wnioski NIK z 2009 r. zostały przyjęte do realizacji, jednak nie zostały wykonane. W trakcie obecnej kontroli stwierdzono, że nadal występują nieprawidłowości polegające na wykorzystywaniu przez Urzędy Morskie środków przeznaczonych na finansowanie „Programu ochrony brzegów morskich” do pokrywania wydatków na zadania i odcinki brzegu nie objęte tym Programem, jednakże wymagających zabezpieczenia przed zjawiskiem erozji. Mając na względzie wyeliminowanie powyższej nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do **Ministra Infrastruktury i Rozwoju**¹⁷ o:

- podjęcie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich, w tym w razie konieczności, zgłaszanie do Rady Ministrów wniosków o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w sprawie dokonania zmian w załączniku do wspomnianej ustawy o ustanowieniu Programu, polegających na dostosowaniu wykazu zadań objętych Programem do aktualnych, rzeczywistych potrzeb.

Ponadto w Ministerstwie, przez cztery lata, nie wypełniono obowiązku dotyczącego opracowania rzetelnej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przygotowywanej nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. Przy tym projekt tej nowelizacji jest niepełny, gdyż nie zawiera przepisów o proponowanym nowym mierniku osiągnięcia celu POBM. Tym samym program jest realizowany od 10 lat, lecz brakuje instrumentów do oceny skuteczności jego wykonywania.

Mając na względzie powyższą sytuację, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem **Ministra Infrastruktury i Rozwoju** o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie powyższych nieprawidłowości, polegających zwłaszcza na:

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli P/09/175 Nr ewid. 169/2009/P/09/175/LSZ.

¹⁷ Od 27 listopada 2013 r. właściwego do spraw gospodarki morskiej.

- przygotowaniu i poddaniu procedurom legislacyjnym projektu nowelizacji ustawy o ustanowieniu Programu, m.in. w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej (art. 2 pkt 2 ustawy),
- zapewnieniu skutecznego nadzoru nad działaniami dyrektorów urzędów morskich prowadzonymi w związku z podejmowanymi inwestycjami, w tym merytoryczną weryfikację wniosków o przyznanie środków na dodatki zadaniowe i skuteczne wyeliminowanie praktyk wykorzystywania środków finansowych niezgodnie z przeznaczeniem.

Mając na względzie dotychczasową nieskuteczność działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w kwestii przygotowania projektu nowelizacji ustawy o ustanowieniu POBM, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem **Prezesa Rady Ministrów** o bieżącą koordynację i kontrolę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, mającą na celu zapewnienie sprawnego i rzetelnego przygotowania projektu ustawy nowelizującej ustawę o ustanowieniu POBM w zakresie niezbędnym do dostosowania POBM do aktualnego stanu brzegu morskiego i potrzeb jego ochrony, a także ustalenia nowych mierzalnych wyznaczników realizacji POBM.

Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości tkwiły także w nieprecyzyjnym stanie prawnym. Dotyczyło to przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia. Ustawa nie zawiera jednoznacznej definicji „rażąco niskiej ceny” oraz nie określa mierników, których przekroczenie wymagałoby przeprowadzenie takiego postępowania. Przepisy nie określają także precyzyjnie sposobu postępowania w takich przypadkach. Najwyższa Izba Kontroli ponad rok temu, w Informacji o wynikach kontroli *„Wykonywania przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych”*, wносиła o dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli, zauważając podjęte już działania legislacyjne w celu wprowadzenia w ustawie Prawo zamówień publicznych zmian regulujących kwestie dotyczące „rażąco niskiej ceny”, wskazuje na potrzebę przyspieszenia prac nad ich wprowadzeniem.

Poza wnioskami o charakterze systemowym Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek. Omówienie tych wniosków przedstawione zostało w punkcie 4.2 niniejszej Informacji.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Stan prawny

Organy administracji morskiej i ich kompetencje określa ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁸. Organami administracji morskiej – stosownie do art. 38 ust. 1 tej ustawy – są:

- minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – jako naczelny organ administracji morskiej,
- dyrektorzy urzędów morskich¹⁹ – jako terenowe organy administracji morskiej.

Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych (art. 38 ust. 2). Na podstawie art. 39 ust. 4 ustawy, dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje przy pomocy urzędu morskiego, który jest państwową jednostką budżetową.

Administracja morską swoim zakresem działania obejmuje polskie obszary morskie (morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, wyłączną strefę ekonomiczną), morskie porty i przystanie oraz pas techniczny wzdłuż wybrzeża morskiego (art. 44 ust. 1 ustawy).

Do kompetencji organów administracji morskiej, wymienionych w art. 42 ust. 2 ustawy, należą m.in. sprawy budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydm i zalesień ochronnych w pasie technicznym.

Swoje działania administracja morską realizuje przy pomocy środków publicznych, tj. środków budżetu państwa oraz środków Unii Europejskiej. Środki UE pozyskiwane są przede wszystkim z Funduszu Spójności, ale także z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Na administrację morską nałożono m.in. obowiązki dotyczące realizacji programów wieloletnich. W okresie objętym kontrolą realizowane były trzy takie programy. Były to:

- Program ochrony brzegów morskich, przyjęty ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, która weszła w życie w dniu 3 maja 2003 r. W ustawie określono zadania podejmowane w ramach Programu i ustalono zasady ich finansowania. Program jest finansowany z budżetu państwa i środków pozabudżetowych, a łączne nakłady na jego finansowanie w całym okresie realizacji wyniosą 911.000.000 zł. Planowane nakłady z budżetu państwa na realizację zadań przewidzianych Programem nie mogą być, w poszczególnych latach, mniejsze niż 25.550.000 zł. Powyższe kwoty ustalane są w cenach zadań z 2001 r. i przeliczane według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań. W załączniku do ustawy określono szczegółowy wykaz zadań oraz planowane szczegółowe nakłady na ich realizację. Program nadzorowany jest przez ministra do spraw gospodarki morskiej, a realizowany przez dyrektorów urzędów morskich. Przepisy art. 6 ustawy zobowiązują ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej do przedstawienia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej, nie później niż do dnia 31 marca roku kalendarzowego, rocznej informacji o realizacji w roku ubiegłym zadań wynikających z Programu oraz harmonogramu prac na rok następny;

¹⁸ Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.

¹⁹ Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej utworzył – na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy – urzędy morskie w: Gdyni, Słupsku i Szczecinie.

- Program budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, przyjęty uchwałą Nr 276/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na lata 2008–2013 pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, który miał być realizowany w latach 2008–2013;
- Program wieloletni budowy falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu, przyjęty uchwałą RM nr 167/2007 z dnia 20 września 2007 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na lata 2008–2011 pod nazwą „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”.

Organy administracji morskiej, jako należące do sektora finansów publicznych, działają w zakresie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ (dalej ufp), która do środków publicznych zalicza również m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej (art. 5 ust. 1 pkt 2).

Administracja morską jest zobowiązana (art. 40 ufp) do prowadzenia rachunkowości zgodnie z przepisami o rachunkowości²¹.

Zgodnie z przepisami art. 44 ufp, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej i planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób:

- celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych²², o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 68 ufp) stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji, zarządzania ryzykiem.

Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne

Strefa brzegowa, czyli obszar wzajemnego oddziaływania lądu i morza, jest niezwykle ważna przyrodniczo i gospodarczo, a jednocześnie bardzo podatna na wszelkie zmiany, zarówno naturalne, jaki i zmiany powstałe w wyniku działalności ludzi (antropogeniczne). Nasilanie się w ostatnich dekadach procesów erozji brzegu powoduje konieczność podjęcia działań ochronnych przez administrację morską. Jednocześnie rośnie presja na gospodarcze wykorzystanie strefy brzegowej głównie poprzez rozwój turystyki oraz eksploatację portów i przystani morskich.

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Procesy i zjawiska kształtujące środowisko wybrzeża morskiego są wynikiem oddziaływania wielu wzajemnie powiązanych czynników, takich, jak m. in. budowa geologiczna, zjawiska klimatyczne, warunki hydrologiczno-hydrodynamiczne, zasoby środowiska oraz sposób zagospodarowania i wykorzystywania strefy brzegowej. Strefa brzegowa Bałtyku jest rejonem wyraźnego konfliktu pomiędzy rozwojem gospodarczym, a zachowaniem naturalnego krajobrazu i istniejących tu geosystemów.

Długość polskiego wybrzeża morskiego wynosi 498 km (bez linii brzegowej Zalewów Wiślanego i Szczecińskiego). W XX wieku średni poziom morza na polskim wybrzeżu wzrastał średnio w tempie około 1,5 mm na rok. Zmiany te nie zachodziły w stałym tempie. Przyspieszone tempo wzrostu poziomu morza występowało na przełomie wieków XIX i XX oraz w drugiej połowie XX wieku. Na przełomie XX i XXI wieku wystąpiło spowolnienie trendu wzrostowego. Na początku XXI wieku średni roczny poziom morza rósł znacznie wolniej niż w latach 1950–1990, a szczególnie w latach 1970–1990.

Obok wzrostu poziomu morza, zniszczenia brzegu następują wskutek sztormów, podczas których poziom morza w czasie kilku godzin może wzrosnąć nawet do 1–1,5 m powyżej poziomu średniego. Spiętrzenia wód w połączeniu z falami sztormowymi prowadzą do nieodwracalnych zniszczeń na wybrzeżu. Okresowe nasilenie się tych zjawisk powoduje intensyfikację procesów erozji wybrzeży i wzrostu zagrożeń powodziąmi sztormowymi niektórych, nisko położonych stref wybrzeża.

Na całym odcinku polskiego wybrzeża Bałtyku 55% brzegu podlega procesom intensywnego niszczenia. Prognoza zmian w strefie brzegowej wskazuje na stałe narastanie procesów abrazji wynikających zarówno z przyczyn naturalnych, jak i antropogenicznych.

Brzegi wydmowo-mierzejowe są obecnie niszczone na prawie 60% swej długości. Przy niezahamowaniu tego procesu mogą one utracić rolę barier osłaniających ląd przed wlewami wód morskich i odmorskimi powodziąmi, sięgającymi w głąb nisko położonego zaplecza brzegu.

Nasilają się również procesy abrazji²³ na wielu odcinkach wybrzeży klifowych. Uaktywniają się zbocza, znajdujące się dotąd poza zasięgiem oddziaływania morza. W wielu miejscach widoczne są odcinki klifu w inicjalnej fazie rozwoju. Intensywnie niszczone są brzegi klifowe o łącznej długości 108,5 km. Klify aktywne lub pozostające w chwilowej stabilizacji stanowią 74,2% całkowitej długości tego typu brzegu. Jedynie na 25% długości (ok. 28 km) klify są stabilne, lecz i tu mogą rozwijać się w najbliższej przyszłości procesy abrazji.

W latach 2010–2012 wydatki urzędów morskich ze środków budżetu państwa na finansowanie zadań związanych z ochroną brzegu morskiego oraz umożliwiającymi korzystanie z portów morskich wyniosły łącznie 941,5 mln zł.

Wydatki majątkowe urzędów morskich ze środków budżetu państwa w kolejnych latach z okresu 2010–2012 rokrocznie wzrastały i wynosiły: 116,2 mln zł, 299,8 mln zł i 491,8 mln zł.

Kontrolą objęto 13 spośród 74 zadań inwestycyjnych realizowanych w latach 2012–2013 przez urzędy morskie, których wartość kosztorysowa wynosiła 1.224 mln zł, tj. 59,3% wartości kosztorysowej ww. 74 zadań.

²³ Proces niszczenia wysokiego brzegu morskiego przez fale morskie, które prowadzi do powstawania podcięć i nisz abrazyjnych, co powoduje obrywanie się brzegu.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zapewnienie organom administracji morskiej środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań

Administracja morską rzetelnie prowadziła działania w zakresie zapewnienia środków niezbędnych do realizacji zadań na nią nałożonych. Nieprawidłowości wystąpiły przy uruchamianiu rezerwy celowej budżetu środków europejskich.

Rokrocznie urzędy morskie zgłaszały Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej²⁴ zapotrzebowanie na środki budżetu państwa niezbędne do realizacji nałożonych na nie zadań. Wpływ na wielkość środków przyznawanych urządzą morskim miały coroczne limity środków przydzielane przez Ministra Finansów na etapie projektowania budżetu. Głównym czynnikiem decydującym o przydzielaniu środków finansowych poszczególnym urządzą morskim było zapewnienie finansowania inwestycji wieloletnich. W drugiej kolejności środki finansowe kierowane były na inne kontynuowane inwestycje, a następnie na inwestycje nowo rozpoczynane.

Zgłaszane potrzeby finansowe dotyczące realizacji programów wieloletnich były w całości uwzględniane w ustawach budżetowych. Przy tym kwoty z budżetu państwa planowane na finansowanie Programu Ochrony Brzegów Morskich (dalej POBM) w każdym roku były wyższe od minimalnych kwot określonych w ustawie o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”.

W latach 2010–2013 wykorzystanie środków budżetu państwa zaplanowanych na wydatki majątkowe urzędów morskich było niepełne. W 2010 r. wyniosły one 116,2 mln zł, tj. 50,6% ustalonych w ustawie budżetowej, w 2011 r. – 299,8 mln zł (81,6%), w 2012 r. – 491,8 mln zł (94,6%) oraz w 2013 r. – 201,3 mln zł (87,3%).

Niewykorzystywanie zaplanowanych środków finansowych było szczególnie niekorzystne, gdyż potrzeby inwestycyjne urzędów morskich były znacznie większe, a nie ujęto ich w planie wydatków w związku z ograniczonymi możliwościami budżetu państwa i nieuwzględnieniem ich w ustawach budżetowych. W planie wydatków na 2011 r. nie uwzględniono potrzeb na 125,8 mln zł, a na 2012 r. potrzeb na 106,7 mln zł, w tym 11 mln zł na prace pogłębiarskie przywracające podstawowe parametry głębokościowe wynikające z obowiązujących przepisów w obszarze toru wodnego Świnoujście – Szczecin oraz torów podejściowych do małych portów.

W latach 2010–2012 Minister pozyskał, z rezerwy celowej, kwotę 11.360.000 zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Środki te przeznaczono m.in. na interwencyjną budowę grobli w Kołobrzegu, stabilizację klifu morskiego w Jarosławcu, przebudowę uszkodzonych rurociągów refulacyjnych, awaryjną przebudowę zjazdów technicznych i drogi technicznej w Jarosławcu, przebudowę awaryjnego zabezpieczenie brzegu morskiego w Chłopach, odbudowę wydmy i plaży Półwyspu Helskiego.

Organy administracji morskiej pozyskiwały również środki z budżetu Unii Europejskiej. Dyrektorzy urzędów morskich zawierali umowy o dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach zadań nałożonych na te organy. W ich wyniku w budżecie środków europejskich planowano wydatki

²⁴ Do 18 listopada 2011 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był Minister Infrastruktury. W dalszej części Informacji minister do spraw gospodarki morskiej będzie zwany Ministrem, a ministerstwo obsługujące ministra do spraw gospodarki morskiej – Ministerstwem.

na inwestycje urzędów morskich. Na 2011 r. zaplanowano je na kwotę 80,2 mln zł, na 2012 r. na 165,8 mln zł, a na 2013 r. na 175,6 mln zł. W latach 2011 i 2012 wykorzystanie tych środków przekraczało 98%.

W latach 2011–2013 Minister występował do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie rezerwy celowej z przeznaczeniem na dodatki zadaniowe dla pracowników UM w Gdyni. Wystąpienie tych Minister nie poprzedził merytoryczną weryfikacją zasadności wniosków otrzymywanych w tej sprawie od Dyrektora UM w Gdyni.

Na konieczność takiej weryfikacji wskazywały błędne zapisy we wnioskach o ich przyznanie. Dyrektor UM w Gdyni stwierdził w nich m.in., że środki uzyskane z rezerwy celowej zostaną wypłacone pracownikom w formie dodatków zadaniowych związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością. Ponadto, występował o środki na dodatki zadaniowe dla pracowników UM w Gdyni za okresy, które upłynęły, co wskazywało, że wykonali oni już te zadania w ramach swoich obowiązków służbowych, a dodatki zadaniowe będą miały charakter nagrody.

Przeprowadzona przez NIK kontrola UM w Gdyni wykazała, że ww. dodatki zadaniowe były przyznawane pracownikom za wykonywanie zadań ujętych w ich zakresach czynności. Było to niezgodne z przepisem art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej i niegospodarne.

Wynagrodzenia pracowników urzędów morskich są finansowane ze środków publicznych, zatem przy wydatkowaniu środków na te wynagrodzenia obowiązują zasady celowego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi, określone w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, środkami publicznymi są m.in. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Weryfikacja wniosków o dodatkowe środki na wynagrodzenia pracowników UM w Gdyni realizujących projekty, na które zawarto umowy o dofinansowanie ze środków UE, polegająca jedynie na stwierdzeniu, że umowa o dofinansowanie uwzględnia wynagrodzenie i ich składniki jako potencjalne koszty kwalifikowane, nie spełnia warunków merytorycznej weryfikacji tych wniosków pod względem celowości i oszczędności tych wydatków. Tym samym działania Ministra były w tym zakresie nierzetelne i przyczyniły się do wydatkowania środków publicznych niezgodnie z prawem.

W wyniku uruchomienia przez Ministra Finansów środków z rezerwy celowej, pracownikom UM w Gdyni w okresie grudzień 2010 r. – czerwiec 2013 r., z naruszeniem art. 88 ustawy o służbie cywilnej oraz art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, przyznano i wypłacono dodatki zadaniowe w łącznej kwocie 1.054.822 zł.

Niezgodne z prawem i niegospodarne było również wydatkowanie na dodatki zadaniowe kwoty 72.780 zł, którą UM w Gdyni otrzymał decyzją Ministra z 18 grudnia 2012 r. Środki te pochodziły z budżetu środków europejskich. Minister wydał decyzję o zwiększeniu środków na wynagrodzenia w UM w Gdyni, mimo że Dyrektor UM w Gdyni we wniosku o to zwiększenie przedstawił tylko jego cel, a nie przedstawił żadnego uzasadnienia. Nie wskazał rodzaju czynności, za które zostanie przyznane dodatkowe wynagrodzenie w formie dodatków zadaniowych. Nie uzasadnił też, dlaczego wystąpił o przyznanie środków dopiero w dniu 7 grudnia, skoro projekty, których dotyczyć miało to zwiększenie, realizowane były od początku roku, a już wcześniej, w czerwcu 2012 r., na dodatki

²⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

zadaniowe przy realizacji tych projektów, otrzymał środki finansowe we wnioskowanej wówczas wysokości. Pomimo tych ewidentnych braków dyskwalifikujących wniosek, Minister działając nierzetelnie przyznał ww. kwotę na wynagrodzenia UM w Gdyni.

Należy przy tym podkreślić, że Dyrektor UM w Gdyni wnioskował 7 grudnia 2012 r. o kwotę 72.780 zł, tj. dokładnie taką samą jakiej nie wykorzystał UM w Szczecinie, co może wskazywać, że wnioskował nie o kwotę niezbędną, lecz o kwotę dostępną.

3.2.2. Przygotowanie inwestycji do realizacji oraz wybór wykonawców

Urzędy morskie rzetelnie przygotowywały wnioski o pozwolenia na budowę. Do realizacji wszystkich 13 skontrolowanych zadań inwestycyjnych i zakończonych do czasu kontroli, o łącznej wartości 1.223,4 mln zł, urzędy morskie przystępowały po wcześniejszym uzyskaniu wymaganych prawem decyzji właściwego miejscowo Wojewody o pozwoleniu na budowę lub wobec braku sprzeciwu do zawiadomienia złożonego właściwemu organowi.

Dla 2 inwestycji realizowanych ze środków budżetu państwa²⁶ spośród ww. 13 zadań inwestycyjnych objętych badaniami kontrolnymi, urzędy morskie nie opracowały programu inwestycyjnego, o którym mowa w § 6 rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa z dnia 3 lipca 2006 r.²⁷ i z dnia 2 grudnia 2010 r.²⁸. Opracowane programy inwestycyjne zawierały wszystkie wymagane elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzeń.

Do wykonawstwa inwestycji urzędy morskie zatrudniły kierowników budowy posiadających uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Ustanawiano również inspektorów nadzoru inwestorskiego, wskazanych w pozwoleniach na budowę. Urzędy morskie spełniły także wymagania określone w art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* w zakresie zapewnienia opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Wszystkie 39 kontrolowanych postępowań o zamówienie publiczne przeprowadzono w trybie określonym w ustawie Pzp. Stwierdzono jednakże następujące nieprawidłowości w zakresie stosowania zasad udzielania zamówień określonych w ustawie Pzp, wskazujące na występowanie w tym zakresie korupcjogennej dowolności postępowania:

- a) Dyrektor UM w Gdyni prowadził postępowanie na wyłonienie wykonawcy zadania „*Umocnienie brzegu w rejonie Cypla Helu wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą*” w sposób nie zapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (wymóg art. 7 ust. 1) poprzez ustalenie warunków doświadczenia i dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia, w zakresie który nie jest niezbędny dla wykazania możliwości wykonania zamówienia (art. 22 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 22 ust. 4). W związku z uwzględnieniem odwołania wykonawcy, Krajowa Izba Odwoławcza przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych (dalej KIO) zasądziła od UM w Gdyni kwotę 23,6 tys. zł na rzecz składającego odwołanie w tej sprawie, a wprowadzenie tych nieprawidłowych warunków i konieczność ich wyeliminowania skutkowały wydłużeniem terminu składania ofert o 55 dni,

²⁶ Dotyczy inwestycji: „Zabezpieczenie narzutem kamiennym północnego i zachodniego brzegu Wyspy Chełminek” i „Awaryjna budowa dwóch odcinków opaski brzegowej okładzinowej z kamienia łamanego o łącznej długości 150,0 mb na 329 km brzegu morskiego w Kołobrzegu”.

²⁷ Dz.U. Nr 120, poz.831.

²⁸ Dz.U. Nr 238, poz.1579.

- b) W postępowaniu na opracowanie „Prognozy oddziaływania na środowisko programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” Dyrektor UM w Gdyni żądał od wykonawców oświadczenia, które nie było niezbędne do przeprowadzenia postępowania (art. 25 ust. 1),
- c) UM w Gdyni i UM w Szczecinie, odpowiednio w 8 i w 2 przypadkach, zamieściły lub przekazały z opóźnieniem ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego – zamiast zamieścić lub przekazać ogłoszenia niezwłocznie po zawarciu umowy (art. 95 ust. 1 i 2), to dokonywano tego dopiero po upływie od 6 do 19 dni,
- d) W 8 z 10 kontrolowanych postępowaniach poniżej 14 tys. euro, o łącznej wartości 239.665 zł, prowadzonych przez UM w Szczecinie, naruszono szereg postanowień obowiązującego Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie²⁹. W sześciu postępowaniach nieprawidłowości polegały na: nie zamieszczeniu ogłoszenia z treścią zapytania ofertowego na stronie internetowej UM w Szczecinie (wymóg § 4 pkt 5), nie wysłaniu zapytań ofertowych do wymaganej minimalnej liczby trzech wykonawców (wymóg § 4 pkt 8) i nie sporządzeniu protokołu rozpatrzenia ofert do zatwierdzenia przez Dyrektora (wymóg § 4 pkt 11), w jednym postępowaniu nie zamieszczono ogłoszenia i nie wysłano ogłoszenia do minimum 3 wykonawców, a w jednym postępowaniu nie zamieszczono ogłoszenia.
- e) Dyrektor UM w Gdyni z 5 wykonawcami, a Dyrektor UM w Szczecinie z 3 wykonawcami zawarł umowy, odpowiednio na kwoty 28.511.714 zł i 4.845.014 zł, bez sprawdzenia czy złożone przez nich oferty nie zawierają rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia (art. 90). Ceny ofertowe ww. 8 wykonawców stanowiły od 39 do 77% wartości zamówienia, którą zamawiający – zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 – miał obowiązek ustalić z należytą starannością. Tak niski poziom ceny ofertowej w stosunku do wartości szacunkowej zamówienia stanowił wystarczającą podstawę do wszczęcia – wobec ww. wykonawców – postępowania wyjaśniającego w kwestii rażąco niskiej ceny. W takiej sytuacji wszczęcie tego postępowania było obowiązkiem zamawiającego (art. 90 w związku z art. 89 ust. 1 pkt 4).

W jednym z tych postępowań wykonawca złożył odwołanie w sprawie zaniechania przez zamawiającego wykonania czynności w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. W związku z uwzględnieniem tego odwołania, KIO nakazała UM w Szczecinie unieważnienie czynności wyboru najkorzystniejszej oferty i zasądziła od UM w Szczecinie kwotę 20 tys. zł na rzecz składających odwołanie.

3.2.3. Realizacja programów wieloletnich i zadań inwestycyjnych

Większość skontrolowanych inwestycji realizowana była w ramach trzech programów wieloletnich, których wykonawcami byli dyrektorzy urzędów morskich.

1. Realizacja programu wieloletniego „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”

Program ten realizowany był terminowo, z przestrzeganiem obowiązujących regulacji prawnych oraz rzetelnie i gospodarnie.

W wyniku realizacji Programu istniejący zespół portowy miał zostać dostosowany do nowych potrzeb związanych z lokalizacją terminalu przeładunkowego skroplonego gazu ziemnego.

Program przewidywał budowę infrastruktury zapewniającej dostęp do portu zewnętrznego, w postaci falochronu osłonowego i obiektów towarzyszących. Przewidywał budowę nowego

²⁹ Wprowadzonego w życie zarządzeniem wewnętrznym nr 13 Dyrektora UM w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2007 r.

falochronu wschodniego o długości ok. 3.000 m (falochron osłonowy), budowę nowej ostrogi zachodniej o długości ok. 250 m, połączonej z dotychczas istniejącym falochronem wschodnim, a także roboty pogłębiarskie, w tym budowę obrotnicy i nowego toru podejściowego oraz utrzymanie parametrów toru istniejącego.

W kontrakcie na budowę falochronu osłonowego, zawartym w dniu 21 maja 2010 r. na kwotę brutto 815,1 mln zł, termin zakończenia całości robót ustalono na 31 grudnia 2012 r. W trakcie prac w rejonie obrotnicy i na torze podejściowym ujawniono znaczne ilości materiałów potencjalnie niebezpiecznych. Spowodowało to przerwę w realizacji robót na czas ich usunięcia i było przyczyną zmiany terminu realizacji kontraktu na 31 marca 2013 r. Całość robót została wykonana do dnia 6 marca 2013 r., a 28 czerwca 2013 r. stwierdzono usunięcie wszystkich usterek wyszczególnionych w Protokołach Odbioru Technicznego. W wyniku zmian rozwiązań projektowych wynagrodzenie wykonawcy zmniejszono do kwoty 797,6 mln zł.

Wojewoda Zachodniopomorski w dniu 24 kwietnia 2013 r. wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie wszystkich budowli powstałych w wyniku realizacji inwestycji „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”.

2. Realizacja programu wieloletniego „Program Ochrony Brzegów Morskich”

Program wprowadzono ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” na lata 2004–2023, finansowanego z budżetu państwa i środków pozabudżetowych. Ustawa określiła następujące zadania do realizacji w ramach POBM: budowę, rozbudowę i utrzymanie systemu przeciwpowodziowego terenów morskich, monitorowanie brzegów morskich w celu wskazania koniecznych działań dla ratowania brzegów morskich oraz zapewnienie stabilizacji linii brzegowej wg stanu z 2000 r. i zapobieganie zanikowi plaż. W ustawie określono łączne planowane nakłady na jej realizację oraz kwoty przeznaczone na poszczególne odcinki brzegu objęte ochroną w ramach POBM. Szczegółowe zdania inwestycyjne POBM ustalano w rocznych planach finansowo-rzeczowych poszczególnych urzędów morskich. POBM zaplanowany został na 20 lat poczynając od 2004 r. i realizowany jest przez dyrektorów urzędów morskich. W ramach POBM wykonywano sztuczne zasilanie brzegów morskich, modernizację i budowę umocnień brzegowych oraz monitoring i badania aktualnego stanu brzegu morskiego.

Na jego realizację przewidziano łączną kwotę 911 mln zł (według cen z 2001 r.), przy nakładach z budżetu państwa w pierwszym roku realizacji nie mniejszych niż 25.550.000 zł. Obie kwoty podlegały corocznej waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen podawany przez Ministra Finansów. Wybrzeże morskie objęte ustawą podzielone zostało na 5 rejonów i 40 odcinków. Każdemu z rejonów i odcinków przypisano kwotę wydatków (bieżących i inwestycyjnych) do wykorzystania w całym okresie realizacji programu.

W kolejnych latach wydatki poniesione na realizację Programu były wyższe od minimalnych planowanych nakładów z budżetu państwa określonych w art. 4 ustawy. W 2010 r. minimalne wymagane planowane nakłady to 29,5 mln zł, a wydatki poniesiono w kwocie 33,5 mln zł. W kolejnych latach wartości te wyniosły odpowiednio: w 2011 r. – 30,2 mln zł i 53,8 mln zł oraz w 2012 r. – 31,0 mln zł i 54,3 mln zł.

Urzędy morskie nie wykorzystały przyznanych środków. W ustawie budżetowej na 2012 r. na realizację POBM przyjęto kwotę 69,6 mln zł, w tym na wydatki majątkowe – 49.750.000 zł, a na wydatki bieżące – 19.850.000 zł. W wyniku dokonanych przesunięć wydatki majątkowe zmniejszono

do 44.250.000 zł, a wydatki bieżące zwiększono do – 25.350.000 zł. Wydatki zrealizowano w wysokości 54,3 mln zł, tj. 78% (majątkowe – 29,0 mln zł, bieżące – 25,3 mln zł).

W przedstawianych Sejmowi RP rocznych informacjach z wykonania POBM Minister informował o przyczynach opóźnień w realizacji inwestycji, które decydowały o niskim wykonaniu planu wydatków. Wskazywał m.in. na: wykrycie samowoli budowlanych, co zwiększało zakres prac i wydłużało czas realizacji inwestycji, wykrycie nielegalnych kolektorów wód deszczowych, co spowodowało wstrzymanie prac; wykrycie starych pali w miejscu planowanej inwestycji oraz brak kompletnej dokumentacji projektowej.

W ww. informacjach przedstawianych przez Ministra wystąpiły przypadki nierzetelnego wskazywania przyczyn opóźnień realizacji inwestycji. W informacjach, jako powtarzającą się przyczynę opóźnień wykonania inwestycji wskazywano występowanie trudnych warunków atmosferycznych w miesiącach listopad – grudzień. Tymczasem faktyczną przyczyną opóźnień, było nieprawidłowe planowanie. Przykładowo, w 2011 r. dyrektor UM w Gdyni zawarł dwie umowy „*Kuźnica remont i budowa ostróg 6 szt. km 9,97 – 10,20*” oraz „*Chałupy–Kuźnica remont i budowa ostróg 5 szt. km 6,99 – 7,39*” dopiero 21 listopada. Umowy te zawarto zbyt późno, by określone w nich zadania zostały na pewno zrealizowane w tym samym roku, gdyż normalne w tym okresie na polskim wybrzeżu niekorzystne warunki atmosferyczne, uniemożliwiają wykonywanie robót terenowych. Planowanie robót palowych w morzu w okresie koniec listopada – grudzień obarczone jest niemal pewnym ryzykiem ich nie wykonania do końca roku.

Wszystkie przedstawiane Informacje o realizacji POBM nie były w pełni rzetelne również dlatego, że pominięto w nich przypadki finansowania zadań nie ujętych w POBM środkami przeznaczonymi na POBM. Dotyczyło to wykonania monitoringu brzegu morskiego na odcinkach nie objętych POBM oraz realizacji umocnienia brzegu Helu. Przykładowo, ze środków przeznaczonych na POBM w 2012 r. UM w Słupsku oraz UM w Gdyni na monitoring brzegu morskiego na odcinkach nie objętych POBM wydatkowały 104,5 tys. zł, a UM w Gdyni wydatkował 43,9 tys. zł na umocnienia brzegu Helu na odcinku km 36,20 – 36,60 oraz umocnienia brzegu Westerplatte na odcinku km 67,580 – 68,470, które to odcinki nie były objęte POBM.

Dyrektorzy urzędów morskich wydatkowali niezgodnie z przeznaczeniem środki otrzymane na POBM, co wypełnia znamiona czynu określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁰ (informacje o zawiadomieniach wysłanych w wyniku ustaleń niniejszej kontroli zawarto w pkt. 4.2 na str. 31). Przyczynił się do tego nierzetelny nadzór Ministra nad wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację POBM. Nierzetelny nadzór w tym zakresie jest zjawiskiem długotrwałym, biorąc pod uwagę, że już kontrola NIK przeprowadzona w 2009 r. ujawniła tę praktykę dyrektorów urzędów morskich. Minister miał więc wiedzę o niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystywaniu środków otrzymanych na POBM, lecz nie przeciwdziałał temu, a wręcz akceptował takie postępowanie. Tak sprawowany nadzór przez Ministra wręcz zachęcał dyrektorów urzędów morskich do łamania prawa w kolejnych latach.

Podstawowymi celami POBM było zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobieganie zanikowi plaż. Organy administracji morskiej nie znały przebiegu linii brzegowej w 2000 r. na całej jego długości, a także powierzchni plaż w poszczególnych latach. Tym samym nie były w stanie stwierdzić, czy ww. cele są osiągnięte.

³⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 168.

W wystąpieniu pokontrolnym po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli Ministerstwa w zakresie realizacji w latach 2004–2008 wieloletniego POBM, NIK sformułowała m.in. wniosek dotyczący podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany ustawy o ustanowieniu POBM w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej oraz aktualizacji obszarów objętych tym programem.

Jeszcze w 2009 r. Minister poinformował NIK o podjęciu działań zmierzających do nowelizacji ww. ustawy. Stwierdził, że urzędy morskie zgłosiły propozycje dotyczące aktualizacji odcinków brzegu przewidzianych do priorytetowej ochrony i trwają prace nad redakcją noweli ustawy. Minister określił termin ich ukończenia (łącznie z uzgodnieniami wewnątrzresortowymi) na 15 grudnia 2009 r. W styczniu 2010 r. projekt znowelizowanej ustawy miał zostać skierowany do uzgodnień międzyresortowych i społecznych, a w II kwartale przesłany do Rady Ministrów.

Do czasu zakończenia kontroli NIK we wrześniu 2013 r., ww. ustawa nie została znowelizowana, a nawet projekt jej nowelizacji nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Ministerstwo nie wypracowało mechanizmów i instrumentów umożliwiających dokonywanie ocen osiągania celów ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego POBM i nie miało wiedzy, czy cele te są osiągalne.

W świetle ustaleń kontroli brak nowelizacji ustawy jest wynikiem długotrwałego prowadzenia prac nad jej przygotowaniem przez Ministerstwo. Wprawdzie już w czerwcu 2009 r. Ministerstwo wystąpiło do dyrektorów urzędów morskich o zgłoszenie propozycji dotyczących ewentualnego rozszerzenia kilometrażu odcinków brzegu morskiego przewidzianych do ochrony, to jednak dopiero w marcu 2010 r., po 9 miesiącach, Minister wystąpił do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko (POŚ) dla przygotowywanej nowelizacji ustawy. Ministerstwo dopiero 26 miesięcy po odpowiedzi GDOŚ przedstawiło prognozę oddziaływania na środowisko projektu zmiany ustawy.

Było to wynikiem długotrwałego badania rynku – przetarg na wykonanie POŚ ogłoszono dopiero rok po otrzymaniu ww. odpowiedzi GDOŚ, a także długotrwałego postępowania przetargowego – 7 miesięcznego. Przy tym długotrwałość wyboru wykonawcy POŚ nie przełożyła się na jakość wykonania przedmiotu zamówienia. POŚ opracowana przez wybranego wykonawcę nie spełniała wymogów w zakresie informacji odnośnie wpływu nowelizowanego POBM na środowisko, podobnie jak uzupełnienia, przedstawione w maju 2013 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska od listopada 2012 r. do czerwca 2013 r. wnosił uwagi do POŚ, podkreślając ogólnikowość uzyskanych informacji odnośnie wpływu nowelizowanego POBM na środowisko. Do czasu zakończenia kontroli NIK, prognoza oddziaływania na środowisko znowelizowanej ustawy nie była jeszcze gotowa.

Nowelizacja ww. ustawy o ustanowieniu POBM jest niezbędna również w celu dostosowania nakładów finansowych przeznaczonych na poszczególne odcinki brzegu do aktualnie występujących potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego.

W ciągu 9 lat obowiązywania POBM (do końca 2012 r.) na 16 odcinkach brzegu nim objętych, nie poniesiono w ogóle nakładów finansowych lub były one minimalne. Z tej liczby na 6 odcinkach wybrzeża o łącznej długości 6,2 km (na utrzymanie których w POBM przewidziano kwotę 57,2 mln zł - wg cen z 2013 r.) nie wykonano dotychczas żadnych robót wynikających z ww. ustawy (nie poniesiono kosztów) i na 2013 r. również nie przewidziano wykonania żadnych robót. Na pozostałych 10 odcinkach o długości 49,8 km, na zadania objęte POBM, przeznaczono łącznie

222,2 mln zł (wg cen z 2013 r.), a wydatkowano na nie zaledwie 4,1 mln zł, tj. 1,8% planowanej kwoty. W ustawie budżetowej na 2013 r. zaplanowano wydatki na tych 10 odcinkach w łącznej kwocie 1,5 mln zł.

Na 4 odcinkach objętych POBM wykorzystano ponad 80% limitu środków przeznaczonych na ich ochronę.

Na pozostałych odcinkach – w dziesiątym roku funkcjonowania Programu – wykorzystano już prawie pełny limit środków przeznaczonych na te odcinki, np.:

- na odcinek Ustka (km 231,0–233,5) przeznaczono w cenach z 2013 r. – 22,6 mln zł, a do końca 2012 r. wykorzystano 19,4 mln zł (85,7%). Na 2013 r. nie zaplanowano wykonywania prac,
- na odcinek Mierzeja Jeziora Kopań (km 256,5–267,0) przeznaczono w cenach z 2013 r. – 10,7 mln zł, a do końca 2012 r. wykorzystano 8,7 mln zł (80,7%). Na 2013 r. zaplanowano wykorzystanie 716,3 tys. zł (łącznie 9,4 mln zł – 87,9%),
- na odcinek Sarbinowo (km 305,3–309,5) przeznaczono w cenach z 2013 r. – 24,6 mln zł, a do końca 2012 r. wykorzystano 7,9 mln zł (32,01%). Na 2013 r. zaplanowano wykorzystanie 11,7 mln zł (łącznie 19,6 mln zł – 79,7%),
- na odcinek Dźwirzyno (km 343,4–345,4) przeznaczono w cenach z 2013 r. – 11,8 mln zł, a do końca 2012 r. wykorzystano 10,2 mln zł (86,4%). Na 2013 r. zaplanowano wykorzystanie 364,5 tys. zł (łącznie 10,6 mln zł – 89,8%).

Na utrzymanie ww. 4 odcinków przeznaczono w cenach z 2013 r. łącznie 69,8 mln zł, a do końca 2012 r. wykorzystano 46,1 mln zł (66,1%). W 2013 r. na utrzymanie tych 4 odcinków w ustawie budżetowej zaplanowano kwotę 12,1 mln zł. Przy wykonaniu w 2013 r. planowanych nakładów, na koniec 2013 r. łączne wydatki na ww. 4 odcinki wyniosą 58,2 mln zł, tj. 83,4% całej kwoty przeznaczonej na nie w POBM.

3. Realizacja programu wieloletniego na lata 2008–2013 pn.: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”

Program budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską był nierzetelnie realizowany przez Dyrektora UM w Gdyni.

Dyrektor UM w Gdyni działając nierzetelnie odebrał Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną opracowane w grudniu 2007 r. Studium, chociaż sporządzone z błędami, zostało odebrane bez uwag.

W ww. Studium Wykonalności, w rozdziale „Analiza opcji” przedstawiono m.in. zestawienie porównawcze wyników analizy kosztów inwestycyjnych dla 4 lokalizacji budowy kanału przez Mierzeję. Najniższe koszty określono dla lokalizacji w Piaskach (312,7 mln zł) i w Skowronkach (356,9 mln zł). W studium zarekomendowano lokalizację kanału w Skowronkach, za którą – jak uzasadniono – przemawiały wykazane zdyskontowane korzyści ekonomiczne. W Studium występowały zapisy sprzeczne ze sobą: w rozdziale „Wskazanie ostatecznego zakresu przedsięwzięcia”, który dotyczył wybranej lokalizacji w Skowronkach, określono wartość produktu projektu na 374,7 mln zł, tj. o 14,8 mln zł wyżej niż w pierwszej jego części w analizie porównawczej dla różnych lokalizacji. Wskazano w nim bezpodstawnie, że oddziaływanie inwestycji na obszar Natura 2000 będzie nieznaczne i nie będzie wymagane oddzielne wystąpienie do Komisji Europejskiej o wyrażenie opinii. Tymczasem już we wcześniej uchwalonym przez RM programie wieloletnim stwierdzono, że budowa kanału będzie w sposób znaczący oddziaływać na środowisko i będzie wymagane wystąpienie do UE.

Z ustaleń kontroli wynika, że Studium opracowane zostało przy założeniu lokalizacji w Skowronkach. Wskazują na to stwierdzenia zawarte w Studium, że w latach 2005–2007 na różnych szczeblach władz lokalnych ustalono, że kanał będzie zlokalizowany w Skowronkach, co zaakceptował także UM w Gdyni podczas narady 24 listopada 2007 r z udziałem wykonawcy O nierzetelności wykonania Studium świadczą również wyniki Aktualizacji Studium wykonanej w 2013 r., w której wykazano, że spośród lokalizacji rozpatrywanych, lokalizacja kanału w Skowronkach jest najmniej korzystana dla etapu eksploatacji i z punktu widzenia oddziaływania na obszary Natura 2000. Przy tej lokalizacji nie jest możliwa kompensacja przyrodnicza siedliska 1150-1, ponadto spowodowałaby ona utratę jedyne w Polsce stanowiska ramienicy *Chara connivens*, uznanej na Czerwonej liście glonów Polski za wymarłą i zaginioną.

Działania Dyrektora UM w Gdyni przy zleceniu opracowań niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną były opieszale. Wiele z nich podejmował nawet dopiero w trzecim roku obowiązywania Programu, w tym badania, które wymagały realizacji przez trzy lata, co skutecznie przedłużało czas ich zakończenia. Dotyczyło to m.in. zlecenia:

- inwentaryzacji ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego, przeprowadzonej w cyklu 3 letnim 2010–2102,
- inwentaryzacji przyrodniczej czterech odcinków Mierzei Wiślanej, terenów lokalizacji kanału żeglugowego, w cyklu 3 letnim 2010–2012,
- badania dna polskiej części Zalewu Wiślanego w 2010 r.

Do zakończenia kontroli NIK, po prawie 6 latach realizacji tego Programu, a na 4 miesiące przed upływem terminu jego obowiązywania, nie zakończono nawet wykonania dokumentacji przed inwestycyjnej, w tym opracowań środowiskowych, a łączne poniesione wydatki do końca 2012 r. wyniosły 4,6 mln zł, tj. 1,1% planowanych. Tym samym nie rozpoczęto realizacji inwestycji, a nawet nie ustalono jeszcze lokalizacji kanału i nie przystąpiono do opracowania projektu budowlanego. Wynikało to, w świetle ustaleń kontroli, przede wszystkim z powolnych działań UM w Gdyni przy zleceniu niezbędnych opracowań oraz z bezkrytycznego odbierania zleconych opracowań, a także z niedostatecznego nadzoru sprawowanego przez Ministra, który nie podjął skutecznych działań wobec Dyrektora UM w Gdyni.

4. Realizacja zadań inwestycyjnych

Inwestycje realizowane były na ogół zgodnie z zawartymi umowami i obowiązującymi regulacjami prawnymi. Wystąpiły jednak przypadki odstępstw, które polegały na:

- a) wykonaniu inwestycji niezgodnie z pozwoleniem na budowę;

Dotyczyło to, realizowanego przez UM w Słupsku, zadania „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie km 306,20–307,60”. Do wykonania inwestycji niezgodnie z pozwoleniem na budowę doszło w wyniku wprowadzenia do dokumentacji projektowej szeregu zmian wnioskowanych przez mieszkańców w trakcie wykonywania prac budowlanych. Jedną ze zmian dotyczyła zastąpienia murku oporowego żelbetowego zamknięciami szandorowymi. Zmiany tej dokonano, mimo że przewidziany w projekcie budowlanym murek oporowy spełniał założenia ochrony brzegu morskiego, a zmiana ta spowodowała wzrost kosztów zadania o 257,8 tys. zł netto. Przy tym część dokonanych zmian stanowiła istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego i tym samym ich wykonanie było możliwe dopiero po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę – wymóg art. 36a ust. 1 ustawy Prawo

budowlane. Jednak UM w Słupsku dopiero w maju 2013 r., tj. po zakończeniu w kwietniu 2013 r. wszystkich robót budowlanych, wystąpił o sporządzenie projektu zamiennego, a następnie 2 lipca 2013 r. o zmianę pozwolenia na budowę. Takim działaniem naruszono przepisy art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Dopuszczenie przez inspektora nadzoru inwestorskiego do realizacji tego zadania niezgodnie z przyjętym projektem budowlanym świadczy o nierzetelnym wywiązywaniu się przez inspektora z ciężących na nim obowiązków określonych w art. 25 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w tym z obowiązku kontroli zgodności realizacji budowy z projektem i pozwoleniem na budowę. Przy tym Dyrektor UM w Słupsku działając nierzetelnie, na inspektora nadzoru inwestorskiego tego zadania wyznaczył osobę nie posiadającą uprawnień konstrukcyjnych bez ograniczeń, określonych w projekcie budowlanym jako wymagane od inspektora nadzoru. Dyrektor UM w Słupsku dopuścił też do korzystania z przebudowanej opaski brzegowej w Sarbinowie przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na jej użytkowanie. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w pozwoleniu na budowę, dotyczącego konieczności uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie opaski przed przystąpieniem do jej użytkowania;

b) dokonywaniu płatności wykonawcom niezgodnie z postanowieniami umów, mimo nie spełnienia warunków określonych w umowie. Były to działania niegospodarne, wynikające z nierzetelności pracowników odpowiedzialnych za odbiory robót i zatwierdzanie płatności. Praktykę taką ujawniono w trzech przypadkach:

- UM w Szczecinie zapłacił pełne umowne wynagrodzenie wykonawcy zadania „Zabezpieczenie narzutem kamiennym północnego i zachodniego brzegu Wyspy Chełminek” w sytuacji, gdy nie został wykonany pełen zakres robót, co było niezgodne z postanowieniami umowy. Płatność została dokonana, ponieważ Główny Inspektor w Inspektoracie Ochrony Wybrzeża i jego zastępca (pełniący przy tym na tym zadaniu funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego) dokonali odbioru końcowego robót, mimo, że nie był wykonany pełen zakres umowy. I tak: nie wykonano narzutu kamiennego na styku remontowanej opaski brzegowej z nabrzeżem, nie wykonano narzutu kamiennego na styku remontowanej opaski z północną ostrogą wyspy (od strony toru wodnego oraz od strony Zalewu Szczecińskiego), do budowy północno-zachodniego odcinka opaski brzegowej użyto zbyt drobnych kamieni (15x25 cm), tj. o połowę mniejszych niż przyjęte w projekcie, w środkowej części północno-zachodniego odcinka odwodnej skarpy remontowanej opaski brzegowej geowłóknina nie została przykryta w ogóle lub tylko jedną warstwą kamienia, zamiast - przewidzianą w projekcie - warstwą ok. 80 cm kamieni łamanych. Dokonanie odbioru końcowego było warunkiem wystawienia faktury i zapłaty ostatnich 20% wynagrodzenia umownego, tj. 854,3 tys. zł. Odbierający nierzetelnie sporządzili protokół odbioru końcowego, w którym niewykonanie ok. 10 % całości zaplanowanych robót nazwali usterkami i bezzasadnie uznali, że zakres umowy został wykonany z dniem 4 stycznia 2013 r. Ponieważ w umowie ustalono termin wykonania tego zadania na 21 grudnia 2012 r., UM w Szczecinie naliczył wykonawcy karę za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy tylko za okres wynikający z protokołu odbioru końcowego, tj. od 22 grudnia 2012 r. do 4 stycznia 2013 r. Konsekwencją sporządzenia nierzetelnego protokołu odbioru końcowego było nienaliczenie kar umownych za okres od 4 stycznia do dnia faktycznego wykonania umownego zakresu robót oraz dokonanie zapłaty pełnego wynagrodzenia umownego, mimo niewykonania umownego zakresu robót;

- UM w Gdyni w dniu 30.12.2010 r., niezgodnie z postanowieniami umowy na wykonanie „Umocnienia brzegowego Jastrzębia Góra – Ostrowo, km 134,550 – 135,500”, dokonał płatności 1.519.300 zł na rzecz wykonawcy za wykonane roboty w sytuacji, gdy ten nie wykonał jeszcze żadnych robót, a nawet nie przekazano mu placu budowy. W umowie z 2.12.2010 r. ustalono, że rozliczenie robót odbywać się będzie w okresach miesięcznych, w oparciu o procentowe zaawansowanie robót określone w protokołach zaawansowania robót sporządzanych w terminie 7 dni po upływie danego miesiąca, a zawierających ilości i wartości wykonanych robót potwierdzone przez inspektora nadzoru oraz podpisane przez Zamawiającego i Wykonawcę. Tymczasem ww. płatności dokonano nie za wykonane roboty, lecz za materiały zgromadzone przez Wykonawcę i w oparciu o „Protokół odbioru prac wykonanych od 2 do 22 grudnia 2010 r.” sporządzony 22.12.2010 r., a nie po zakończeniu miesiąca, oraz podpisany przez Inspektora nadzoru i Wykonawcę, ale nie podpisany przez Zamawiającego. Przekazanie Wykonawcy placu budowy nastąpiło 17.01.2011 r., rozpoczęcie robót budowlanych dopiero w czerwcu 2011 r., a dokonanie ww. płatności na rzecz Wykonawcy, która stanowiła 25% całego wynagrodzenia umownego – pół roku przed rozpoczęciem robót;
 - UM w Gdyni w dniu 19.12.2012 r., niezgodnie z postanowieniami umowy na wykonanie „Umocnienia brzegowego nad Zalewem Wiślanym w Kątach Rybackich, km 71,1 – 71,3 – zabezpieczenie przeciwsztormowe”, przed terminem odbioru końcowego i otrzymaniem dokumentacji powykonawczej, dokonał końcowej płatności w kwocie 124,3 tys. zł za wykonanie przedmiotu umowy;
- c) nielegalnym dokonywaniu istotnych zmian postanowień zawartych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców. Ujawniono dwa takie przypadki:
- Dyrektor UM w Słupsku aneksem do umowy na pełnienie nadzoru inwestorskiego przy zadaniu „Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu, km 330,4-333,4”, zmienił warunki dotyczące wynagrodzenia za prowadzony nadzór inwestorski. Zwiększył jego procentowy udział z 1,5% na 2,88% wartości wystawianych przez wykonawcę faktur częściowych za wykonane roboty budowlane. Nie zmieniło to wysokości wynagrodzenia, lecz skróciło termin wypłaty kolejnych transz wynagrodzenia. Możliwość dokonania takiej zmiany nie była przewidziana w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w siwz. Działanie to było niezgodne z przepisem art. 144 ust. 1 Pzp, zakazującym dokonywania istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy;
 - Dyrektor UM w Słupsku aneksem do umowy na wykonanie zadania „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie, km 306,2 – 307,6” zmienił jej warunki ustalając, że płatności będą realizowane w wysokości 100% wartości zakończonego elementu robót zamiast dotychczasowych 80%, mimo że możliwość dokonania takiej zmiany nie była przewidziana. Działaniem tym naruszono przepis art. 144 ust.1 Pzp.

W UM w Słupsku przy realizacji inwestycji występował bezwład organizacyjny w zakresie weryfikacji protokołów konieczności, który przejawiał się długotrwałym ich zatwierdzaniem. Miał on bezpośredni wpływ na terminowość realizowanych zadań. Wskazywał na to również wykonawca zadania „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie km 306,20-307,60”, który otrzymywał zatwierdzone protokoły konieczności nawet dopiero po 2 miesiącach od ich sporządzenia. W sytuacji, gdy ustalony umowny termin zakończenia 97% robót upływał

12.02.2013 r., UM w Słupsku przekazał wykonawcy 12 zatwierdzonych protokołów konieczności dopiero 20.02.2013 r., przy czym jeden z nich został sporządzony jeszcze 17.12.2012 r., a 6 innych 20.12.2012 r. Tym samym w umownym terminie wykonania robót wykonawca nie znał nawet jeszcze ich pełnego zakresu.

Urzędy morskie nie we wszystkich przypadkach niedotrzymania warunków umowy przez wykonawców stosowały ustalone w umowach kary. Stwierdzono przypadek, w którym UM w Szczecinie, dopiero w lipcu 2013 r. w wyniku kontroli NIK, po ponad 2 latach od zaistnienia przesłanki, obciążył wykonawcę karą umowną przewidzianą w umowie za niewniesienie w terminie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Naliczona z ww. tytułu kara 5 tys. zł została zapłacona w dniu 30 lipca 2013 r.

UM w Szczecinie od wykonawcy, któremu o 25 dni przedłużono termin na przekazanie przedmiotu umowy zawartej na kwotę 347.430,10 zł, nie wyegzekwował wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy na okres tego przedłużenia, gdyż uznano, że nie ma niebezpieczeństwa nie wykonania przedmiotu umowy.

Ujawniono również, że UM w Gdyni niezgodnie z przeznaczeniem wykorzystał środki w kwocie 1.987.966 zł z rezerwy celowej³¹ przyznanej przez Ministra Finansów w czerwcu 2007 r. z przeznaczeniem na odbudowę 500 m wału przeciwpowodziowego w rejonie Ostrowa km 135,5 – 136,0 otwartego morza³². Za ww. kwotę UM w Gdyni w dniu 27.12.2007 r. zakupił 2.220 szt. elementów (koszy) Green Terramesh, które 30.12.2010 r., tj. po upływie trzech lat, przeznaczył na budowę umocnienia brzegowego innego odcinka – rejon Jastrzębia Góra-Ostrowo (km 134,550 – 135,500). Ponadto niezgodnie ze stanem faktycznym, Z-ca Dyrektora ds. Technicznych w styczniu 2008 r. poinformował Ministra, że środki w kwocie 1.987.966 zł w całości zostały wykorzystane na realizację zadania, na które były przeznaczone. Tymczasem kosze zakupione za tę kwotę były złożone w magazynie UM w Gdyni, a brzeg morski w rejonie Ostrowa na km 135,5–136,0 został umocniony dopiero w 2012 r.³³ i sfinansowany z innych środków³⁴. Wykorzystanie środków z rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem stanowiło naruszenie przepisu art. 133 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁵ (obowiązującej do 31.12.2009 r.) oraz wypełniało znamiona czynu określonego w art. 12 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ustalone przez NIK ww. nieprawidłowości przy realizacji inwestycji wskazują, że niedostateczny był nadzór Ministra nad realizacją zadań inwestycyjnych wykonywanych przez dyrektorów urzędów morskich. Nadzór ograniczono do uzgadniania rocznych planów zadań urzędów morskich i opiniowania zmian w tych planach wprowadzanych w trakcie roku, przyjmowania sprawozdań i relacji dyrektorów urzędów morskich oraz przeprowadzenia – w okresie od stycznia 2011 r. do czerwca 2013 r. – jednej kontroli w tym zakresie i 6 wizyt nadzorczych.

³¹ Część 83 – Rezerwa celowa, dział 758 – Różne rozliczenia, rozdział 75818 – Rezerwy ogólne i celowe, poz. 4.

³² Część 21- Gospodarka morska, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, paragraf 4300 – Zakup usług pozostałych, w tym m.in. usługi w zakresie robót związanych z ochroną brzegu morskiego.

³³ OT nr 1/118/2012 z 17.05.2012 r.) na podstawie umowy o roboty budowlane nr 3/IOW/POIŚ/2010 z dnia 01.04.2010 r.

³⁴ Prace wykonane na podstawie umowy o roboty budowlane nr 14/IOW/2010 z 02.12.2010 r. (dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90018 – Ochrona brzegów morskich).

³⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Wizyty nadzorcze prowadzone przez pracowników Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi, z uwagi na ich bardzo krótki, z reguły 1-2 dniowy czas, w sytuacji gdy każda z nich dotyczyła kilku zadań inwestycyjnych realizowanych przez urząd morski, nie dawały podstaw do przeprowadzenia rzetelnej oceny realizacji skomplikowanych zadań inwestycyjnych.

Potwierdza to wizyta przeprowadzona w dniach 29 i 30 listopada 2012 r. w UM w Słupsku, której przedmiotem był nadzór nad postępami w realizacji 4. inwestycji. W notatce dotyczącej inwestycji „Przebudowa opaski brzegowej Sarbinowo km 306,20-307,60” zapisano m.in.: „Podczas realizacji inwestycji wystąpiła potrzeba wykonania robót dodatkowych, których nie można było przewidzieć na etapie projektowania i ogłoszonego przetargu. Roboty te były niezbędne do wykonania zadania zgodnie z projektem. W trakcie realizacji wystąpiły kolizje planowanych do wykonania przejść z posesji prywatnych właścicieli, które wymusiły konieczność zmian w dokumentacji projektowej. W wyniku tego nastąpiły zmiany lokalizacji murków oporowych i zabezpieczeń przeciwpowodziowych co skutkowało opóźnieniem robót”. W zaleceniach zawartych w notatce nie odniesiono się w ogóle do powyższego stanu. W formularzu Monitoringu realizacji tego zadania zapisano m.in.: „Przed rozpoczęciem inwestycji oraz w trakcie realizacji zadania przeprowadzono spotkania w ramach konsultacji społecznych. Uwzględnienie uwag zainteresowanych stron wymagało wykonania zmian w projektach”.

Pracownik, który przeprowadził ww. wizytę, bez dokonania analizy, ogólnikowo przedstawił stan faktyczny opisany w dokumentacji UM w Słupsku. Nie wyjaśnił, dlaczego na etapie projektowania nie można było przewidzieć kolizji planowanych murków oporowych z przejściami z sąsiadujących posesji prywatnych, dlaczego konsultacje społeczne przeprowadzono w trakcie realizacji inwestycji, dlaczego Dyrektor UM w Słupsku w trakcie prowadzenia budowy dokonał zmiany projektu budowlanego, na który wydano decyzję o pozwoleniu na budowę oraz czy zmiany były istotne, a w przypadku zmian istotnych, czy uzyskano nową decyzję o pozwoleniu na budowę.

W ocenie NIK zakres informacji przedstawianych przez dyrektorów urzędów morskich o rzeczowej i finansowej realizacji inwestycji, daje podstawy do sprawowania nadzoru, jednak niezbędna jest ich weryfikacja w trybie kontroli resortowych, których od lipca 2011 r. praktycznie nie było.

3.2.4. Prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na inwestycje i ewidencji środków trwałych

W zakresie prowadzenia ewidencji księgowej, we wszystkich trzech urzędach morskich obowiązywała polityka rachunkowości, którą w każdym przypadku ustalił i wprowadził do stosowania jego dyrektor.

Ewidencja wydatków inwestycyjnych i środków trwałych, z wyjątkiem UM w Gdyni, prowadzona była przez urzędy morskie rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Z łącznej kwoty wydatków poniesionych przez UM w Gdyni na realizację 5 badanych zadań inwestycyjnych kwota 2,25 mln zł, tj. 5,8%, ujęta została w ewidencji wydatków w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Jako wydatki na inwestycje powinny być zaewidencjonowane w paragrafach: 6050 – wydatki inwestycyjne lub 6060 – zakupy inwestycyjne. Natomiast ujęto je w wydatkach budżetowych w paragrafach: 4300 – zakup usług pozostałych, 4270 – zakup usług remontowych i 4390 – zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii.

Było to niezgodne z postanowieniami § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³⁶ oraz z obowiązującą w UM w Gdyni polityką rachunkowości.

³⁶ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

Błędne ewidencjonowanie ponoszonych kosztów wytworzenia budowanych środków trwałych skutkowało zaniżeniem, w ewidencji księgowej UM w Gdyni, wartości środków trwałych powstałych w wyniku realizacji tych zadań.

Zaniżenie wartości środków trwałych ujawniono w jednym z trzech kontrolowanych urzędów morskich. Wystąpiło ono w każdym z czterech zakończonych (spośród 5 badanych) zadań inwestycyjnych realizowanych przez UM w Gdyni. Największe zaniżenie wartości dotyczyło umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo, km 134,550 – 135,500. Wartość środka trwałego zaniżono o 23,4 %, tj. o 1.987.966 zł. Doszło do tego w wyniku prowadzenia obrotu magazynowego niezgodnego z obowiązującą polityką rachunkowości. Zgodnie z siwz, UM w Gdyni przekazał wykonawcy tego umocnienia 2.220 koszy (elementów siatkowych typu Green Terramesh) o wartości 1.987.966 zł do wykorzystania przy jego realizacji. Jednak przekazanie koszy wykonawcy zewnętrznemu nastąpiło bez dokumentu potwierdzającego, co było niezgodne z obowiązującą polityką rachunkowości. W ewidencji księgowej UM w Gdyni wartość tych elementów, na podstawie dowodu Rw (rozchód wewnętrzny), ujęto jako wydatek bieżący jednostki. W wyniku ujęcia w ewidencji nierzetelnego dowodu księgowego, który nie był zgodny z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, czym naruszono art. 21 ustawy o rachunkowości, ww. wydatek na kosze nie został zaewidencjonowany w paragrafie 6060 oraz na koncie 080 – środki trwałe w budowie. Tym samym nie zaliczono go na poczet wartości tego środka trwałego.

Nieujęcie wydatków poniesionych na wytworzenie poszczególnego środka trwałego w koszcie jego wytworzenia stanowiło również naruszenie art. 7 ust. 1 i 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości.

3.2.5. Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej informacji NIK ustalono na kwotę 39,2 mln zł, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 38,5 mln zł, dotyczyły wydatków na dodatki zadaniowe przyznane z naruszeniem obowiązujących przepisów, zamówień publicznych udzielonych z naruszeniem zasad i trybów udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie Pzp oraz w zarządzeniach dyrektorów urzędów morskich, wydatków niezgodnych z przeznaczeniem środków oraz wydatków niezgodnych z umową (*str. 16–17, 18, 18, 20, 25, 25 i 26*),
- kwoty odpowiadające sprawozdawczym skutkom nieprawidłowości – 260,5 tys. zł, dotyczyły zaniżenia wartości księgowej wybudowanych środków trwałych (*str. 27–28*),
- kwoty potencjalnych finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości – 347,4 tys. zł, dotyczyły niewyegzekwowania od wykonawcy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy (*str. 26*).

Pożytki finansowe pozyskane w wyniku kontroli to 5 tys. zł z tytułu kary umownej naliczonej i wyegzekwowanej w wyniku działań kontrolnych NIK (*str. 26*).

4.1 Przygotowanie kontroli

Założono, że kontrola obejmie wszystkie organy administracji morskiej. Dlatego kontrolę zaplanowano w trzech urzędach morskich oraz w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Kontrolą objęto działania organów administracji morskiej na etapie planowania zadań, zapewnienia środków na ich wykonanie, realizację zadań inwestycyjnych, w tym trzech programów wieloletnich. Przyjęto, że w urzędach morskich kontrola obejmie przynajmniej pięć zadań inwestycyjnych.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 4 wystąpienia pokontrolne zawierające opis stanu faktycznego, oceny kontrolowanej działalności, a także nieprawidłowości, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Działalność Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oceniono negatywnie, a działalność wszystkich dyrektorów urzędów morskich oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami. Do poszczególnych kontrolowanych jednostek skierowano łącznie 27 wniosków dotyczących:

- wydatkowania środków na finansowanie Programu Ochrony Brzegów Morskich zgodnie z ich przeznaczeniem,
- sporządzania programów inwestycji finansowanych lub dofinansowanych ze środków budżetu państwa,
- wprowadzenia mechanizmów kontrolnych zapewniających terminowe regulowanie zobowiązań wobec wykonawców,
- realizacji wszystkich inwestycji zgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę,
- niedokonywania nieuzasadnionych zmian postanowień zawieranych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców,
- umożliwienia korzystania z wybudowanych obiektów wyłącznie po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie,
- wzmocnienia nadzoru w zakresie przestrzegania przez pracowników obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych w sprawie wprowadzenia przepisów kancelaryjnych i archiwalnych,
- wprowadzenia mechanizmów kontrolnych zapewniających:
 - a) wydatkowanie środków finansowych pozyskanych na określone cele zgodnie z ich przeznaczeniem;
 - b) dokonywanie płatności za roboty budowlane po spełnieniu wymogów określonych w umowach z wykonawcami;
 - c) rzetelne dokumentowanie odbiorów robót budowlanych;
 - d) ustalanie wartości środków trwałych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych, zgodnej z ponoszonymi na nie nakładami finansowymi;
 - e) terminowe przekazywanie MTBiGM sprawozdań i informacji o realizacji inwestycji;
 - f) zamieszczanie rzetelnych informacji w dokumentach związanych z realizacją inwestycji przedstawianych MTBiGM;

- wzmocnienia nadzoru w zakresie:
 - a) przestrzegania przepisów ustawy Pzp w odniesieniu do nieprawidłowości ustalonych w niniejszej kontroli;
 - b) przestrzegania przez pracowników obowiązujących w Urzędzie zarządzeń nr 14 i 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13.07.2007 r. oraz Zarządzenia nr 26 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20.08.2009 r.;
- dostosowania zapisów Umowy Konsorcjum do postanowień uchwały RM Nr 276/2007;
- przyznawania dodatków zadaniowych wyłącznie za wykonywanie zadań nie należących do zakresu obowiązków pracownika po szczegółowym i pisemnym określeniu tych dodatkowych zadań,
- każdorazowego opracowywania wniosków o zgłaszanie potrzeb w zakresie budownictwa inwestycyjnego,
- wyjaśniania elementów ofert mających wpływ na wysokość ceny w celu ustalenia w postępowaniach przetargowych, czy złożone oferty zawierają rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- egzekwowania wnoszenia przez wykonawców zabezpieczenia należytego wykonania zawieranych umów,
- niezwłocznego zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych,
- wyboru wykonawców zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro w sposób zgodny z obowiązującymi procedurami,
- ujmowania środków trwałych na kontach zespołu 0 w miesiącu wydania dowodu przyjęcia środka trwałego do używania,
- prowadzenia kontroli wewnętrznych w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji, przeprowadzonych zamówień publicznych oraz zawartych umów,
- wyegzekwowania od wykonawcy robót usunięcia usterek stwierdzonych w dniu 28 czerwca 2013 r. w trakcie przeglądu gwarancyjnego „Budowy falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu”,
- przestrzegania zapisów umów z wykonawcami robót o wypłacaniu całości wynagrodzenia dopiero po faktycznym wykonaniu wszystkich robót,
- wyegzekwowania od wykonawcy „Zabezpieczenia narzutem kamiennym północnego i zachodniego brzegu Wyspy Chełminek’ realizacji całości robót zgodnie z umową z dnia 16 sierpnia 2012 r.
- podjęcia działań mających na celu doprowadzenie do realizacji w każdym roku pełnego zakresu inwestycji morskich zaplanowanych w danym roku, co umożliwi pełne wykorzystanie środków budżetu państwa przeznaczonych na ten cel,
- wystąpienia do Rady Ministrów o podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, w celu doprowadzenia do zmiany uchwały Rady Ministrów nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r.,
- przygotowania niezbędnych dokumentów do przeprowadzenia procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy o ustanowieniu POBM, w zakresie urealnienia odcinków brzegu objętych POBM oraz wprowadzenia sprawdzalnych mierników obrazujących skuteczność realizacji programu,
- przeciwdziałania finansowaniu prac nie objętych Programem Ochrony Brzegów Morskich, ze środków przeznaczonych na realizację tego programu,

- *sprawowania rzetelnego i skutecznego nadzoru nad działaniami dyrektorów urzędów morskich w zakresie:*
 - a) *planowania terminów realizacji inwestycji morskich,*
 - b) *pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na wynagrodzenia dla pracowników – dodatki zadaniowe,*
- *dokonywania kontroli zadań realizowanych przez dyrektorów urzędów morskich.*
- 2.** Zastrzeżenia zostały zgłoszone do ocen, uwag i wniosków zawartych w 3 wystąpieniach pokontrolnych. W wyniku rozpatrzenia 23 szczegółowych zastrzeżeń uwzględnione zostały 4 zastrzeżenia w całości i 3 w części.
- 3.** Z analizy otrzymanych dotychczas 3 informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach wynika, że 14 wniosków zostało zrealizowanych, a 13 było w trakcie realizacji.
- 4.** W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły:
 - dokonania istotnej zmiany postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, w sytuacji, gdy zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia – zawiadomienie po kontroli Urzędu Morskiego w Słupsku,
 - wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem środków finansowych otrzymanych na realizację POBM – jedno zawiadomienie po kontroli Urzędu Morskiego w Słupsku i jedno po kontroli Urzędu Morskiego w Gdyni.

Ponadto po kontroli Urzędu Morskiego w Słupsku przygotowywane jest zawiadomienie do Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego o:

- wykonaniu robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w pozwoleniu na budowę przy realizacji inwestycji pn. „Przebudowa opaski brzegowej (Sarbinowo, km 306,20–307,60)”,
- dopuszczeniu do korzystania z opaski brzegowej wybudowanej w ramach ww. inwestycji przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na jej użytkowanie.

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Departament Infrastruktury.
2. Urząd Morski w Gdyni – Delegatura NIK w Gdańsku.
3. Urząd Morski w Słupsku – Delegatura NIK w Gdańsku.
4. Urząd Morski w Szczecinie – Delegatura NIK w Szczecinie.

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

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

- a) Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej:
 - Sławomir Nowak
- b) Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni:
 - Andrzej Królikowski
- c) Dyrektor Urzędu Morskiego w Słupsku:
 - Tomasz Bobin
- d) Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie:
 - Andrzej Borowiec

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej – Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.
2. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” – Dz.U. Nr 67, poz. 621
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – 2010 r. Nr 243, poz.1623 ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz.1223 ze zm.
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane – Dz.U. Nr 226, poz. 1817.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – Dz.U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Dz.U. Nr 250, poz. 1503.
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – Dz.U. Nr 248, poz. 1494.
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych – Dz.U. Nr 206, poz. 1516.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa – Dz.U. Nr 238, poz.1579.
15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – Dz.U. Nr 128, poz.861.

5.4. Wykaz zadań inwestycyjnych objętych kontrolą

1. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.
2. Umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo (km 134,550–135,500).
3. Umocnienie brzegowe nad Zalewem Wiślany w Kątach Rybackich (km 71,1 –71,3) – zabezpieczenie przeciwsztormowe.
4. Umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej – Westerplatte (km 67,580–68,470).
5. Budowa umocnienia brzegu morskiego na odcinku km 36,20–36,60 na Cyplu Półwyspu Helskiego wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą.
6. Odbudowa i rozbudowa umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu (km 330,4 – 333,4).
7. Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie
 - 7.1. Wykonanie dokumentacji budowlanej dla zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja opaski brzegowej w Sarbinowie”.
 - 7.2. Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie (km 306,20–307,60).
 - 7.3. Wykonanie projektu zamiennego na zadanie pn. „Przebudowa opaski brzegowej w Sarbinowie”.
8. Awaryjna budowa dwóch odcinków opaski brzegowej okładzinowej z kamienia łamanego o łącznej długości 150,0 mb na 329 km brzegu morskiego w Kołobrzegu.
 - 8.1. Budowa opaski brzegowej narzutowej z kamienia łamanego w Kołobrzegu (km 328,90 – 330,280).
 - 8.2. Roboty dodatkowe w ramach realizowanej inwestycji pn. „Budowa opaski brzegowej narzutowej z kamienia łamanego w Kołobrzegu (km 328,90–330,280).
9. Przebudowa opaski brzegowej w Kołobrzegu na odcinku na zachód od moła o długości 450 mb.
10. Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu.
11. Przebudowa falochronów i umocnień brzegowych zapewniających dostęp do portu w Dziwnowie.
12. Zabezpieczenie narzutem kamiennym północnego i zachodniego brzegu Wyspy Chełminek.

5.5. 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Minister Infrastruktury i Rozwoju
11. Minister Finansów
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego



DK-II-0911-38-(2)-MB/13/14

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Pana Prezesa

W związku z pismem Pana Prezesa KIN-4101-06-00/2013 z dnia 11 lipca 2014 r. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na inwestycje przez administrację morską*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

W odniesieniu do wniosku Najwyższej Izby Kontroli w sprawie przygotowania i poddania procedurom legislacyjnym projektu nowelizacji ustawy o ustanowieniu Programu ochrony brzegów morskich, m.in. w zakresie sprecyzowania mierników zachowania linii brzegowej (art. 2 pkt. 2 ustawy), uprzejmie informuję, że w ramach nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621), w celu precyzyjnego ustanowienia przepisów o monitoringu całego wybrzeża, jednoznacznie określony zostanie obowiązek czynności i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego, a nie tylko odcinków wyznaczonych do najpilniejszej ochrony. Powyższa nowelizacja przyczyni się do pełniejszej realizacji założeń, które stanowiły podstawę do przyjęcia obowiązującej ustawy, w tym założenia o konieczności monitoringu całego polskiego wybrzeża w celu diagnozy jego stanu oraz ochrony sposobami technicznymi najbardziej zagrożonych odcinków. Ponadto, wprowadzony zostanie również przepis dotyczący mierników realizacji Programu (zachowanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa zaplecza i położenia linii brzegowej brzegu morskiego). Program będzie oceniany pod kątem zmiany linii brzegowej w stosunku do linii brzegowej z lat 2004 – 2006 oraz zachowania wymaganego poziomu bezpieczeństwa zaplecza, które zostało wskazane w Strategii ochrony brzegów morskich. Planowany jest cykliczny monitoring brzegu morskiego. Dane monitoringowe posłużą do wykonania oceny skuteczności Programu.

W zakresie uwag dot. wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie Programu Ochrony Brzegów Morskich, co doprowadziło do pokrywania z tych środków przez urzędy morskie wydatków na monitoring odcinków brzegu morskiego nieobjętych tym programem, wyjaśniam co następuje.

Nadzór nad realizacją POBM odbywa się poprzez następujące działania merytoryczne:

- uzgadnianie planu zadań przewidzianych do realizacji przez Urzędy Morskie,
- opiniowanie zmian planu zadań z poprzedniego roku przewidzianych do realizacji przez Urzędy Morskie,
- nadzór nad realizacją zadań prowadzony jest w trakcie ich realizacji przez wizyty nadzorcze pracowników Ministerstwa,
- składanie informacji ustnych przez Dyrektorów Urzędów Morskich z wykonywania bieżących zadań oraz omawianie tych zadań podczas regularnych spotkań Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich - 4 razy w ciągu roku kalendarzowego,
- składanie 2-miesięcznych sprawozdań z wykonania rzeczowo – finansowego POBM.

Niezależnie od powyższej kompleksowej kontroli realizacji zadań, dyrektorzy urzędów morskich, jako terenowe organy administracji, są odpowiedzialni za przestrzeganie prawa i poddawani wielu inspekcjom i kontrolom, wynikającym m. in. z prawa budowlanego czy też prawa zamówień publicznych.

Ponadto, coroczne sprawozdania z wykonania POBM weryfikowane przez właściwy departament merytoryczny oraz departament budżetu, kierowane były do Sejmu, rozpatrywane przez Sejmową Komisję Infrastruktury, a następnie zatwierdzane na posiedzeniach plenarnych Sejmu.

W ocenie Ministerstwa, monitoring całego brzegu morskiego w ramach POBM był zasadny i niezbędny, uwzględniający racjonalność działań dla właściwej ochrony wyznaczonych odcinków brzegu i perspektywy oddziaływania morza na całym wybrzeżu. Celowość pełnego monitoringu wynika m.in. z poniższych dokumentów:

- 1) ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich (Dz. U. Nr 67, poz. 621); „Art. 2. ust 3. W ramach Programu podejmuje się zadania dotyczące

monitorowania brzegów morskich, a także czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegów morskich mające na celu wskazanie koniecznych i niezbędnych działań zmierzających do ratowania brzegów morskich."

Intencją ustawodawcy było wykonywanie monitoringu na całym obszarze wybrzeża, a nie tylko na odcinkach ujętych w Programie, na co wskazuje również uzasadnienie do ustawy. Na str. 3 uzasadnienia jest zapis odnoszący się do kosztów działań oraz monitoringu realizowanych w ramach POBM, *"Łączny koszt realizacji długofalowego programu, zaplanowanego na lata 2003 -2022, wynosi 911 000 000 zł. Przedstawione wyżej koszty obejmują także wydatki związane z prowadzeniem niezbędnego monitoringu, związanego z zamierzonymi przedsięwzięciami"*.

Również dokument pn. *"Strategia ochrony brzegów morskich"* Nr 9T 12C 069 97 C/3636, na postawie którego POBM został stworzony, wskazuje na potrzebę monitoringu całego wybrzeża, bez podziału na odcinki *"Monitoring strefy brzegowej, obejmujący batymetrię podbrzeża, hipsometrię plaży i wydmy przedniej oraz charakterystykę osadów w tych pasach, jest niezbędnym elementem realizacyjnym strategii."*

- 2) ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934 – t.j.); *"Art. 42. 1. Do organów administracji morskiej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z korzystaniem z morza (...), w szczególności sprawy (pkt 11) budowy, utrzymywania i ochrony umocnień brzegowych, wydmy i zalesień ochronnych w pasie technicznym;"*

Ponadto, zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane:

"1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,

b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów."

Prowadzone dotychczas, w ramach ochrony brzegów morskich, działania były realizowane zgodnie z ww. zasadami finansów publicznych.

Należy podkreślić, że monitoring sprawowany w celu ochrony brzegu morskiego, nie może być wykonywany jedynie na odcinkach wskazanych w załączniku do ustawy, a więc dotyczyć jedynie części brzegu morskiego o już zdiagnozowanym zagrożeniu i wymagającej sprecyzowanych działań ochronnych. Zgodnie z zamiarem ustawodawcy, co znalazło odzwierciedlenie w uzasadnieniu do ustawy oraz opracowaniu pn.: *"Strategia ochrony brzegów morskich"*, monitoring brzegów morskich ma za zadanie zarówno kontrolę skuteczności wykonanych prac, ale także wykrycie nowych ognisk erozji, w celu jej powstrzymania. Wskazuje to wyraźnie na konieczność monitorowania całego odcinka brzegu znajdującego się w kompetencjach urzędów morskich, gdyż erozja może wystąpić także na odcinkach niechronionych.

Brzeg morski jest, z geomorfologicznego punktu widzenia, strukturą niepodzielną, a zjawiska erozyjne i akumulacyjne na brzegu nie zachodzą w sposób przestrzennie wyizolowany. Również umocnienia brzegowe oddziałują nie tylko bezpośrednio na obszar umocniony, ale także daleko poza umocnione odcinki, przy czym efekty tych oddziaływań mogą być negatywne i doprowadzić do niszczenia brzegu daleko (nawet wiele kilometrów) poza miejscami inwestycji – w tym w rejonach położonych poza odcinkami brzegu objętymi działaniami inwestycyjnymi w ramach POBM. Należy więc uznać, że działania monitorujące, podejmowane na całym wybrzeżu, służą również do zaprojektowania właściwej ochrony na odcinkach wyznaczonych przez POBM oraz do rozpoznania pozytywnych i negatywnych zjawisk i oddziaływań, będących skutkami prac ochronnych.

Monitoring całego wybrzeża jest zasadny, ponieważ kompleksowo bada transport materiału, kierunek i natężenie transportu rumowiska, czynniki hydrodynamiczne i litodynamiczne rumowiska, falowanie na wybrzeżu, osady denne (żwir, muły ilaste, kamienie, piaski gruboziarniste), co pozwala uzyskać zakładany efekt monitoringu, czyli wyznaczenie obszarów najbardziej narażonych na działanie erozji. Monitoring tylko wyznaczonych odcinków byłby działaniem niepełnym.

Prof. Stanisław Hueckel w swoim opracowaniu pt. *"Budowle morskie"* (Wydawnictwo Morskie, Gdańsk 1975), formułującym naczelne zasady hydrotechniki, w rozdziale 4.2 *Zasady umacniania brzegów morskich* wyraźnie stwierdza, że *"Interes ogólnopaństwowy wymagał tu (tj. w dziedzinie ochrony brzegów morskich) rozleglejszej perspektywy, ogarniającej całe wybrzeże danego państwa (...). Badania poczynione dotychczas w tym kierunku doprowadziły przede wszystkim do zrozumienia, że zagadnienia umacniania brzegów morskich nie rozwiąże się na drodze rozważań teoretycznych i że do rozwiązania prowadzi jedynie obserwacja i to obserwacja linii brzegów całej jednostki fizjograficznej, tj. obszaru niezależnego od przebiegu zjawisk abrazyjnych na innych terenach i nie mającego równocześnie wpływu na przebieg analogicznych zjawisk tamże"*.

Należy dodać, że w Polsce występują na brzegu morskim zasadniczo dwie główne jednostki fizjograficzne, obejmujące odpowiednio brzeg od zachodniej granicy kraju do Kołobrzegu oraz od Kołobrzegu do granicy wschodniej. W obu tych jednostkach, stykających się ze sobą, monitoring musi być prowadzony w sposób kompleksowy. Dlatego należy uznać, że działania monitorujące, podejmowane poza odcinkami wyznaczonymi bezpośrednio do ochrony, służą również do zaprojektowania właściwej ochrony na odcinkach wyznaczonych przez POBM oraz do rozpoznania pozytywnych i negatywnych zjawisk i oddziaływań, będących skutkami tych prac ochronnych. Nakłady na monitoring wybrzeża przewidziane w POBM obejmują całe wybrzeże, gdyż monitoring całego wybrzeża, a nie tylko chronionych odcinków jest niezbędny do prawidłowej realizacji zadań wyznaczonych przez POBM.

Monitoring całego wybrzeża jest również zasadny z punktu widzenia nowelizacji i aktualizacji obszarów objętych POBM (wyznaczenia innych obszarów bardziej narażonych na silne działanie morza). Nie można byłoby ich wyznaczyć, gdyby monitoring brzegu nie był realizowany na całym wybrzeżu.

Niemniej mając na uwadze stanowisko prezentowane przez Najwyższą Izbę Kontroli, w dniu 4 kwietnia 2014 r. skierowano pismo do urzędów morskich wskazując, że realizacja zadań związanych z monitoringiem brzegów morskich powinna być wykonywana w ramach odcinków brzegu wskazanych w załączniku do Ustawy. W piśmie tym zobowiązano także urzędy morskie do przestrzegania finansowania prac monitoringowych ze środków przeznaczonych na realizację Programu wyłącznie na odcinkach objętych Programem, co będzie podlegało stałemu monitoringowi, również przez włączenie tego tematu, jako stałego punktu, do agendy Rad Koordynacyjnych.

W odniesieniu do zapisu: „*W przedstawianych Sejmowi RP informacjach Ministra MTBiGM o realizacji inwestycji POBM wystąpiły przypadki nierzetelnego wskazywania przyczyn opóźnień realizacji inwestycji. W informacji za 2011 r. w 2 przypadkach, tj. Kuźnica - remont i odbudowa ostróg (6 szt. km 9,97 - 10,20) oraz Chałupy-Kuźnica - remont i budowa ostróg (5 szt. km 6,99 - 7,39), nie wskazano, że umowy zawarto zbyt późno (21 listopada), by zadania te były na pewno zrealizowane w tym samym roku. W informacjach, jako powtarzającą się przyczynę opóźnień realizacji inwestycji wskazywano występowanie trudnych warunków atmosferycznych w miesiącach listopad - grudzień. Faktyczną przyczyną opóźnień w tych przypadkach było nieprawidłowe planowanie ich realizacji na ostatnie miesiące roku, gdy normalne w tym okresie w Polsce złe warunki atmosferyczne uniemożliwiały wykonywanie robót terenowych.*”, należy wyjaśnić, że umowę na realizację zadań remont i odbudowa ostróg (6 szt. km 9,97 - 10,20) oraz Chałupy-Kuźnica - remont i budowa ostróg (5 szt. km 6,99 - 7,39), Urząd Morski w Gdyni podpisał w dniu 21 listopada 2011 r. Przedmiotem umowy było wbicie 431 pali, kwota umowy wynosiła 245 300 zł. Niezwłocznie po podpisaniu umowy plac budowy został przekazany wykonawcy. Wykonanie finansowe umowy w 2011 r. wyniosło 61 325 zł, co stanowi ok. 25% zakładanej w planie kwoty. W ramach robót wbito 108 pali. Przy normalnych warunkach pogodowych, które panują w miesiącach listopad – grudzień w ciągu tygodnia można wbić od 300 do 400 pali (w zależności od lokalnych warunków). Ponadto, zaangażowanie sprzętowo-osobowe wykonawcy przy realizacji robót pozwalało przypuszczać, że prace zostaną zakończone w przewidzianym umową terminie. Zadanie wprowadzone do planu decyzją z dnia 17 listopada 2011 r. było obciążone dużym ryzykiem, ale nie można zgodzić się z twierdzeniem, że było niewykonalne.

W odniesieniu do stwierdzenia, że „*Podstawowymi celami POBM było zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobieganie zanikowi plaż. Organy administracji morskiej nie знаły przebiegu linii brzegowej w 2000 r. na całej jego długości, a także powierzchni plaż w poszczególnych latach. Tym samym nie były w stanie stwierdzić, czy ww. cele są osiągalne*”, wyjaśniam, że wypracowano podstawowe mechanizmy i instrumenty umożliwiające dokonywanie ocen osiągnięcia powyższego celu, tj. położenie morskiej linii brzegowej.

Instytut Morski w Gdańsku aktualizuje system gromadzenia danych i bank danych o strefie brzegowej BRZEG. W ramach aktualizacji, corocznie zlecane jest opracowanie danych pochodzących z prowadzonego monitoringu brzegu morskiego zlecanego przez urzędy morskie. Monitoring brzegu morskiego pozwala na mierzenie parametrów powiązanych ze stabilizacją linii brzegowej.

Parametry realizacji Programu i podstawowe sposoby i narzędzia ich wyznaczania zostały określone i zdefiniowane w dokumencie pn.: „Strategia ochrony brzegów morskich” Nr 9T 12C 069 97 C/3636. W dokumencie został opisany podstawowy „parametr” Programu – położenie morskiej linii brzegowej.

W latach 2004 – 2006 wykonano pierwszą serię badań w celu określenia bazowej linii brzegowej, na potrzeby dalszych pomiarów. Następna seria badań została wykonana w latach 2010 – 2012. Monitoring ten jest podstawą do wykonania opracowania pn.: „Monitoring i badania dotyczące aktualnego stanu brzegu morskiego – Ocena skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego zrealizowanych w okresie obowiązywania POBM”. Fakt ten został przywołany w wystąpieniu pokontrolnym NIK na str. 29 „*Dotychczasowe pomiary batymetryczne odcinków brzegu morskiego co 500 m wraz z geodezyjnym pomiarem niwelety plaż oraz pomiarami wykonanymi techniką skaningu posłużą do oceny skuteczności*

realizacji ustawy w latach jej obowiązywania, tj. 2004-2012. W tej ocenie będzie również zawarta informacja dotycząca skuteczności działań ochrony brzegu morskiego". Opracowanie to ma służyć do oceny funkcjonowania POBM po pierwszej połowie jego realizacji. Oznacza to podjęcie przez Ministerstwo działań dla oceny możliwości realizacji celu POBM w perspektywie 10 – letniej.

W wyjaśnieniach w trakcie trwania kontroli wskazywano, że: „(...) dotychczasowy monitoring ma na celu jedynie określenie wieloletniej tendencji zachowania się plaży (abrazja lub akumulacja) na danym odcinku brzegu. Szerokość plaży, która stanowi element systemu ochrony brzegu morskiego nie może być postrzegana jako miernik realizacji Programu. Ocena skuteczności Programu poprzez pomiar szerokości plaży nie znajduje uzasadnienia ze względu na miejsce plaży w samym systemie ochrony brzegów morskich". Należy zaznaczyć, że szerokość plaży jest tylko jednym z parametrów stanu strefy brzegowej i to bardzo zmiennym. Strefa brzegowa w 80% znajduje się pod wodą i to stan rew odzwierciedla jej odporność sztormową znacznie bardziej niż szerokość plaży.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego sprawowania rzetelnego i skutecznego nadzoru nad działaniami dyrektorów urzędów morskich w zakresie planowania terminów realizacji inwestycji morskich, w tym pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na wynagrodzenia dla pracowników (dodatki zadaniowe), wyjaśniam, że b. Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej wystąpił z wnioskiem o uruchomienie środków na przedmiotowy cel w dniu 4 lipca 2011 r. Natomiast decyzja Ministra Finansów uruchamiająca środki z rezerwy celowej nr IP6/4135/18BE/41/DKO/11/PHMJ/6074 została wydana dopiero 22 grudnia 2011 r. W informacji zapisano: „Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni stwierdził we wnioskach m. in., że środki uzyskane z rezerwy celowej zostaną wypłacone pracownikom w formie dodatków zadaniowych związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością. Ponadto, Dyrektor występował o środki na dodatki zadaniowe dla pracowników za okresy, które upłynęły, co wskazywało, że wykonali oni już te zadania w ramach swoich obowiązków służbowych, a dodatki zadaniowe miały charakter nagrody”.

Biorąc pod uwagę termin wydania przez Ministra Finansów decyzji uruchamiającej środki rezerwy w stosunku do terminu złożenia wniosku, nie można zgodzić się z w/w zapisem.

Ponadto należy zauważyć, iż w decyzji z dnia 22 grudnia 2011 r. Minister Finansów wskazał, że środki pochodzące z rezerwy celowej budżetu środków europejskich (poz. 99), przeznaczone są na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Jednocześnie w piśmie przekazującym przedmiotową decyzję (nr IP6/9014/373/DKO/11/PHMJ/6074) Minister Finansów poinformował, że zgodnie z zasadami wdrażania programów unijnych, realizowane projekty mają charakter czasowy, a zatem zwiększenie środków w budżecie dysponenta na wynagrodzenia nie powinno wiązać się ze stałym wzrostem zatrudnienia oraz funduszu wynagrodzeń dysponenta.

I tak też środki rezerwy celowej przyznane na wynagrodzenia pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem - zawartym w decyzji Ministra Finansów. Dodatkowo zostały również spełnione warunki przyznania środków wskazane w piśmie Ministra Finansów przekazującym powyższą decyzję tj. wzrost środków na wynagrodzenia nie spowodował stałego wzrostu zatrudnienia oraz funduszu wynagrodzeń.

Jednocześnie deklaruję kontynuowanie działań nadzorczych nad działaniami dyrektorów urzędów morskich w omawianym zakresie (Rady Koordynacyjne Dyrektorów Urzędów Morskich, wizyty nadzorcze, okresowy monitoring m.in. 2-miesięczne informacje dotyczące finansowo – rzeczowej realizacji inwestycji przedstawiane przez jednostki podległe, w tym wzmocnienie rzeczowej realizacji zadań przez planowanie doraźnych wizyt nadzorczych w momencie wystąpienia okoliczności przemawiających za pilną kontrolą w zakresie realizacji danego zadania).

Dorota Pyć
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU
Dorota Pyć
Podsekretarz Stanu