



365

**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyla

KIN-4101-06-01/2013

P/13/081

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

f

366

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/081 – Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli - Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Czesław Pielas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85916 z dnia 10 maja 2013 r.

2. Waldemar Wypych, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85917 z dnia 10 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej; 00-928 Warszawa, ul. Chalubińskiego 4/6.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> sprawowanie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Minister TBiGM) nadzoru nad wykorzystaniem przez organy administracji morskiej środków publicznych na inwestycje oraz przygotowywanie zmian regulacji prawnych umożliwiających skuteczne wypełnianie obowiązków przez te organy.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia waga i zakres stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących realizacji istotnych zadań objętych kontrolą. W szczególności ocenę negatywną NIK sformułowała na podstawie ustalonych w toku kontroli nieprawidłowości, które polegały m.in. 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 morskich<sup>2</sup> (ustawa o ustanowieniu POBM) dot. głównie zapewnienia stabilizacji linii brzegowej (w porównaniu do stanu z 2000 r.) oraz zapobieżenia zanikowi plaż,
- długotrwałym przygotowywaniu projektu 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,
- nieskutecznym nadzorze nad działalnością dyrektorów urzędów morskich:
  - w zakresie wykorzystania środków przeznaczonych na finansowanie POBM, co doprowadziło do pokrywania z tych środków przez urzędy morskie, wydatków na monitoring odcinków brzegu morskiego nie objętych POBM,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U Nr 67, poz. 621.

- w tym nad Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, będącym liderem konsorcjum realizującego wieloletni „Program budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, który miał być zrealizowany do końca 2013 r., lecz mimo upływu prawie 6 lat jego realizacji, nie zakończono nawet opracowań środowiskowych,
- dotyczącą planowania terminów wykonania inwestycji,
- w zakresie weryfikacji wniosków o przyznanie środków finansowych na dodatki zadaniowe.

Działalność Ministra TBiM w 1 obszarze, tj. zapewniania środków finansowych urzędów morskim na realizację zadań inwestycyjnych została oceniona pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, jednak nieprawidłowości ujawnione w obszarach istotnych dla oceny sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem przez organy administracji morskiej środków publicznych na inwestycje, uzasadniają wydanie oceny negatywnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Postępowania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej dotyczące planowania wydatków i dochodów resortu w poszczególnych latach regulowały rozporządzenia Ministra Finansów (MF).

Na 2011 r., jednostki podległe Ministrowi Infrastruktury<sup>3</sup> (dalej MI) zgłosiły zapotrzebowanie na środki budżetu państwa na finansowanie inwestycji w wysokości 575,0 mln zł. MF wyznaczył MI limit środków na finansowanie inwestycji w wysokości 349,2 mln zł i ta kwota zapisana została w ustawie budżetowej na 2011 r. W wyniku dokonanych zmian i blokad budżet w tym zakresie został zmniejszony do kwoty 284,8 mln zł, a wykonany w kwocie 284,2 mln zł.

Na 2012 r., jednostki podległe MI zgłosiły zapotrzebowanie na środki budżetu państwa na finansowanie inwestycji w wysokości 581,9 mln zł. MF wyznaczył limit środków na finansowanie inwestycji w wysokości 475,2 mln zł i ta kwota zapisana została w ustawie budżetowej na 2012 r. W wyniku dokonanych zmian i blokad budżet w tym zakresie został zmniejszony do kwoty 456,7 mln zł, a wykonany w kwocie 455,8 mln zł.

MI poinformował MF, że przyznane wstępnie kwoty wydatków na 2012 r. nie pozwolą na realizację szeregu istotnych zadań nałożonych na MI. Nieuwzględnione potrzeby w projekcie budżetu w cz. 21 MI określił na kwotę 17,1 mln zł, z tego na realizację zadań statutowych urzędów morskich – 15 mln zł. Dotyczyły one wydatków na strategiczny plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich (2 mln zł), kosztów utrzymania portu we Władysławowie (2 mln zł), prac pogłębiarskich w obszarze toru wodnego Świnoujście – Szczecin oraz torów podejściowych do małych portów, przywracających podstawowe parametry głębokościowe (11 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 91 – 100, 274)

<sup>3</sup> Do 17 listopada 2011 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej był Minister Infrastruktury.

368

W dniu 25 czerwca 2012 r. Minister TBiGM przedłożył MF materiały do projektu budżetu na 2013 r. W cz. 21 przyjęto kwotę wydatków na finansowanie inwestycji w wysokości 381 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 101 – 105)

W dniu 27 lipca 2012 r. MF przekazał Ministrowi TBiGM, wstępną kwotę wydatków, na podstawie której jako dysponent części miał opracować materiały do projektu ustawy budżetowej na 2013 r. W cz. 21 – wydatki majątkowe na finansowanie inwestycji określono w wysokości 323,5 mln zł.

W ustawie budżetowej na 2013 r., wydatki majątkowe cz. 21 finansowane w całości ze środków budżetu państwa określono na 323,5 mln zł. Do dnia 30 czerwca 2013 r. wydatki wykonano w wysokości 143,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 106-111, 274)

Minister TBiGM nie wprowadzał dyrektorom UM ograniczeń co do wysokości zgłaszanych potrzeb na zadania inwestycyjne. Głównym czynnikiem decydującym o przydzielaniu środków finansowych poszczególnym urządcom morskim było zapewnienie finansowania inwestycji wieloletnich. Ich finansowanie zagwarantowane zostało ustawą oraz uchwałami Rady Ministrów (dalej RM). W drugiej kolejności środki finansowe kierowane były na inne kontynuowane inwestycje, a następnie na inwestycje nowo rozpoczynane. Wpływ na wielkość środków przyznawanych urządcom morskim miały coroczne limity środków przydzielane przez MF na etapie projektowania budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 608 – 613)

1.2. Urzędy morskie realizowały 3 programy wieloletnie: POBM – na podstawie ustawy o ustanowieniu POBM oraz „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu” i „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” – na podstawie uchwał RM.

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 (wg 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 MF. 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.

Na 6 odcinkach wybrzeża na utrzymanie których przeznaczono w POBM (wg cen z 2013 r.) kwotę 57,2 mln zł nie wykonano dotychczas żadnych robót wynikających z ustawy (nie poniesiono kosztów) i na 2013 r. również nie przewidziano wykonania żadnych robót. Były to odcinki: Górki Wschodnie (km 56,9 – 59,2), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 12,4 mln zł, ujście Wisły Śmiałej (km 59,2 – 59,4), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 12,4 mln zł, Stogi (km 60,4 – 65,0), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 7,5 mln zł, Międzyzdroje (km 411,8 – 413,5), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 12,4 mln zł, Górki Zachodnie (km 59,4 – 60,4), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 7,5 mln zł, ujście Wisły – Przekop (km 47,9 – 48,3), na który przeznaczono w cenach z 2013 r. – 5,0 mln zł.

Na innych 10 odcinkach na zadania objęte POBM do końca 2012 r. przeznaczono wg cen z 2013 r. łącznie 222,2 mln zł, a wydatkowano na nie 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. Dotyczy to odcinków: Redłowo – Kamienna Góra (km 82,0 – 85,0), Ostonino – Puck (km 107,3 – 114,5), Puck – Gniezdźewo (km 114,5 – 117,8), Chałupy – Kuźnica (km 4,5 – 9,5), Jastarnia – Jurata (km 20,5 – 23,5), cypel półwyspu - miasto Hel (km 36,8 – 38,0), Kuźnica – Chałupy (km 59,3 – 65,0), Mierzeja Jeziora Jamno (km 289,5 – 299,9), Mierzeja Jeziora Bukowo (km 278,0 – 287,5), Rowy (km 216,0 – 217,5)

Przykładowo na utrzymanie odcinka cypel półwyspu - miasto Hel (km 36,8 – 38,0) przeznaczono w POBM w cenach z 2013 r. – 12,4 mln zł, a wykorzystano 22,8 tys. zł (0,2%) – na 2013 r. nie przewidziano żadnych robót, natomiast na utrzymanie odcinka Chałupy – Kuźnica (km 4,5 – 9,5) przeznaczono w cenach z 2013 r. – 58,3 mln zł, a wykorzystano 952,8 tys. zł (1,6%) – na 2013 r. nie przewidziano żadnych robót.

Na innych odcinkach – w ciągu 10 lat funkcjonowania POBM – środki przeznaczone na realizację zadań wykorzystano w następującym stopniu, np.:

- na odcinku 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 odcinku 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 odcinku 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 odcinku 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.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 7)

1.3. Minimalne roczne planowane nakłady z budżetu państwa w 2012 r. na realizację POBM (po przeliczeniu wielkości nakładów wskaźnikami inflacji) nie mogły być niższe niż 31 mln zł. Urzędy morskie zgłosiły do projektu budżetu kwotę 48 mln zł na zadania inwestycyjne i taka kwota została zgłoszona przez Ministra TBiGM do MF w projekcie budżetu państwa na 2012 r.

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 przekazanej do Sejmu RP informacji z wykonania POBM w 2012 r. Minister TBiGM poinformował, że niskie wykonanie planu wydatków spowodowane było m.in.: wykryciem samowoli budowlanych, co zwiększało zakres prac i wydłużało czas realizacji inwestycji; wykryciem nielegalnych kolektorów wód deszczowych, co spowodowało wstrzymanie prac; wykryciem starych pali w miejscu planowanej inwestycji, brakiem kompletnej dokumentacji projektowej.

Harmonogram realizacji programu wieloletniego pn. „Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu” przewidywał wydatkowanie w 2012 r. kwoty 406,4 mln zł. Taka kwota została zgłoszona przez Dyrektora UM w Szczecinie do projektu budżetu oraz została zgłoszona przez Ministra TBiGM do projektu budżetu państwa. Kwota 406,4 mln zł została uwzględniona w ustawie budżetowej i wykonana w 100%. Harmonogram realizacji tego programu na 2013 r. przewidywał wydatkowanie kwoty 267,4 mln zł. Taka kwota została zgłoszona do projektu budżetu na 2013 r. i uwzględniona w ustawie budżetowej.

Harmonogram realizacji programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” przewidywał wydatkowanie w 2012 r. kwoty 120 mln zł na wydatki inwestycyjne. Dyrektor UM w Gdyni zgłosił do budżetu na 2012 r. wydatki inwestycyjne w kwocie 3 mln zł i kwota ta została zgłoszona przez Ministra TBiGM do projektu budżetu, i uwzględniona w ustawie budżetowej. Wydatki zrealizowano w kwocie 1,3 mln zł. Harmonogram realizacji ww. programu przewidywał na 2013 r. wydatkowanie kwoty 20 mln zł. Dyrektor UM w Gdyni zgłosił do projektu budżetu na 2013 r. kwotę 3,5 mln zł. Minister TBiGM zgłosił do projektu budżetu kwotę 3 mln zł i taka kwota została uwzględniona w ustawie budżetowej na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 5 – 8, 528, 531)

1.4. Na podstawie art. 171 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Minister TBiGM upoważnił dyrektorów urzędów morskich do dokonywania przeniesień w obrębie rozdziału 60043 – urzędy morskie oraz rozdziału 75212 – pozostałe wydatki obronne.

W latach 2012 – 2013 (I półrocze) Minister TBiGM dokonał 14 zmian (przeniesień) wydatków budżetu państwa urzędów morskich w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdziale 90018 – Ochrona brzegów morskich, w § 4300 – zakup usług pozostałych oraz 6050 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych oraz dziale 600 – Transport i łączność, rozdziale 60043 – urzędy morskie oraz 60078 – usuwanie skutków klęsk żywiołowych. Zmiany dokonywane były na wnioski dyrektorów UM. Spośród ww. 14 zmian 6 wymagało zgody MF i dokonano ich po uprzednim uzyskaniu zgody. Decyzje nie wymagające zgody MF podejmowane były średnio w czasie 7 dni. Decyzje wymagające zgody MF podejmowane były średnio po upływie 23 dni.

(dowód: akta kontroli str. 88 - 90, 112, 620)

1.5. W latach 2010 – 2012 Minister TBiGM pozyskał, z rezerwy celowej, kwotę 11.360.000 zł na przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Środki te przeznaczone 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 zabezpieczenia brzegu morskiego w Chłopach, odbudowę wydmy i plaż Półwyspu Helskiego.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Ministerstwo Infrastruktury, a później MTBiGM pozyskiwały środki z UE na finansowanie inwestycji realizowanych przez urzędy morskie.

W 2011 r. budżet środków europejskich przewidywał wydatki na inwestycje UM w wysokości 80,2 mln zł na realizację 9 projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ). Największe kwoty: 27,1 mln zł przeznaczone na modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku (etap I – przebudowa falochronu wschodniego), 13,6 mln zł – na przebudowę falochronu wschodniego w Świnoujściu, 13,1 mln zł – na Krajowy System Bezpieczeństwa

Morskiego (etap I), 12,8 mln zł – na odbudowę i rozbudowę umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu (km 330,4 – 333,4) oraz 8,9 mln zł na zabezpieczenie brzegu morskiego na terenie UM w Gdyni. Ze środków tych wykorzystano kwotę 78,6 mln zł (98,0%).

W 2012 r. budżet środków europejskich przewidywał wydatki na inwestycje UM w wysokości 165,8 mln zł, z tego 156,2 mln zł na realizację 12 projektów w ramach POIiŚ oraz 9,6 mln zł na realizację zadań Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Zachodniopomorskiego. W ramach POIiŚ realizowano m.in.: odbudowę i rozbudowę umocnień brzegu morskiego w Kołobrzegu (km 330,4 – 333,4) na co przeznaczono 42,3 mln zł, modernizację toru wodnego Świnoujście – Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński, etap II) za 38,0 mln zł, modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku, etap I za 8,0 mln zł, modernizację wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku, etap II za 23,1 mln zł, zabezpieczenie brzegu morskiego na terenie UM w Gdyni za 14,3 mln zł, ochronę brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo za 11,4 mln zł oraz ochronę brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie za 114,0 tys. zł. Przyznane środki wykorzystano w kwocie 155,8 mln zł (99,7%). W ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego realizowano poprawę infrastruktury portów Zalewu Szczecińskiego – środki na to zadanie wykorzystano w 100,0%.

W 2013 r. budżet środków europejskich przewidywał wydatki na inwestycje UM w wysokości 175,6 mln zł, z tego 169,3 mln zł na realizację 12 projektów w ramach POIiŚ oraz 6,3 mln zł na realizację zadań RPO Województwa Zachodniopomorskiego. W ramach POIiŚ realizowano m.in.: ochronę brzegów morskich na wschód od Portu Darłowo – na co zaplanowano 69,5 mln zł, modernizację wejścia do portu w Gdańsku etap II – za 41,7 mln zł, ochronę brzegów morskich na wysokości Rowów, Łeby i Ustki – za 14,9 mln zł, modernizację i budowę umocnień brzegowych zachodniego wybrzeża – za 14,2 mln zł, ochronę brzegów morskich w granicach Centralnego Poligonu Sił Powietrznych Wicko Morskie – za 4,7 mln zł, Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) etap I – za 13,1 mln zł, KSBM etap II – za 2,3 mln zł. W ramach RPO Województwa Zachodniopomorskiego realizowano poprawę infrastruktury portów Zalewu Szczecińskiego.

Z zaplanowanych środków, do 31 maja 2013 r. wykorzystano 81,7 mln zł (46,5%) z czego na realizację projektów w ramach POIiŚ wykorzystano 78,4 mln zł (46,3%), a na zadania RPO Województwa Zachodniopomorskiego – 3,3 mln zł (52,6%).

(dowód: akta kontroli str. 42 – 45)

1.6. W dniu 16 czerwca 2011 r. Dyrektor UM w Gdyni wystąpił z wnioskiem do Ministra Infrastruktury o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich w kwocie 497.972 zł z przeznaczeniem na wynagrodzenia pracowników UM w Gdyni zaangażowanych w realizację 5. projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach POIiŚ. Wniosek dotyczył następujących projektów:

1. Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku Etap I – przebudowa falochronu wschodniego, umowa o dofinansowanie z 8.10.2010 r., planowane zakończenie w 2012 r.,
2. Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego w Gdańsku Etap II – przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie, pre-umowa o dofinansowanie z 30.09.2008 r., planowane zakończenie w 2014 r.,
3. Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego, etap I, umowa o dofinansowanie z 28.02.2011 r., planowane zakończenie w 2013 r.,
4. Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego, etap II A, pre-umowa o dofinansowanie z 1.10.2008 r., planowane zakończenie w 2013 r.,

372

5. Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni, umowa o dofinansowanie z 8.03.2010 r., planowane zakończenie w 2013 r.

We wniosku wskazano, że dla zapewnienia prawidłowej realizacji wszystkich zadań w poszczególnych projektach Dyrektor UM w Gdyni powołał cztery zespoły robocze spośród pracowników (dotyczące projektów ww. w poz. 1, 2, 3 i 5) i planuje w najbliższym czasie powołać piąty zespół dla projektu wymienionego w poz. 4.

W uzasadnieniu wniosku Dyrektor stwierdził m.in.: „Przedmiotowy wniosek (...) wynika z konieczności zwiększenia limitu przyznanych wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (...) Praca w ramach projektów współfinansowanych z funduszy UE, oprócz zadań merytorycznych, wiąże się z całym szeregiem czynności dodatkowych związanych ze rozbudowaną sprawozdawczością, szczegółowym planowaniem i skomplikowanym rozliczaniem. Pracownicy zaangażowani w te działania, ze względu na wysoki poziom wymaganych umiejętności, samodzielność i inicjatywę, stanowią wyróżniający się zespół ludzi w Urzędzie, których zaangażowanie wykracza poza przeciętne dla danych stanowisk pracy. (...) Ważnym elementem jest również reprezentowanie Urzędu Morskiego w Gdyni na zewnątrz, (...) co wymaga odpowiedniego przygotowania merytorycznego i profesjonalizmu w komunikacji. Także prowadzenie korespondencji, tłumaczenia dokumentów, przygotowanie prezentacji, wystąpień, analiz, spotkań, liczne podróże służbowe, praca koncepcyjna, potrzeba zaznajomienia się z międzynarodowymi przepisami, aktami prawnymi, umowami międzynarodowymi, dokumentami związanymi z polityką UE (przede wszystkim w języku angielskim), wymaga zwiększonego nakładu pracy. Należy również brać pod uwagę (...) konieczność doksztalcenia kadry, finansowane często ze środków własnych pracowników.”

Dyrektor napisał też, że na 2011 r. nie otrzymał żadnych dodatkowych środków na wynagrodzenia dla pracowników realizujących ww. projekty, ani na dodatkowe etaty na potrzeby realizacyjne tych projektów. Poinformował, że zadania związane z projektami były realizowane do tego czasu w ramach zasobów posiadanych przez Urząd Morski w Gdyni, a wnioskowaną kwotę zamierza przeznaczyć na wynagrodzenia z wyrównaniem od 1 stycznia 2011 r.

Pismem z dnia 4 lipca 2011 r. Minister Infrastruktury wystąpił do Ministra Rozwoju Regionalnego (MRR) o akceptację wniosku o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich przeznaczonych na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników zaangażowanych w realizację projektów Urzędu Morskiego w Gdyni oraz Urzędu Morskiego w Słupsku współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej w łącznej kwocie 776.780 zł. W uzasadnieniu napisano m.in.: „Wnioskowane środki są niezbędne dla zapewnienia właściwej i efektywnej realizacji zadań przez Urzędy Morskie z zakresu wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE. Zapewnienie przedmiotowych środków umożliwi obsługę projektów o specjalistycznym charakterze oraz o dużej złożoności – zarówno na etapie przygotowania jak i realizacji poszczególnych zadań. Wnioskowane środki zostaną rozliczone w ramach projektów realizowanych ze środków POIiŚ, gdyż stanowią one wydatki kwalifikowalne. Tym samym uruchomienie tych środków z rezerwy celowej nie spowoduje dodatkowych skutków dla budżetu państwa.” We wniosku napisano m.in. „Wnioskowane środki zostaną przeznaczone dla pracowników zatrudnionych na następujących stanowiskach: dyrektor, główny księgowy, naczelnik wydziału, kierownik oddziału, główny specjalista, starszy specjalista, starszy inspektor, inspektor. Stanowią 85% - wkład UE całości zapotrzebowania na wynagrodzenia w ramach realizowanych projektów, 15% - wkład budżetu państwa, zawnioskowano



373

w ramach rezerwy celowej budżetu państwa część 83, poz. 19." Pismo z upoważnienia Ministra Infrastruktury podpisał Podsekretarz Stanu Andrzej Massel.

W nawiązaniu do pisma z dnia 15 listopada 2011 r. pani Hanny Majszczyk Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów dotyczącego aktualizacji ww. wniosku z 4 lipca 2011 r., Minister TBiGM pismem z dnia 13 grudnia 2011 r. poinformował panią Hannę Majszczyk, że w wyniku weryfikacji i aktualizacji danych ujętych w ww. wniosku łączna kwota wnioskowana do uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich wynosi 283,1 tys. zł. Minister TBiGM wskazał przy tym, że środki te planuje się przeznaczyć na sfinansowanie dodatków zadaniowych dla pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni w związku z wykonywaniem przez nich dodatkowych obowiązków służbowych w ramach projektów UE, które będą rozliczane w ramach czterech projektów POIiŚ realizowanych przez Urząd Morski w Gdyni (projekty wymienione w ww. piśmie z 16.06.2011 r. pod. nmr 1, 2, 3 i 5). W piśmie stwierdzono ponadto m.in.:

- zawarte umowy o dofinansowanie ze środków POIiŚ oraz złożone wnioski o dofinansowanie w ramach realizacji powyższych projektów UE przewidują powyższe wydatki do rozliczenia jako koszty kwalifikowane,
- z uwagi na brak środków powyższe płatności nie zostały zrealizowane. Okres przyznania dodatków zadaniowych dla pracowników wykonujących zadania związane z realizacją projektów POIiŚ w zakresie powyższej kwoty to maj – grudzień br.,
- odnośnie pochodnych od wynagrodzeń, pragnę poinformować, iż Urząd Morski w Gdyni zrezygnował z ubiegania się o środki z rezerwy celowej na ten cel – środki na pokrycie tych wydatków zostaną wygospodarowane z planu finansowego na 2011 r. w ramach cz. 21 Gospodarka morską. Środki na pokrycie wynagrodzeń w części dotyczącej współfinansowania krajowego z budżetu państwa (15%) również zostaną pokryte ze środków będących w planie finansowym Urzędu.

Pismo z upoważnienia Ministra TBiGM podpisał Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz.

Decyzją z dnia 22 grudnia 2011 r. Minister Finansów dokonał zmiany w budżecie środków europejskich na 2011 r. i przesunął kwotę 283,1 tys. zł z rezerwy celowej do cz. 21 działu 600 rozdziału 60043 (urzędy morskie) paragraf 4027 z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników UM w Gdyni zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków UE w ramach POIiŚ.

W dniu 15 lutego 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni wystąpił do Ministra TBiGM z wnioskiem o uruchomienie rezerwy celowej budżetu środków europejskich. Środki te - w wysokości 477,7 tys. zł - miałyby zostać przeznaczone na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację tych samych 4 projektów współfinansowanych ze środków UE, co w roku poprzednim. W stosunku do ww. wniosku z 16 czerwca 2011 r. w pkt. 2 uzasadnienia wniosku dodano, że środki ujęte we wniosku nie będą stanowiły refundacji już poniesionych wydatków, pomimo, iż okres objęty wnioskiem rozpoczyna się od 1 stycznia 2012 r. oraz, że uzyskane z rezerwy celowej środki zostaną wypłacone pracownikom w formie dodatków zadaniowych związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością i zakresem obowiązków i nie spowodują zwiększenia zatrudnienia w Urzędzie.

Pismem z dnia 27 marca 2012 r. Minister TBiGM zwrócił się do MRR o akceptację wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu środków europejskich w wysokości 477,7 tys. zł, dla pracowników UM w Gdyni zaangażowanych w realizację

374

projektów POIiŚ. We wniosku stwierdzono, że wnioskowane środki są niezbędne dla zapewnienia ciągłości realizacji zadań UM w Gdyni z zakresu wdrażania projektów współfinansowanych ze środków UE i stanowią skutek ww. decyzji MF z dnia 22 grudnia 2011 r. We wniosku napisano m.in.: „W budżecie Urzędu Morskiego w Gdyni na 2012 r. nie zostały przyznane żadne środki na wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w realizację powyższych projektów.” Pismo z upoważnienia Ministra TBiGM podpisał Podsekretarz Stanu Patrycja Wolińska-Bartkiewicz.

Decyzją z dnia 4 czerwca 2012 r. MF dokonał zmiany w budżecie środków europejskich i przesunął kwotę 477,7 tys. zł z rezerwy celowej do cz. 21, dz. 600, rozdz. 60043 (urzędy morskie) z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń dla pracowników UM w Gdyni zaangażowanych w realizację projektów współfinansowanych ze środków UE.

Decyzją z dnia 18 grudnia 2012 r. Minister TBiGM wprowadził zmiany w budżecie środków europejskich na 2012 r. w ramach cz. 21 – Gospodarka morska zmniejszając o 72.780 zł środki dla UM w Szczecinie w dz. 600 rozdz. 60043 paragrafie 4027 i o tą samą kwotę zwiększając środki dla UM w Gdyni w dz. 600 rozdz. 60043 paragrafie 4027. Powyższych zmian Minister TBiGM dokonał w związku z pismem UM w Szczecinie z dnia 31 października 2012 r. informującym o niewykorzystaniu kwoty 72.780 zł z budżetu środków europejskich, która była przeznaczona na realizację dwóch projektów realizowanych w ramach POIiŚ przez UM w Szczecinie oraz w związku z pismem UM w Gdyni z dnia 7 grudnia 2012 r., w którym Z-ca Dyrektora UM w Gdyni z upoważnienia Dyrektora wystąpił do MTBiGM o przeanalizowanie możliwości zwiększenia planu wydatków UM w Gdyni na realizację projektów finansowanych z udziałem środków europejskich w ramach POIiŚ o 72.780 zł - z przeznaczeniem na wynagrodzenia dla pracowników zaangażowanych w realizację 4 projektów współfinansowanych ze środków UE. Decyzję z upoważnienia Ministra TBiGM podpisała Podsekretarz Stanu Patrycja Wolińska-Bartkiewicz.

(dowód: akta kontroli str. 217 – 270)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie zapewnienia organom administracji morskiej środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister TBiGM występował do Ministra Finansów z wnioskami o uruchomienie rezerwy celowej z przeznaczeniem na dodatki zadaniowe dla pracowników UM w Gdyni bez zweryfikowania merytorycznej zasadności wniosków otrzymywanych w tej sprawie od Dyrektora UM w Gdyni.

Z treści wniosku o uruchomienie rezerwy celowej złożonego do Ministra TBiGM przez Dyrektora UM w Gdyni w dniu 16 czerwca 2011 r. wynikało, że projekty dofinansowywane ze środków UE realizowane były przez pracowników UM w Gdyni. We wniosku z dnia 15 lutego 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni stwierdził, że środki uzyskane z rezerwy celowej zostaną wypłacone pracownikom w formie dodatków zadaniowych związanych ze zwiększoną odpowiedzialnością i zakresem obowiązków.

W piśmie z dnia 7 grudnia 2012 r. Dyrektora UM w Gdyni o zwiększenie środków na wynagrodzenia nie wskazano żadnego uzasadnienia tego zwiększenia.

W wyjaśnieniu dotyczącym nadzoru działań dyrektorów urzędów morskich przez Ministra TBiGM w odniesieniu do zasadności przydzielania dodatków dla pracowników urzędów morskich oraz kontroli tego obszaru, zastępca dyrektora GT poinformowała m.in., że: „(...) dodatki zadaniowe dla Pracowników Urzędu Morskiego w Gdyni zostały uwzględnione w umowie o dofinansowanie

395

powyższego projektu (...) Urząd morski w Gdyni wystąpił do MTBiGM z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej na sfinansowanie przedmiotowych wydatków. Wniosek ten podlegał ocenie w MTBiGM (...) m.in. pod względem rachunkowym, klasyfikacji budżetowej. Zweryfikowany przez MTBiGM wniosek został następnie zaakceptowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Finansów (...) podstawę prawną przydzielania dodatków zadaniowych w Urzędzie Morskim w Gdyni były m.in. zapisy art. 88 ustawy o służbie cywilnej według których członek korpusu służby cywilnej może otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych powierzonych mu przez pracodawcę zadań (...) w tym przypadku przez pracodawcę należy rozumieć Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. (...) Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej natomiast otrzymywało rozliczenia środków z rezerwy celowej, które podlegały weryfikacji."

(dowód: akta kontroli str. 206 – 207, 213)

W świetle ustaleń kontroli - powyższe wyjaśnienie wskazujące na weryfikowanie wniosków pod względem rachunkowym i klasyfikacji budżetowej - nie usprawiedliwia zaniechania sprawdzenia, czy zadania, których te wnioski dotyczyły, należały do zakresu obowiązków pracowników je wykonujących i w rzeczywistości nie były zadaniami dodatkowymi. Ponadto przyznawanie dodatków zadaniowych za okresy, które upłynęły - wskazuje, że miały one charakter nagrody, a nie dodatku zadaniowego.

Działaniem nierzetelnym i niegospodarnym było wydanie ww. decyzji z 18 grudnia 2012 r. zwiększającej o 72.780 zł środki na wynagrodzenia UM w Gdyni wobec nie przedstawienia przez Dyrektora UM w Gdyni żadnego uzasadnienia wniosku o to zwiększenie.

- 2. Niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków budżetu państwa na wydatki majątkowe, przy występującym braku środków niezbędnych do realizacji zadań statutowych urzędów morskich.

Wydatki majątkowe ze środków budżetu państwa w 2010 r., 2011 r. oraz 2012 r. wyniosły odpowiednio: 132,0 mln zł (44,9% ustalonych w ustawie budżetowej), 307,1 mln zł (86,1%) oraz 502,4 mln zł (95,7%).

(dowód: akta kontroli str. 280, 283, 285)

W 2012 r. brakowało 15 mln zł na realizację zadań statutowych urzędów morskich, w tym 11 mln zł na prace pogłębiarskie przywracających podstawowe parametry głębokościowe wynikające z obowiązujących przepisów w obszarze toru wodnego Świnoujście – Szczecin oraz torów podejściowych do małych portów.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ciągu 9 lat obowiązywania POBM, brak nakładów finansowych w ogóle lub nakłady minimalne na 16 odcinkach brzegu objętych POBM, a na 4 odcinkach wyczerpanie ponad 80% limitu środków przeznaczonych na ich ochronę wskazuje, że POBM nie jest dostosowany do aktualnie występujących potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości zapewnienie podległym organom administracji morskiej środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań.

39p

Zastrzeżenia NIK dotyczą braku środków na 2012 r. w wysokości 17,1 mln zł z czego 15 mln zł dotyczyło środków niezbędnych do realizacji zadań statutowych urzędów morskich (strategiczne plany zagospodarowania obszarów morskich, koszty utrzymania portu, prac pogłębiarskich torów wodnych) oraz niedostatecznego nadzoru nad działalnością Dyrektora UM w Gdyni w zakresie weryfikacji jego wniosków o przyznanie środków finansowych na dodatki zadaniowe.

## **2. Nadzór nad wykorzystaniem środków publicznych przez organy administracji morskiej na inwestycje przez nie realizowane**

Opis stanu faktycznego

2.1. Sprawy inwestycji morskich finansowanych z udziałem środków publicznych oraz nadzór nad dyrektorami UM, stosownie do postanowień Regulaminu organizacyjnego MTBiGM (§29) prowadzi Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (GT). Nadzór nad realizacją inwestycji morskich sprawowany jest przez GT poprzez:

- uzgadnianie planu zadań przewidzianych do realizacji przez UM,
- opiniowanie zmian w planach zadań przewidzianych do realizacji przez UM,
- wizyty nadzorcze pracowników GT przeprowadzane w UM. Dokumenty z 5 wizyt, dotyczących realizacji Programu Ochrony Brzegów Morskich (POBM) i Programu budowy falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu, zawierają oceny zgodności realizacji inwestycji z planami finansowo – rzeczowymi, a także w niektórych przypadkach, zalecenia, wnioski. Przykładowo, w wyniku wizytacji 6 zadań w dniach 19-20.09.2011 r. w UM w Gdyni wizytacji 4 zadań w dniach 29-30.11.2012 r. w UM w Słupsku oraz 2 zadań w dniu 2.11.2012 r. w UM w Szczecinie zalecono m.in. opracowanie wariantów alternatywnych planu inwestycyjnego i przeprowadzanie analiz ryzyka przy planowaniu zadań,
- relacje w zakresie wykonywanych zadań składane przez dyrektorów UM podczas regularnych spotkań Rady Koordynacyjnej Dyrektorów UM. Podczas posiedzeń Rady w okresie sierpień 2011 – kwiecień 2013 przedstawiano informacje o realizacji inwestycji, przyczynach opóźnień lub braku realizacji, a także o planowanych lub podjętych działaniach, np. posiedzenia w dniach 30.08.2011 r., 1.02.2012 r., 15.04.2012 r., 11.09.2012 r., 29.11.2012 r. Rada sformułowała zalecenia dotyczące podjęcia działań m.in. w sprawie interpretacji stawki podatku od towarów i usług przy braku środków w UM, w sprawie określenia przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) zakresu i szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko budowy kanału przez Mierzeję Wiślaną oraz ewentualnego przeniesienia środków UE na realizację zadań z listy rezerwowej,
- zbieranie i prezentowanie przez GT i Departament Budżetu, co 2 miesiące, informacji z urzędów morskich oraz Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) o wydatkach budżetu państwa na realizację inwestycji, w tym realizowanych w ramach programów wieloletnich. Informacje te prezentowały stan finansowy każdego zadania wraz z częścią opisową (wykonanie rzeczowe). W informacjach podawano także przyczyny opóźnień realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz wskazywano podjęte w związku z tym działania.

(dowód: akta kontroli str. 352-356, 417-473, 589-604, 608-613, 652 -751)

Informacje o poniesionych wydatkach oraz o przebiegu realizacji inwestycji finansowanych ze środków UE, w ramach POIiŚ, UM przedkładały Instytucji

Wdrażającej – Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT)<sup>4</sup>, co najmniej raz na trzy miesiące.

(dowód, akta kontroli str. 329-351)

2.2. W okresie objętym kontrolą UM realizowały trzy programy wieloletnie:

#### A. POBM

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 UM.

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.

(dowód, akta kontroli str. 7, 501-551, 752-755)

#### B. Budowa falochronu osłonowego dla portu zewnętrznego w Świnoujściu

Inwestycja realizowana była na podstawie uchwały 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*”.

W uchwale łączne wydatki z budżetu państwa na realizację Programu określono w wysokości 1.075,6 mln zł, w tym 30,9 mln zł na wykonanie dokumentacji projektowej w latach 2008 – 2009 oraz 1.044,7 mln zł na realizację inwestycji w 2009-2011. W Programie wskazano, że oddziaływanie portu zewnętrznego na środowisko przyrodnicze będzie niewielkie.

Uchwała została zmieniona uchwałami RM:

- nr 186/2009 z dnia 20 października 2009 r., mocą której wydłużono termin realizacji inwestycji do 2013 r. dokonano korekty wynikającej ze zmiany przepisów środowiskowych. Powyższe uzasadniono znaczącymi zmianami regulacji prawnych m.in. nowego trybu uzyskiwania niezbędnych dokumentów, w tym dotyczących uwarunkowań środowiskowych. Procedura uzyskiwania decyzji środowiskowych zakończyła się w czerwcu 2009 r. i dopiero wtedy UM w Szczecinie mógł wystąpić o pozwolenie na budowę oraz zakończyć opracowanie projektów wykonawczych. Ponadto, wydłużenie terminu realizacji Programu miało zharmonizować terminy zakończenia budowy falochronu i uruchomienia terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego LNG

<sup>4</sup> Utworzone na podstawie zarządzenia nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Przedmiotem działalności Centrum jest wdrażanie programów i projektów współfinansowanych ze środków UE. Instytucją Zarządzającą (IZ) projektów współfinansowanych w ramach POIS jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Instytucją Pośredniczącą (IP jest Ministerstwo TBiGM (Departament Funduszy UE), a Instytucją Wdrażającą (IW) jest CUPT.

328

oraz pozwolić na wyeliminowanie ponoszenia kosztów na utrzymanie infrastruktury dostępu do portu (tor podejściowy, obrotnica, falochron) w okresie oczekiwania na uruchomienie terminalu LPG przez okres 2 lat. GT wyjaśnił, że zapis o finansowaniu inwestycji z funduszy unijnych usunięto z uwagi na priorytetowy charakter inwestycji związanej z bezpieczeństwem energetycznym kraju, a finansowanie z budżetu państwa dawało gwarancję terminowej realizacji inwestycji,

- nr 12/2012 z dnia 17 stycznia 2012 r., w ten sposób, że urealniono koszty budowy falochronu zgodnie z podpisanymi umowami z wykonawcami oraz dostosowano wydatkowanie środków budżetowych do realnego przebiegu procesu budowlanego. Ich efektem było zmniejszenie planowanych kosztów realizacji Programu do kwoty 1.016,7 mln zł, tj. o 58,9 mln zł (5,5%).

W dniu 29 kwietnia 2013 r. Dyrektor UM w Szczecinie wystąpił o przedłużenie obowiązywania Programu do końca 2014 r., bez zmiany wartości projektu ogółem. Wskazano na konieczności wykonania w 2014 r.:

- pogłębienia i poszerzenia toru istniejącego do parametrów wymaganych dla statków gazowców LNG, których wejścia do portów winny się rozpocząć od lipca 2014 r. W przypadku wykonania tych prac w 2013 r., po okresie sztormów zimowych, wymagane będzie ponowne podczyszczanie toru, co spowoduje i ponoszenie dodatkowych kosztów,
- wykonania prac pogłębiarskich – podczyszczeniowych na nowym torze podejściowym i obrotnicy statków w porcie zewnętrznym przed wejściem pierwszego statku LNG. Obrotnica i tor zostały zakończone w marcu 2013 r.,
- budowy dwóch staw nawigacyjnych.

Minister TBiGM wystąpił 21 czerwca 2013 r. do Szefa Kancelarii Prezesa RM o włączenie do „Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów” projektu uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia Programu w zakresie terminu jego obowiązywania, tj. na lata 2008-2014.

W kolejnych latach poniesiono następujące nakłady na realizację Programu: w 2010 r. – 93,1 mln zł, w 2011 r. – 246,7 mln zł i w 2012 r. – 406,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 756-806, 807-813)

### C. Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

Inwestycja została przewidziana do realizacji uchwałą RM nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na lata 2008-2013 pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Koszty tej inwestycji oszacowano na 417,2 mln zł. W Harmonogramie realizacji Programu<sup>5</sup> zaplanowano w 2008 r. wykonanie za łączną kwotę 10 mln zł dokumentacji projektowej, w tym opracowania przed inwestycyjne (studia, analizy, badania, raport oddziaływania na środowisko), projekt budowlany wraz z niezbędnymi uzgodnieniami i pozwoleniami oraz wykup gruntów. Inwestycja miała być realizowana w latach 2009 – 2013.

(dowód: akta kontroli str. 474-493)

Wiedzę o przebiegu prac związanych z realizacją Programu budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Minister TBiGM posiadał m.in. z cyklicznych, sporządzanych przez GT i Departament Budżetu co 2 miesiące, informacji o realizacji inwestycji oraz z informacji prezentowanych na posiedzeniach Rady Koordynacyjnej Dyrektorów Urzędów Morskich.

<sup>5</sup> Harmonogram opracowany przez b. Ministerstwo Gospodarki Morskiej brał pod uwagę przede wszystkim opracowanie Instytutu Morskiego w Gdańsku z listopada 2006 r. pt. *Znaczenie budowy Kanalu Żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną dla rozwoju społeczno – gospodarczego miasta i portu Elbląg oraz regionu Zalewu Wiślanego* oraz zawarte w nim szacunkowe zestawienie kosztów budowy kanału żeglugowego dla lokalizacji w Skowronkach.

W okresie od 2008 r. Urząd Morski w Gdyni zlecił wykonanie szeregu opracowań związanych z tą inwestycją, w tym:

- a) Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną, w którym wskazano, że po analizie 4 lokalizacji najkorzystniejsza jest lokalizacja kanału w Skowronkach. Wskazano także, że wymagane będzie opracowanie raportu o oddziaływaniu na środowisko oraz przedstawiono Harmonogram zakładający o 1,5 roku późniejsze zakończenie całości prac projektowych – do połowy 2011 r. oraz realizację robót od lipca 2011 r. Stwierdzono również, że przedsięwzięcie to nie będzie miało istotnego negatywnego wpływu na siedliska przyrodnicze NATURA 2000 na Mierzei Wiślanej i w Zalewie Wiślanym.

(dowód: akta kontroli str. 271, 288-293, 393-412, 631)

- b) Raport o oddziaływaniu na środowisko budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną, opracowany z opóźnieniem w styczniu 2009 r., w którym wskazano, że lokalizacja kanału w Skowronkach jest najkorzystniejsza z punktu widzenia ilości urobku z pogłębiania torów oraz ograniczenia emisji i hałasu. Jako najkorzystniejszy ze względu na ochronę wartości przyrodniczych ekoregionu Zalewu Wiślanego uznano wariant „zero” polegający na rezygnacji z budowy kanału. Jako najmniej ingerujący w obecny stan środowiska uznano realizację projektu „Pętla Żuław”, który polega na udrożnieniu dróg wodnych delty Wisły oraz rozbudowie portów jachtowych i przystani w obrębie Zalewu Wiślanego. Wskazano także, że przy wyborze wariantu budowy kanału istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, zalecono wykonanie kolejnego raportu o oddziaływaniu po uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej i po zakończeniu 2-3 letnich badań przyrodniczych niezbędnych do wykonania badań i ocen oddziaływania na środowisko, a także konieczność przeprowadzenia m.in. procedury SOOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 374-392)

- c) w latach 2008-2013 wykonano m.in. opracowania:
- ocena rozmieszczenia i liczebności ptaków wodnych na terenie polskiej części Zalewu Wiślanego, przeprowadzona w cyklu 3 letnim 2009-2011,
  - inwentaryzacja ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego, przeprowadzona w cyklu 3 letnim 2010 - 2102,
  - inwentaryzacja przyrodnicza czterech odcinków Mierzei Wiślanej, terenów lokalizacji kanału żeglugowego, w cyklu 3 letnim 2010 – 2012,
  - badania dna polskiej części Zalewu Wiślanego w 2010 r.,
  - Prognoza oddziaływania na środowisko programu wieloletniego Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, opracowana w 2012 r. przez PRiWP PROEKO Gdańsk, w której wskazano, że konieczna jest zmiana postrzegania oddziaływania na środowisko i strat w nim czynionych oraz, że najbardziej zasadna jest lokalizacja kanału w miejscowości Nowy Świat,
  - Aktualizacja Studium Wykonalności, której celem było zweryfikowanie wcześniejszych założeń do Programu. W wyniku przeprowadzonych analiz podważono planowaną pierwotnie lokalizację w Skowronkach, gdyż nie jest tam możliwa kompensacja przyrodnicza siedliska 1150-1. Wskazano, iż najmniejsze oddziaływanie środowiskowe wystąpi w lokalizacjach Nowy Świat i Piaski, na co też wskazują wyniki przeprowadzonych inwentaryzacji przyrodniczych. Przedstawiono także koszty inwestycji dla 2 ww. wariantów

380

lokalizacji kanału. Z tych dwóch lokalizacji bardziej uzasadniona ekonomicznie okazała się lokalizacja Nowy Świat – szacowane koszty 646,8 mln zł. W ww. aktualizacji Studium, ze względu na niezbędne wcześniejsze wykonanie procedur środowiskowych, podjęcie decyzji o lokalizacji i opracowanie projektów, założono, że roboty budowlane wykonywane będą w latach 2018 – 2020.

UM w Gdyni 12 lipca 2013 r. przedłożył GDOŚ do zaopiniowania Prognozę oddziaływania na środowisko opracowaną z wykorzystaniem m.in.: Prognozy Biura Projektów i Wdrożeń Proekologicznych (BPIWP) PROEKO z 2012 r. i Aktualizacji Studium Wykonalności z 2013 r. W sierpniu GDOŚ poinformował MTBiGM o wymaganych uzupełnieniach Programu przed wysłaniem do zaopiniowania przez Komisję Europejską.

(dowód: akta kontroli str. 271, 288-293, 296-328, 614-620)

W dniu 28 stycznia 2008 r. Podsekretarz Stanu w MI – w odpowiedzi na interpelację poselską – informował, że projekt budowy kanału jest przez obecny (nowy) rząd poddawany gruntownej analizie, w szczególności pod względem aspektów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Decyzję o ewentualnej realizacji inwestycji RM będzie mogła podjąć po opracowaniu studium wykonalności oraz raportu oddziaływania na środowisko, a zgodnie z opinią Ministerstwa Środowiska, jeszcze przed rozpoczęciem realizacji inwestycji konieczne będzie przygotowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS).

Do czasu zakończenia kontroli NIK realizacja inwestycji (budowa kanału) nie została rozpoczęta, ponieważ nadal nie zostały zakończone opracowania przed inwestycyjne.

W związku z dotychczasowym zaawansowaniem realizacji Programu ustanowionego uchwałą RM z dnia 13 listopada 2007 r., MTBiGM w 2013 r. przygotowało projekt uchwały RM zmieniający ww. uchwałę, w którym założono m.in. wydłużenie okresu realizacji Programu do 2020 r., zwiększenie kosztów do kwoty 646,8 mln zł i zarekomendowano lokalizację budowy drogi wodnej w miejscowości Nowy Świat. Projekt ten ma być przedłożony Radzie Ministrów po opracowaniu Prognozy Oddziaływania na Środowisko dla przekopu Mierzei Wiślanej oraz SOOS i uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 415-416, 621-622, 629-651)

2.3. W dniu 20 maja 2010 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy dyrektorami UM w Szczecinie i Gdyni. Porozumienie dotyczyło wspólnego udzielenia zamówienia publicznego „Skanowanie laserowe i zdjęcia cyfrowe morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie i Gdyni dla potrzeb monitoringu”.

Obaj dyrektorzy, dążąc do optymalizacji monitoringu i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego (na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o ustanowieniu POBM), zobowiązali się zlecić wspólnie wykonanie skanowania laserowego i zdjęć cyfrowych dla wyznaczonych obszarów strefy brzegowej.

W dniu 1 października 2010 r. podpisano umowę z Konsorcjum firm MGGP AERO Sp. z o.o. w Tamowie i MGGP S.A. w Tamowie, której przedmiotem było: „Skanowanie laserowe morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie i Gdyni dla potrzeb monitoringu (edycja 2010).”

Zadanie zmierzało do optymalizacji monitoringu i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego wymaganych ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego ochrony brzegów morskich. Wynagrodzenie ustalono w wysokości 538,0 tys. zł brutto.



W opisie przedmiotu umowy zapisano, że należy wykonać m.in. skanowanie laserowe wybrzeża obejmujące pas-łądu o szerokości 500 m (od linii wody) dla odcinków o łącznej długości 552 km. Skanowaniem objęto całą długość brzegu morskiego leżącego na obszarze działania dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, a z obszaru działania dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni odcinki: brzeg Morza Bałtyckiego od wschodniego skraju J. Serbsko do zachodniego krańca Półwyspu Helskiego, nieprzerwanie brzeg Zatoki Gdańskiej od nasady Półwyspu Helskiego do Gdyni Oksywie, brzeg Zalewu Wiślanego i brzegi rzeki Elbląg od J. Drużno do ujścia do Zalewu Wiślanego.

Na ww. monitorowanych brzegach znajdowały się odcinki objęte POBM oraz odcinki nie objęte POBM. Monitoringu nie prowadzono na żadnym odcinku objętym POBM położonym na brzegach Zatoki Gdańskiej, na odcinku od ujścia Wisły do Gdyni Oksywie oraz na Półwyspie Helskim.

W ustawie o ustanowieniu POBM zapisano, że w ramach programu realizuje się m.in. zapewnienie stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobieganie zanikowi plaż oraz monitorowanie brzegów morskich.

W wyjaśnieniu dotyczącym finansowania monitoringu odcinków wybrzeża morskiego nie ujętych w załączniku do ww. ustawy, zastępca dyrektora GT stwierdził min., że: „*Zadania monitoringu morskiego były finansowane w całości ze środków przyznawanych z Ustawy (...) Nie można uzyskać wystarczającej wiedzy o tendencjach i przyczynach zmian brzegu w obszarach podlegających ochronie bez prowadzenia monitoringu również na obszarach położonych poza rejonami chronionymi.*”

W wyjaśnieniu, w sprawie skuteczności działań zapobiegających zanikowi plaż zastępca dyrektora GT stwierdziła, że: „*MTBiGM nie posiada informacji dot. powierzchni plaż w poszczególnych latach. Zapobieganie zanikowi plaż, w trakcie realizacji Ustawy nie jest celem podstawowym działań ochronnych (...) Utrzymanie plaży nie jest celem samym w sobie, gdyż z punktu widzenia potrzeby zabezpieczenia obiektów i terenów zaplecza jest ona przede wszystkim elementem systemu ochrony brzegu. (...) Dokładny geodezyjny pomiar szybkozmiennnej powierzchni plaży dla celów porównawczych nie jest możliwy (...), a monitoring ma na celu jedynie określenie wieloletniej tendencji zachowania się plaży (...) na danym odcinku.*”

(dowód: akta kontroli str. 28 – 41, 614 – 620)

W dniu 22 grudnia 2011 r. podpisane zostało porozumienie pomiędzy dyrektorami wszystkich UM. Porozumienie dotyczyło wspólnego wykonania zadań w zakresie monitoringu brzegu morskiego oraz opracowania „Oceny skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego” do których strony zobowiązane były ustawą<sup>6</sup> z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. W Porozumieniu ustalono, że monitorowanie wykonane zostanie techniką skanowania laserowego i ortofotomapy.

W dniu 16 sierpnia 2012 r. podpisana została umowa pomiędzy Dyrektorem UM w Szczecinie (jako reprezentantem wszystkich urzędów morskich), a konsorcjum dwóch wykonawców (Zakład Usług Inżynierskich Apeks sp. z o.o. i Terramap sp. z o.o.). Przedmiotem umowy było wykonanie „Skanowania laserowego morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni dla potrzeb monitoringu (edycja 2012)”. Zlecone zadanie zmierzało do optymalizacji monitoringu i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego wymaganych ustawą o ustanowieniu programu wieloletniego. Wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy ustalono w wysokości 347,4 tys. zł brutto.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 621

382

Przedmiotem zamówienia było opracowanie numerycznego modelu terenu, numerycznego modelu pokrycia terenu oraz ortofotomapy w oparciu o lotniczy skanowanie laserowe i zdjęcia lotnicze obszarów wybrzeża morskiego i morskich wód wewnętrznych. Zlecenie dotyczyło w szczególności:

- wykonania skanowania laserowego i zdjęć całej długości brzegu będącego w gestii Dyrektora UM w Szczecinie obejmujące pas łądu o szerokości 500 m i długości ok. 310 km,
- wykonanie skanowania laserowego i zdjęć całej długości brzegu będącego w gestii Dyrektora UM w Słupsku obejmujące pas łądu o szerokości 700 m i długości ok. 171 km,
- wykonanie skanowania laserowego i zdjęć części brzegu będącego w gestii Dyrektora UM w Gdyni obejmujące pas łądu o szerokości 500 m i długości ok. 124 km. Skanowaniem objęto brzeg Morza Bałtyckiego od wschodniego skraju J. Serbsko do zachodniego krańca Półwyspu Helskiego i Półwysp Helski.

Zlecenie dotyczyło wykonania skanowania laserowego i zdjęć brzegu na długości 605 km, w tym na odcinkach objętych POBM oraz na odcinkach nie objętych POBM.  
(dowód: akta kontroli str. 10 – 27)

2.4. Po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli NIK w zakresie realizacji w latach 2004 – 2008 wieloletniego POBM, MI poinformował NIK o formach i trybie sprawowania nadzoru nad realizacją POBM, o kontrolach UM przeprowadzanych przez inspekcje i kontrole (np. budowlane) oraz, że planowane jest zwiększenie liczby kontroli terenowych prac wykonywanych w ramach POBM.

Na realizację Programu w 2010 r. wydatkowano 33,5 mln zł (78,7% planu), w 2011 r. – 53,8 mln zł (98 % planu), a w 2012 r. – 54,3 mln zł (78% planu). W okresie styczeń 2011 r. – czerwiec 2013 r. Departament Kontroli przeprowadził tylko jedną kontrolę inwestycji morskich realizowanych w ramach POBM (w dniach 4-22 lipca 2011 r. w UM w Gdyni). W jej wyniku zalecono m.in. podjęcie działań zmierzających do pełniejszego wykorzystywania środków budżetowych przeznaczonych na realizację Programu, a na podstawie oceny występujących trudności i opóźnień, określenie potencjalnych punktów krytycznych, które mogą spowodować zagrożenie terminowości realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 576-588, 605, 606-607)

W latach 2011 – 2012 pracownicy GT przeprowadzili w urzędach morskich 6 wizyt nadzorczych (1-3 dniowych) z których sporządzili notatki oraz wypełnili formularze realizacji zadań wykonywanych w ramach POBM. Notatki zawierały opisy i oceny postępu prac poszczególnych zadań, przyczyny opóźnień realizacji zadań oraz sformułowane zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 552-570, 589-604)

GT nie zgłaszał tematów kontroli inwestycji do Planu Kontroli Resortowych na lata 2012 i 2013, a zagadnienia inwestycji morskich nie były ujęte w planach tych kontroli na lata 2012- 2013. Plany kontroli resortowych opracowywane były przez Departament Kontroli na podstawie metodyki uwzględniającej m.in. priorytety kierownictwa, złożoności procesów, poziomu finansowania, alternatywnych źródeł informacji oraz analizy ryzyka. Z powyższych przyczyn nie przeprowadzono innych resortowych kontroli inwestycji morskich, poza jedną kontrolą w lipcu 2011 r.

(dowód, akta kontroli str. 494-500, 605, 612)

Inwestycje realizowane przez UM, współfinansowane ze środków UE, kontrolowane były przez Instytucję Wdrażającą – CUPT m.in. w zakresie ustalenia rzeczowego i finansowego stanu zaawansowania, zgodności z harmonogramami, kontroli dokumentów finansowych, ewidencji wydatków. W okresie od początku 2012 r. CUPT przeprowadził kontrole m.in. Budowy statku ratowniczego I kat. typu SAR-300/III oraz Modernizacji wejścia do Portu Wewnętrznego w UM w Gdańsku Etap I - Przebudowa falochronu wschodniego. Kontrola przebudowy falochronu wykazała, że Beneficjent (UM w Gdyni) nie przesłał dokumentów potwierdzających realizację obowiązków nałożonych decyzje Rejonowego Dyrektora Ochrony Środowiska.  
(dowód: akta kontroli str. 333 – 351)

2.5. Minister TBiGM wywiązywał się z obowiązku, wynikającego z art. 6 ustawy o ustanowieniu POBM, przedłożenia Sejmowi RP, w terminie do 31 marca roku następnego, rocznych informacji o realizacji zadań wynikających z Programu oraz harmonogramów na następne lata. W informacjach za lata 2010, 2011 i 2012 przedstawiono dane finansowe i opisy wykonania rzeczowego corocznie, ustalanych i realizowanych zadań, a także przyczyny niewykonania lub częściowego ich wykonania. Zakres wykonywanych zadań obejmował budowę i remont trwałych umocnień brzegu, zasilanie plaż oraz monitoring.

W informacjach podano m.in. następujące dane:

- w 2010 r. zaplanowano wydatki w wysokości 43,6 mln zł, które w związku z sytuacją powodziową zmniejszono do 38,1 mln zł, a zrealizowano w wysokości 33,5 mln zł, tj. w 87,9%. Niewykonanie lub częściowe wykonanie zadań, spowodowane było głównie przez wykonawców robót, wystąpieniem trudnych warunków atmosferycznych w IV kw. 2010 r. oraz korzystniejszymi ofertami przetargowymi. Odnotowano niepełną realizację m.in. następujących zadań:
  - Półwysep Helski – Władysławowo – sztuczne zasilanie odcinka nasadowego, plan 2,1 mln zł wykonanie 1,7 mln zł. Etap II zadania przewidziano na IV kw. 2010 r., jednak ze względu na ciężkie warunki hydrologiczno-meteorologiczne niemożliwe było kontynuowanie prac w grudniu 2010 r.,
  - Ustronie Morskie (km 317,1 – 323,0) budowa systemu ostróg zabezpieczających brzeg morski, plan 511 tys. zł, realizacja 101,1 tys. zł. Wykonawca tłumaczył opóźnienia trudnościami z zakupem drewna na pale oraz złymi warunkami atmosferycznymi. Monity UM w Słupsku okazały się nieskuteczne i 28 grudnia UM odstąpił od umowy obciążając wykonawcę karami w wysokości 25,5 tys. zł,
- w 2011 r. na realizację zadań wydatkowano 53,8 mln zł, tj. 98,1% kwoty planowanej. Wskazano, że niewykonanie zadań na kwotę 1,0 mln zł było spowodowane głównie trudnymi warunkami atmosferycznymi w IV kwartale 2011 r. oraz korzystniejszymi ofertami przetargowymi niż wstępnie zakładano. Wskazano m.in., że :
  - UM w Słupsku wykonał plan sztucznego zasilania w Łebie (km 180,0 -182,5) na kwotę 2 966,9 tys. zł (81,9%) z uwagi na ciężkie warunki atmosferyczne,
  - UM w Gdyni nie realizował remontów i odbudowy ostróg w Kuźnicy i na odcinku Chałupy – Kuźnica gdyż, jak wyjaśniono, umowy z wykonawcą podpisano 21 listopada 2011 r. lecz wystąpiły niesprzyjające warunki atmosferyczne oraz utrzymujące się wysokie stany wód,
- w 2012 r. zadania zrealizowano na łączną kwotę 54,3 mln zł, tj. 78% kwoty zaplanowanej. W informacji wskazano przyczyny:
  - niewykonania zadania - umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej w rejonie Oksywia (km 89,100 – 89,496) planowana kwota 2 600 tys. zł. W 2012 r. miała być wykonana dokumentacja projektowa, której wykonawca nie złożył ze względu na nie dostarczenie mu przez UM w Gdyni inwentaryzacji wylotów

384

kanalizacji deszczowej. Dopiero w lutym 2013 r. UM w Gdyni otrzymał kompletny projekt,

- niepełne wykonanie zadania - przebudowa opaski brzegowej (Sarbinowo km 306,20 – 307,60) planowana kwota 16,1 mln zł wykonano 7,7 mln zł (47,9% planu). Jako przyczyny wskazano m.in. wykrycie samowoli budowlanych w czasie robót rozbiórkowych, opóźnienie robót kanalizacyjno-deszczowych w wyniku wykrycia nielegalnych kolektorów, wydłużenie robót rozbiórkowych,
- niepełne wykonanie zadania - zabezpieczenie narzutom kamiennym północnego i zachodniego brzegu wyspy Chelminek, planowana kwota 6,8 mln zł, wykonanie 3,5 mln zł (51,1%). Umocnienia zaplanowano w celu zatrzymania erozji zagrażającej polu refulacyjnemu oraz cennym elementom przyrodniczym, a siedliska przyrodnicze na wyspie są elementem obszaru ochrony Natura 2000 „Ujście Odry i Zalew Szczeciński”. Wskazano, że z uwagi na okres ochronny Bielika zwyczajnego<sup>7</sup>, mającego siedlisko na wyspie (od 1 stycznia do 31 lipca) nie wykonywano żadnych robót w I połowie roku. Plac budowy przekazano 24 sierpnia 2012 r. i do 31 grudnia 2012 r. wykonanie rzeczowe zadania wyniosło 80%. Dyrektor UM w Szczecinie nałożył na wykonawcę karę za nieterminową realizację umowy. W celu umożliwienia dokończenia robót Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie wydał decyzję z dnia 15 stycznia 2013 r., którą przesunął początek okresu ochronnego Bielika w 2013 r. na 20 stycznia.

Roczne informacje o realizacji zadań POBM w latach 2010 - 2012 były rozpatrywane na wspólnych posiedzeniach sejmowych komisji Infrastruktury oraz Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa odpowiednio w dniach: 12 maja 2011 r., 26 kwietnia 2012 r. i 22 maja 2013 r.

Wyjaśniając czy kierownictwo MTBiGM ustaliło przyczyny niewłaściwego rozeznania miejsc przeznaczonych na przeprowadzenie inwestycji oraz braku kompletnych dokumentacji, zastępca dyrektora GT stwierdził, że przyczyny tego wynikały z braku materiałów źródłowych na etapie projektowania inwestycji. Na dostępnych mapach nie były ujawnione obiekty istniejące w miejscach prowadzonych inwestycji. Wskazał, że ujawniono m.in. niezinventaryzowane odpływy wód deszczowych z nieruchomości zlokalizowanych na zapleczu opaski, a także, że na mapach zasadniczych nie zostały ujawnione kolektory deszczowe odprowadzające wodę deszczową z terenów ośrodków wypoczynkowych powstałe przed kilkunastoma laty. Składająca wyjaśnienia uznała, że zamawiający „wykazał staranność w zakresie kompletności i szczegółowości dokumentacji budowlanej, bazując na istniejących materiałach źródłowych budowli oraz wykonując odkrywki części podziemnych obiektu. W przypadku przebudowy budowli z okresu przedwojennego, inventaryzacja stanu istniejącego przy braku dokumentacji pierwotnych jest utrudniona i może być obciążona błędami”.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 209, 273, 501-551, 571-575)

2.6. W dniu 19 grudnia 2012 r. zawarta została umowa o dofinansowanie w ramach POIiŚ projektu „Modernizacja toru wodnego Świnoujście Szczecin (Kanał Piastowski i Mieliński) – etap II, strona wschodnia i zachodnia”. Umowa zawarta została pomiędzy Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT), a UM w Szczecinie, w której planowany całkowity koszt realizacji projektu określono na

<sup>7</sup> Według Wikipedii od 15 listopada 2008 r. do 22 listopada 2011 ochrona gatunkowa zwierząt formalnie w Polsce nie obowiązywała gdyż rozporządzenie Ministra Środowiska w tej sprawie było sprzeczne z upoważnieniem ustawowym. Dopiero 23 listopada 2011 r. weszło w życie rozporządzenie MŚ z 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. Nr 237, poz. 1419).

318,8 mln zł, w tym wydatki na wynagrodzenia pracowników na 1 mln zł. Projekt obejmuje obustronną przebudowę (modernizację) umocnień brzegowych na długości ok. 8 km toru wodnego Świnoujście – Szczecin. Wykonane skarpy umocnień brzegowych stanowiąc będą jednocześnie skarpy toru wodnego, który uzyska docelową szerokość w dnie – 120 m z odpowiednimi poszerzeniami na łukach. Przez przebudowę umocnień brzegowych zagwarantowana zostanie możliwość pogłębienia toru do głębokości 12,5 m.

Projekt ten jest kontynuacją I etapu modernizacji toru wodnego Świnoujście – Szczecin na długości ok. 3,5 km, który zrealizowany został w latach 2000 – 2004 i objął m.in. odbudowę umocnień brzegowych umożliwiających dostosowanie toru wodnego do głębokości 12,5m.

(dowód: akta kontroli, str. 197 – 205)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Niedostateczny był nadzór Ministra TBiGM (wcześniej MI) nad realizacją przez UM w Gdyni „Programu budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

Wskazują na to:

- brak działań Ministra w sytuacji odebrania przez UM w Gdyni Studium Wykonalności budowy kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną z grudnia 2007 r., które sporządzone zostało nierzetelnie.

W ww. Studium Wykonalności z grudnia 2007 r., 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 przemawiały wykazane zdyskontowane korzyści ekonomiczne. W rozdziale „Wskazanie ostatecznego zakresu przedsięwzięcia”, którym dotyczył wybranej lokalizacji w Skowronkach, określono wartość produktu projektu na 374,7 mln zł, tj. o 14,8 mln zł wyżej niż w analizie porównawczej dla różnych lokalizacji. Wskazano także, 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.

NIK ocenia, że ww. Studium opracowane zostało pod z góry określoną tezę, tj. przy założonej, pewnej lokalizacji w Skowronkach. Wskazują na to również 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. także z udziałem wykonawcy Studium.

O nierzetelności wykonania ww. Studium świadczą również wyniki Aktualizacji Studium wykonanej w 2013 r., w której wykazano, że spośród lokalizacji rozpatrywanych, lokalizacji 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.

386

- brak skutecznych działań Ministra wobec powolnych działań Urzędu Morskiego w Gdyni przy zlecaniu opracowań niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę.

Urząd Morski w Gdyni dopiero w trzecim roku obowiązywania Programu zlecił:

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

Wyjaśniając jakie działania (sankcje) podjęto, z tytułu sprawowanego przez Ministra Infrastruktury nadzoru, wobec lidera konsorcjum – Urzędu Morskiego w Gdyni za przyjęcie ww. Studium Wykonalności z wadami, zastępca Dyrektora GT stwierdził, że *„Minister Infrastruktury oraz jego prawny następca - Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie zastosował żadnych działań (sankcji) z tytułu nadzoru nad liderem konsorcjum odpowiedzialnego za realizację uchwały.”*

(dowód: akta kontroli str. 271, 288-293, 296-328, 364-373, 393-412, 614-620, 631)

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 zlecaniu niezbędnych opracowań oraz z bezkrytycznego odbierania zleconych opracowań, a także z niedostatecznego nadzoru sprawowanego przez Ministra Infrastruktury, a potem przez Ministra TBiGM.

Wyjaśniając dlaczego do czasu kontroli nie została ustalona lokalizacja drogi wodnej przez Mierzeję Wiślaną, jakie działania podjęto w tej sprawie oraz jaka instytucja jest władna do podjęcia decyzji wyboru lokalizacji drogi wodnej, zastępca Dyrektora GT stwierdziła m.in.: *„Dotychczas żadna z lokalizacji drogi wodnej (...) nie została ostatecznie ustalona, ponieważ decyzja ta może zostać podjęta dopiero po uzupełnieniu istotnych elementów z zakresu procedur środowiskowych, które zostały pominięte podczas podejmowania uchwały w 2007 r. Po ich zakończeniu Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej będzie odpowiedzialny za przedłożenie projektu nowelizacji uchwały Radzie Ministrów, która podejmie ostateczną decyzję w sprawie realizacji i ewentualnej lokalizacji inwestycji.”*

(dowód: akta kontroli str. 271)

W świetle ustaleń kontroli NIK powyższe wyjaśnienie nie usprawiedliwia, dlatego po 6 latach realizacji Programu nie przygotowano nawet dokumentacji przed inwestycyjnej, a w przypadku przedłużenia jego obowiązywania, Minister TBiGM przewiduje rozpoczęcie robót budowlanych dopiero w 2018 r.

2. Niedostateczny był nadzór (sprawowany przez GT) nad realizacją zadań inwestycyjnych wykonywanych przez Dyrektorów UM. Ograniczono się do uzgadniania rocznych planów zadań UM i opiniowania zmian w tych planach wprowadzanych w trakcie roku, przyjmowania sprawozdań i relacji dyrektorów

287

UM oraz przeprowadzenia od stycznia 2011 r. do czerwca 2013 r. jednej kontroli w tym zakresie i 6 wizyt nadzorczych.

Wizytacje nadzorcze pracowników GT, z uwagi na ich bardzo krótki, z reguły 1-2 dniowy czas, w sytuacji gdy każda z nich dotyczyła kilku zadań inwestycyjnych realizowanych przez UM, 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 w zakresie 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.”

(dowód: akta kontroli str. 554, 556)

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 UM 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. Niedostateczny był nadzór Ministra TBiGM nad wykorzystaniem przez dyrektorów UM środków przeznaczonych na realizację POBM. Konsekwencją tego było wykorzystywanie przez dyrektorów UM (w każdym roku objętym kontrolą) tych środków na monitorowanie odcinków brzegu morskiego, które nie były objęte POBM. Wydatkowanie środków publicznych niezgodnie z przeznaczeniem wypełnia znamiona czynu określonego w art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>8</sup>. Brak nadzoru w tym zakresie jest zjawiskiem długotrwałym, biorąc pod uwagę, że kontrola NIK przeprowadzona w 2009 r. ujawniła już tę praktykę dyrektorów UM.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 168.

388

Należy zauważyć, że Dyrektor UM w Gdyni nie prowadził co roku monitoringu wszystkich odcinków brzegu objętych POBM. Natomiast monitoring taki wykonywany był przez Dyrektorów UM w Słupsku i w Szczecinie.

4. W przedstawianych Sejmowi RP informacjach Ministra TBiGM 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 zle warunki atmosferyczne uniemożliwiały wykonywanie robót terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 501 - 555)

Wszystkie składane informacje o realizacji POBM nie były w pełni rzetelne również dlatego, że pominięto w nich przypadki finansowania zadań w nim nie ujętych środkami przeznaczonymi na POBM.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie sprawowanie przez Ministra TBiGM nadzoru nad wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje morskie, w tym nadzór nad realizacją Programu budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

### **3. Inicjowanie zmian regulacji prawnych niezbędnych w celu skutecznego wypełniania przez organy administracji morskiej nałożonych na nie zadań**

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniu 30 czerwca 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury zwróciło się do urzędów morskich o zgłoszenie propozycji dotyczących ewentualnego rozszerzenia kilometrażu odcinków brzegu morskiego przewidzianych do ochrony w związku z planowaną nowelizacją ustawy o ustanowieniu POBM.

W sierpniu 2009 r. wszystkie UM nadesłały do Ministerstwa Infrastruktury propozycje dotyczące zmian odcinków przewidzianych do ochrony w ramach nowelizacji Programu ochrony brzegów morskich.

W uzasadnieniu propozycji zmian podawano, że wynikają one m.in. ze zmiany dynamiki oddziaływania morza na brzeg, wiedzy nabytej i obserwacji. Proponowane zmiany dotyczyły głównie połączenia i wydłużenia poszczególnych odcinków podlegających ochronie i ujętych w POBM. Stwierdzono, że wielkość ustawowych środków przypisanych do ochrony do poszczególnych odcinków jest zbyt mała w stosunku do potrzeb, a skomasowanie odcinków pozwoli na bardziej efektywne ich wykorzystanie. Dyrektorzy UM w swoich propozycjach nowelizacji ustawy zgłosili potrzeby wydłużenia brzegu morskiego chronionego sztucznym zasilaniem wraz z budowlami wspomagającymi umocnienia brzegowe o 73,0 km. Ponadto zaproponowano objęcie monitoringiem brzegu morskiego na całej długości.

W uzasadnieniu zgłoszonej przez UM w Słupsku potrzeby zmiany odcinka w miejscowości Rowy z km 216,0 – 217,7 na km 216,0 – 219,0 napisano, m.in., że: „(...) Jednak od około 2005 roku rozpoczęła się silna abrazja brzegu (...) stanowiąc coraz większe zagrożenie zdrowia i życia ludzkiego oraz dla infrastruktury znajdującej się na zapleczu. Od tego czasu problem ten był podnoszony przez



społeczność lokalną i władze samorządowe do właściwych ministerstw, a także przez poszczególnych posłów w postaci interpelacji (...)."

W uzasadnieniu UM w Szczecinie zapisano m.in.: „(...) W kilku miejscach zaobserwowano też pogłębiające się ogniska erozji wydmy i zwięzanie plaży.”

(dowód: akta kontroli str. 116 – 136)

W grudniu 2009 r. Ministerstwo Infrastruktury przesłało do urzędów morskich projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu POBM z prośbą o nadesłanie uwag. W lutym 2010 r. Ministerstwo Infrastruktury zwróciło się do UM o nadesłanie uzasadnień do zmian w ww. ustawie. UM nadesłały do Ministerstwa Infrastruktury uwagi i uzupełnienia do zmian.

(dowód: akta kontroli str. 137 – 141)

W dniu 26 marca 2010 r. MI poinformował GDOŚ o trwających pracach nad nowelizacją ww. ustawy i zwrócił się o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 46 – 47)

Pismem z dnia 31 maja 2010 r. GDOŚ przedstawił MI zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla projektu „Program ochrony brzegów morskich”.

(dowód: akta kontroli str. 48 – 50)

Pismem z dnia 23 listopada 2012 r. GDOŚ przesłał do Instytutu Morskiego (IM) w Gdańsku opinię do otrzymanych z IM przy piśmie z 10.08.2012 r. projektu zmian programu wieloletniego na lata 2004 – 2023 „Program ochrony brzegów morskich” oraz prognozy oddziaływania na środowisko projektu zmian ww. Programu. GDOŚ wyszczególnił braki w obu przedstawionych mu dokumentach i w konkluzji stwierdził, że: „Mając na uwadze istotne braki przedstawionej dokumentacji, w szczególności nie przedstawienie oceny oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000, która spełniałaby wymogi ustawy o ochronie przyrody, dokument w przedłożonym kształcie nie może zostać pozytywnie zaopiniowany. Tut. organ nie uzyskał jednoznacznych informacji odnośnie wpływu ocenianego Programu na środowisko, wobec czego nie może wypowiedzieć się w kwestii zgody na jego realizację. Niezbędnym jest więc gruntowne uzupełnienie programu oddziaływania na środowisko w zakresie wskazanym w niniejszej opinii, a następnie ponowne przedłożenie jej do opiniowania i udziału społeczeństwa.”

(dowód: akta kontroli str. 52 – 58)

Pismem z dnia 15 maja 2013 r. IM przesłał do GDOŚ pismo w który odniesiono się do zgłoszonych opinii i zaproponowano uzupełnienia w projekcie programu.

(dowód: akta kontroli str. 59 – 70)

Pismem z dnia 11 czerwca 2013 r. GDOŚ sformułował uwagi dotyczące zaproponowanych uzupełnień przekazanych w dniu 15 maja 2013 r. w piśmie IM. GDOŚ uznał, że z powodu ogólnych i wybiórczych informacji nie może się odnieść do sposobu uwzględniania wszystkich wątpliwości zgłoszonych w piśmie z dnia 23 listopada 2012 r. GDOŚ stwierdził, że przedstawione analizy (tabele 1-14) IM bazują na nieaktualnych informacjach. Aktualizacja standardowych formularzy danych obszarów Natura 2000 nastąpiła w grudniu 2012 r., wprowadzając niekiedy istotne zmiany w katalogu obszarów chronionych, a prognoza oddziaływania na środowisko powinna być oparta o aktualny stan faktyczny i prawny. Z tego względu konieczne jest zmodyfikowanie tabel.

380

W konkluzji GDOŚ stwierdził, że nadal nie można uznać, że ocena przedstawiona w prognozie oddziaływania na środowisko jest odpowiednia. Przedłożone informacje – w opinii GDOŚ – mimo że niepełne i ogólne, potwierdzają możliwość wystąpienia znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszarów Natura 2000.

(dowód: akta kontroli str. 71 – 72)

3.2. W dniu 13 listopada 2007 r. RM podjęła uchwałę Nr 276/2007 w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na lata 2008 – 2013 pn.: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

W dniu 9 marca 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało GDOŚ, że trwają prace nad nowelizacją ww. uchwały i w związku z tym prosi o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 72)

W piśmie z dnia 12 kwietnia 2011 r. GDOŚ przedstawił zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla tego programu.

(dowód: akta kontroli str. 73 – 77)

Pismem z dnia 18 kwietnia 2011 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury zwróciła się do dyrektora UM w Gdyni o sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko dla programu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

(dowód: akta kontroli str. 78)

Dyrektor UM w Gdyni w dniu 8.11.2011 r. podpisał umowę z BPIWP „PROEKO” dotyczącą sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko programu wieloletniego na lata 2008 – 2013 pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Termin realizacji umowy (4 etapy) określono na 10 miesięcy, tj. do 8 września 2012 r. (ostatni etap), a wartość umowy na 273,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 142 – 149)

Pismem z dnia 17 kwietnia 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni zwrócił się do GDOŚ o opinię dotyczącą projektu zmian programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 168)

Pismem z dnia 25 czerwca 2012 r. GDOŚ przedstawił Dyrektorowi UM w Gdyni opinię dotyczącą prognozy oddziaływania na środowisko programu wieloletniego: „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. W konkluzji opinii GDOŚ stwierdzono, m.in., że budowa drogi wodnej spowoduje znacząco negatywne oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 i konieczne jest uzupełnienie prognozy oddziaływania na środowisko. GDOŚ przedstawił uwagi i zastrzeżenia, konkludując, że przedłożona opinia nie może być pozytywnie zaopiniowana.

(dowód: akta kontroli str. 79 -86)

W dniu 5 września 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni odstąpił od umowy z BPIWP „PROEKO” dotyczącej sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko programu wieloletniego na lata 2008 – 2013 pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Dyrektor UM w Gdyni uzasadniając odstąpienie od umowy, przywołał art. 644 kodeksu cywilnego i stwierdził m.in.: „(...)

Zamawiający, mając na uwadze nadrzędność interesu publicznego, wielokrotnie zwracał się do Wykonawcy z propozycją przedłużenia terminu realizacji przedmiotowej umowy, zważywszy na potrzebę ponownego zaopiniowania przez GDOŚ i GIS uzupełnionej prognozy wraz z koreferatem i korektą Programu Wieloletniego. Wykonawca natomiast, wiedząc o trwających pracach, zapowiedział wykonanie realizacji ostatniego etapu umowy w oparciu o dotychczasową wersję Programu z 2011 r., na co zamawiający nie może wyrazić zgody. W zaistniałym stanie rzeczy odstąpienie od umowy stało się koniecznością i jest uzasadnione. Jednocześnie Zamawiający informuje, że wynagrodzenie za wykonana część umowy tj. etapy I-III zostało Wykonawcy wypłacone, a tym samym zobowiązanie Zamawiającego w stosunku do Wykonawcy zostało wykonane, co wyczerpuje wzajemne roszczenia stron wynikające z umowy."

(dowód: akta kontroli str. 163)

W dniu 26 października 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni zawarł z firmą PROEKO porozumienie dotyczące umowy zawartej w dniu 8 listopada 2011 r. Stwierdzono w nim, że w dniu 10 września 2012 r. Wykonawca dostarczył UM w Gdyni zamówione opracowanie (IV etap). W związku z odstąpieniem od umowy przez UM w Gdyni (co skutkowało odesłaniem opracowania przez UM), Wykonawca godząc się na cofnięcie oświadczenia o odstąpieniu od umowy, ponownie – w dniu 26 października 2012 r. – dostarczył opracowanie, które zostało przyjęte bez uwag przez Dyrektora UM w Gdyni, który zobowiązał się do zapłaty na rzecz Wykonawcy kwoty 82,0 tys. zł (wynikającej z umowy z 8.11.2011 r.). Strony porozumienia uzgodniły, że zapłata ww. kwoty wyczerpuje wszystkie roszczenia wykonawcy oraz UM wynikające z zawartego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 163-166)

W związku z pozytywnym z zastrzeżeniami zaopiniowaniem przez GDOŚ prognozy oddziaływania na środowisko dotyczącej budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską sporządzonej przez BPIWP „PROEKO” (z którym UM zawarł porozumienie przejmując prawa autorskie) i koniecznością dokonania w niej zmian, zastępca dyrektora GT poinformowała m.in., że:“(…) Obecnie wszelkie zmiany do prognozy są dokonywane przez właściciela praw autorskich dot. prognozy – Urząd Morski w Gdyni”.

(dowód: akta kontroli str. 213 - 214)

W dniu 17 sierpnia 2012 r. dyrektor UM w Gdyni podpisał umowę z ECG ORBITAL Sp. z o.o. na opracowanie koreferatu do prognozy oddziaływania na środowisko programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Wynagrodzenie za opracowanie koreferatu (wraz z przeniesieniem majątkowych praw autorskich) ustalono na 36,9 tys. zł brutto, a termin wykonania – do dnia 10 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 150 -155)

W dniu 10 września 2012 r. Dyrektor UM w Gdyni podpisał aneks nr 1 do umowy z ECG ORBITAL Sp. z o.o. z dnia 17 sierpnia 2012 r. Aneks zwiększał zakres prac firmy ECG ORBITAL sp. z o.o. o wykonanie „weryfikacji i uzupełnienie części przyrodniczej prognozy z zakresu negatywnego oddziaływania na Naturę 2000, określenia wielkości strat przyrodniczych oraz wskazania działań kompensacyjnych”. Termin wykonania weryfikacyjnej części przyrodniczej ustalono na 15 grudnia 2012 r., a wynagrodzenie za jej wykonanie na 32,0 tys. zł brutto.

W dniu 14 grudnia 2012 r. UM w Gdyni przyjął opracowanie od ECG ORBITAL Sp. z o.o.

2092

(dowód: akta kontroli str. 154-155, 167)

W dniu 18 lutego 2013 r. Dyrektor UM w Gdyni podpisał umowę z Kancelarią Radców Prawnych „CiC” na wykonanie aktualizacji Studium Wykonalności oraz testu IROPI dla Programu Wieloletniego Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Wykonawca zobowiązał się do „wykonania opracowania obejmującego aktualizację Studium Wykonalności oraz wykonanie testu IROPI dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Wynagrodzenie za wykonanie opracowania (wraz z przeniesieniem majątkowych praw autorskich) ustalono na 67,7 tys. zł brutto, a termin wykonania na 10 maja 2013 r.

W dniu 10 czerwca 2013 r. Dyrektor UM w Gdyni przyjął opracowanie Aktualizacja Studium Wykonalności oraz wykonanie testu IROPI dla Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”

(dowód: akta kontroli str. 156 – 160, 162)

W dniu 12 lipca 2013 r. UM w Gdyni przekazał do GDOŚ prognozę oddziaływania na środowisko z prośbą o opinię projektu zmian programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

(dowód: akta kontroli str. 142 – 149, 161]

W dniu 12 sierpnia 2013 r. GDOŚ, opiniując ww. prognozę UM w Gdyni poinformował Ministra TBiGM, że: „(...) Program (...) spowoduje znaczące negatywne oddziaływanie na obszary Natura 2000, w tym na środowiska priorytetowe, zgoda na realizację opiniowanego dokumentu (...) może być udzielona pod warunkiem spełnienia wymogów art. 55 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...). Zgodnie z przywołanym przepisem (...) wobec możliwości wystąpienia znacznego negatywnego oddziaływania na środowiska priorytetowe (...) wymagane jest zasięgnięcie opinii Komisji Europejskiej przed przyjęciem dokumentu. Aby nie uchybić wymaganiom formalnym należy przekazać stosowny formularz do Komisji Europejskiej”. Jednocześnie GDOŚ poinformował, że przed wysłaniem dokumentacji do Komisji Europejskiej należy ją uzupełnić, uwzględniając m.in. przeprowadzoną ocenę oddziaływania Programu na środowisko i obszary Natura 2000 np. kwestie negatywnego wpływu na środowiska przyrodnicze i siedliska gatunków fauny, działań zapobiegawczych i ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko przyrodnicze, nadrzędnego interesu publicznego – uzasadnienie realizacji budowy drogi wodnej i uprawdopodobnienie szacunków dotyczących wzrostu przeładunków i liczby pasażerów ruchu pasażerskiego czy turystycznego, propozycji kompensacji związanej z negatywnym oddziaływaniem na obszary Natura 2000 oraz monitoringu skutków realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 294 - 295)

3.3. W dniu 10 maja 2013 r. UM w Szczecinie ogłosił rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wykonanie „Monitoring i badania dotyczącego aktualnego stanu brzegu morskiego – Ocena skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego zrealizowanych w okresie obowiązywania wieloletniego „Programu Ochrony Brzegów Morskich”.

W ogłoszeniu zapisano m.in., że ocenę należy wykonać dla brzegu morskiego objętego działaniami realizowanymi przez urzędy morskie wg specyfikacji podanej w załączniku tabelarycznym do ustawy o ustanowieniu wieloletniego programu ochrony brzegów morskich.

Ocena powinna zawierać m.in. porównanie położenia „umownej linii brzegowej” wyliczonej na podstawie pomiarów z lat 2002 – 2004 oraz wyliczonej na podstawie

pomiarów na tych samych profilach z lat 2010 – 2012 oraz innych posiadanych pomiarów.

Termin składania ofert ustalono na 4 czerwca 2013 r., a termin wykonania zamówienia na 30 października 2013 r.

Do przetargu zgłoszono jedną ofertę (Instytut Morski w Gdańsku) która została wybrana. Cena brutto ustalona została na 366,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str.87)

POBM realizowany jest od 2004 r. i do czasu kontroli NIK nie była oceniana skuteczność realizacji tego programu. W wyjaśnieniu w sprawie przyczyny braku takiej oceny, zastępca dyrektora GT, stwierdziła m.in.: „W ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (...) nie ma nałożonego obowiązku oceny funkcjonowania Programu. Urzędy Morskie, wypełniając zapisy ustawy, wykonują na bieżąco monitoring brzegu morskiego na potrzeby realizacji ww. Programu.(...).W latach 2010 – 2012 zlecono serię badań, która m.in. posłuży do ustalenia aktualnej linii brzegowej na całej długości wybrzeża. Na podstawie ww. badań zostanie wykonane opracowanie pn.: „Monitoring i badania dotyczące aktualnego stanu brzegu morskiego – Ocena skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego zrealizowanych w okresie obowiązywania wieloletniego Programu. Program ten podlega ocenie w połowie jego trwania (10 lat od rozpoczęcia realizacji programu).”

(dowód: akta kontroli str.273)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie inicjowania zmian przepisów prawa oraz dokumentów rządowych, niezbędnych w celu skutecznego wypełniania przez organy administracji morskiej nałożonych na nie zadań stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- 1. Nieprzygotowanie niezbędnych dokumentów do skutecznego przeprowadzenia procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy dotyczącej POBM.

Ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego POBM stanowi w art. 2 pkt 2, że w jego ramach podejmuje się zadania dotyczące zapewnienia stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobiegania zanikowi plaż.

MTBiGM nie posiadało informacji dotyczącej przebiegu linii brzegowej w 2000 r. oraz w następujących latach. Wg wyjaśnienia zastępcy dyrektora GT, dane które posłużą do wyznaczenia linii brzegowej znajdują się w posiadaniu urzędów morskich.

W sprawozdaniach GT dotyczących realizacji programu nie odnoszono się do realizacji zadania zapobiegania zanikowi plaż.

Wyjaśniając, jaka była skuteczności działań zapobiegających zanikowi plaż, zastępca dyrektora GT stwierdziła m.in., że „Dotychczasowe pomiary batymetryczne odcinków brzegu morskiego co 500 m wraz z geodezyjnym pomiarem niwelety plaży oraz pomiarami wykonanymi technika skautingu (LIDAR) 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”.

(dowód: akta kontroli str. 113 -114)

W 2008 r. NIK przeprowadziła kontrolę Ministerstwa Infrastruktury w zakresie realizacji w latach 2004 – 2008 wieloletniego POBM. W wystąpieniu pokontrolnym 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.

384

Minister Infrastruktury poinformował NIK o podjęciu działań zmierzających do nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, że UM zgłosiły propozycje dotyczące aktualizacji odcinków brzegu przewidzianych do priorytetowej ochrony i trwały prace nad redakcją noweli ustawy. MI 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 RM.

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. MTBiGM nie miało wiedzy, czy realizowane są cele ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego POBM dotyczące stabilizacji linii brzegowej i zapobiegania zanikowi plaż.

W ocenie NIK brak nowelizacji ustawy jest wynikiem powolności w prowadzeniu prac przez Ministerstwo Infrastruktury, a następnie Ministerstwo TBiGM nad przygotowaniem nowelizacji. Wprawdzie już w czerwcu 2009 r. Ministerstwo wystąpiło do dyrektorów UM o zgłoszenie propozycji dotyczących ewentualnego rozszerzenia kilometrażu odcinków brzegu morskiego przewidzianych do ochrony, to jednak dopiero w marcu 2010 r., po 9 miesiącach, MI wystąpił do GDOŚ o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla przygotowywanej nowelizacji ustawy. Ministerstwo Infrastruktury dopiero 26 miesięcy po odpowiedzi GDOŚ przedstawiło prognozę oddziaływania na środowisko projektu zmiany ustawy. Po uwagach zgłoszonych przez GDOŚ w listopadzie 2012 r., do czasu zakończenia kontroli NIK, prognoza oddziaływania na środowisko znowelizowanej ustawy nie była jeszcze gotowa.

2. Niedoprowadzeniu do zmiany uchwały 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”.

W związku z nowymi regulacjami wprowadzonymi ustawą z dnia 3 października 2008 r.<sup>9</sup> Ministerstwo Infrastruktury dopiero w marcu 2011 r. wystąpiło do GDOŚ o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla programu budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

W wyniku tego opieszałego wystąpienia do GDOŚ pierwsza wersja prognozy oddziaływania na środowisko dla ww. programu została przedłożona do opinii GDOŚ dopiero w kwietniu 2012 r., a do czasu kontroli NIK nie była jeszcze gotowa.

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli kontrolowała realizację programów wieloletnich podczas corocznych kontroli wykonania budżetu państwa. W odniesieniu do programu wieloletniego pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” stwierdzano całkowitą rozbieżność pomiędzy harmonogramem określonym uchwałą RM dotyczącą realizacji tego programu, a stanem faktycznym. Zapisy uchwały nie były realizowane, a kolejne deklaracje ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej dotyczące nowelizacji uchwały pozostawały niezrealizowane.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zm).

Zgodnie z uchwałą RM, program wieloletni pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” obowiązuje do 2013 r. Bez nowelizacji uchwały, począwszy od roku 2014 nie będzie możliwe finansowanie jakichkolwiek wydatków związanych z realizacją tego programu.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepodejmowanie działań mających na celu inicjowanie zmian regulacji prawnych zmierzających do skutecznego wypełniania przez organy administracji morskiej nałożonych na nie zadań.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>10</sup> wnosi o:

- 1) podjęcie 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,
- 2) wystąpienie 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.,
- 3) przygotowanie 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,
- 4) przeciwdziałanie finansowaniu prac nie objętych Programem Ochrony Brzegów Morskich, ze środków przeznaczonych na realizację tego programu,
- 5) sprawowanie rzetelnego i skutecznego nadzoru nad działaniami dyrektorów urzędów morskich w zakresie:
  - planowania terminów realizacji inwestycji morskich,
  - pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na wynagrodzenia dla pracowników – dodatki zadaniowe,
- 6) dokonywanie kontroli zadań realizowanych przez dyrektorów urzędów morskich,

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

232

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

***Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Nr 6/2014 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2014 r.***

Warszawa, dnia 18 października 2013 r.

Dyrektor  
Departamentu Infrastruktury



Tomasz Emiljan