



KIN-4101-003-00/2014
Nr ewid. 195/2014/P/14/031/KIN

Informacja o wynikach kontroli

**GOSPODARKA FINANSOWA I INWESTYCYJNA
PORTÓW MORSKICH
O PODSTAWOWYM ZNACZENIU
DLA GOSPODARKI NARODOWEJ**

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

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

WIZJA

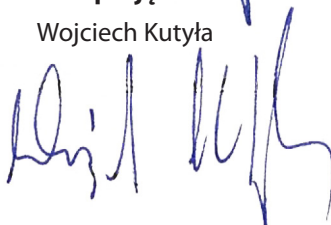
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24.03.2015r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	10
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	14
3.1. Uwarunkowania prawne i ekonomiczno-organizacyjne.....	14
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	14
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	15
3.2. Wyniki kontroli.....	18
3.2.1. Zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową.....	18
3.2.2. Prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu.....	20
3.2.3. Budowa, rozbudowa, utrzymanie i modernizacja infrastruktury portowej.....	23
3.2.4. Gospodarka finansowa	25
3.2.5. Kontrola wewnętrzna i nadzór właścicielski	31
3.2.6. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	32
5. ZAŁĄCZNIKI.....	35

Zdjęcie nr 1

Panorama portu Gdańsk



Źródło: Kacper Kowalski/Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.

Zdjęcie nr 2

Panorama portu Gdynia



fot. Tadeusz Urbaniak

Źródło: T. Urbaniak/Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A.

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

basen portowy	akwen portowy, otoczony nabrzeżami albo innymi budowlami morskimi, przy którym odbywa się postój lub przeładunek towarów
dalba	samodzielna konstrukcja jednopalowa, wielopalowa lub ramowa, zapuszczona w dno akwenu i służąca do przejścia obciążeń ze statku dobijającego lub przycumowanego do budowli morskiej
infrastruktura portowa	akwenu portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje związane z funkcjonowaniem portu
infrastruktura zapewniająca dostęp do portów od strony morza	obejmuje prowadzące do portów tory wodne wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami
infrastruktura zapewniająca dostęp do portów od strony lądu	obejmuje układ dróg kołowych, kolejowych oraz śródlądowych dróg wodnych
MiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa
nabrzeże	budowla morska, tworząca obudowę brzegu akwenu portu albo przystani morskiej, przeznaczona do postoju i przeładunku jednostek pływających, celów komunikacyjnych, spacerowych, pasażerskich, przemysłu stocznioowego albo do składowania ładunków
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
opłaty portowe	opłaty pobierane przez podmiot zarządzający portem morskim za użytkowanie infrastruktury portowej (rodzaje opłat portowych określa ustawa o portach i przystaniach morskich)
pirs	połączony z brzegiem pomost, usytuowany prostopadle lub równoległe do tego brzegu
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
port morski	akwenu i grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdujące się w granicach portu
porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej	porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu, jak przyjęto w ustawie o portach i przystaniach morskich
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.)

SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
Strategia	Strategia rozwoju portów morskich do 2015 r.
terminal	specjalistyczny portowy zespół obiektów budowlanych, przeznaczony do obsługi pasażerskiej albo do przeładunku i składowania odpowiednich towarów (np. kontenerowy, paliwowy)
TEU	jednostka pojemności odpowiadająca kontenerowi dwudziestostopowemu
tor wodny	wydzielona część akwenu, określona w odrębnych przepisach, utrzymywana w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę określonych jednostek pływających
UE	Unia Europejska
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 886 ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o portach i przystaniach morskich	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179)
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich	ustawa z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 281, poz. 2782 ze zm.)
ZMP Gdańsk	Zarząd Morskiego Portu Gdańsk
ZMP Gdynia	Zarząd Morskiego Portu Gdynia
ZMPSiŚ	Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście

W okresie od 7 maja do 22 października 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Z wcześniejszych kontroli NIK wynikało, że transport morski nie należał do priorytetów polityki gospodarczej w Polsce¹. Głównymi problemami w działalności polskich portów była, z jednej strony, zdekapitalizowana, niedostosowana do potrzeb i technicznie zużyta infrastruktura portowa, z drugiej strony, zły stan infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony lądu (dróg kołowych, kolejowych oraz śródlądowych dróg wodnych), a także niedostatki infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza (przede wszystkim zbyt płytkie tory wodne). Wszystkie te czynniki wpływały na obniżenie konkurencyjności polskich portów morskich na międzynarodowym rynku usług transportowych, w tym portowych.

W ostatnich latach sytuacja portów w zakresie realizowanych przeładunków ulegała systematycznej poprawie. W czterech największych polskich portach morskich w 2014 r. przeładowano ponad 75 mln ton ładunków. Około 30% przeładowywanych towarów stanowiły towary polskiego eksportu i importu. Rozwojowi polskich portów sprzyjał niewątpliwie szybki rozwój i modernizacja infrastruktury na lądzie: autostrad, dróg ekspresowych i szlaków kolejowych.

Aby polskie porty mogły skutecznie konkurować z największymi portami południowego i wschodniego wybrzeża Morza Bałtyckiego (Petersburgiem, Rygą, Windawą, Kłajpedą, Rostokiem, Lubeką) w obsłudze ładunków do Polski oraz innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, potrzebne są inwestycje zwiększające przepustowość portów. Kluczową rolę w realizowaniu inwestycji rozwojowych odgrywają przede wszystkim spółki zarządzające. Realizowane i planowane inwestycje wymagają jednak znacznych nakładów finansowych. Źródłem ich finansowania mogą być uzyskiwane przychody, kredyty, a także dotacje z budżetu państwa oraz środki Unii Europejskiej.

Spośród kilkudziesięciu polskich portów morskich, ustawa o portach i przystaniach morskich nadała status portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej czterem portom: w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Podmiotami zarządzającymi tymi portami są trzy spółki: ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ. Przedmiotem działalności tych spółek jest m.in. zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową, pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu, budowa, rozbudowa, utrzymywanie i modernizacja infrastruktury portowej, świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu. Spółki zarządzające nie mogą prowadzić innej działalności gospodarczej, w tym eksploatacyjnej. Głównym źródłem przychodów spółek zarządzających są opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe, opłaty portowe (tonażowa, przystaniowa i pasażerska) pobierane za użytkowanie infrastruktury portowej oraz przychody ze świadczonych usług. Przychody powyższe przeznaczane są na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, pokrycie bieżących kosztów utrzymania i realizację innych zadań wynikających z przedmiotu działalności spółek.

¹ Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania możliwości rozwojowych gospodarki morskiej* (Nr ew. 3/2005/P/04/071/KKT, Warszawa, styczeń 2005 r.), *Informacja o wynikach kontroli finansowania budowy infrastruktury portowej oraz dróg zapewniających dostęp do portów morskich* (Nr ew. 4/2008/P/07/067/KKT, Warszawa, luty 2008 r.) oraz *Informacja o wynikach kontroli warunków rozwoju portów morskich* (Nr ew. 177/2011/P/11/063/KIN, Warszawa, styczeń 2012 r.).

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego, mogą być także dofinansowywane ze środków budżetu państwa. Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów są finansowane ze środków budżetu państwa.

Badaniami kontrolnymi w niniejszej kontroli objęte zostały wyłącznie inwestycje prowadzone przez spółki zarządzające. Działalność tych podmiotów została oceniona z punktu widzenia realizacji zadań zmierzających do poprawy stanu technicznego i wykorzystania infrastruktury portowej, a także prowadzenia gospodarki finansowej w sposób umożliwiający sfinansowanie zaplanowanych inwestycji rozwojowych. Działalność administracji morskiej i skarbu państwa została oceniona z punktu widzenia przygotowania i realizacji strategii rozwoju portów morskich oraz dokonania zmian regulacji prawnych, niezbędnych do rozwoju portów morskich.

Zdjęcie nr 3
Port Szczecin



Źródło: Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.

Temat i numer kontroli

Gospodarka finansowa i inwestycyjna portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/14/031).

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena funkcjonowania spółek zarządzających portami w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu w obszarze działalności eksploatacyjnej i inwestycyjnej oraz działalności administracyjnej i zarządczej Ministra Skarbu Państwa w odniesieniu do tych portów.

Cele szczegółowe

Cele szczegółowe kontroli obejmowały ocenę działań:

- Ministra Skarbu Państwa: w zakresie sprawowania funkcji właścicielskich; w procesie przygotowania i realizacji strategii rozwoju portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz dotyczących inicjowania zmian regulacji prawnych, niezbędnych dla rozwoju tych portów;
- spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej: w zakresie zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową; prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu; budowy, rozbudowy, utrzymania i modernizacji infrastruktury portowej oraz gospodarki finansowej.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach oceniono system kontroli wewnętrznej w zakresie zagadnień objętych niniejszą kontrolą, a także badano ewentualność występowania mechanizmów korupcyjnych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto Ministerstwo Skarbu Państwa oraz wszystkie trzy spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Ponadto, w *Informacji* uwzględniono również wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (I/14/006 Działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w odniesieniu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej).

Okres objęty kontrolą

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2012–2014 (do czasu zakończenia kontroli).

Kontrolę planową przeprowadzono w okresie od 7 maja do 26 września 2014 r., a kontrolę doraźną w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju od 29 września do 22 października 2014 r.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrole zostały przeprowadzone w Ministerstwie Skarbu Państwa oraz w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności, a w spółkach zarządzających portami – na podstawie art. 2 ust. 3 tej ustawy, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.

1.2 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność skontrolowanych podmiotów w zakresie poprawy warunków funkcjonowania i rozwoju polskich portów.

Podstawą do sformułowania powyższej oceny jest w szczególności zrealizowanie przez zarządy portów oraz ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz Ministra Skarbu Państwa zadań objętych kontrolą, co wpłynęło na wzrost wielkości przeładunków, wzrost przychodów ze sprzedaży usług oraz poprawę wskaźników ekonomicznych spółek zarządzających.

Przede wszystkim spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na ogół prawidłowo zarządzały nieruchomościami i infrastrukturą portową oraz właściwie programowały i planowały rozwój portów. Należycie wykonywane były również zadania ujęte w programach rozwoju portów, w tym także przewidziane do realizacji przy udziale środków unijnych. Z kolei minister właściwy do spraw gospodarki morskiej zrealizował większość obowiązków przyjętych w *Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.*³, a Minister Skarbu Państwa aktywnie sprawował nadzór właścicielski nad spółkami zarządzającymi.

Nieprawidłowościami obniżającymi ocenę pozytywną były w szczególności: niezakończenie w portach rozdzielenia funkcji zarządzania od funkcji eksploatacyjnych (wykonywania przeładunków), niezapewnienie spółkom możliwości zarządzania, odpowiednią do potrzeb, powierzchnią terenów portowych, nieprecyzyjne regulacje prawne dot. zdefiniowania infrastruktury portowej oraz określenia nieruchomości służących wykonywaniu zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa, a także uchybienia w zakresie wywiązywania się z obowiązków zarządcy obiektów budowlanych nałożonych przepisami prawa budowlanego.

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych uzasadnionych następującymi wynikami kontroli:

1. Skontrolowane Spółki prawidłowo zarządzały nieruchomościami i infrastrukturą portową. Spółki zarządzające wynajmowały i wdzierżawiały posiadane nieruchomości portowe zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich. Zyski poszczególnych spółek zarządzających, uzyskiwane zarówno z najmu i dzierżawy gruntów i budynków, jak i z udostępniania portowej infrastruktury sieciowej miały stałą tendencję wzrostową. Istotnym problemem jest jednak znaczny stopień zdekapitalizowania infrastruktury portowej portów, chociaż w przypadku portów Gdynia, Szczecin i Świnoujście następowała w tym zakresie stała poprawa. Natomiast w porcie Gdańsk, na stopień poprawy stanu technicznego infrastruktury portowej negatywny wpływ miał niski stopień realizacji planów inwestycyjnych (*str. 18–20*).

2. Prawidłowo wykonywane były zadania dot. prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu przez ZMP Gdynia oraz ZMP SiŚ, a także działania Ministra Skarbu Państwa zmierzające do zapewnienia spójności polityki rozwoju poszczególnych portów morskich,

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Przyjętej uchwałą Rady Ministrów Nr 292/2007 z 13 listopada 2007 r. na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658 ze zm.).

umożliwiającej kompleksowe wykorzystanie potencjału wybrzeża Bałtyku. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły tylko w działaniach ZMP Gdańsk i dotyczyły realizacji przyjętej w 2007 r. *Strategii rozwoju portu Gdańsk do 2030 r.* Spółka nie opracowała kluczowych dokumentów wskazanych w tym dokumencie – wieloletniego harmonogramu działań i szczegółowego planu realizacji strategii (str. 20–22).

3. Spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w wyniku prowadzonej działalności inwestycyjnej, unowocześniły infrastrukturę portową, w tym pod względem dostosowania jej do potrzeb rynku. W zbadanym okresie spółki realizowały łącznie 136 zadań inwestycyjnych, na które poniosły nakłady w łącznej kwocie 688,8 mln zł. Realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków UE prowadzona była zgodnie z warunkami zawartymi w umowach o dofinansowanie, za wyjątkiem jednej inwestycji prowadzonej przez ZMP SiŚ, gdzie nie dokonano weryfikacji ilości i wartości robót zawartych w kosztorysie inwestorskim i ofertach wykonawców, co skutkuje opóźnieniem inwestycji oraz koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów (str. 23–25).

4. Wyniki kontroli dały podstawę do pozytywnej oceny gospodarki finansowej prowadzonej przez spółki zarządzające. W okresie objętym kontrolą w każdej z trzech spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nastąpił wzrost aktywów ogółem, majątku trwałego i majątku obrotowego. Żadna ze spółek nie miała problemów z regulowaniem bieżących zobowiązań. Do finansowania działalności inwestycyjnej – poza środkami o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich – spółki zarządzające aktywnie pozyskiwały środki unijne. W najlepszej sytuacji finansowej znajdował się ZMP Gdynia, który nie korzystał w okresie objętym kontrolą z kredytów bankowych, ani z pożyczek, nie otrzymał również pomocy finansowej ze strony Skarbu Państwa. Spółka lokowała wolne środki w funduszach inwestycyjnych, a średni poziom zaangażowania środków w tych funduszach w 2013 r. wynosił ponad 420 mln zł (str. 25–28).

5. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przyznając, że wprowadzone w 2000 r. zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 2001 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴ miały zapewnić zwolnienie spółek zarządzających z podatku od nieruchomości od infrastruktury portowej tych spółek, nie podjął wystarczających działań w celu takiego doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich, które pozwoliłoby wszystkim spółkom zarządzającym nadal korzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości od infrastruktury portowej oddanej do użytkowania podmiotom eksploatacyjnym. Prezydenci miast Gdańska i Gdyni ustalając podatek od nieruchomości od obiektów infrastruktury portowej, opierali się na definicji infrastruktury portowej zawartej w ww. ustawie i naliczali ten podatek od obiektów infrastruktury portowej, które spółki zarządzające wynajęły bądź wydzierżawiły podmiotom eksploatacyjnym. Prezydenci ww. miast nałożyli na spółki zarządzające obowiązek zapłaty zaległego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami w łącznej kwocie 106,0 mln zł. Wprawdzie w postępowaniach odwoławczych spółkom udało się odzyskać wcześniej zajęte kwoty, jednak poniosły one koszty postępowań egzekucyjnych, sądowych i zastępstwa procesowego (str. 28–29).

⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 849.

6. Minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie zdefiniował, które części portów przeznaczone są do celów obronności i bezpieczeństwa państwa. W konsekwencji tego stanu spółki zarządzające ponosiły opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów według różnych stawek – ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia według stawki 0,3% (obowiązującej dla terenów przeznaczonych do celów obronności i bezpieczeństwa państwa), a ZMPSiŚ według stawki 3%, w wyniku czego opłata ta była w skali roku wyższa o 3,8 mln zł w stosunku do opłaty wyliczonej wg stawki 0,3% (str. 29).

7. Barierą rozwoju portów, w tym ograniczeniem inwestycji w infrastrukturę portową, było zarządzanie przez spółki tylko częścią terenów portowych, tj. ZMP Gdańsk 27,40%, ZMP Gdynia 51,08%, ZMPSiŚ 45,06% w porcie Szczecin i 26,04% w porcie Świnoujście. Gminy będące akcjonariuszami tych spółek od dnia ich zawiązania, tj. od ponad 15 lat, nie wniosły bowiem do nich (z jednym wyjątkiem) żadnych gruntów. Gminy Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście w granicach położonych na ich terenie portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadały nieruchomości o powierzchni odpowiednio: 787 ha, 15 ha, 235 ha i 92 ha. W konsekwencji tego stanu w porcie Gdańsk gmina posiadała więcej terenów portowych od spółki zarządzającej (str. 21–22).

8. Inne istotne nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli w działalności spółek zarządzających polegały na:

- niewykonaniu, do czasu zakończenia kontroli NIK, przez wszystkie spółki zarządzające obowiązku zbycia do dnia 31 grudnia 2005 r. posiadanych akcji i udziałów spółek działających w sferze eksploatacji, tj. obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (str. 29–30);
- niewypełnieniu części obowiązków nałożonych na zarządcę obiektów budowlanych przepisami Prawa budowlanego (str. 19–20);
- opóźnionym przekazaniu Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (ze zwłoką 77 dni), co naruszało przepisy art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych (str. 23);
- przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego przed ostatecznym wykonaniem wszystkich robót budowlanych, bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie, co było niezgodne z art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego (str. 25);
- nieuwjęciu w ewidencji księgowej przez ZMP Gdynia środków trwałych powstałych w wyniku realizacji dwóch zadań inwestycyjnych, w miesiącu przekazania ich do użytku, co było niezgodne z art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁵, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶ (str. 30–31).

⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Uwagi

1. Istotną barierą rozwoju portów jest zarządzanie przez spółki portowe tylko częścią terenów portowych. Z ustaleń kontroli wynika, że chociaż spółki zarządzające portami posiadają prawo pierwokupu przy sprzedaży nieruchomości położonych w granicach portów oraz pierwszeństwo przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego, część inwestycji nie może być zrealizowana ze względu na trudności z odkupieniem niezbędnych dla tych inwestycji gruntów (należących najczęściej do Skarbu Państwa bądź gmin).
2. Niekorzystny wpływ na rozwój portów ma brak jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących zwolnienia infrastruktury portowej z podatku od nieruchomości oraz określenia nieruchomości portowych przeznaczonych do celów obronności i bezpieczeństwa państwa.

Wnioski

1. Mając na względzie dotychczasowy brak skuteczności działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w kwestii przygotowania odpowiednich regulacji przepisów, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu:
 - a. przygotowanie projektu zmian ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, w zakresie doprecyzowania definicji infrastruktury portowej, w związku z problemami dotyczącymi stosowania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych;
 - b. przygotowanie projektu zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w celu precyzyjnego dookreślenia, które nieruchomości będące w zarządzie spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa.
 2. Fundamentalnym założeniem ustawy o portach i przystaniach morskich było rozdzielenie funkcji zarządzania i eksploatacji. Ustawodawca ustalił termin, w którym spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, powinny zbyć posiadane akcje lub udziały spółek działających w sferze eksploatacyjnej na 31 grudnia 2005 r. Ponad 9 lat po upływie tego terminu, wszystkie trzy spółki zarządzające tymi portami posiadają akcje spółek eksploatacyjnych. Biorąc pod uwagę dotychczasową nierzetelność w sprawowaniu nadzoru w tym zakresie przez Ministra Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli wnosi pod adresem Prezesa Rady Ministrów o bieżący nadzór nad zapewnieniem ostatecznego rozdzielenia funkcji zarządzania i eksploatacji w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.
- Poza wnioskami o charakterze systemowym, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski pokontrolne do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek. Omówienie tych wniosków przedstawione zostało w punkcie 4.2 niniejszej Informacji.

3.1 Uwarunkowania prawne i ekonomiczno-organizacyjne

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności regulują głównie przepisy czterech ustaw. Przy budowie i utrzymaniu infrastruktury portowej zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, przy zamówieniach sektorowych przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz akty wykonawcze do tych ustaw. Natomiast tworzenie i organizację podmiotów zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, a także przedmiot działalności tych podmiotów oraz źródła ich przychodów określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich oraz ustawa z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich.

Przepisy art. 7 ust. 1 ustawy o portach i przystaniach morskich stanowią, że przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego obejmuje, w szczególności:

- 1) zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową;
- 2) prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu;
- 3) budowę, rozbudowę, utrzymywanie i modernizację infrastruktury portowej;
- 4) pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu;
- 5) świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej;
- 6) zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania.

Przedmiotem działalności gospodarczej przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie może być prowadzenie innej działalności gospodarczej niż: zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową, świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania (art. 7 ust. 2).

Za użytkowanie infrastruktury portowej podmioty zarządzające portami pobierają opłaty portowe według ustalonej przez siebie taryfy. Do opłat portowych należą opłaty: tonażowa, przystaniowa i pasażerska. Podmiot zarządzający portem pobiera od użytkowników infrastruktury portowej opłaty portowe, mając na względzie zasady równego traktowania i niedyskryminacji użytkowników infrastruktury portowej oraz racjonalnego gospodarowania (art. 8).

Przepisy art. 9 ust. 1 stanowią, że źródłami przychodów podmiotu zarządzającego są:

- 1) opłaty z tytułu użytkowania, najmu, dzierżawy lub innej umowy, na mocy której podmiot zarządzający oddaje w odpłatne korzystanie grunty oraz obiekty, urządzenia i instalacje portowe;
- 2) opłaty portowe;
- 3) przychody z usług świadczonych przez podmiot zarządzający;
- 4) wpływy z innych tytułów.

Przepisy art. 9 ust. 2 stanowią, że przychody z działalności podmiotu zarządzającego przeznacza się na:

- 1) budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej;
- 2) realizację innych zadań wynikających z przedmiotu jego działalności;
- 3) pokrycie jego bieżących kosztów utrzymania.

Własność akwenów portowych, własność infrastruktury zapewniającej dostęp do portów lub przystani morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu (art. 5 ust. 1).

Zgody ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej, wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, wymaga:

- 1) przeniesienie własności, użytkowania wieczystego albo oddanie w użytkowanie wieczyste,
- 2) oddanie w użytkowanie, dzierżawę, najem albo na podstawie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków przez okres powyżej 10 lat – nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem, położonych w granicach portów (art. 3 ust.1).

Wszczęcie postępowania w sprawie wyrażenia zgody wymaga wniosku podmiotu zamierzającego rozporządzić nieruchomością, w zakresie posiadanego prawa (art. 3 ust. 2).

Podmiot zarządzający portem ma prawo:

- 1) pierwokupu przy sprzedaży,
- 2) pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego – nieruchomości położonych w granicach portów (art. 4 ust. 1).

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów są finansowane ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej (art. 10 ust. 1).

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego; zadania te mogą być dofinansowywane ze środków budżetu państwa (art. 10 ust. 2 i 3).

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadające udziały lub akcje w spółkach działających w sferze eksploatacji powinny je zbyć do dnia 31 grudnia 2005 r. Działalnością w sferze eksploatacji, prowadzoną w granicach portów i przystani morskich, jest działalność polegająca na świadczeniu usług portowych, którymi są: usługi odnoszące się do statków – pilotowe, holownicze, cumownicze, usługi wobec ładunków, w tym załadunek i wyładunek, sztauowanie, trzymowanie, przeładunek i obrót ładunkowy wewnątrz portu, usługi wobec pasażerów, w tym zaokrętowanie i wyokrętowanie.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, porty i przystanie dzielą się na dwie kategorie: porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz porty i przystanie morskie niemające podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej. Pierwsza kategoria, zgodnie z ww. ustawą obejmuje cztery porty morskie: w Gdańsku (zarządzany przez ZMP Gdańsk), Gdyni (zarządzany przez ZMP Gdynia), w Szczecinie oraz w Świnoujściu (zarządzane przez ZMP SiS).

Ww. spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej mają charakter użyteczności publicznej. Każda z nich utworzona została z kapitałem akcyjnym 100 tys. zł przez Skarb Państwa, który w każdej spółce objął 51% akcji, oraz przez gminy, na terenie których leżą porty zarządzane przez te spółki. Po wniesieniu do tych spółek (jeszcze przed 2000 r.) przez Skarb Państwa dotychczasowych spółek zarządzających portami, powstałymi w wyniku komercjalizacji wcześniejszych przedsiębiorstw państwowych, akcjonariuszami spółek zarządzających portami zostali również byli pracownicy tych przedsiębiorstw. Według stanu na zakończenie kontroli

NIK, struktura własnościowa poszczególnych spółek zarządzających portami przedstawiała się następująco:

- ZMP Gdańsk – Skarb Państwa 93,30%, gmina Gdańsk 2,27%, osoby indywidualne 4,43%;
- ZMP Gdynia – Skarb Państwa 99,31%, gmina Gdynia 0,22%, osoby indywidualne 0,47%;
- ZMPSiŚ – Skarb Państwa 86,05%, gmina Szczecin 0,52%, gmina Świnoujście 0,15%, osoby indywidualne 13,59%.

W listopadzie 2007 r. Rada Ministrów uchwałą Nr 292/2007 przyjęła „Strategię rozwoju portów morskich do 2015 r.”. Jako cel główny Strategia wskazywała poprawę konkurencyjności polskich portów morskich oraz wzrost ich udziału w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju i podniesienie rangi portów morskich w międzynarodowej sieci transportowej. W Strategii określono listę zadań koniecznych do osiągnięcia jej celu. Do działań tych należały m.in.:

- wprowadzenie do porządku prawnego pojęcia „ogólnodostępności”, odnoszącego się do infrastruktury portowej, a występującego w ustawie o portach i przystaniach morskich,
- dostosowanie regulacji prawnych dotyczących portów morskich do wspólnotowego prawa konkurencji w zakresie korzystania ze środków publicznych oraz konieczności zapewnienia równych warunków prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze portu,
- wsparcie finansowe z budżetu państwa modernizacji i utrzymania dróg prowadzących do głównych portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie, Świnoujściu i Policach,
- usprawnienie zarządzania portamiorskimi poprzez przekazanie ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej kompetencji administracyjnych i nadzorczych w odniesieniu do portów morskich,
- przygotowanie projektu zmian organizacyjno-legislacyjnych w zakresie funkcjonowania kapitanatów i bosmanatów w portach,
- coroczne umieszczanie w budżecie państwa, w części 21 – gospodarka morska w dyspozycji ministra właściwego ds. gospodarki morskiej niezbędnych środków finansowych na wykup nieruchomości portowych,
- wprowadzenie ułatwień administracyjnych i celnych dla operatorów żeglugi morskiej, korzystających z polskich portów, poprzez wdrożenie koncepcji „one-stop shop” i „single window”. Wspomaganie przygotowania programu rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu, w tym połączeń typu „autostrady morskie”⁷.

W Strategii przyjęto również podstawowe wskaźniki do osiągnięcia w 2015 r. przez porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, w stosunku do ich wartości w 2006 r.

⁷ Koncepcje „one-stop shop” i „single window” zakładają możliwość załatwienia wszystkich formalności administracyjnych w jednym punkcie (programie komputerowym), związane są z rozwojem „autostrad morskich” – nowoczesnych połączeń żeglugowych charakteryzujących się krótkim pobytym statku w porcie i ograniczoną do minimum procedurą administracyjną.

Tabela nr 1

Wybrane wskaźniki dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej

Wyszczególnienie	Wartość w 2006 r.	Wartość zakładana w 2015 r.
Wielkość obrotów ładunkowych (w mln ton)	57,6	71,0
Ruch pasażerski (w tys. osób)	1 300	2 200
Powierzchnia portowa będąca we władaniu podmiotów zarządzających (w %)	21,5	30,0
Powierzchnia terenów wykorzystywanych gospodarczo, będących we władaniu podmiotów zarządzających portem (w %)	48,6	60,0
Łączna długość nabrzeży portowych (w m)	53 055	60 000
Odnowienie majątku trwałego (w %) – różnica pomiędzy stanem środków trwałych brutto na koniec roku i na początek roku/wartość środków trwałych brutto na początek roku	1,52	1,52-2,50
Reprodukcja środków trwałych (w %) – suma rocznych nakładów na inwestycje i remonty/roczna kwota amortyzacji	63	75
Struktura przychodów podmiotów zarządzających portami:		
- opłaty portowe	36%	45%
- dzierżawa i usługi	64%	55%

Źródło:

Pomimo braku realizacji części zadań określonych w Strategii, jako koniecznych do osiągnięcia jej celu (wymienionych powyżej w tiret pierwszym, czwartym i szóstym), większość podstawowych wskaźników osiągnięto przed 2015 r.

Wielkość obrotów ładunkowych już w 2013 r. przekroczyła 70 mln ton, a w 2014 r. wyniosła 75,1 mln ton. Łączna powierzchnia czterech portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej na koniec 2014 r. wynosiła 43 840,4 tys. km² (w tym Gdańsk 24 443 tys. km², Gdynia 5 081,3 tys. km², Szczecin i Świnoujście 14 316,1 tys. km²), a we władaniu spółek zarządzających tymi portami pozostawało 14 857,7 tys. km² (w tym ZMP Gdańsk 6 698 tys. km², ZMP Gdynia 2 697 tys. km², ZMPSiŚ 5 462,6 tys. km²), tj. 33,9% łącznej powierzchni portów. Wskaźnik reprodukcji środków trwałych (suma rocznych nakładów na inwestycje i remonty / roczna kwota amortyzacji) w 2014 r. w ZMP Gdańsk wyniósł 92,1%, ZMP Gdynia 530,2%, w ZMPSiŚ 445,2%, przekraczając znacznie zakładane 75%.

Wskaźnik odnowienia majątku trwałego (różnica pomiędzy stanem środków trwałych brutto na koniec roku i na początek roku / wartość środków trwałych brutto na początek roku), zakładany na 1,52–2,50, był w 2014 r. zdecydowanie wyższy w przypadku ZMP Gdynia (18,1%) i ZMPSiŚ (10,54%), natomiast w przypadku ZMP Gdańsk osiągnął wartość ujemną -9%.

Części zakładanych wskaźników nie udało się dotychczas uzyskać. Ruch pasażerski w 2014 r. wyniósł 1 692 tys. osób (w tym: w porcie Gdańsk 137,8 tys. osób, w porcie Gdynia 657,2 tys. osób, w portach Szczecin i Świnoujście 897,9 tys. osób). Nabrzeża portowe miały łączną długość 51 115,6 m. W strukturze przychodów podmiotów zarządzających portami zakładano wzrost odsetka przychodów z opłat portowych z 36% do 45% i spadek odsetka przychodów z tytułu dzierżaw i usług z 64% do 55%. Tymczasem nastąpił spadek przychodów z opłat portowych: w ZMP Gdańsk w 2014 r. z opłat portowych pochodziło 30,3% przychodów, w ZMP Gdynia 30,6%, a w ZMPSiŚ 35,4%⁸.

⁸ Część danych ekonomicznych na koniec 2014 r. to dane wstępne.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową

1. Każda z trzech spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, dysponuje częścią gruntów i nabrzeży położonych w granicach zarządzanych przez nie portów. Grunty będące w ich zarządzie stanowią odpowiednio 27,4% gruntów w granicach portu Gdańsk, 53,1% gruntów w granicach portu Gdynia, 45,06% w granicach portu Szczecin oraz 26,04% gruntów w granicach portu Świnoujście. W latach 2012–2014 (do 30 czerwca) wszystkie trzy spółki zarządzające nieznacznie zwiększyły wielkość posiadanych gruntów położonych w granicach zarządzanych przez nie portów. Łączna powierzchnia tych zwiększeń wyniosła 6,1571 ha, z tego 1,8017 ha w drodze aportu Gminy Miasto Szczecin, która w zamian objęła 5 718 akcji ZMPSiŚ. Nieruchomości zostały nabyte na cele rozwojowe portów.

Spółki zarządzające wynajmowały i wydierżawiały posiadane nieruchomości portowe zgodnie z przepisami ustawy o portach i przystaniach morskich, na zasadach określonych w statutach tych spółek oraz w oparciu o wewnętrzne regulacje.

W skład infrastruktury sieciowej spółek zarządzających wchodziły sieci, urządzenia i obiekty branż: elektroenergetycznej, wodno-kanalizacyjnej, teleinformatycznej i ciepłowniczej. Infrastruktura ta zapewniała dostawę mediów dla infrastruktury portu utrzymywanej przez te spółki. Świadczyły one swoje usługi podmiotom obcym w zakresie dostaw sieciowych według jednakowych dla wszystkich zasad i stawek. Nie stosowano żadnych upustów i ulg w zależności od rodzaju odbiorcy lub jego statusu właścicielskiego. Przyłączanie, dostawa i dostosowywanie infrastruktury dla zasilania kontrahentów odbywało się na wniosek odbiorcy. Rozliczenia odbywały się na podstawie taryf i cenników zatwierdzonych przez zarządy spółek. Taryfy te zawierały szczegółowe opisy zasad rozliczeń, kryteria podziału odbiorców na grupy taryfowe, stawki opłat według rodzaju usług, składników i grup odbiorców. Taryfy i cenniki były publikowane na stronach internetowych spółek.

Gospodarne były działania spółek zarządzających w zakresie utrzymania i wykorzystania infrastruktury portowej i nieruchomości. W ich wyniku w okresie objętym kontrolą, zyski poszczególnych spółek zarządzających, uzyskiwane zarówno z najmu i dzierżawy gruntów i budynków, jak i z udostępniania portowej infrastruktury sieciowej miały stałą tendencję wzrostową.

W przypadku ZMP Gdańsk, zyski z udostępniania infrastruktury portowej wyniosły w kolejnych latach: 2011 r. 32,1 mln zł, 2012 r. 37,1 mln zł, 2013 r. 39,9 mln zł, w 2014 r. 43,2 mln zł.

W przypadku ZMP Gdynia, zyski z udostępniania infrastruktury portowej wyniosły w kolejnych latach: 2011 r. 18,9 mln zł, 2012 r. 19,6 mln zł, 2013 r. 23,3 mln zł, w 2014 r. 28,1 mln zł.

W przypadku ZMPSiŚ, zyski z udostępniania infrastruktury portowej wyniosły w kolejnych latach: 2011 r. 8,9 mln zł, 2012 r. 7,4 mln zł, 2013 r. 7,9 mln zł, w 2014 r. 23,3 mln zł.

2. Infrastruktura portowa portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest w znacznym stopniu zdekapitalizowana. W porcie Gdańsk 21 obiektów infrastruktury portowej było zamortyzowane w 100%. W porcie Gdynia stopień amortyzacji infrastruktury portowej kształtował się na poziomie od 46,2% (pirsy, pomosty, dalby) do 75,4% (infrastruktura ciepłownicza). W porcie Świnoujście średni stopień amortyzacji pirsów, pomostów i dalb wynosił 58,1%, nabrzeży 61,4%, infrastruktury drogowej 81,1%, a infrastruktury kolejowej 73,9%. W porcie Szczecin średni stopień amortyzacji pirsów, pomostów i dalb wynosił 71,7% nabrzeży 82,8%, infrastruktury drogowej 88%, a infrastruktury kolejowej 73,3%. W zakresie tym następowała

jednak stała poprawa. Było to możliwe dzięki realizacji przez spółki zarządzające wielu projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, z wykorzystaniem dofinansowania ze środków UE. Dotyczy to ZMP Gdynia i ZMP SiŚ, które w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 realizowały odpowiednio sześć i pięć projektów. Natomiast w porcie Gdańsk, na stopień poprawy stanu technicznego infrastruktury portowej negatywny wpływ miał niski stopień realizacji planów inwestycyjnych. Przyjęty na 2012 r. plan nakładów inwestycyjnych w kwocie 44,1 mln zł wykonany został zaledwie w 26,4%, a plan na 2013 r. ustalony na 61,8 mln zł wykonano w 43,3%. Na zaplanowane na ten rok 83 zadania inwestycyjne nie rozpoczęto realizacji 46 (tj. 55,4%). Plan nakładów inwestycyjnych Spółki na 2014 r. wynosił 66,6 mln zł i obejmował łącznie 125 zadań modernizacyjnych i zakupów inwestycyjnych. Realizacja tego planu po połowie roku (roboty zafakturowane) wyniosła 6,9 mln zł, tj. 10,4%. Na realizację planu inwestycji i remontów w 2012 r. negatywny wpływ miały zmiany organizacyjne i kadrowe, przeprowadzone na przełomie 2011 i 2012 r. oraz w I półroczu 2012 r. Występujące przez kilka miesięcy braki w zatrudnieniu inspektorów nadzoru (nawet 50% stanu) utrudniały prowadzenie przygotowań do realizacji inwestycji, a kierownictwo ZMP Gdańsk, wobec braku porozumienia pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi spółki, nie podejmowało decyzji o uzupełnieniu zatrudnienia. Na niezadawalający poziom realizacji inwestycji w 2013 r. wpływ miało umieszczanie w planie rocznym zadań inwestycyjnych, mimo braku decyzji o ich realizacji, a także zadań, które wymagały uzgodnień z urzędami i innymi podmiotami funkcjonującymi na terenie i w otoczeniu portu, a uzgodnień tych wcześniej nie dokonano. NIK już w 2011 r. wskazała⁹ na niskie wykorzystanie przez ZMP Gdańsk nakładów przeznaczonych na inwestycje modernizacyjne w infrastrukturę portową oraz pozostałą infrastrukturę. Nakłady poniesione na inwestycje infrastrukturalne, realizowane w latach 2009–2010, wyniosły łącznie 54,1 mln zł. Plan nakładów po zmianach w wysokości 71,6 mln zł wykonany został w 75,6%. W związku z powyższym NIK wnioskuje do ZMP Gdańsk o optymalizację stopnia wykorzystania nakładów zaplanowanych na inwestycje modernizacyjne w infrastrukturę portową oraz realizację zadań inwestycyjnych, uwzględnianych w rocznych planach rzeczowych. Pomimo poinformowania NIK o przyjęciu wniosku do realizacji, z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że wniosek nie został wykonany.

3. W porcie Gdańsk 6 torów poddźwigowych, wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej¹⁰, było w stanie likwidacji lub zostało zabudowanych w taki sposób, który wykluczał możliwość ich eksploatacji. ZMP Gdańsk przed likwidacją ww. składników ogólnodostępnej infrastruktury portowej nie wystąpił do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej z wnioskiem o dokonanie zmian określonych w rozporządzeniu składników ogólnodostępnej infrastruktury portowej.

4. Ustalono również, że ZMP Gdynia i ZMP Gdańsk nie wypełniały niektórych obowiązków nałożonych na zarządcę obiektów budowlanych przepisami ustawy Prawo budowlane. Nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły prowadzenia ksiąg obiektu budowlanego

⁹ W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 września 2011 r. po kontroli dotyczącej tworzenia przez ZMP Gdańsk warunków rozwojowych dla Portu Morskiego w Gdańsku – nr KKT-4101-03-04/2011.

¹⁰ Dz.U. poz. 632.

z naruszeniem obowiązujących przepisów oraz niezapewnienia prawidłowego dokumentowania ustaleń kontroli okresowych. Nieprawidłowości wynikały z lekceważenia obowiązujących przepisów, przeoczeń i sugerowania się wytycznymi prowadzenia książki obiektu budowlanego opracowanego przez wydawnictwo Forum Sp. z o.o. Polegały one na:

1. Prowadzeniu jednej książki obiektu budowlanego dla kilku obiektów, co było niezgodne z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego (ZMP Gdynia¹¹).
2. Niewprowadzaniu do książek obiektu budowlanego:
 - danych identyfikacyjnych obiektu¹² (ZMP Gdynia),
 - zakresu robót remontowych określonych w protokołach kontroli oraz daty wykonania tych robót¹³ (ZMP Gdynia),
 - wpisów o przeprowadzonych kontrolach okresowych¹⁴ (ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia).
3. Niezałączania do książki obiektu budowlanego protokołów z kontroli okresowych¹⁵ (ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia).
4. Niedookreślania w planach sytuacyjnych (załączanych do książki obiektu budowlanego) usytuowania miejsc przyłączenia obiektu do sieci uzbrojenia terenu oraz armatury lub urządzeń przeznaczonych do odcięcia czynnika dostarczającego za ich pomocą gazu, energii elektrycznej i ciepła¹⁶ (ZMP Gdynia).
5. Braku w książkach obiektów budowlanych wykazu dołączonej dokumentacji¹⁷ (ZMP Gdynia).

ZMP Gdańsk – jeszcze w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych przez NIK – uzupełnił brakujące wpisy w książkach obiektów budowlanych.

3.2.2. Prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu

1. W okresie objętym kontrolą spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej realizowały strategie rozwoju zarządzanych przez nie portów, które zostały opracowane i przyjęte przez właściwe organy tych spółek w latach 2003 (ZMP Gdynia) i 2007 (ZMP Gdańsk, ZMPSiŚ). Strategie te opracowane były z uwzględnieniem długoterminowych prognoz spółek w zakresie tendencji występujących w transporcie morskim, wielkości przewozów globalnych na Morzu Bałtyckim na poszczególnych kierunkach, a także wielkości strumieni poszczególnych grup ładunkowych. W oparciu o zadania określone w przyjętych przez poszczególne spółki strategiach rozwoju portów, tworzyły one corocznie trzyletnie plany inwestycyjne określające zakres rzeczowy i finansowy inwestycji oraz roczne plany finansowo-ekonomiczne.

2. NIK oceniła pozytywnie prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu przez ZMP Gdynia oraz ZMPSiŚ. Głównymi obszarami zamierzeń inwestycyjnych ZMP Gdynia w obrębie obszaru portu była modernizacja i rozbudowa dróg łączących poszczególne terminale i części portu, modernizacja infrastruktury kolejowej na obszarze portu i w rejonie tzw. Międzytorza, inwestycje

¹¹ Stwierdzono w każdej z czterech kontrolowanych książek obiektu budowlanego.

¹² Wymaganych przepisami § 1 ust. 1, § 2 i § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz.U. Nr 120, poz. 1134), w związku z art. 63 ust. 1 Prawa budowlanego.

¹³ Wymóg określony w § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, w związku z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego.

¹⁴ Wymagane art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego oraz § 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

¹⁵ Wymagane art. 64 ust. 3 Prawa budowlanego.

¹⁶ Co było niezgodne z § 5 pkt 3 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

¹⁷ Wymaganego § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego.

w zakresie przygotowywania terenów portowych pod nowe inwestycje oraz modernizacja i rozbudowa infrastruktury niezbędna do utrzymania silnej pozycji portu w kraju i w Regionie Bałtyckim, modernizacja i rozbudowa suprastruktury. Na bazie strategii rozwoju ZMP Gdynia corocznie tworzył trzyletnie plany inwestycyjne, określające zakres rzeczowy i finansowy inwestycji oraz roczne plany finansowo-ekonomiczne. Plany rzeczowo-finansowe były spójne z planem strategicznym przyjętym przez ZMP Gdynia i były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami (choć realizacja strategicznych inwestycji portowych następowała z opóźnieniem).

3. Z ustaleń kontroli wynika, że ZMPSiŚ w oparciu o założenia przyjęte w swojej strategii rozwoju opracowywał i zatwierdzał roczne plany inwestycyjne i ich aktualizacje. Plany te obejmowały dane dotyczące m.in. wydatków na dany rok i perspektywę czasową, zobowiązań i kredytów, inwestycji kontynuowanych i rozpoczynanych (z opisami), zarezerwowanych środków finansowych, zakupów gotowych dóbr inwestycyjnych, środków na dokumentacje techniczne oraz założeń planu bazowego. ZMPSiŚ dokonywał, w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby, aktualizacji swojej strategii rozwoju, m.in. w 2010 r. przyjęto aktualizację uzasadnioną głównie działaniami inwestycyjnymi ZMPSiŚ w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013, realizacją budowy portu zewnętrznego w Świnoujściu oraz modernizacją toru wodnego Świnoujście-Szczecin. W 2011 r. ZMPSiŚ dokonał kolejnej aktualizacji strategii rozwoju, którą uzasadniono przede wszystkim dodatkowymi zapisami dotyczącymi głębokości toru podejściowego do Świnoujścia i toru wodnego Świnoujście-Szczecin.

4. Kontrola wykazała natomiast nieprawidłowości w działaniach ZMP Gdańsk w zakresie realizacji przyjętej w 2007 r. *Strategii rozwoju portu Gdańsk do 2030 r.* ZMP Gdańsk nie opracował kluczowych dokumentów wymienionych w *Strategii rozwoju portu Gdańsk do 2030 r.*, tj. zarówno wieloletniego harmonogramu działań, jak i *Szczegółowego planu realizacji Strategii rozwoju portu Gdańsk do 2030 r.* Dokumenty te miały uwzględniać terminy osiągnięcia wytyczonych celów, szczegółowe działania, terminy ich realizacji oraz odpowiedzialnych za ich wykonanie. Dokumentów tych nie opracowano, pomimo że *Strategia rozwoju portu Gdańsk do 2030 r.* formalnie obowiązywała w Spółce ponad 6,5 roku.

5. Pozytywnie należy ocenić działania Ministra Skarbu Państwa zmierzające do zapewnienia spójności polityki rozwoju poszczególnych portów morskich, umożliwiającej kompleksowe wykorzystanie potencjału wybrzeża Bałtyku. W styczniu 2013 r. Minister Skarbu Państwa zobowiązał ZMP Gdańsk, ZMP Gdynia i ZMPSiŚ do przygotowania wspólnej analizy warunków funkcjonowania i perspektyw rozwoju polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Analiza ta miała zawierać m.in. ocenę potencjału rynku portowego, określenie rynków docelowych, aktualny poziom wykorzystania potencjału Bałtyku i majątku Spółek. Opracowana „Analiza warunków funkcjonowania i perspektyw rozwoju polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej” została przekazana Ministrowi Skarbu Państwa, który zobowiązał Zarządy Spółek do przedstawienia do końca 2013 r. opracowanych w oparciu o nią projektów strategii rozwoju poszczególnych portów. Strategie rozwoju portów do roku 2027 zostały przyjęte przez zarządy trzech Spółek oraz zaopiniowane przez ich Rady Nadzorcze, a także zatwierdzone przez Walne Zgromadzenia Spółek w I połowie 2014 r.

6. Rozwój portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest utrudniony, ponieważ spółki zarządzające tymi portami dysponują tylko częścią terenów portowych. Sytuacja taka ogranicza możliwości Spółek zarządzających w zakresie rozbudowy infrastruktury oraz suprastruktury portowej.

Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest to, że gminy będące akcjonariuszami tych spółek od dnia ich zawiązania, tj. od ponad 15 lat, nie wniosły do nich, z jednym wyjątkiem (opisanym wyżej w pkt 3.2.1.), żadnych gruntów. Gminy Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście w granicach położonych na ich terenie portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej posiadały nieruchomości o powierzchni odpowiednio: 787 ha, 15 ha, 235 ha i 92 ha.

Ustawa o portach i przystaniach morskich przewidywała zawiązanie każdej z tych spółek przez Skarb Państwa, który miał objąć co najmniej 51% akcji każdej spółki, oraz przez gminy na terenie których porty są położone, które miały objąć co najmniej 34% akcji (gminy Gdańsk i Gdynia) lub 24,5% akcji (gminy Szczecin i Świnoujście). Przy tym ustawodawca przewidział, że gminy mogą pokryć swój wkład w kapitał akcyjny spółek wkładami pieniężnymi lub aportem, w tym w postaci prawa własności nieruchomości, a jeżeli grunty stanowiące mienie komunalne położone w granicach tych portów nie wystarczą na uzupełnienie pokrycia udziału gminy w kapitale akcyjnym spółki, to właściwy wojewoda przekaze, w drodze umowy, nieodpłatnie, na własność tym gminom grunty Skarbu Państwa nieoddane w użytkowanie wieczyste, a położone w granicach tych portów. Gminy zostały zobowiązane do wniesienia na pokrycie kapitału akcyjnego spółek gruntów w ten sposób uzyskanych.

Jednak spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zawiązywano z kapitałem akcyjnym, który w każdym przypadku wynosił zaledwie 100 tys. zł, z czego gminy wniosły 49 tys. zł (Gdańsk i Gdynia) oraz 24,5 tys. zł (Szczecin i Świnoujście). Dopiero w następnym kroku Skarb Państwa wniósł do tych spółek spółki Skarbu Państwa wcześniej zarządzające portami, w wyniku czego kapitał akcyjny spółek z udziałem gmin wzrósł wielokrotnie, a udział gmin w akcjach tych spółek spadł do 2,27% w przypadku gminy Gdańsk i poniżej 0,5% w przypadku pozostałych trzech gmin. Prezydent Gdańska uważa, że skoro przy zawiązywaniu spółki gmina wniosła 49 tys. zł, co stanowiło 49% jej kapitału zakładowego, to spełniony został warunek ustawy i gmina nie musi już nic więcej wnosić do spółki.

7. Kluczowymi inwestycjami dla portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są inwestycje służące poprawieniu dostępności do portów. Dla portów w Gdańsku i Gdyni będą to inwestycje zapewniające lepszy dostęp od strony lądu, natomiast w Szczecinie – od strony morza. Dla ZMP Gdańsk kluczowymi projektami są inwestycje w korytarz transportowy TEN-T: nowy most kolejowy nad Martwą Wisłą i dwutorowa linia kolejowa nr 226 do Pruszcza Gdańskiego. ZMP Gdańsk zamierza rozbudowywać i modernizować tory kolejowe łączące sieć kolejową PKP PLK z terminalami przeładunkowymi. Najważniejszym projektem w „Strategii rozwoju Portu Gdańsk do 2027 r.” jest rozbudowa i modernizacja sieci drogowej i kolejowej w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku. Najważniejszą inwestycją w zakresie infrastruktury w porcie Gdynia jest rozpoczęta w 2014 r. przebudowa intermodalnego terminalu kolejowego (finansowana w połowie ze środków unijnych). Realizacja inwestycji pozwoli na obsługę składów całopociągowych. W dłuższej perspektywie kluczową inwestycją będzie przebudowa dostępu kolejowego do zachodniej części Portu Gdynia. Dla portów w Szczecinie i Świnoujściu najistotniejsze znaczenie będzie miało pogłębienie toru wodnego Świnoujście–Szczecin do 12,5 m.

3.2.3. Budowa, rozbudowa, utrzymanie i modernizacja infrastruktury portowej

W badanym okresie spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej realizowały łącznie 136 zadań inwestycyjnych, na które poniosły nakłady w łącznej kwocie 688,8 mln zł. Kontrolą objęto 14 zadań inwestycyjnych¹⁸, na które w okresie objętym kontrolą poniesione zostały nakłady w łącznej kwocie 349,9 mln zł.

1. W przypadku wszystkich badanych inwestycji spółki zarządzające, działając zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 i art. 42 ust. 1 Prawa budowlanego, zapewniły opracowanie planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz objęcie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Dla wszystkich badanych inwestycji spółki zarządzające dysponowały dokumentacją projektową, która pozwalała m.in. na sporządzenie przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego i przygotowanie oferty przez wykonawcę, zgodnie z wymogiem § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego¹⁹.

2. Spośród 18 kontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia²⁰, 14 spełniało warunki określone w art. 132 Prawa zamówień publicznych, które kwalifikowały je jako zamówienia sektorowe. We wszystkich 14 przypadkach postępowania przeprowadzono w trybach określonych w art. 134 tej ustawy. W pozostałych czterech przypadkach postępowania przeprowadzono zgodnie z wewnętrznymi regulacjami spółki (dotyczy ZMP Gdańsk). Przy udzielaniu zamówień sektorowych w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania zasad udzielania zamówień określonych w Prawie zamówień publicznych:

- wbrew dyspozycji art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, ZMPSiŚ po zawarciu umowy nr NR/8/IN-r/3/2013 z dnia 12 lutego 2013 r. na pełnienie funkcji inżyniera wg warunków FIDIC kontraktu pn. *Rozbudowa infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu. Budowa stanowiska promowego nr 1* za kwotę 776 191 zł netto, 954 714,93 zł brutto, nie przekazał Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu tej umowy, lecz ze zwłoką 77 dni. Wyjaśniając przyczynę zwłoki wskazano, że użyty przez ustawodawcę termin „niezwłocznie” jest nieostry i nie można go utożsamiać z terminem natychmiastowym. Termin „niezwłocznie” oznacza termin realny, mający na względzie okoliczności danego miejsca i czasu, tak jak to było w tym przypadku;
- w przypadku inwestycji *Magazyn wysokiego składowania* ZMP Gdynia udostępniła SIWZ na stronie internetowej następnego dnia po dacie publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym UE, co było niezgodne z art. 42 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Wyjaśniając przyczyny zwłoki, wskazano na problemy techniczne wynikające z zamieszczania na stronie internetowej ZMP Gdynia dużych objętościowo plików z dokumentacją projektową będącą częścią SIWZ.

3. W jednym ze zbadanych postępowań stwierdzono istotne nieprawidłowości, które w ocenie NIK uzasadniają podejrzenie korupcji. ZMPSiŚ w postępowaniu o udzielenie zamówienia

¹⁸ Kontrolą objęto projekty o największej wartości. Wykaz kontrolowanych zadań inwestycyjnych stanowi załącznik nr 5.5.

¹⁹ Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.

²⁰ Kontrolą objęto wszystkie postępowania dotyczące kontrolowanych zadań inwestycyjnych, w wyniku których zawarto umowy z podmiotami zewnętrznymi.

publicznego na Rozbudowę infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu. Budowa stanowiska promowego nr 1 nieprawidłowo oszacował ilość i wartość robót czerpalnych w kosztorysie inwestorskim – ilość robót czerpalnych określono na 82 714,15 m³ i przy cenie jednostkowej 45 zł/m³ wartość tych robót w kosztorysie inwestorskim wyliczono na 3 722 136,75 zł. W toku postępowania, przed złożeniem ofert, wykonawcy wskazywali na nieprawidłowość wyliczeń ilości robót czerpalnych przez nieuwzględnienie wszystkich przekrojów. Wskazywali przy tym, że prawidłowe wyliczenia wskazują na dwukrotnie większą kubaturę. Komisja przetargowa nie sprawdziła obliczeń kubatury, lecz opierając się na dotychczasowych obliczeniach projektanta, w pisemnej odpowiedzi stwierdziła, że ilość robót czerpalnych w Tabeli Elementów Rozliczeniowych jest prawidłowa.

W czterech spośród pięciu ofert złożonych po tej odpowiedzi, cenę jednostkową robót czerpalnych określono od 50,35 do 71,12 zł/m³, a procentowy udział wartości robót czerpalnych do wartości oferty wyniósł w tych czterech ofertach od 4,7% do 5,8%. W piątej ofercie cena jednostkowa robót czerpalnych określona została na 350 zł/m³, a procentowy udział wartości robót czerpalnych do wartości oferty wyniósł 42,2%. Co więcej, była to oferta z najniższą ceną. Komisja przetargowa nie zwróciła uwagi na te dysproporcje i bez wyjaśnienia ich przyczyn wybrała jako najkorzystniejszą ofertę z najwyższą ceną jednostkową na roboty czerpalne.

Wykonawca realizując budowę stanowiska promowego (umowny termin zakończenia 30 listopada 2014 r.), po wykonaniu robót czerpalnych w ilości określonej w kosztorysie inwestorskim, prowadził je nadal zgodnie z projektem budowlanym, którego realizacji się podjął, a który przewidywał wykonanie robót czerpalnych na długości 30 przekrojów, a nie 15 przyjętych błędnie w obliczeniach ilości tych robót. Po opóźnionym stwierdzeniu przez ZMPSiŚ, że ilość robót czerpalnych w Tabeli Elementów Rozliczeniowych była błędna i, zgodnie z przyjętymi zasadami, za zwiększoną ilość robót czerpalnych będzie musiał zapłacić po cenie jednostkowej z oferty, tj. 350 zł/m³, w maju 2014 r. Inspektor nadzoru – na polecenie ZMPSiŚ – wstrzymał roboty czerpalne. Do tego czasu wykonawca zrealizował roboty czerpalne w ilości ok. 100 tys. m³.

Pomiędzy inwestorem i wykonawcą wyniknął spór o to, kto wykona roboty czerpalne w ilości niezbędnej do wykonania przedmiotu zamówienia, która wykracza poza ilość określoną w Tabeli Elementów Rozliczeniowych, ale wynika z dokumentacji projektowej zawartej w SIWZ. Inwestor chciał uniknąć płaćenia za roboty czerpalne po wysokiej stawce 350 zł/m³. Spór był konsekwencją nieprawidłowo prowadzonego postępowania, w wyniku którego zawarto z wykonawcą umowę na budowę stanowiska promowego z wielokrotnie wyższą od rynkowej ceną jednostkową wydobycia urobku. Wykonawca wykorzystując błąd w określeniu ilości robót czerpalnych, oczywisty dla wszystkich, poza ZMPSiŚ, w swojej ofercie zaproponował bardzo wysoką cenę jednostkową za roboty czerpalne, a bardzo niskie za inne zakresy robót, by dodatkowo zyskać finansowo na zwiększonym zakresie robót czerpalnych.

Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do końca lipca 2014 r., roboty czerpalne nie zostały wznowione. ZMPSiŚ ogłosił przetarg nieograniczony na dodatkowe roboty czerpalne, a Wykonawca zadania złożył odwołanie do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej wobec niezgodnej z Prawem zamówień publicznych czynności Zamawiającego, podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. W dniu 9 lipca 2014 r. Wykonawca zgłosił również roszczenie w zakresie przedłużenia czasu na ukończenie robót o czas trwania wstrzymania robót czerpalnych, tj. o 56 dni – narastająco według stanu na dzień złożenia roszczenia plus dodatkowy okres zimowy.

NIK zwraca uwagę, że w przypadku uznania, że Wykonawca powinien dokończyć realizację zadania po wcześniej zaoferowanych cenach, jego wynagrodzenie tylko z tytułu zwiększonej ilości robót czerpalnych wzrośnie o 28 950 tys. zł. W przypadku konieczności zapłaty tylko za dotychczas wykonane roboty czerpalne, dodatkowe wynagrodzenie Wykonawcy wyniesie ok. 6 000 tys. zł, a dokończenie koniecznych robót czerpalnych może kosztować ZMPSiŚ kolejne 3 300 tys. zł (przy założeniu, że nowy wykonawca zaoferuje cenę równą najniższej wcześniej zaoferowanej w postępowaniu przetargowym cenie za takie prace).

4. Poza ww. sporem dotyczącym wykonania robót czerpalnych, objęte kontrolą inwestycje realizowane były zgodnie z zawartymi umowami i obowiązującymi regulacjami prawnymi. Odstępstwo od obowiązujących reguł stwierdzono w jednym przypadku. Dotyczy to zadania *Przebudowa i rozbudowa ulicy Polskiej w Porcie Gdynia*. Bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie przystąpiono do użytkowania ul. Polskiej, przed ostatecznym wykonaniem wszystkich robót budowlanych objętych decyzją Wojewody Pomorskiego o pozwoleniu na budowę, co było niezgodne z art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego. Dopiero w trakcie kontroli (3 lipca 2014 r.), tj. po czterech latach i siedmiu miesiącach od rozpoczęcia użytkowania, ZMP Gdynia skierował pismo do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, informujące o zakończeniu zadania inwestycyjnego *Przebudowa i rozbudowa ulicy Polskiej w Porcie Gdynia* i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu w zakresie wykonanych robót. Zarząd ZMP Gdynia nie przedstawił wiarygodnych przyczyn rozpoczęcia użytkowania ul. Polskiej bez uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

3.2.4. Gospodarka finansowa

1. We wszystkich trzech spółkach zarządzających w okresie objętym kontrolą przychody ze sprzedaży miały tendencje wzrostową i wynosiły: w ZMP Gdańsk w 2012 r. 143,6 mln zł, w 2013 r. 157,2 mln zł, w 2014 r. 159,6 mln zł²¹, w ZMP Gdynia w 2012 r. 145,9 mln zł, w 2013 r. 146,0 mln zł, w 2014 r. 150,7 mln zł, w ZMPSiŚ w 2012 r. 130,3 mln zł, w 2013 r. 135,8 mln zł, w 2014 r. 156,5 mln zł.

Przychody z dzierżaw w okresie objętym kontrolą wyniosły: w ZMP Gdańsk w 2012 r. 75,1 mln zł, w 2013 r. 81,2 mln zł, w 2014 r. 84,7 mln zł, w ZMP Gdynia w 2012 r. 70,8 mln zł, w 2013 r. 72,1 mln zł, w 2014 r. 76,0 mln zł, w ZMPSiŚ w 2012 r. 39,1 mln zł, w 2013 r. 39,4 mln zł, w 2014 r. 55,7 mln zł.

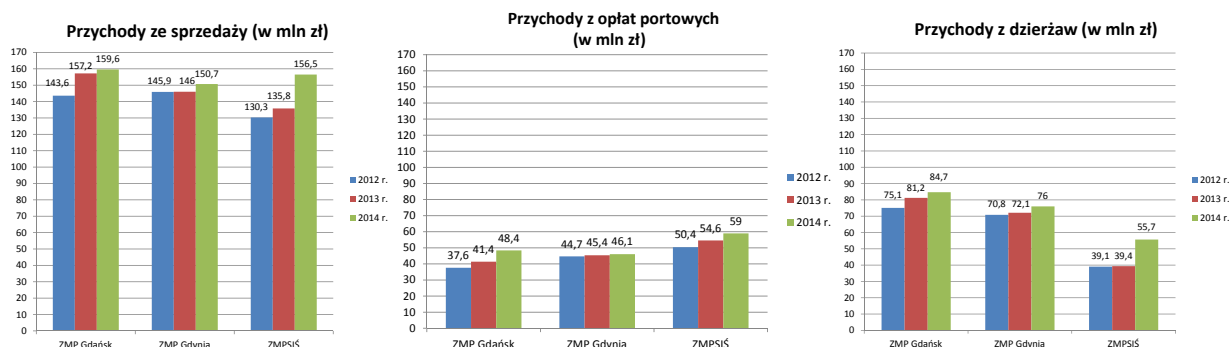
Przychody z opłat portowych w okresie objętym kontrolą wyniosły: w ZMP Gdańsk w 2012 r. 37,6 mln zł, w 2013 r. 41,4 mln zł, w 2014 r. 48,4 mln zł, w ZMP Gdynia w 2012 r. 44,7 mln zł, w 2013 r. 45,4 mln zł, w 2014 r. 46,1 mln zł, w ZMPSiŚ w 2012 r. 50,4 mln zł, w 2013 r. 54,6 mln zł, w 2014 r. 59,0 mln zł.

Tendencje wzrostowe przychodów ze sprzedaży, z dzierżaw oraz z opłat portowych w latach 2012–2014 obrazują poniższe wykresy.

²¹ Dane za 2014 r. są danymi wstępnymi.

Wykres nr 1

Przychody ze sprzedaży, opłat oraz dzierżaw portowych spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej w latach 2012–2014



Źródło: Sprawozdania finansowe Spółek (dane za 2014 r. są danymi wstępnymi).

2. W okresie objętym kontrolą w każdej z trzech spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nastąpił wzrost aktywów ogółem, majątku trwałego i majątku obrotowego. Żadna ze spółek nie miała problemów z regulowaniem bieżących zobowiązań.

3. Działając na rzecz poprawy stanu ogólnodostępnej infrastruktury portowej w portach morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej do POliŚ na lata 2007–2013 wprowadzili 11 projektów dotyczących budowy, przebudowy i rozbudowy infrastruktury portowej oraz infrastruktury drogowej i kolejowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Wobec uzyskiwanego dofinansowania tych projektów na poziomie 85% kosztów kwalifikowalnych, pozwoliło to spółkom zarządzającym portami realizować te projekty angażując w nie zaledwie ok. 20% własnych środków.

4. ZMP Gdynia nie korzystał w okresie objętym kontrolą z kredytów bankowych, ani z pożyczek, nie otrzymał również pomocy finansowej ze strony Skarbu Państwa, a działalność bieżąca i inwestycyjna finansowana była środkami własnymi i środkami pochodzącymi z UE. ZMP Gdynia angażowała wolne środki w funduszach inwestycyjnych. W okresie objętym kontrolą ZMP Gdynia związany był 12 umowami z funduszami inwestycyjnymi, których przedmiotem było nabywanie i posiadanie jednostek uczestnictwa funduszy o wartości od 500 000 zł do 500 000 euro. Fundusze zobowiązane były do wypłaty Spółce świadczenia dodatkowego (premii inwestycyjnej), której sposób wyliczenia i wysokość uregulowane były w każdej z umów. Poziom tych świadczeń uzależniony był od wysokości środków utrzymywanych w funduszach inwestycyjnych oraz czasu utrzymywania danego portfela jednostek uczestnictwa i wynegocjowanej stopy procentowej. Umowy zostały zawarte na czas nieoznaczony z możliwością wypowiedzenia (od jednego do sześciu miesięcy). Łączna wysokość świadczeń (premia inwestycyjna) za badany okres wyniósł 4 244,8 tys. zł, z tego: 590,3 tys. zł w 2011 r., 1 006,6 tys. zł w 2012 r., 2 050,7 tys. zł w 2013 r. i 597,2 tys. zł w 2014 r. (do 30 czerwca). Średni poziom zaangażowania środków w funduszach inwestycyjnych w 2013 r. wynosił 421 041 tys. zł i był wyższy o odpowiednio 176 582 tys. zł i o 219 275 tys. zł w stosunku do roku 2012 i 2011. Portfel funduszy inwestycyjnych Spółki (wartość według cen rynkowych) wg stanu na koniec 2011 r. wyniósł 166 186,9 tys. zł, 2012 r. 317 802,5 tys. zł, 2013 r. 334 683,2 tys. zł i na dzień 30 czerwca 2014 r. 301 443,2 tys. zł.

5. ZMPSiŚ do finansowania działalności inwestycyjnej – poza środkami o których mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich – w latach objętych kontrolą pozyskiwał:

- > unijne środki finansowe z:
 - POIiŚ 2007–2013 priorytet VII Transport przyjazny środowisku – przy ich współudziale realizował cztery projekty inwestycyjne²². Łączna maksymalna kwota dofinansowania tych projektów – wg zawartych umów może wynieść 194 045,5 tys. zł;
 - POIiŚ działanie 7.4. Rozwój transportu intermodalnego na dofinansowanie projektu pn. „Budowa terminalu kontenerowego na Ostrowie Grabowskim w porcie Szczecin – etap I” realizowanego przy współudziale innego beneficjenta. Spółka wg stanu na 13 czerwca 2014 r. otrzymała środki w kwocie 3 451,1 tys. zł;
 - EEPR²³ na dofinansowanie priorytetowej inwestycji dotyczącej budowy stanowiska statkowego do przeładunku LNG w porcie zewnętrznym w Świnoujściu, w kwocie 24 561,9 tys. euro²⁴.
- > finansowanie komercyjne w formie kredytów inwestycyjnych, pomostowych i emisji obligacji z przeznaczeniem na realizację ww. zadań. Stosowne umowy z trzema bankami zapewniły możliwość dysponowania środkami w kwocie 202 000 tys. zł²⁵.

Dostępność do tych środki zapewniła Spółce zachowanie płynności finansowej.

6. ZMP Gdańsk w okresie objętym kontrolą podejmował działania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych pochodzących z funduszy pomocowych UE w celu częściowego sfinansowania planowanych do realizacji projektów infrastrukturalnych w perspektywie finansowej 2007–2013. W wyniku tych działań uzyskano dofinansowanie na dwa projekty, tj.:

- 1) „Rozbudowa intermodalnego terminalu kontenerowego w rejonie Nabrzeża Szczecińskiego w Porcie Gdańsk”. Dofinansowanie²⁶ przyznane zostało z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013²⁷. Wartość całkowita projektu szacowana była na 44,6 mln zł, a dofinansowanie zostało przyznane do kwoty 17,6 mln zł. Realizację projektu przewidziano na okres od sierpnia 2013 r. do końca 2015 r.
- 2) „Opracowanie dokumentacji projektowej dla inwestycji: „Rozbudowa nabrzeży wraz z pogłębieniem toru wodnego w Porcie Wewnętrznym w Gdańsku”. Dofinansowanie przyznane zostało z Programu Rocznego 2012 w zakresie transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T)²⁸. Wartość wnioskowanego i przyznanego dofinansowania wyniosła 558 tys. euro, natomiast realizację projektu przewidziano na okres od początku 2013 r. do końca 2015 r.

²² „Przebudowa infrastruktury portowej w północnej części portu półwysep Ewa w porcie w Szczecinie”, „Przebudowa infrastruktury drogowej w pSiŚ”, „Przebudowa infrastruktury kolejowej w pSiŚ”, „Przebudowa infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu”.

²³ Europejski Program Energetyczny Na Rzecz Naprawy Gospodarczej.

²⁴ Na mocy decyzji KE z dnia 5 listopada 2010 r. – Działanie nr EEPR-2009-INTg-LNG-PL-512.574820/512.574825. Do dnia kontroli – 13 czerwca 2014 r. – otrzymano 14 886,2 tys. euro (62 206,8 tys. zł).

²⁵ Z tego: 155 000 tys. zł w formie obligacji na finansowanie budowy stanowiska do przeładunku LNG oraz ewentualnych zadań dodatkowych; 30 000 tys. zł – odnawialny kredyt pomostowy na prefinansowanie ww. projektów przebudowy infrastruktury drogowej – 17 000 tys. zł i kolejowej – 13 000 tys. zł; 17 000 tys. zł odnawialny kredyt pomostowy na prefinansowanie ww. projektu pn. „Przebudowa infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu”.

²⁶ Umowa o dofinansowanie projektu zawarta została z beneficjentem (Spółką) w dniu 11 marca 2014 r.

²⁷ W ramach działania 7.4: Rozwój transportu intermodalnego priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku.

²⁸ 2012-PL-91170-S.

Ponadto w marcu 2014 r., w ramach Programu Roczno-TEN-T, Spółka złożyła do Komisji Europejskiej wnioski o dofinansowanie przedsięwzięcia pn. „*Dokumentacja projektowa i środowiskowa dla inwestycji zlokalizowanych na terenie Prawobrzeżnego Portu Wewnętrznego w Gdańsku*”. Do czasu zakończenia kontroli NIK oczekiwano na stosowne rozstrzygnięcia.

W celu pozyskania dofinansowania ze środków pomocowych UE na planowane do realizacji projekty infrastrukturalne w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020, Spółka zgłosiła trzy projekty, które zostały relatywnie wysoko ocenione i w związku z powyższym uwzględnione w „Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.”, opracowanym w MliR w grudniu 2013 r. Trzy projekty zgłoszone przez Spółkę, których łączna wartość wyniosła 566 mln zł (ewentualne dofinansowanie UE – 381,2 mln zł), na liście 48 ocenionych i zakwalifikowanych projektów morskich wymienione zostały na:

- poz. nr 5 (82 pkt) „Budowa Nabrzeża Północnego przy falochronie półwyspowym w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku” (koszt całkowity – 54 mln zł, planowana realizacja – do końca 2020 r.);
- poz. nr 7 (82 pkt) „Modernizacja toru wodnego, rozbudowa nabrzeży oraz poprawa warunków żeglugi w Porcie Wewnętrznym w Gdańsku” (koszt całkowity – 362 mln zł, planowana realizacja – do końca 2020r.);
- poz. nr 15 (72 pkt) „Rozbudowa i modernizacja sieci drogowej i kolejowej w Porcie Zewnętrznym w Gdańsku” (kosz całkowity – 150 mln zł, planowana realizacja – do końca 2020 r.).

W okresie objętym kontrolą ZMP Gdańsk nie występował o pozyskanie środków budżetu państwa z przeznaczeniem na współfinansowanie budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury portowej.

7. Negatywny wpływ na wyniki finansowe spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej miało naliczanie przez organy podatkowe podatku od nieruchomości od budowli infrastruktury portowej wynajętej i wydzierżawionej podmiotom eksploatacyjnym. Do końca 2013 r. Prezydenci Gdańska i Gdyni wydali decyzje określające ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia wysokość dodatkowego zobowiązania w podatku od nieruchomości za lata 2005–2008 wraz z odsetkami w łącznej kwocie 106,0 mln zł. Organ podatkowy naliczał dodatkowy podatek od nieruchomości, nie uznając za prawidłowe zastosowanego wcześniej zwolnienia od tego podatku²⁹ infrastruktury portowej wynajętej i wydzierżawionej innym podmiotom.

Zdaniem ministrów właściwego do spraw gospodarki morskiej i właściwego do spraw Skarbu Państwa, organy podatkowe niesłusznie naliczały podatek od infrastruktury portowej wynajętej i wydzierżawionej innym podmiotom. Pomimo tego kolejni ministrowie do spraw gospodarki morskiej nie podjęli wystarczających działań w celu dokonania zmian legislacyjnych i doprecyzowania definicji infrastruktury portowej, które pozwoliłyby spółkom zarządzającym portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nadal korzystać ze zwolnienia z podatku od infrastruktury portowej oddanej do użytkowania podmiotom eksploatacyjnym. Potrzeba dokonania takich zmian wynikała z nieprawidłowej, zdaniem ww. ministrów, interpretacji przez organy podatkowe definicji infrastruktury portowej. W konsekwencji organy podatkowe stale (za kolejne lata) naliczały spółkom zarządzającym podatek od nieruchomości od budowli infrastruktury portowej.

²⁹ Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Brak doprecyzowania definicji infrastruktury portowej, zgodnie z intencją ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, powodował ponoszenie przez spółki zarządzające kosztów postępowań egzekucyjnych oraz kosztów sądowych i zastępstwa procesowego, a także zamrażanie wielomilionowych kwot zapłaconych przez te spółki w ramach wykonania decyzji ustalających podatki wraz z odsetkami.

8. Negatywny wpływ na wyniki finansowe spółki zarządzającej portami morskimi Szczecin i Świnoujście miało również naliczanie jej przez Prezydentów Szczecina i Świnoujścia, działających w imieniu Skarbu Państwa, opłat rocznych za wieczyste użytkowanie terenów portowych według stawki 3%, a nie według stawki 0,3%, która ma zastosowanie do nieruchomości oddanych na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w wyniku czego opłata ta była corocznie wyższa o 3,8 mln zł, w stosunku do opłaty wyliczonej wg stawki 0,3%. Prezydenci Gdańska i Gdyni, również działając w imieniu Skarbu Państwa, stosowali przy naliczaniu opłat rocznych za wieczyste użytkowanie terenów portowych, odpowiednio ZMP Gdańsk i ZMP Gdynia, stawkę 0,3%.

Niewystarczające były działania kolejnych ministrów właściwych do spraw gospodarki morskiej, podejmowane w celu doprecyzowania w obowiązujących przepisach, które nieruchomości wykorzystywane na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, są niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. W wyniku dokonanej 24 lipca 2013 r. nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa³⁰ w § 1 ust. 1 pkt ga rozporządzenia ustalono, że za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje się nieruchomości wykorzystywane na porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w części służącej wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa przez podmioty zarządzające, o których mowa w przepisach o portach i przystaniach morskich.

W ww. rozporządzeniu, ani w innym akcie prawnym nie wskazano jednak, które nieruchomości będące w zarządzie spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Tym samym Prezydenci Szczecina i Świnoujścia nie mieli wiedzy o nieruchomościach w granicach portów w Szczecinie i Świnoujściu, które służyły wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie, nie stosowali stawki 0,3% do żadnej nieruchomości leżącej w granicach tych portów.

9. W okresie objętym kontrolą wszystkie trzy spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej uzyskiwały przychody z tytułu najmu lub dzierżawy jednostkom powiązanim działającym w sferze eksploatacji, a także z tytułu udostępniania tym podmiotom portowej infrastruktury sieciowej. Przykładowo ZMP Gdynia z tytułu najmu lub dzierżawy jednostkom powiązanim uzyskał przychody w wysokości 13,4 mln zł w 2012 r. i 13,5 mln zł w 2013 r., które stanowiły odpowiednio 70,3% i 64,6% przychodów ogółem z tego tytułu. Z tytułu najmu lub dzierżawy jednostkom powiązanim ZMP Gdańsk osiągnął zysk 3,9 mln zł w 2012 r. i 3,7 mln zł w 2013 r. Do końca sierpnia 2014 r. spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie wywiązały się z obowiązku nałożonego na nie przepisami art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, nakazującymi im zbycie do końca grudnia 2005 r. udziałów bądź akcji posiadanych w spółkach działających w sferze eksploatacji:

³⁰ Obowiązywała wtedy wersja rozporządzenia ogłoszona w Dz.U. Nr 207, poz. 2107 ze zm.

- ZMP Gdynia posiadał 9 750 (tj. 50%) udziałów o wartości księgowej 8 552,0 tys. zł w firmie Bałtycka Baza Masowa Sp. z o.o., świadczącej na terenie portu Gdynia usługi przeładunkowo-składowe;
- ZMP Gdańsk posiadał 99,3% udziałów w kapitale firmy Port Gdański Eksploatacja S.A., świadczącej na terenie portu Gdańsk usługi przeładunkowo-składowe i cumownicze;
- ZMPSiŚ nie posiadał wprawdzie udziałów ani akcji w żadnej spółce eksploatacyjnej, jednak firma Polskie Terminale S.A., w której ZMPSiŚ ma 99,975% udziałów w kapitale podstawowym, posiada 99,975% udziałów w kapitale firmy Terminal Promowy Świnoujście Sp. z o.o., świadczącej usługi przeładunkowe, składowe i usługi wobec pasażerów. Oznacza to, że ZMPSiŚ pośrednio kontroluje spółkę eksploatacyjną Terminal Promowy Świnoujście Sp. z o.o.

Powyższa sytuacja była również konsekwencją nierzetelnego nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Ministra Skarbu Państwa. Działania Ministra były niewystarczające i nieskuteczne – nie przyniosły efektu w postaci rozdzielenia sfery zarządzania portami od sfery eksploatacyjnej, pomimo upływu ponad 9 lat od terminu wyznaczonego przez ustawodawcę na dokonanie tego rozdzielania. Podsekretarz Stanu w MSP Rafał Baniak, składając z upoważnienia Włodzimierza Karpińskiego – Ministra Skarbu Państwa – wyjaśnienia w powyższej sprawie, nie wskazał przyczyn niepodjęcia skutecznych działań nadzorczych.

10. Ustalenia kontroli wskazują na niską skuteczność działań windykacyjnych prowadzonych wobec kontrahentów przez ZMP Gdańsk. Stan należności przeterminowanych z tytułu dostaw i usług zmniejszył się wprawdzie na koniec 2013 r., w porównaniu z rokiem poprzednim, o 15,2 mln zł (tj. o 57,5%) i wyniósł 11,2 mln zł, jednak zmiana ta nie wynikała ze skutecznej windykacji, a była wyłącznie skutkiem spisania przedawnionych należności w wysokości 18,3 mln zł. Stan zaległości z tytułu dostaw i usług zwiększył się na koniec I półrocza 2014 r., w stosunku do 2013 r., o 0,6 mln zł (tj. o 5,1%) i wyniósł 11,8 mln zł.

11. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. do 14 sierpnia 2014 r., w ewidencji księgowej ZMP Gdynia nie ujęto środków trwałych powstałych w wyniku zakończenia dwóch spośród pięciu skontrolowanych zadań inwestycyjnych³¹, mimo że od rozpoczęcia ich eksploatacji minęły odpowiednio 3 i 5 miesięcy. Przeszkodą było niewystawienie jeszcze dokumentów (druków) przyjęcia środka trwałego dla tych składników majątku. Dotyczyło to środków trwałych powstałych w wyniku wykonania zadania inwestycyjnego:

- *Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia* (nakłady poniesione do 30 czerwca 2014 r. wyniosły 47,6 mln zł) – zadanie odebrano protokołami odbioru końcowego robót z 10 września 2013 r., a Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (PWINB) udzielił pozwolenia na użytkowanie decyzją z 28 lutego 2014 r.;
- *Budowa obiektu magazynowego wysokiego składowania o pow. 18 500 m² w lokalizacji nr 3 Port Zachodni* (nakłady poniesione do 30 czerwca 2014 r. wyniosły 37,1 mln zł) – zadanie odebrano protokołem odbioru robót z 30 maja 2014 r., a PWINB udzielił pozwolenia na użytkowanie decyzją z 15 maja 2014 r.

³¹ Z pięciu kontrolowanych zadań trzy zostały zakończone.

Użytkowanie środków trwałych bez ujęcia ich w ewidencji księgowej było niezgodne z przepisem art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, na podstawie którego środki trwałe wprowadza się do ewidencji księgowej najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania, tj. rozpoczęcia ich gospodarczego wykorzystywania.

3.2.5. Kontrola wewnętrzna i nadzór właścicielski

1. W okresie objętym kontrolą badania audytowe w zakresie realizowanych inwestycji przeprowadziły komórki kontroli i audytu ZMPSiŚ oraz ZMP Gdynia. W ZMPSiŚ przeprowadzono w tym czasie 36 audytów (w 2012 r. 13, w 2013 r. 18 i w 2014 r. do 15 maja pięć). W ich wyniku, do właściwych komórek organizacyjnych skierowano karty rekomendacji, w których zamieszczono opisy podstawowych działań do wykonania rekomendacji. Na wszystkich kartach rekomendacji, dla których upłynął termin ich realizacji, przy poszczególnych działaniach do wykonania pracownicy komórek odpowiedzialnych za ich realizację potwierdzili ich wykonanie. W ZMP Gdynia audytor zrealizował zadanie pn. „Prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji procesów inwestycyjnych z przyjętymi procedurami, harmonogramami, zasadami umownymi”. W jego wyniku sformułowano 13 rekomendacji, które Zarząd ZMP Gdynia przyjął do realizacji.

Plan kontroli na 2012 r. Wydziału Kontroli Wewnętrznej ZMP Gdańsk przewidywał wprawdzie przeprowadzenie kontroli dotyczącej procesu udzielania przez ZPM Gdańsk zamówień na wykonanie robot budowlanych, usług oraz dostaw w trybie przetargu nieograniczonego i ograniczonego oraz ich realizacji w odniesieniu do obowiązujących zarządzeń wewnętrznych, jednak kontrola ta nie została przeprowadzona. Decyzją Prezesa Zarządu ZMP Gdańsk, w zamian za ww. kontrolę, przeprowadzono kontrolę doraźną wykonania remontu statku „Strażak 5”.

Zdaniem NIK, kontrole wewnętrzne obejmujące zagadnienia związane z przeprowadzanymi przetargami oraz realizacją inwestycji powinny posiadać wyższy priorytet niż obecnie. Nieprzeprowadzanie kontroli w tym zakresie przez tak długi okres pozbawiało kierownictwo ZMP Gdańsk szczegółowej wiedzy w zakresie zagadnień inwestycyjnych, które absorbują największą część wydatków.

2. Z ustaleń kontroli wynika, że ZMP Gdańsk w sposób nieprawidłowy sprawował nadzór właścicielski nad spółką zależną Przedsiębiorstwo Usług Portowych Rezerwa Sp. z o.o. w Gdańsku w okresie przed II poł. 2013 r. W latach 2011–2013 ww. spółka generowała straty z prowadzonej działalności (łącznie 1,0 mln zł). Działania obecnego Zarządu ZMPG przyczyniły się do zatrzymania negatywnych tendencji, a wdrożony program oszczędnościowy zaczął przynosić wymierne korzyści. Według stanu na koniec kwietnia 2014 r. PUPR osiągnęła zysk z działalności gospodarczej w wysokości 26 tys. zł.

3.2.6. Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w kontroli NIK dotyczyły eksploatacji nowo wybudowanych środków trwałych bez ujęcia ich w ewidencji księgowej i wyniosły 84,7 mln zł (str. 30–31).

4.1 Przygotowanie kontroli

Przygotowując kontrolę korzystano z informacji o stanie infrastruktury portowej i inwestycjach w tym zakresie podejmowanych przez spółki zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Rozpoznano też stan prawny dotyczący spółek zarządzających. Ponadto przeanalizowano uchwaloną przez Radę Ministrów „Strategię rozwoju portów morskich do 2015 r.” oraz biuletyny z posiedzeń Sejmowej Komisji Infrastruktury, których przedmiotem były zagadnienia dotyczące spółek zarządzających portami i infrastruktury portowej. Informacje czerpano również z artykułów prasowych.

Przy przygotowaniu kontroli brano również pod uwagę wyniki wcześniejszych kontroli NIK w zakresie funkcjonowania portów morskich. Z ustaleń tych kontroli wynikało m.in., że infrastruktura portowa była zdekapitalizowana, niedostosowana do potrzeb i technicznie zużyta, co miało negatywny wpływ na konkurencyjność polskich portów morskich.

Przyjęto założenie, że do oceny realizacji zadań inwestycyjnych wybrane zostaną zadania o najwyższej kwotowo wartości, które zostały wykonane lub były w fazie realizacji w okresie objętym kontrolą.

Założono, że kontrola obejmie wszystkie trzy spółki zarządzające portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz Ministra sprawującego nad nimi nadzór właścicielski. Kontrolą objęto działania spółek w zakresie bieżącej eksploatacji i na rzecz rozwoju portów, a w Ministerstwie Skarbu Państwa działania w zakresie nadzoru właścicielskiego oraz na rzecz rozwoju portów. W wyniku dokonanych ustaleń stwierdzono potrzebę uzupełnienia wyników kontroli o badanie oddziaływania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na rozwój infrastruktury portowej w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1. NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek pięć wystąpień pokontrolnych, zawierających opis stanu faktycznego, oceny kontrolowanej działalności, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia tych nieprawidłowości. W jednym przypadku (MSP) sformułowano ocenę pozytywną, a w pozostałych czterech pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Do poszczególnych kontrolowanych jednostek skierowano łącznie 19 wniosków.

Do Ministra Skarbu Państwa:

- *podjęcie skutecznych działań w celu wyegzekwowania od nadzorowanych Spółek zarządzających portami morskimi zbycia posiadanych przez nie udziałów w spółkach eksploatacyjnych;*

Do Ministra Infrastruktury i Rozwoju:

- *podjęcie działań w celu doprecyzowania definicji infrastruktury portowej,*
- *podjęcie działań w celu precyzyjnego i jednoznacznego określenia, które nieruchomości portowe służą celom obronności i bezpieczeństwa państwa;*

Do Prezesa Zarządu ZMP Gdańsk:

- *rzetelne opracowywanie rocznych planów inwestycyjnych oraz prowadzenie stałego nadzoru nad wykonaniem tych planów,*
- *zintensyfikowanie działań na rzecz wzrostu wykorzystania zdolności przeładunkowych portu,*

- podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności stanu posiadania obiektów infrastruktury portowej z wymienionymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 maja 2013 r.,
- rzetelne prowadzenie księzek obiektów budowlanych,
- sfinalizowanie sprzedaży akcji PGE,
- poprawę skuteczności prowadzonych działań windykacyjnych,
- podejmowanie działań w ramach nadzoru właścicielskiego nad PUPR, zapewniających trwałą poprawę kondycji finansowej tego podmiotu;

Do Prezesa Zarządu ZMP Gdynia:

- uzupełnienie brakujących wpisów w księzkach obiektów budowlanych oraz ich prowadzenie w sposób określony w rozporządzeniu w sprawie książki obiektu budowlanego,
- zapewnienie zamieszczania w każdym przypadku postępowania o udzielenie zamówienia SIWZ na stronie internetowej Spółki w terminie określonym w art. 42 ust. 1 Prawa zamówień publicznych,
- zapewnienie przystępowania do użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
- zintensyfikowanie działań w celu zbycia udziałów w spółce BBM sp. z o.o.,
- ujęcie w ewidencji księgowej przyjętych do używania środków trwałych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych „Infrastruktura ro-ro” i „Magazyn wysokiego składowania”;

Do Prezesa Zarządu ZMPSiŚ:

- niezwłoczne przekazywanie do publikacji ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego po zawarciu umowy wykonawczej,
- zwracanie się do wykonawców o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów ofert mających wpływ na wysokość ceny w celu ustalenia, czy oferty zawierają rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia,
- weryfikację ilości i wartości robót budowlanych, zawieranych w kosztorysach inwestorskich i ofertach wykonawców,
- podjęcie działań umożliwiających zakończenie zadania „Rozbudowa infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu. Budowa stanowiska promowego nr 1 w terminie umownym, tj. do dnia 30 listopada 2014 r.

2. Zastrzeżenia zgłoszono do dwóch wystąpień pokontrolnych. W wyniku rozpatrzenia czterech szczegółowych zastrzeżeń (jedno MSP i trzy MliR) uwzględnione zostało jedno zastrzeżenie w całości i jedno w części.
3. Z analizy otrzymanych informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz o podjętych w tym celu działaniach wynika, że osiem wniosków zostało zrealizowanych, dziewięć było w trakcie realizacji, natomiast MliR poinformowało, że nie zamierza realizować żadnego z dwóch wniosków. W uzasadnieniu wskazano, że ostatnie rozstrzygnięcia sądów administracyjnych w sprawach, których dotyczą te dwa wnioski, są korzystne dla zarządów portów i tym samym, zdaniem MliR, brak podstaw do zmian legislacyjnych w tym zakresie.
4. Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Szczecinie w sprawie nieprawidłowości stwierdzonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonym przez ZMPSiŚ (opis na str. 23–25).

5. W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami NIK przesłała zawiadomienie do Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w sprawie popełnienia przez Janusza Jarosińskiego – Prezesa ZMP Gdynia – czynów określonych w art. 57 ust. 7 i art. 93 pkt 9 Prawa budowlanego, które polegały na prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego oraz przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych objętych decyzją o pozwoleniu na budowę, bez uzyskania ostatecznej decyzji organu nadzoru budowlanego o pozwoleniu na użytkowanie.

Zdjęcie nr 4

Terminal Promowy Świnoujście



Źródło: Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów i jednostek przeprowadzających kontrole

1. Ministerstwo Skarbu Państwa – Departament Infrastruktury.
2. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – Departament Infrastruktury.
3. Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku – Departament Infrastruktury.
4. Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni – Delegatura NIK w Gdańsku.
5. Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie – Delegatura NIK w Szczecinie.

5.2. Lista osób kierujących skontrolowanymi podmiotami

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

- a) Minister Skarbu Państwa:
 - Włodzimierz Karpiński
- b) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej:
 - Maria Wasiak – od 22 września 2014 r. (Minister Infrastruktury i Rozwoju).
 - Elżbieta Bieńkowska – w okresie od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r. (Minister Infrastruktury i Rozwoju).
 - Sławomir Nowak – w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. (Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej).
- c) Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku:
 - Dorota Raben – od 7 czerwca 2013 r. (Prezes Zarządu).
 - Jerzy Melaniuk – w okresie od 13 grudnia 2012 r. do 7 czerwca 2013 r. (Prezes Zarządu).
 - Ryszard Strzyżewicz – w okresie od 15 czerwca 2011 r. do 13 grudnia 2012 r. (Prezes Zarządu).
- d) Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni:
 - Janusz Jarosiński (Prezes Zarządu).
- e) Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie:
 - Zbigniew Miklewicz – od 19 marca 2014 r. (Prezes Zarządu).
 - Krzysztof Sadowski – Wiceprezes Zarządu, któremu w okresie 4 grudnia 2013 r. – 18 marca 2014 r. powierzono dokonywanie czynności zastrzeżonych do kompetencji Prezesa Zarządu.
 - Ryszard Warzocha – w okresie od 30 czerwca 2013 r. do 21 grudnia 2013 r. (Prezes Zarządu).
 - Jarosław Siergiej – w okresie od 30 czerwca 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. (Prezes Zarządu).

5.3. Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 179.
2. Ustawa z dnia 16 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 281, poz. 2782 ze zm.
3. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.
4. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej Dz.U. z 2013 r., poz. 934 ze zm.
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
8. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.
9. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz.U. z 2014 r., poz. 849.
10. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.
11. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych – Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – Dz.U. z 2014 r., poz. 1087.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – Dz.U. Nr 169, poz. 1139 – uchylone z dniem 5 czerwca 2013 r.
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 maja 2013 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej – Dz.U. poz. 632.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego – Dz.U. Nr 120, poz. 1134.
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – Dz.U. z 2013 r., poz. 1129.
17. Uchwała Nr 292/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku” (niepublikowana).
18. Zarządzenie Nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2008 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu ds. Polityki Morskiej Rzeczypospolitej Polskiej – M.P. z 2013 r., poz. 902.

5.4. Wykaz skontrolowanych zadań inwestycyjnych

W ZMP Gdynia:

1. Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia – Faza I – Dostęp drogowy.
2. Infrastruktura dostępu drogowego i kolejowego do wschodniej części Portu Gdynia – Faza II – Dostęp kolejowy i drogowy.
3. Rozbudowa infrastruktury portowej do obsługi statków ro-ro z dostępem drogowym i kolejowym w Porcie Gdynia.
4. Budowa obiektu magazynowego wysokiego składowania o pow. 18 500 m² w lokalizacji nr 3 Port Zachodni.
5. Przebudowa budynku magazynowego ul. Polska 13A.

W ZMP Gdańsk:

1. Modernizacja Pomostu Połączeniowego Bazy Przeładunku Paliw Płynnych w Porcie Północnym w Gdańsku.
2. Odbudowa małej dalby odbojowej na stanowisku „P” w Porcie Północnym.
3. Wymiana urządzeń istniejącej linii odbojowej na odcinku 8a – 8f na długości ca. 376 m Nabrzeża Oliwskiego w Porcie Gdańskim.
4. Zagospodarowanie terenu wokół budynku biurowego ZMPG S.A. przy ul. Zamkniętej 18 w Gdańsku.

W ZMPSiŚ:

1. Rozbudowa infrastruktury portowej w północnej części płw. Ewa w Szczecinie.
2. Przebudowa infrastruktury drogowej w portach w Szczecinie i Świnoujściu.
3. Rozbudowa infrastruktury portowej w południowej części portu w Świnoujściu. Budowa stanowiska promowego nr 1.
4. Przebudowa infrastruktury kolejowej w portach w Szczecinie i Świnoujściu.
5. Rozbudowa infrastruktury portowej na nabrzeżu Górnośląskim w porcie w Szczecinie.

5.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
9. Komisja Skarbu Państwa Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Minister Infrastruktury i Rozwoju
12. Minister Skarbu Państwa
13. Minister Finansów
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego



Warszawa, dnia 9 kwietnia 2015 r.

Minister Skarbu Państwa

Włodzimierz Karpiński

BK.0910.2.2015(862)

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej* w zakresie zawartego w niej wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów „o bieżący nadzór nad zapewnieniem ostatecznego rozdzielenia funkcji zarządzania i eksploatacji w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej”.

Pragnę zwrócić uwagę, że już w odniesieniu do wniosku zwanego w wystąpieniu pokontrolnym z 23 września 2014 r., dotyczącego podjęcia przez Ministra Skarbu Państwa skutecznych działań w celu wyegzekwowania od nadzorowanych spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, zbycia – zgodnie z przepisem art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2004 r. (Dz. U. 2004, nr 281, poz. 2782 z późn. zm.) o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca) -- posiadanych przez nie udziałów w spółkach eksploatacyjnych, Ministerstwo Skarbu Państwa pismem z dnia 7 października 2014 r. zwróciło się do rad nadzorczych spółek zarządzających portami morskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej o objęcie szczególnym nadzorem realizacji obowiązku prywatyzacji spółek należących do ich grup kapitałowych działających w sferze eksploatacji.

Ministerstwo Skarbu Państwa, nie podważając zasadności przepisu art. 5 ustawy zmieniającej, ponownie podkreśla, że rozdzielenie funkcji zarządzania i eksploatacji nie jest kompetencją, którą wykonuje Minister Skarbu Państwa. Rozdzielenie działalności jest zadaniem z zakresu operacyjnego prowadzenia spraw spółek zarządzających portami. Zgodnie z art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. 2013 poz. 1030) (dalej: k.s.h.) to zarząd reprezentuje spółkę i prowadzi jej sprawy, w tym m.in. prywatyzację spółek należących do jej grupy kapitałowej. Zgodnie z art. 375¹ kodeksu spółek handlowych, walne zgromadzenie (w tym także Minister Skarbu Państwa jako akcjonariusz ww. spółek) i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Obowiązek wynika z ustawy, ale żaden przepis ustawy nie

konstytuuje go jako przepisu nadrzędnego w stosunku do obowiązku prowadzenia spraw spółki z najwyższą zawodową starannością i dbałością o jej interes majątkowy. Ustawodawca abstrahując od stosunków ekonomicznych, od warunków ofert, nałożył na spółki obowiązek zbycia akcji w spółkach działających w sferze eksploatacji bez żadnej formuły alternatywnych działań zapewniających niezależność decyzyjną, prawną i rozdzielną finansową. Pod tym względem przepis w swojej bezkompromisowości w nakazie pozbycia się aktywów w określonym czasie nie ma precedensu w polskim systemie prawa. Spółki jako instrument rozdzielenia działalności obrały sprzedaż akcji w podmiotach eksploatacyjnych oraz systematycznie i konsekwentnie powtarzają procedury mające na celu doprowadzić do wyłonienia dobrego kontrahenta i zawarcia racjonalnej umowy. Minister Skarbu Państwa nie uznaje za stosowane zbywanie jednostek uczestnictwa w tak istotnych dla gospodarki morskiej podmiotach na warunkach nierynkowych i niezgodnych z interesem Spółki.

Mając na uwadze wniosek NIK do Prezesa Rady Ministrów, uprzejmie informuję, że do chwili obecnej spółka Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. (dalej: ZMPG) sprywatyzowała wszystkie udziały posiadane w spółkach eksploatacyjnych oprócz jednej – Port Gdański Eksploatacja S.A. (dalej: PGE). Aktualny proces prywatyzacji spółki PGE, rozpoczęty w dniu 4 kwietnia 2014 r., w związku z nie uzyskaniem wymaganych zgód korporacyjnych nie doprowadził do prywatyzacji spółki PGE. Uprzejmie informuję, że oczekiwaniem Ministra Skarbu Państwa wobec zarządu spółki ZMPG jest kontynuowanie procesu prywatyzacji.

Spółka Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. sprywatyzowała 8 spółek eksploatacyjnych będących w jej posiadaniu (ostatnia prywatyzacja dotyczyła spółki Bałtycki Terminal Drobnicowy Gdynia sp. z o.o. i została dokonana w lipcu 2014 r.), natomiast 50% udziałów w spółce eksploatacyjnej – Bałtycka Baza Masowa sp. z o.o. (dalej: BBM) nadal znajduje się w posiadaniu ZMPG S.A. zarząd spółki ZMPG dwukrotnie podejmował próby zbycia udziałów w tej spółce w latach 2005 i 2011. Oba procesy zostały zamknięte bez wyboru oferenta. Rozpoczęcie kolejnego procesu prywatyzacyjnego planowane jest w roku 2016 w oparciu o wycenę sporządzoną według stanu na dzień 31.12.2015 r. Atrakcyjność oferty sprzedaży 50% udziałów i sama ich wartość wzrosnie po dokonaniu pełnej spłaty kredytu inwestycyjnego na budowę terminalu na obsługę ładunków w big-bagach – do spłaty pozostało około 1.080.000 USD.

Realizacja obowiązku zbycia wszystkich spółek działających w sferze eksploatacji w przypadku spółki Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. (dalej: ZMPSiŚ) zakończyła się w 2008 roku. W opinii Ministra Skarbu Państwa, zgodnie z treścią przepisu art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, obowiązek zbycia udziałów dotyczy bezpośrednio posiadanych udziałów w spółkach działających w sferze eksploatacji. Spółka Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. nie jest natomiast bezpośrednim udziałowcem spółki eksploatacyjnej – Terminal Promowy Świnoujście sp. z o.o., a zatem Minister Skarbu Państwa uznaje, że nie zostały naruszone przepisy ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich. Przepis art. 5 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz o zmianie niektórych innych ustaw, w ocenie Ministra Skarbu Państwa,

dotyczy tylko takich przypadków, w których podmiot zarządzający ma bezpośrednio udziały (akcje) w spółkach świadczących usługi eksploatacyjne. Gdyby natomiast intencją prawodawcy było objęcie nakazem wyzbycia się udziałów (akcji) we wszystkich spółkach, pośrednio i bezpośrednio świadczących usługi eksploatacyjne, przedmiotowy przepis art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej musiałby być sformułowany inaczej.

Niezależnie od powyższego, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Najwyższej Izby Kontroli, Minister Skarbu Państwa, wystosował do zarządu spółki Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. pismo z prośbą o ponowną analizę ewentualnego podjęcia uzasadnionych ekonomicznie czynności zmierzających do zmiany struktury docelowej Grupy Kapitałowej Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'Z' followed by a long horizontal line and a vertical line on the right side.

Włodzimierz Karpiński



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN-4101-003-00/2014
Nr ewid.:195/2014/P/14/031/KIN

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2015 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do Stanowiska Ministra Skarbu Państwa przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Skarbu Państwa, zawartego w piśmie nr BK-0910-2-2015(862) z dnia 9 kwietnia 2015 roku.

W swoim stanowisku Minister Skarbu Państwa odniósł się wyłącznie do wniosku skierowanego do Prezesa Rady Ministrów o bieżący nadzór nad zapewnieniem ostatecznego rozdzielenia funkcji zarządzania i eksploatacji w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela opinii Ministra, że realizacja obowiązku zbycia wszystkich spółek działających w sferze eksploatacji w przypadku spółki Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście (dalej: ZMPSiŚ) zakończyła się w 2008 r.

Posiadanie przez ZMPSiŚ 99,975% udziałów w kapitale podstawowym firmy Polskie Terminale S.A., która posiada 99,975% udziałów w kapitale firmy Terminal Promowy Świnoujście Sp. z o.o., prowadzącej działalność eksploatacyjną oznacza, że ZMPSiŚ posiada (pośrednio poprzez Polskie Terminale S.A.) akcje spółki eksploatacyjnej. Tym samym, w ocenie NIK, w spółce zarządzającej portami w Szczecinie i Świnoujściu nadal nie zostało zrealizowane rozdzielenie sfery zarządzania portami od sfery eksploatacyjnej, które było jednym z celów uchwalenia ustawy o portach i przystaniach morskich.



DTM.VI.2.0810.2.2015.ML

NK: 95053/15

Pan Wojciech Kutyla

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo z dnia 25 marca br. znak: KIN-4101-003-00/2014, przy którym przekazano *Informację NIK o wynikach kontroli gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej*, poniżej przedkładam stanowisko w odniesieniu do wniosku NIK zawartego w pkt. 1 Informacji (str. 12-13).

a. Dokonanie nowelizacji ustawy o portach i przystaniach morskich w celu doprecyzowania definicji infrastruktury portowej

W odniesieniu do wniosku NIK dotyczącego przygotowania projektu zmiany ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (dalej „u.p.p.m”) i doprecyzowania w niej definicji infrastruktury portowej podtrzymuję, wyrażone we wcześniejszych pismach MliR do NIK, stanowisko, że zmiany w przepisach ustawy o portach i przystaniach morskich w tym zakresie nie są zasadne.

Należy ponownie wyjaśnić, że zwolnienie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849), dalej „u.p.o.l.”, dotyczy budowli oraz gruntów wchodzących w skład ogólnodostępnej infrastruktury portowej lub zapewniającej dostęp do portów, przy czym w ww. ustawie brak jest definicji (dla potrzeb tej ustawy) pojęcia *infrastruktury portowej*.

W odniesieniu do portów morskich, również o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, taka definicja została zawarta w ustawie o portach i przystaniach morskich i stanowi, że *infrastrukturą portową są znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 5*.

Aby skorzystać ze zwolnienia podatkowego przyznanego u.p.o.l., podmiot zarządzający portem musi zapewnić, że podlegająca zwolnieniu infrastruktura portowa jest ogólnodostępna, przeznaczona do świadczenia przez podmiot zarządzający portem usług związanych z korzystaniem z niej oraz musi znajdować się w granicach portu.

Jako działalność gospodarczą zarządzającego portem u.p.p.m., w art. 7 ust. 2, dopuszcza jedynie:

1. zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową,
2. zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych dla odpadów ze statków,
3. świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej.

Przyznając podmiotom zarządzającym portami uprawnienie do świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, ustawodawca jednocześnie nie wykluczył możliwości świadczenia tych usług przez inne podmioty. Jego intencją było powierzenie spółkom zarządzającym portami morskimi funkcji koordynatora, który zapewnia równy dostęp do infrastruktury portowej zainteresowanym operatorom usług portowych, a tym samym realizację jednego z trzech, nałożonych na podmiot zarządzający portem, powyższych zadań, tj. świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej przez użytkowników portu.

Powyższa interpretacja, dotycząca prawa do korzystania przez podmiot zarządzający portem, ze zwolnienia od podatku od nieruchomości, została, po raz kolejny, potwierdzona przez Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r. o sygnaturze II FSK 1923/12 stwierdził, że: (...) *Gdy zwróci się szczególną uwagę na to, że definicję infrastruktury portowej wprowadzono do u.p.p.m. ustawą o jej zmianie i o zmianie między innymi także u.p.o.l., w której zresztą ustawodawca po raz pierwszy użył tego określenia w art. 7 ust. 1 pkt 4a, to nie może budzić wątpliwości, że zwolnienie to dotyczy wyłącznie infrastruktury portowej z art. 2 pkt 4 u.p.p.m., czyli dotyczy wyłącznie portów i przystani morskich. Do tego poglądu skłania nie tylko fakt jej zamieszczenia w tym akcie normatywnym, który zmieniał także u.p.o.l., ale także i to, że jednocześnie zmienione zostało brzmienie tej definicji obowiązujące dotychczas w u.p.p.m. Oznaczało to, że wolą ustawodawcy została ona przystosowana nie tylko do potrzeb u.p.p.m., lecz także do potrzeb u.p.o.l.*

Również we wcześniejszym postanowieniu, z dnia 7 lipca 2014 r. (o sygnaturze II FPS 2/14), Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *gdyby przyjąć wykładnię art. 7 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. w związku z art. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 1 pkt 5 u.p.p.m., wedle której fakt wynajmowania, wydzierżawiania bądź oddawania odpłatnego infrastruktury portowej do korzystania podmiotom innym niż podmiot zarządzający portem powodowałoby utratę zwolnienia podatkowego, to prowadziłoby to do sytuacji, w której ze zwolnienia tego nie mógłby korzystać żaden podmiot. Taka wykładnia powołanych przepisów byłaby sprzeczna z ich ratio legis, bowiem zwolnienie podatkowe byłoby regulacją pustą.*

W związku z powyższym, oraz mając na uwadze brak odmiennych ocen sądów administracyjnych w tej sprawie, brak jest również podstaw do zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Dodatkowo należy wskazać, że dokonanie zmiany u.p.p.m., po wydaniu korzystnych dla zarządów portów morskich orzeczeń, będzie odebrane jako przekonanie ustawodawcy co do nieprecyzyjnych sformułowań w przepisach, na podstawie których orzekały sądy.

b. Dokonanie nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa w celu precyzyjnego określenia, które nieruchomości portowe będące w zarządzie spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa

W odniesieniu do wniosku NIK dotyczącego zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa tak, aby precyzyjnie wskazywało, które nieruchomości portowe będące w zarządzie spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą celom obronności i bezpieczeństwa państwa ponownie należy stwierdzić, że obowiązujące przepisy, w tym, zmienione w 2013 roku ww. rozporządzenie, stanowią podstawę prawną do naliczania przez gminy opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w portach morskich według stawki obowiązującej dla terenów niezbędnych dla celów obronności i bezpieczeństwa państwa, tj. 0,3%.

Jak już wskazywano we wcześniejszych wystąpieniach MIIIR do NIK, w polskim systemie prawnym obowiązuje wiele przepisów, które odnoszą się do kwestii obronności i bezpieczeństwa kraju w portach morskich. Są to:

1. ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 ust. 2 delegacja do wydania rozporządzenia),
2. ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców, gdzie w art. 3 pkt 1 stwierdza się, że przedsiębiorcą o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym jest m.in. ten, którego przedmiotem wykonywanej działalności gospodarczej jest eksploatacja portów morskich,
3. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, gdzie w § 2 pkt 4 wskazano, że obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa, są m.in. obiekty infrastruktury transportu morskiego, zgodnie z § 3 pkt 1 obiekty te zalicza się do kategorii I obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa,
4. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 lutego 2004 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny, oraz właściwości organów w tych sprawach, w którym określono warunki i sposób przygotowania i wykorzystania m.in. transportu morskiego, na potrzeby obronne państwa, a także ich ochrony w czasie wojny. Określono także, że przygotowanie transportu morskiego na potrzeby obronne państwa obejmuje m.in. przygotowanie infrastruktury portowej do zapewnienia przyjęcia, rozładunku, załadunku oraz przeładunków i przewozów morskich, organizację przeładunków morskich czy odtwarzanie infrastruktury portowej i innych obiektów gospodarki morskiej (§ 2 pkt 4 i 6; § 12,13,14),
5. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 października 2010 r. w sprawie wykazu przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu gospodarczo-obronnym, w którym ujęte zostały podmioty zarządzające portamiorskimi o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, tj. Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. w Gdyni, Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. w Szczecinie, Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A. w Gdańsku.

Przepisy zawarte w powyższych aktach prawnych nakładają na wyszczególnione podmioty zadania o charakterze nieciągłym. Porty są zobligowane do pozostawania w gotowości obronnej w trybie ciągłym. Sytuacja taka generuje oczywiste koszty, które z tego tytułu ponoszą spółki.

Potwierdzeniem powyższego, jest orzeczenie SKO w Szczecinie z dnia 21 listopada 2014 r., które zgodziło się z argumentacją ZMPSS S.A. i pozytywnie wypowiedziało się co do zmiany, od dnia 1 stycznia 2014 r., stawki opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, z 3% na 0,3%. Przy czym istotnym jest, że ww. orzeczenie zostało podjęte w obowiązującym stanie prawnym.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że realizacja wniosku NIK dotyczącego precyzyjnego określenia, które nieruchomości portowe będące w zarządzie spółek zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej służą wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa wykracza poza zawartą w art. 91 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518, z późn. zm.) delegację do wydania rozporządzenia. Rada Ministrów bowiem została upoważniona w tym artykule jedynie do określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa.

Rada Ministrów nie ma kompetencji do wskazania dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej konkretnych nieruchomości znajdujących się w granicach tych portów, a służących wykonywaniu zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (jak to ma miejsce w przypadku upoważnienia dla ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej zawartego w ustawie o portach i przystaniach morskich, do określenia, w drodze rozporządzenia, dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej, uwzględniając usytuowanie obiektów, urządzeń i instalacji oraz ich rodzaj, liczbę lub wymiary).

Dr Myroslawa Sześcińska
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU
Dorota Pyć
Dorota Pyć
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Pani Małgorzata Kuźma
Dyrektor Departamentu Kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KIN-4101-003-00/2014
Nr ewid.:195/2014/P/14/031/KIN

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2015 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do Stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zawartego w piśmie nr DTM.VI.2.0810.2.2015.ML NK:95053/15 z dnia 9 kwietnia 2015 roku.

W swoim stanowisku do *Informacji o wynikach kontroli gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej* Minister Infrastruktury i Rozwoju odniósł się wyłącznie do dwóch wniosków legislacyjnych. Minister wskazał, że proponowane zmiany nie są zasadne, co umotywował korzystnymi dla zarządów portów morskich orzeczeniami Naczelnego Sądu Administracyjnego i Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, wydanymi w 2014 r.

Minister pominął jednak odmienne wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, a także aktywny udział Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w postępowaniu przed SKO w Szczecinie, który to udział okazał się niezbędny w celu ustalenia intencji autora rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa oraz rozstrzygnięcia tego postępowania.

Minister przytoczył argumentację, którą przedstawił wcześniej w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Argumenty te były wnikliwie rozpatrywane przez Kolegium NIK, które uznało je za niezasadne, w wyniku czego zastrzeżenia Ministra zostały oddalone.

Wniosek NIK wynika z postulatu zagwarantowania pewności prawa, który w odniesieniu do prawa podatkowego ma szczególne znaczenie.