

*Tekst ujednoczony wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 grudnia 2013 r.*



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-006-01/2013

P/13/081

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/081 – „Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>Małgorzata Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86464 z dnia 08.05.2013 r.</li><li>Teresa Sawicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86474 z dnia 21.05.2013 r.</li><li>Maria Mieszalska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86470 z dnia 14.05.2013 r.</li><li>Alicja Kosznik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86468 z dnia 13.05.2013 r.</li><li>Monika Stępka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86514 z dnia 04.09.2013 r.</li><li>Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11952.</li></ol> <p>(dowód: akta kontroli str. 1-10)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Morski w Gdyni, ul. Chrzanowskiego 10, 81-338 Gdynia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Królikowski Dyrektor Urzędu <p>(dowód: akta kontroli str. 11)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność Urzędu w latach 2012-2013 (do 16.09.2013 r.) w zakresie: planowania działań inwestycyjnych, przygotowania inwestycji do realizacji oraz wyboru wykonawców i ustalania treści zawartych umów, realizacji zadań inwestycyjnych, prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na te inwestycje, w tym nowo wybudowanych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe planowanie kontrolowanych zadań inwestycyjnych;
- zapewnienie środków niezbędnych do sfinansowania pięciu inwestycji;
- prawidłowe przygotowanie dokumentacji projektowej oraz umów, zapewniających właściwą ochronę interesów Urzędu przy czterech realizowanych inwestycjach;
- prawidłowy wybór wykonawców realizujących cztery inwestycje;
- prawidłowy nadzór nad realizacją czterech zadań inwestycyjnych;
- terminowa realizacja czterech inwestycji.

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

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydatkowania środków finansowych niezgodnie z ich przeznaczeniem w kwocie 2.073,6 tys. zł<sup>2</sup>;
- zaniżenia wartości środków trwałych powstałych w wyniku realizacji inwestycji w kwocie 2.064,4 tys. zł<sup>3</sup>;
- niezaliczeniu do nakładów inwestycyjnych wydatków w kwocie 184,1 tys. zł poniesionych w związku z realizacją dwóch inwestycji<sup>4</sup>;
- naruszania niektórych przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> (dalej: „Pzp”) podczas przeprowadzania postępowania o zamówienie publiczne;
- dokonania płatności w kwocie 124,3 tys. zł w przypadku jednej roboty budowlanej przed jej odbiorem końcowym – niezgodnie z postanowieniami umowy;
- przekazania Ministrowi Infrastruktury (dalej: „MI”, obecnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – dalej: „MTBiGM”) informacji z opóźnieniem<sup>6</sup> oraz niezgodnych ze stanem faktycznym<sup>7</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

Opis stanu faktycznego

1.1. W strukturze Urzędu wyodrębniono komórki do ustalania potrzeb inwestycyjnych, w tym w zakresie rozpoznawania stanu brzegu i opracowywania planów ich ochrony (Inspektorat Ochrony Wybrzeża dalej: „IOW”) oraz w zakresie bezpiecznej żeglugi i dostępu do portów morskich (Kapitanaty Portów w Gdyni, Gdańsku, Elblągu, Helu i Władysławowie).

Urząd prawidłowo prowadził monitoring brzegu morskiego na całym obszarze wchodzącym w skład jego terytorialnego zasięgu działania<sup>8</sup>. Działania te realizowano własnymi pracownikami, zatrudniając firmy obce, a także przy współpracy z Urzędem Morskim w Szczecinie.

Monitorowaniem obejmowano: brzegi morskie poprzez raportowanie szkód sztormowych, trwałe budowle zabezpieczające brzegi morskie poprzez okresowe przeglądy, a także dostęp do portów wykonując pomiary batymetryczne torów podejściowych i kotwicowisk. Monitoring brzegu morskiego techniką skanowania laserowego i ortofotomapy we współpracy z Urzędem Morskim w Szczecinie<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Kwota wynika z dodania: 1.988,0 tys. zł (elementy Green Terramesh, tzw. kosze) + 42,4 tys zł (monitoring brzegów morskich) +43,2 tys zł (pełnienia funkcji Inżyniera kontraktu) z pkt. 5 = 2073,6

<sup>3</sup> Kwota wynika z dodania: 1.988,0 tys. zł (elementy Green Terramesh, dalej: „kosze”),+76,4 tys. zł (zabezpieczenie przeciwsztormowe w Kątach Rybackich)

<sup>4</sup> Kwota wynika z dodania: 95,5 tys. zł oraz 88,6 tys. zł (umocnienie brzegowe Helu, umocnienie brzegu Westerplatte)

<sup>5</sup> j.t.Dz. U. z 2013 r. poz. 907

<sup>6</sup> sześciu na siedem złożonych

<sup>7</sup> Dwóch

<sup>8</sup> Terytorialny zakres działania dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni określono § 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 października 1991 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 438) i obejmuje on morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne i wyłączną strefę ekonomiczną od wschodniej granicy Państwa do południka 17°40'30" długości geograficznej wschodniej

<sup>9</sup> na podstawie porozumienia z dnia 22 grudnia 2011 r.

pozwole na ocenę skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego realizowanych w ramach „Programu ochrony brzegów morskich” (dalej: „POBM”)<sup>10</sup>.

Prowadzony monitoring umożliwił określenie potrzeb inwestycyjnych oraz bieżących robót czerpalno-refulacyjnych. Potrzeby te były zgłaszane przez jednostki organizacyjne po uzgodnieniu ze służbami technicznymi i ekonomicznymi, zgodnie z uregulowaniami określonymi zarządzeniem Nr 14 Dyrektora w sprawie zasad zgłaszania potrzeb do planów w zakresie inwestycji, remontów, robót czerpalno-refulacyjnych<sup>11</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2526-2544, 2548-2549, 2550-2552, 2562-2582)

1.2. Badanie prawidłowości zlecenia przez Dyrektora Urzędu w 2012 r. monitoringu strefy brzegowej Bałtyku, w zakresie zgodności z Pzp nie wykazało nieprawidłowości.

W ramach monitoringu brzegu morskiego wymagającego specjalistycznej oceny stanu budowli, realizując obowiązek wynikający z art. 62 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>12</sup> (dalej: „prawo budowlane”) Urząd zlecił (na podstawie postępowań o udzielenie zamówień publicznych) przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych<sup>13</sup>. Na wykonanie przeglądów okresowych Urząd w 2011 r. wydatkował 31,4 tys. zł, a w 2012 r. 196,8 tys. zł<sup>14</sup>.

Realizując obowiązek wynikający z art. 2 ust. 3 POBM, Dyrektorzy Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni 22.12.2011 r. zawarli Porozumienie w sprawie wspólnego zlecenia i sfinansowania zadań polegających na:

- wykonaniu monitoringu brzegu morskiego (poszczególnych jego odcinków, pozostających w kompetencjach każdej ze stron Porozumienia) techniką skanowania laserowego i ortofotomapy-edycja 2012;
- wykonaniu opracowania pt. „Ocena skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego” zrealizowanych w okresie obowiązywania POBM.

Zgodnie z umową<sup>15</sup> wykonanie skanowania laserowego i zdjęć wybrzeża będącego w gestii Urzędu obejmowało pas ładu o szerokości 500 m licząc od linii wody, dla odcinków: brzeg Morza Bałtyckiego od wschodniego skraju Jeziora Serbsko (km 175,30 do zachodniego krańca Półwyspu Helskiego (km 123,9) wraz z Półwyspem Helskim (km 0,0 do km 71,5) czyli 122,9 km długości linii brzegowej.

W 2012 r. na monitoring całej długości brzegu morskiego objętego zakresem działania Urzędu wydatkowano 71,2 tys. zł, a w związku z oceną skuteczności systemów ochrony brzegu morskiego planowane nakłady Urzędu w wysokości 122,2 tys. zł zostaną poniesione w terminie umownym, określonym do 30.10.2013 r. W 2012 r. całą ww. kwotę pokryto ze środków finansowych, które Urząd otrzymał na realizację POBM.

<sup>10</sup> o którym mowa w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621 ze zm.) (dalej: „ustawa o ustanowieniu POBM”)

<sup>11</sup> Zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego z dnia 11 maja 2000 r.

<sup>12</sup> tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

<sup>13</sup> Umowy zawarte z:

- Navpro Usługi Projektowe i Nadzór Budowlany z siedzibą w Gdańsku, Nr 6IOW/2011 z 10.06.2011 r. na kontrolę stanu technicznego budowli umocnienia brzegu zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo budowlane,

- WUPROHYD sp. z o.o z siedzibą w Gdyni Nr 3/IOW/2012 z dnia 10.04.2012 r. na kontrolę stanu technicznego umocnienia brzegu w latach 2012-2015 oraz T1.3-JM-9/2012 z dnia 24.08.2012 r. wykonanie kontroli stanu technicznego wybranych falochronów, nabrzeży i umocnień brzegu z terminem wykonania usługi do 30.10.2012 r.

<sup>14</sup> (82.410,00 zł za wykonanie umowy nr 3/IOW/2012 i 114.390,00 zł za wykonanie umowy nr T1.3-JM-9/2012)

<sup>15</sup> umowa Nr OW/5120/03/10 PO-II-370/ZZP-3/30/12 zawartej 16.08.2012 r. pomiędzy Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie i Konsorcjum w skład którego weszli: Zakład Usług Inżynierskich Apeks sp. z o.o. i Terramap sp. z o.o., której przedmiotem było wykonanie skanowania laserowego morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni dla potrzeb monitoringu (edycja 2012).

(dowód: akta kontroli str. 1371- 1525, 2545-2549, 2553-2561, 2587-2593, 2595-2596, 4223-4241)

1.3. Dyrektor Urzędu określił finansowe i rzeczowe potrzeby inwestycyjne na lata 2012-2013 we wnioskach złożonych<sup>16</sup> do MTBiGM<sup>17</sup>. I tak:

- w 2012 r. wnioskowano o środki w wysokości 43.077,6 tys. zł, na realizację: 13 inwestycji o wartości kosztorysowej 462.565,5 tys. zł i planowanym wykonaniu w 2012 r. w kwocie 23.605,8 tys. zł (w tym cztery w ramach programów wieloletnich) oraz zakupy inwestycyjne o przewidywanej wartości 19.472 tys. zł;
- w 2013 r. wnioskowano o kwotę 48.280,9 tys. zł na realizację: 12 inwestycji o wartości o wartości kosztorysowej 471.492,9 tys. zł, i planowanym wykonaniu w 2013 r. w kwocie 23.558,3 tys. zł (w tym sześć w ramach programów wieloletnich) oraz zakupy inwestycyjne o przewidywanej wartości 24.722,6 tys. zł.

Ponadto w projekcie budżetu na 2013 r. wskazano konieczność zakupów na łączną kwotę 18.591,0 tys. zł, z czego: maszyny i urządzenia (653,0 tys. zł), urządzenia nawigacyjne (1.400,0 tys. zł), środki transportu (538,0 tys. zł), tabor pływający (16.000,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2520-2524)

W ustawie budżetowej na 2012 r. określono plan wydatków Urzędu przeznaczonych na finansowanie inwestycji w kwocie 32.638,0 tys. zł. Na koniec 2012 r. (po dokonanych zmianach) plan wydatków wyniósł 29.132,1 tys. zł a wykonanie 26.044,9 tys. zł, co stanowiło 89,4% planu po zmianach.

W 2013 r. plan wydatków na finansowanie inwestycji określono w ustawie budżetowej na kwotę 11.477,0 tys. zł. Na 30.06.2013 r. w wyniku dokonanych zmian wysokość planowanych nakładów określono na 19.523,0 tys. zł a wykonanie wyniosło 13.965,3 tys. zł, co stanowiło 71,53% planu po zmianach<sup>18</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 728, 823)

W latach 2012-2013 Urząd zgłosił do MTBiGM następujące potrzeby inwestycyjne określone na lata 2010-2011 (a w tych latach niezrealizowane):

- modernizacja sygnalizacji włamania i napadu oraz instalacji telewizji przemysłowej;
- budowa budynku biurowo warsztatowo magazynowego w Gdyni;
- wykonanie wentylacji mechanicznej oraz instalacji nagłośnieniowej w budynku Urzędu Morskiego w Gdyni;
- umocnienie brzegowe nad Zalewem Wiślanym w Kątach Rybackich (rejon portu)<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2518)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ww. potrzeby nie weszły do planów inwestycyjnych, ponieważ przyznane limity finansowe na realizację inwestycji były niewystarczające. W przypadku umocnienia brzegowego nad Zalewem Wiślanym w Kątach Rybackich opóźnienie spowodowane było koniecznością uzyskania decyzji środowiskowej, którą Urząd otrzymał 05.05.2011 r. Po uzyskaniu niezbędnej dokumentacji (w tym m.in. warunków zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia wodnoprawnego) w dniu 29.12.2011 r. złożono wniosek o wydanie pozwolenia na budowę, które uzyskano 23.02.2012 r. a 14.06.2012 r. podpisano umowę na roboty budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 504)

<sup>16</sup> odpowiednio 16.03.2011 r. i 15.03.2012 r.

<sup>17</sup> Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej

<sup>18</sup> Przyczyny niewykorzystania środków przeznaczonych na inwestycje opisano w pkt. 4.1 wystąpienia

<sup>19</sup> zgłoszono w roku 2011 i ponownie w 2012 r.

Wnioskowane, a następnie realizowane przez Urząd (w latach 2012-2013) zadania w zakresie realizacji POBM były zgodne ze wskazanymi w załączniku do ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego. Planowane przez Urząd inwestycje w ramach POBM polegały na budowie lub modernizacji umocnień brzegowych, budowie, remoncie i odbudowie ostróg. Ze środków przeznaczonych na wydatki bieżące planowano sfinansować sztuczne zasilanie (na odcinkach wskazanych w załączniku do ustawy o ustanowieniu POBM) oraz monitoring brzegów morskich.

(dowód: akta kontroli str. 926, 931)

1.4. Decyzje o kolejności realizacji zadań niezbędnych do ochrony brzegów morskich podejmowano na podstawie monitoringu obserwacyjno-wzrokowego prowadzonego na bieżąco przez terenowe placówki ochrony wybrzeża oraz raporty posztormowe wykonywane przez obwody ochrony wybrzeża. Dodatkowym źródłem wiedzy były pomiary barymetryczne strefy przybrzeżnej oraz materiały pochodzące ze skaningu laserowego. Gromadzona przez Urząd dokumentacja dotycząca stanu brzegu morskiego stanowiła podstawę sporządzenia planu na rok następny.

(dowód: akta kontroli str. 2595)

1.5. Na obszarze działania Urzędu, w badanym okresie, występowały potrzeby ochrony brzegu morskiego nie ujęte w POBM, o czym Dyrektor Urzędu informował pisemnie właściwe Ministerstwa<sup>20</sup> (wnioskowano o zmiany dotyczące zadań realizowanych na odcinkach Zatoka Gdańska i Mierzeja Wiślana, Półwysep Helski i Otwarte Morze).

Urząd nie otrzymał dodatkowych środków finansowych na wykonywanie działań na obszarach nie objętych POBM, natomiast wydzielił ze środków własnych (przekazanych przez MTBiGM) po 120,0 tys. zł w roku 2012 i 2013, które zostały wykorzystane na doraźne działania ochronne dla obszarów nie objętych POBM. W ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków funduszu spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko („POLiŚ”) na lata 2007-2013 Urząd realizował zadania na odcinkach nie objętych działaniem POBM (Westerplatte i Cypel Helski)<sup>21</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2518-2519, 2595-2603)

1.6. Urząd współpracował z administracją terytorialną oraz jednostkami samorządu terytorialnego<sup>22</sup> w zakresie planowania działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

Rady gmin, miast i powiatów opiniowały przedstawione przez Dyrektora Urzędu zarządzenia w sprawach przebiegu (zmiany) granic pasa technicznego i ochronnego (Rada Gminy Choczewo i Rada Miasta Hel) oraz przebiegu granicy nadbrzeżnego pasa ochronnego (Rada Miasta Puck).

Przedstawiciele Urzędu uczestniczyli w corocznych posiedzeniach Rady Miasta Helu, których tematem była „Informacja o stanie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w mieście, a także o działaniach podjętych i zrealizowanych w celu zabezpieczenia brzegów morskich i plaż”. Zdaniem Burmistrza efektem tych spotkań była m.in. inwestycja związana z budową umocnienia brzegu na cyplu.

<sup>20</sup> Ministerstwo Infrastruktury, a następnie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

<sup>21</sup> Przygotowanie inwestycji i ich realizacji opisano w części 2 i 3 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>22</sup> Na podstawie informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit f ustawy o NIK od przedstawicieli:

- 7 rad gmin (Elbląg, Braniewo, Choczewo, Kosakowo, Krokowa, Puck, Stegna, Sztutowo,
- 10 prezydentów miast (Hel, Jastarnia, Krynica Morska, Puck, Tolkmicko, Władysławowo, Gdańsk, Gdynia, Sopot, Frombork
- 5 powiatów (branickiego, elbląskiego, nowodworskiego, puckiego i wejherowskiego,
- Marszałka Województwa Pomorskiego,
- Wojewody Pomorskiego

W latach 2012-2013 jednostki samorządu terytorialnego znajdujące się na obszarze działania Urzędu nie finansowały (współfinansowały) zadań związanych z ochroną brzegu morskiego.

Współpraca z Urzędem Marszałkowskim dotyczyła m.in.:

- opiniowania projektów Urzędu pt. „Studium wykonalności inwestycji - Budowa kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną” – w aspekcie ogólnym oraz szczegółowym, środowiskowym, transportowym, turystycznym”, „Zagospodarowanie przestrzenne obszaru Ławicy Środkowej”, a także pt. „Prognoza oddziaływania na środowisko dla zmiany programu wieloletniego na lata 2004-2023 pn. Program ochrony brzegów morskich”;
- warunków przeprowadzenia działań naprawczych w rejonie kempingu „Solar” na Półwyspie Helskim;
- samowoli budowlanej w strefie brzegowej i pasie technicznym brzegu morskiego;
- wystąpienia szkody przyrodniczej m.in. w strefie brzegowej wydm nadmorskich.

Przedstawiciele gmin (powiatów) ocenili współpracę z Urzędem jako: bardzo dobrą (12 wskazań), dobrą (dwa wskazania), pozytywną (pięć wskazań), bez zastrzeżeń (jedno wskazanie), sprawną (jedno wskazanie). Starostowie dwóch powiatów (Branickiego i Wejherowskiego) stwierdzili odpowiednio, że nie współpracowano z Urzędem oraz, że nie zachodziła konieczność takiej współpracy.

Wojewoda Pomorski nie korzystał z uprawnień wobec Dyrektora Urzędu jako organu administracji rządowej określonego w przepisach rozdziału 2 i 3<sup>23</sup> ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>24</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2623-2628, 3056-3130)

1.7. Rada Ministrów 27.02.2007 r. przyjęła „Indykacyjny wykaz indywidualnych projektów kluczowych, w tym dużych, w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 dla POliŚ oraz Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka”. Wśród dużych projektów dla POliŚ, w ramach Osi priorytetowej VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe, w priorytetach podstawowych w pozycji 209 ujęto „Budowę Kanału Żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną”<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2629-2633)

Urząd zawarł 21.05.2007 r. Umowę Konsorcjum<sup>26</sup> w sprawie realizacji projektu „Budowa kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną”. W § 3 Umowy strony Umowy postanowiły, że realizacja projektu będzie obejmowała m.in. przygotowanie dokumentów zgodnych z procedurami POliŚ oraz obowiązującymi przepisami prawa. Na mocy § 3 ust. 2 i 3 Urząd jako lider Konsorcjum zobowiązał się m.in. do przygotowania wszystkich wymaganych badań, analiz i dokumentów na etapie jego przygotowania, zatwierdzenia oraz realizacji (Studium Wykonalności z analizami finansowo-ekonomicznymi, raport oddziaływania na środowisko z przeprowadzeniem koniecznych badań m.in. dla Programu Natura 2000, dokumentacji technicznej oraz innych dokumentów wymaganych według procedur POliŚ).

(dowód: akta kontroli str. 2634-2639)

<sup>23</sup> Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów i Kontrola prowadzona przez Wojewodę

<sup>24</sup> Dz.U. Nr 31, poz.206 ze zm.

<sup>25</sup> Orientacyjny koszt przedsięwzięcia określono na 94,12 mln euro, przewidywany okres realizacji projektu na lata 2009-2012 a instytucją odpowiedzialną za realizację projektu zostało Konsorcjum powołane do budowy kanału przez Mierzeję Wiślaną.

<sup>26</sup> Umowa zawarta 21 maja 2007 r. pomiędzy Urzędem Morskim w Gdyni, Wojewodą Pomorskim, Wojewodą Warmińsko-Mazurskim, Województwem Warmińsko-Mazurskim, Gminą Miastem Elbląg, Zarządem Morskiego Portu Elbląg sp. z o.o., Gminą Sztutowo, Komunalnym Związkiem Gmin Nadzalewowych (dalej: „Umowa Konsorcjum”).

W latach 2006-2007<sup>27</sup> odbyły się narady i spotkania o charakterze konsultacji społecznych dotyczących potrzeby zbudowania Kanału Żeglugowego w polskiej części Mierzei Wiślanej, podczas których lokalizacja inwestycji w Skowronkach uzyskała pełne poparcie uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 4142)

Realizując obowiązki wynikające z Umowy Konsorcjum, Urząd zlecił umową z 30.08.2007 r. (po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) opracowanie Studium Wykonalności dla projektu pn. „Budowa kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną”<sup>28</sup>, które miało stanowić podstawę wniosku aplikacyjnego o dofinansowanie projektu ze środków Funduszu Spójności w ramach POIiŚ na lata 2007-2013.

Protokołem zdawczo-odbiorczym z 12.05.2008 r. wykonawca Polbud-Pomorze sp. z o.o. przekazał Urzędowi Studium, za które Urząd zapłacił 791,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2640-2692)

Na podstawie Uchwały Rady Ministrów Nr 276/2007 z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (dalej: „Program”), nadzór nad realizacją Programu Rada Ministrów („RM”) powierzyła właściwemu ministrowi do spraw gospodarki morskiej, koordynatorem zadań związanych z realizacją uchwały ustanowiono Urząd Morski w Gdyni, a wykonawstwo powierzono powołanemu Konsorcjum.

Urząd jako lider Konsorcjum nie doprowadził do zgodności zapisów Umowy Konsorcjum z postanowieniami Uchwały Nr 276/2007. Ponadto Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy Studium aktualizacji zapisów będących w sprzeczności z zapisami w Programie dotyczących zakresu rzeczowego projektu, oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000, nakładów inwestycyjnych, harmonogramu realizacji przedsięwzięcia i finansowania inwestycji.

Realizację Programu zaplanowano na lata 2008-2013 przewidując wydatki w budżecie państwa w kwocie 417.200,0 tys. zł.

Urząd jako lider Konsorcjum<sup>29</sup> uwzględniając uwagi i propozycje członków Konsorcjum, w latach 2009-2010 sześciokrotnie przekazał zweryfikowane harmonogramy realizacji Programu do Ministerstwa Infrastruktury<sup>30</sup>. W pismach dotyczących zmian wnosił m.in. o wydłużenie czasu realizacji inwestycji (do 2019 r.) i zwiększenia kosztów jego realizacji do 566.900,0 tys. zł, uzasadniając to przedłużającymi się procedurami związanymi z zagadnieniami środowiskowymi, w tym: koniecznością opracowania strategicznej oceny oddziaływania na

<sup>27</sup> Do ważniejszych spotkań i narad o charakterze konsultacji społecznych należą:

- narada w 2006 r. na statku pływającym z Elbląga do Kątów Rybackich (około 100 uczestników) poświęcona potrzebie zbudowania Kanału Żeglugowego w polskiej części Mierzei Wiślanej,
- dwa spotkania w 2007 r. w ramach konsultacji społecznych w Urzędzie Miejskim w Elblągu, zorganizowane przez Prezydenta Elbląga, w celu podjęcia konkretnych działań związanych z uruchomieniem prac dotyczących budowy Kanału Żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną. Uczestnikami spotkania (około 40 osób) byli przedstawiciele samorządów terytorialnych Miast i Gmin Nadzalewowych, biznesmeni oraz przedstawiciele władz administracji samorządowej,
- narada w grudniu 2007 r. w ramach konsultacji społecznych w Urzędzie Miejskim w Elblągu, zorganizowana przez Prezydenta Elbląga z udziałem przedstawicieli samorządów terytorialnych Miast i Gmin Nadzalewowych, oraz przedstawicieli władz administracji samorządowej z realizatorami Studium Wykonalności dotyczącego opłacalności i celowości budowy Kanału Żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną,
- w listopadzie 2007 r. narada Zespołu Roboczego Konsorcjum – beneficjenta projektu z Wykonawcą Studium Wykonalności Inwestycji przedmiotem, której było wybór lokalizacji Kanału Żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną oraz zapoznanie się ze stanem zaawansowania wykonania ww. opracowania.

<sup>28</sup> Umowa Nr TI-2-50/1/73/07 z 30 sierpnia 2007 r. zawarta pomiędzy Urzędem Morskim a Konsorcjum: Polbud Pomorze sp. z o.o., Geosyntex sp. z o.o. i Fundacją Naukowo-Techniczną Gdańsk, reprezentowanym przez Polbud-Pomorze sp. z o.o. jako lidera Konsorcjum (dalej: „umowa dot.Studium”).

<sup>29</sup> W związku z przekazaniem uwagami/propozycjami na naradach członków Konsorcjum oraz przez Zarząd Morskiego Portu Elbląg, Prezydenta Miasta Elbląga i Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego,

<sup>30</sup> Pisma z: 05.05.2009 r., 25.05.2009 r., 25.06.2009 r., 12.08.2009 r., 12.05.2010 r. i 17.06.2010 r.



środowisko, wykonaniem kilkuletnich badań ichtiofauny oraz badań ornitologicznych, przestrzeganiem rygorów realizacji robót związanych z ochroną okresów lęgowych i ochroną tarła.

Działania Urzędu w ww. zakresie okazały się nieskuteczne, ponieważ do dnia zakończenia kontroli nie wprowadzono zmian do Uchwały RM.

(dowód: akta kontroli str. 2687-2713, 2894, 2898-2920, 2926-2928, 2935-2941)

W trakcie kontroli opracowano kolejny projekt zmian Uchwały RM, który zawiera m.in. wydłużenie terminu realizacji inwestycji do roku 2020 oraz zwiększenie wydatków z budżetu państwa do kwoty 646.830,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3053-3055)

Urząd realizując obowiązek wynikający z art. 2 Dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/377/EWG<sup>31</sup> oraz z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r.<sup>32</sup> wykonał następujące opracowania, tj:

- „Raport oddziaływania na środowisko Budowy kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną” (w wyniku zlecenia Polbud-Pomorze sp. z o.o. 2009 – dalej: „Raport oddziaływania na środowisko”);
- „Koncepcja przebiegu i budowy torów podejściowych i toru głównego na Zalewie Wiślanym dla czterech lokalizacji kanału żeglugowego przez Mierzę Wiślaną” (w wyniku zlecenia Wyprohyd 2009).

Na podstawie ww. Raportu oddziaływania na środowisko 11.05.2009 r. Urząd zwrócił się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Gdańsku (dalej: „RDOŚ”) o określenie niezbędnego zakresu badań monitoringowych dotyczących zjawisk środowiskowych oraz o zakres ewentualnego uzupełnienia tego Raportu. Urząd 17.09.2009 r. wystąpił do RDOŚ z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z uwagi na potencjalną możliwość transgranicznego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o określenie zakresu ww. Raportu.

Pismem z 07.10.2010 r. Urząd poinformował RDOŚ o pracach w MI nad weryfikacją Uchwały Nr 276/2007 i w związku z tym zasugerował wstrzymanie procedury związanej z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Urząd 02.11.2010 r. poinformował RDOŚ, że wycofuje wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Na podstawie Decyzji RDOŚ z 29.11.2010 r. umorzono postępowanie w sprawie wydania decyzji, o której mowa w ww. wniosku Urzędu z 17.09.2009 r.

Urząd realizując wskazania wynikające z „Raportu oddziaływania na środowisko” zlecał wykonanie monitoringów i badań niezbędnych do przeprowadzenia przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, tj:

- ocenę rozmieszczenia i liczebności ptaków wodnych na terenie polskiej części Zalewu Wiślanego (Uniwersytet Gdański 2009, 2010, Ecotone 2010, 2011)<sup>33</sup> – zgodnie z uwagami zawartymi w „Raporcie oddziaływania na środowisko”<sup>34</sup>;

<sup>31</sup>Dz.U.U.E.L.1985.175.40 - Dyrektywa w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zgodnie z którą Państwa Członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegają wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem zezwolenia.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

<sup>33</sup> Umowa nr TI.2-JB/30/I/73/09 obejmowała okres badań lipiec – grudzień 2009, umowa TI.2.JB/4/I/73/09 obejmowała okres marzec – sierpień 2010, umowa Nr TI.2.JB/63/73/10 obejmowała okres wrzesień – grudzień 2010 r.

<sup>34</sup> ze względu na brak danych inwentaryzacyjnych z pełnego sezonu wegetacyjnego wskazano na konieczność uzupełniania danych jako wymóg konieczny do pełnego spojrzenia na bezpośredni obszar jej oddziaływań. Konieczne było przeprowadzenie badań terenowych w tym inwentaryzacji przez okres minimum roku a najwcześniej dwóch lat, dla uzyskania danych porównawczych.

- badanie dna polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską (Instytut Morski 2010 r.);
  - inwentaryzację ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską<sup>35</sup> Etap I, II i III (Morski Instytut Rybacki 2010-2012);
  - inwentaryzację ichtiofauny w strefie brzegowej Zatoki Gdańskiej w rejonie lokalizacji wariantów kanału żeglugowego przez mierzeję Wiślaną (Uniwersytet Warmińsko Mazurski 2011 r.);
  - inwentaryzację przyrodniczą czterech odcinków Mierzei Wiślanej – terenów lokalizacji wariantów kanału żeglugowego (Biuro Ekspertyz Przyrodniczo Leśnych 2012 r.).
- (dowód: akta kontroli str. 2714-2728, 2734-2877, 2943-2997, 3018-3028, 3035-3041, 4215-4222)

Pismem z 12.04.2011 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej: „GDOŚ”) przedstawił MI zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla Programu.

(dowód: akta kontroli str.2729-2733 )

Urząd realizując zalecenia wynikające z ww. informacji GDOŚ i zlecił 08.11.2011 r. opracowanie „Prognozy oddziaływania na środowisko Programu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” (dalej: „Prognoza”). W styczniu 2012 r. zakończono realizację I Etapu tj. opracowano koncepcje prognozy z metodologią, przygotowano i rozesłano ankiety do instytucji, przedsiębiorstw, organizacji województwa pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz udostępniono ankietę na stronie internetowej Urzędu.

W kwietniu 2012 r. zakończono realizację II Etapu – opracowano prognozę oddziaływania na środowisko, która została poddana konsultacjom społecznym oraz została wysłana do GDOŚ i Głównego Inspektora Sanitarnego (dalej „GIS”) celem zaopiniowania.

W sierpniu 2012 r. zakończono Etap III umowy tj. uzupełniono prognozę o uwagi zgłoszone przez GDOŚ oraz w trakcie konsultacji społecznych.

Z powodu rozbieżności zdań pomiędzy Wykonawcą Prognozy, a ekspertami Konsorcjum w kwestiach nadrzędnego interesu publicznego oraz rozwiązań alternatywnych Urząd 17.08.2012 r. zlecił wykonanie koreferatu<sup>36</sup> do ww., prognozy, a 10.09.2012 r. weryfikację i uzupełnienie części przyrodniczej prognozy w zakresie negatywnego oddziaływania na Naturę 2000 oraz określenie strat przyrodniczych i wskazania działań kompensacyjnych, z wykorzystaniem inwentaryzacji przyrodniczych. W październiku 2012 r. odebrano IV Etap Prognozy<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Zgodnie z § 2 Umowy termin realizacji określono na: Etap I do 10.11.2010 r., Etap II do 10.11.2011 r. i Etap III do 10.11.2012 r.

<sup>36</sup> Dyrektor Urzędu poinformowała, że Urząd jako Zamawiający nie kwestionuje danych zawartych w prognozie ani jej wniosków środowiskowych. Powstała natomiast rozbieżność zdań pomiędzy Wykonawcą Prognozy a ekspertami Konsorcjum w kwestii oceny ważności planowanego przedsięwzięcia tj. istnienia nadrzędności interesu publicznego oraz rozwiązań alternatywnych, skutkiem czego było podpisanie umowy na wykonanie koreferatu do Prognozy. Koreferat potwierdził wątpliwości Zamawiającego i zlecił wykonanie testu IROPI) wraz z aktualizacją Studium Wykonalności

<sup>37</sup> Termin realizacji IV Etapu umowy przypadł na 8.11.2011 r. Oświadczenie o odstąpieniu od umowy zostało zawarte w piśmie z 5.09.2012 r. dotarło do wykonawcy 6.09.2012 r. Dzień wcześniej tj. 5.09.2012 r. Wykonawca przekazał Urzędowi przesyłką poleconą efekt realizacji IV Etapu umowy. Przesyłka dotarła do Urzędu 10.09.2012 r. W tym stanie oświadczenie o odstąpieniu od umowy nie mogło wywrzeć skutku prawnego w postaci rozwiązania umowy. Stosowanie do art. 644 kodeksu cywilnego dopóki dzieło nie zostanie ukończone zamawiający może w każdej chwili od umowy odstąpić placąc umówione wynagrodzenie, jednakże w wypadku takim zamawiający może odliczyć to co przyjmujący zamówienie oszczędził z powodu niewykonania dzieła. Dzieło zostało będące przedmiotem umowy zostało w całości wykonane i Wykonawcy dzieła przysługiwało pełne wynagrodzenie. W związku z tym Zamawiający nie mógł postąpić inaczej jak wycofać oświadczenie o odstąpieniu od umowy za zgodą Wykonawcy.

tj. podsumowanie oraz koreferaty a w lutym 2013 r. Urząd zlecił wykonanie testu IROPI<sup>38</sup> dla Programu oraz Aktualizację Studium Wykonalności.

(dowód: akta kontroli str. 2714-2727, 2729-2733, 2921 -2941, 2943-3052, 2998-3017, 3029-3034, 3042-3046 )

W lipcu 2013 r. Urząd wystąpił do GIS i GDOŚ o wydanie opinii o projekcie zmian Programu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Pismem z dnia 21.08.2013 r. GIS poinformował Urząd, że nie wnosi uwag.

Dyrektor Urzędu poinformował, że Urząd otrzymał roboczą wersję odpowiedzi GDOŚ, która zawiera uwagi do poszczególnych zapisów w Prognozie (uwagi zostały najpierw omówione na spotkaniu w dniu 20.08.2013 r. w siedzibie GDOŚ a następnie przekazane w wersji roboczej w formie e-mailowej) i dotyczyły korekty zapisów, wskazywały nieprecyzyjne określenia, oraz że do niektórych stwierdzeń zawartych w Prognozie brak jest wystarczającego uzasadnienia. Wskazano również, że należy rozszerzyć i doprecyzować działania kompensacyjne (np. dla gatunku ziołorośla nadrzeczne oraz dla ptaków na obszarze Zalewu Wiślanego) i opisać bardziej szczegółowo monitoring.

We wrześniu 2013 r. Urząd pracował nad wprowadzeniem korekt i poprawek do ostatecznej wersji Prognozy, która następnie zostanie przesłana do MTBiGM oraz do GDOŚ, umieszczona na stronie internetowej Urzędu a następnie wznowi konsultacje społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 2889, 3049-3052)

Do dnia zakończenia kontroli nie podjęto ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji kanału. W wyniku przeprowadzonych badań środowiskowych i analiz rozpatrywano dwie lokalizacje: Nowy Świat i Piaski.

W związku z realizacją Programu do czasu zakończenia kontroli wydatkowano łącznie 4.599,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2894, 2942)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Zgodnie z Harmonogramem realizacji Programu opracowanie dokumentacji przedprojektowej należało wykonać w 2008 r.<sup>39</sup>

Urząd zlecał wykonanie opracowań niezbędnych do realizacji ww. Programu z opóźnieniem, tj. począwszy od 04.09.2009 r.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że opóźnienia powstały w związku z przedłużającymi się uzgodnieniami dotyczącymi określenia zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko.

NIK zauważa, że Urząd nie podjął do końca 2008 r. działań zmierzających do aktualizacji przyjętego Harmonogramu, mimo posiadanej wiedzy o opóźnieniach w jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2693-2713, 2880)

2. Protokołem zdawczo-odbiorczym sporządzonym 15.05.2008 r.<sup>40</sup> Urząd przyjął Studium Wykonalności dla projektu pn. „Budowa kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną”, w którym wystąpiły niezgodności z Programem dotyczące: zakresu rzeczowego projektu, oddziaływania inwestycji na obszar Natura 2000, nakładów inwestycyjnych, harmonogramu realizacji przedsięwzięcia i finansowania inwestycji<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Imperative Reasons for Overriding Public Interest

<sup>39</sup> tj: analizy, badania, monitoring, raport oddziaływania na środowisko, dokumentację związaną z transgranicznym oddziaływaniem na środowisko, przeprowadzenie procedury transgranicznej

<sup>40</sup> tj 6 miesięcy po wejściu w życie Uchwały RM

<sup>41</sup> W części pierwszej Studium, w której dokonano wyboru najkorzystniejszej lokalizacji nie uwzględniono nakładów na modernizowanie śluzy i nowe mosty dla lokalizacji: Skowronki, Nowy Świat Przebrno i Piaski, długość śluzy dłuższa o 20 m (w Programie 180 m), koszt inwestycji do 2013 r. niższy o 109,0 mln zł

Urząd nie wnioskował do wykonawcy o aktualizację Studium, nie korzystając w tym celu z określonego w § 3 pkt 5 umowy dot. Studium trybu zgłoszenia uwag, obligującego wykonawcę do dokonania uzupełnień i poprawek<sup>42</sup> w zakresie i terminie wyznaczonym przez zamawiającego.

Urząd zlecił wykonanie aktualizacji Studium wykonalności oraz wykonanie testu IROPI dla programu wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską 18.02.2013 r.”.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że aneksy wprost nie wnosily o aktualizację Studium w stosunku do Uchwały ale ich treść wynika z faktu powstania i uchwalenia Programu. W Studium znajduje się zapis potwierdzający, iż realizacja projektu zapewni uzyskanie celów przyjętych w Programie, a zakres Studium jest szerszy i bardziej szczegółowy od tego co zawiera Uchwała oraz dołączony do niej Program.

Zdaniem NIK, Urząd jako koordynator zadań związanych z realizacją Programu powinien spowodować aby opracowanie Studium spełniało wymogi określone Programem.

(dowód: akta kontroli str. 2584, 2640-2671, 2678-2896)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Urząd nie podjął działań w celu zmiany zapisów Umowy Konsorcjum dotyczących warunków realizacji Programu, wynikających z Uchwały RM Nr 276/2007 ustanawiającej finansowanie Programu z budżetu państwa ze wskazaniem Urzędu jako koordynatora Programu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że członkowie Konsorcjum mieli świadomość przyjęcia Uchwały RM, co było poruszane na spotkaniach członków Konsorcjum, jednakże uznano, że nie było to powodem do zmian w strukturze Konsorcjum. W związku z powyższym Urząd nie uważał za zasadne wprowadzenie zmian do zapisów umowy.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Urzędu, gdyż Uchwała RM Nr 276/2007 ze względu na wprowadzenie finansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa zniósła określone w § 3 pkt 3 Umowy Konsorcjum obowiązki Urzędu w zakresie przygotowania, realizacji i zatwierdzania dokumentacji zgodnej z procedurami POliŚ, wobec czego przedmiotowa Umowa winna być uaktualniona a Urząd jako koordynator projektu winien tego dopilnować.

(dowód: akta kontroli str. 2634-2639, 2693-2713, 2896-2897)

2. W ramach Porozumienia zawartego w 2011 r. pomiędzy Dyrektorami Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni w sprawie wspólnego wykonania zadań w zakresie monitoringu brzegu morskiego<sup>43</sup>, Urząd w 2012 r. wydatkował ze środków przeznaczonych na realizację zadań w ramach POBM 71,2 tys. zł, na cały monitorowany obszar (122,9 km), w tym na obszar nie objęty POBM wydatkowano 42,4 tys. zł<sup>44</sup> (72,1 km). Finansowanie ww. zadań w całości ze środków przeznaczonych na ochronę brzegu morskiego było niezgodne

<sup>42</sup> sporządzano aneksy Aneks Nr 1 z 7.12.2007 r., Aneks Nr 2 z 21.12.2007 r. i Aneks Nr 3 z 5.05.2008 r. dotyczące wydłużenia terminu realizacji umowy, wydłużenia terminów zgłaszania uwag i ostatecznego przyjęcia przedmiotu zamówienia, wykreślenia zapisu dotyczącego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 30% po uzyskaniu decyzji Instytucji Zarządzającej

<sup>43</sup> Oraz umowy Nr OW/5120/03/10 PO-II-370/ZP-3/30/12 zawartej 16.08.2012 r. pomiędzy Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie i Konsorcjum w skład którego weszli: Zakład Usług Inżynierskich Apeks sp. z o.o. i Terramap sp. z o.o., której przedmiotem było wykonanie skanowania laserowego morskiej strefy brzegowej w granicach administracyjnych Urzędów Morskich w Szczecinie, Słupsku i Gdyni dla potrzeb monitoringu (edycja 2012)

<sup>44</sup> Sposób wyliczenia: obszar objęty umową 122,9 km: od wschodniego skraju J. Serbsko (km 175,3) do zachodniego krańca Półwyspu Helskiego (km 123,9) wraz z Półwyspem Helskim (km 0,0 do km 71,5)

W tym długość nie objęta POBM 73,1 km

- środki wydatkowane nielegalnie: 73,1 km/122,90 km=59,48%, czyli 73,1 tys. zł x 59,48%=42,4 tys. zł

z Załącznikiem do POBM, w którym szczegółowo określono zakres zadań oraz nakłady na ich realizację.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w wydatkowanych środkach nie wyodrębniono wydatków dotyczących obszarów objętych i nie objętych POBM gdyż mając na uwadze liniowy charakter zjawisk zachodzących na brzegu morskim dla pozyskania informacji o odcinkach objętych POBM należy posiadać informację całościową na temat sytuacji na wybrzeżu.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora, ponieważ POBM szczegółowo określał rejon-y-odcinki brzegu oraz zadania, które mogły być finansowane ze środków przeznaczonych na ochronę brzegu morskiego.

(dowód: akta kontroli str. 2548-2549, 2587-2588, 2596, 4223-4236)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie planowania działań inwestycyjnych dotyczących budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych oraz budowy i utrzymania dróg morskich i obiektów infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przystani morskich.

## 2. Przygotowanie inwestycji do realizacji oraz wybór wykonawców inwestycji i ustalenie treści zawieranych umów.

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2012-2013 Urząd realizował 18 zadań inwestycyjnych<sup>45</sup>, o łącznej wartości 205.805,1 tys. zł.

Badaniem w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji, udzielania zamówień publicznych i ich realizacji objęto pięć<sup>46</sup> poniższych zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 39.250,4 tys. zł, tj.:

- „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”;
- „Umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo (km 134,550–135,500)” (dalej: „umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo”);
- „Umocnienie brzegowe nad Zalewem Wiślany w Kątach Rybackich (km 71,1 – 71,3) – zabezpieczenie przeciwsztorowe” (dalej: „zabezpieczenie przeciwsztorowe w Kątach Rybackich”);
- „Umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej – Westerplatte (km 67,580–68,470)” (dalej: „umocnienie brzegu Westerplatte”);
- „Budowa umocnienia brzegu morskiego na odcinku km 36,20–36,60 na Cyplu Półwyspu Helskiego wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą” (dalej: „umocnienie brzegu Helu”).

(dowód: akta kontroli str. 12-25, 56-60)

2.2. W Urzędzie obowiązywało Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Urzędu<sup>47</sup>, zgodnie z którym zgłaszania potrzeb w zakresie inwestycji, remontów oraz robót czerpalno-refulacyjnych należało dokonywać do Wydziału Techniczno Inwestycyjnego („WTI”), po uprzednim uzyskaniu opinii stanowiska ds. Ekonomicznych w Wydziale Finansowo-Księgowym i akceptacji Dyrektora pionu lub Delegatury w Elblągu (§ 2 ust. 1).

<sup>45</sup> w tym 7 w ramach POBM oraz 4 w ramach Projektu „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni”

<sup>46</sup> Inwestycję „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” opisano w pkt. 1.7

<sup>47</sup> Zarządzenie Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie zasad zgłaszania potrzeb do planów w zakresie inwestycji, remontów, robót czerpalno-refulacyjnych

Na 101 wniosków złożonych w kontrolowanym okresie do WTI, w 85 przypadkach zachowano ww. wymogi określone w Zarządzeniu Nr 14, natomiast 16 wniosków nie spełniało wymogów formalnych określonych tą procedurą.

(dowód: akta kontroli str. 2571-2582, 3134-3201)

2.3. W przypadku dwóch zrealizowanych zadań, tj. umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo oraz zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich, Urząd, jako inwestor, przed rozpoczęciem inwestycji posiadał, zgodnie z odpowiednio: § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>48</sup> oraz § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa<sup>49</sup>, uzgodniony z dysponentem części budżetowej program inwestycji, zawierający wszystkie elementy określone w § 6 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzeń. Dla dwóch zadań: umocnienie brzegu Helu oraz Westerplatte, zrealizowanych z dofinansowaniem środków unijnych w ramach Projektu „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni” – program inwestycji nie był wymagany (na podstawie art. 132 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>50</sup>), natomiast „Budowa drogi wodnej” do dnia zakończenia kontroli nie została rozpoczęta. We wszystkich czterech przypadkach do realizacji inwestycji przystąpiono po uzyskaniu pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 28 ust. 1 prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 26-55, 186-187)

2.4. W przypadku zadania: umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo, wniosek o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę złożony do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego 18.10.2010 r. nie był kompletny. W wezwaniu z 23.11.2010 r. Pomorski Urząd Wojewódzki wskazał, że wniosek nie spełniał dyspozycji art. 33 ust. 2 pkt 1 i 2 prawa budowlanego i wezwał Urząd do jego uzupełnienia w zakresie dostarczenia 6 dokumentów: poprawionego oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wyjaśnienie rozbieżności co do właścicieli i dzierżawców działek, poprawionych 4 egz. projektu budowlanego, ostatecznej decyzji pozwolenia wodno-prawnego na lokalizację obiektów na terenie zagrożonym powodzią, ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji.

Urząd uzupełnił braki 03.12.2010 r. a 17.12.2010 r. Wojewoda Pomorski wydał decyzję udzielającą pozwolenia na budowę. W pozostałych trzech przypadkach wnioski o wydanie pozwolenia na budowę były kompletne.

(dowód: akta kontroli str.26-55, 188-190)

2.5. Przekazanie wykonawcy placu budowy, w przypadku trzech zadań: umocnienie brzegu Helu, zabezpieczenie przeciwsztormowe w Kątach Rybackich i umocnienie brzegu Westerplatte nastąpiło zgodnie z zawartymi umowami (odpowiednio 7 i 14 dni od daty podpisania umowy oraz nie później niż w dacie rozpoczęcia), tj. odpowiednio 20.03.2012 r., 28.06.2012 r. i 14.01.2011 r.

W przypadku zadania: umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo przekazanie placu budowy nastąpiło 17.01.2011 r., tj. 32 dni po terminie wynikającym z umowy (14 dni od daty jej podpisania).

NIK przyjmuje wyjaśnienia Z-cy Głównego Inspektora Inspektoratu Ochrony Wybrzeża (dalej: IOW), pełniącego nadzór nad tymi robotami, który wyjaśnił, że

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 831 obowiązującym do 31.12.2010 r.

<sup>49</sup> Dz. U. Nr 238, poz. 1579 (dalej: „rozporządzenie z 2 grudnia 2010 r.”) obowiązującym od 01.01.2011 r.;

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

termin przekazania placu budowy przesunięto w porozumieniu z wykonawcą, ze względu na okres zimowy i zbliżające się święta.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

2.6. W przypadku każdego z czterech badanych zrealizowanych zadań Urząd zapewnił: kierownika budowy, opracowanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz ustanowienie nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych, zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 prawa budowlanego.

W przypadku każdej inwestycji budowlanej Urząd dysponował dokumentacją projektową służącą do opisu przedmiotu zamówienia, składającą się m.in. z przedmiaru robót oraz kosztorysu inwestorskiego, zgodnie z § 4 ust. 1 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-użytkowego<sup>51</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

2.7. Wszystkie (18) objętych kontrolą postępowań przeprowadzono w trybach określonych w przepisach Pzp. Sześć postępowań przeprowadzono przy zachowaniu przepisów Pzp, w tym m.in.: specyfikację istotnych warunków zamówienia (dalej: „swiz”) sporządzono rzetelnie bez konieczności dokonywania w nich istotnych zmian skutkujących znacznym wydłużeniem postępowań (w czterech<sup>52</sup> postępowaniach dokonano wydłużenia terminu składania ofert o dwa, trzy, pięć oraz sześć dni), natomiast w dwunastu postępowaniach wystąpiło naruszenie przepisów Pzp, polegające na:

- żądaniu od wykonawców oświadczenia, które nie było niezbędne do przeprowadzenia postępowania;
- dokonaniu zwrotu wadium dwóm wykonawcom w niewłaściwych terminach;
- zamieszczeniu lub przekazaniu ośmiu ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 1648-2249)

Realizując badane inwestycje Dyrektor Urzędu nie udzielał zamówień dodatkowych. Udzielono jednego zamówienia uzupełniającego wykonawcy pełniącemu funkcję Inżyniera Kontraktu 25.01.2013 r. (tj. w okresie trzech lat od udzielenia zamówienia podstawowego – 26.03.2010 r.) o wartości 359,8 tys. zł brutto (292,5 tys. zł netto), ustalonej w wyniku negocjacji<sup>53</sup>. Udzielenie zamówienia uzupełniającego przewidziane było w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i związane było z przesunięciem zakończenia dwóch z czterech robót budowlanych objętych kontraktem, w tym m.in. o 18 miesięcy budowy umocnienia brzegu w rejonie Cypla Helu.

(dowód: akta kontroli str. 1648-2249)

2.8. W okresie objętym kontrolą, w zakresie udzielania zamówień publicznych, w Urzędzie ustanowione były procedury wewnętrzne<sup>54</sup>, które zapewniały

<sup>51</sup> Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm

<sup>52</sup> „Wykonanie dokumentacji projektowej zabezpieczenia przeciwpowodziowego portu w Kątach Rybackich km 71,10-71,30” z 8 września 2010 r. na 13 września 2010 r., „Wykonanie i wykończenie robót określanych jako „Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte km 67,58-68,47” z 4 sierpnia 2010 r. na 10 sierpnia 2010 r., „Inwentaryzacja przyrodnicza czterech odcinków Mierzei Wiślanej - terenów lokalizacji wariantów kanału żeglugowego” przeprowadzoną w 2011 r. z 17 czerwca 2011 r. na 20 czerwca 2011 r., „Inwentaryzacja przyrodnicza czterech odcinków Mierzei Wiślanej - terenów lokalizacji wariantów kanału żeglugowego”, przeprowadzoną w 2012 r. – z 29 lutego 2012 r. na 2 marca 2012 r.

<sup>53</sup> Wykonawca zaproponował cenę – 398.520 zł brutto.

<sup>54</sup> Zarządzenie wewnętrzne Nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 lipca 2007 r. w sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni wprowadzające wytyczne dotyczące zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni oraz regulamin pracy komisji przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni oraz zarządzenia zmieniające ww. zarządzenie (dalej: „Zarządzenie Nr 15”); Zarządzenie wewnętrzne Nr 14 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13 lipca 2007 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej

rozdzielenie czynności przygotowawczych (np. sporządzenie wniosku o udzielenie zamówienia), za które odpowiedzialność ponosił kierownik komórki merytorycznej od czynności podejmowanych przez Dyrektora Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 2250-2317)

W zakresie zgodności przeprowadzonych postępowań z wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w Urzędzie, ustalono, że spośród (21) objętych badaniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w tym 18<sup>55</sup> w trybach określonych w przepisach Pzp oraz trzech o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro, 19 przeprowadzono zgodnie z wewnętrznymi procedurami m.in. w zakresie sporządzania wniosków o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz powoływania członków komisji przetargowej.

W dwóch wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>56</sup> nie wskazano osoby, która dokonała ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz daty tego ustalenia, co było niezgodne ze wzorem wniosku stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia odpowiednio Nr 15<sup>57</sup> oraz Nr 26<sup>58</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 2031-2032, 2044-2050, 2318-2453)

2.9. Nie było przypadków odstąpienia od zamówienia lub unieważnienia umowy ze względu na naruszenie Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 2044-2050)

2.10. Jedynym kryterium wyboru wykonawców dla czterech badanych inwestycji była cena.

Wg wyjaśnienia Dyrektora Urzędu, zastosowanie innych kryteriów niż cena (wymienione w art. 91 ust. 2 Pzp, tj. jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia), nie znajdowało uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1977-1982, 2044-2038)

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane<sup>59</sup>, Urząd określił, że w postępowaniach przetargowych o udzielenie zamówień na roboty budowlane mogli ubiegać się wykonawcy, którzy w celu wykazania spełnienia warunków określonych w art. 22 ust. 1 Pzp wykazali, że:

- wykonali w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności był krótszy w tym okresie określonej liczby robót budowlanych o podobnym charakterze i zbliżonej wartości zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone (dot. wszystkich robót);
- posiadali ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia o określonej wartości (dot. wszystkich robót);

---

równowartości kwoty 14 000 euro; Zarządzenie wewnętrzne Nr 26 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury zawierania umów dla zadań objętych projektami realizowanymi przez Urząd Morski w Gdyni (dalej: „Zarządzenie Nr 26”)

<sup>55</sup> 17 w trybie przetargu nieograniczonego i jedno w trybie z wolnej ręki

<sup>56</sup> Na „Inwentaryzację ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską” oraz „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni”.

<sup>57</sup> W sprawie zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni wprowadzające wytyczne dotyczące zasad postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni oraz regulamin pracy komisji przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni

<sup>58</sup> W sprawie wprowadzenia procedury zawierania umów dla zadań objętych projektami realizowanymi przez Urząd Morski w Gdyni

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 226, poz. 1817.



- dysponują (jedną) osobą, która będzie pełniła funkcję Kierownika budowy, posiadającą wskazane wykształcenie, uprawnienia i doświadczenie (dot. robót w Kątach Rybacki, Westerplatte i Helu).

Spełnienie przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu w zakresie sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniło sprawną realizację zamówień – wszystkie roboty budowlane zostały wykonane terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 164, 183-184, 306-308, 387-389, 1977-1982, 2454)

Wykonawcami trzech robót budowlanych oraz 15 usług zostali wykonawcy, którzy przedstawili najkorzystniejsze oferty, tj. zawierające najniższą cenę (zgodnie z kryterium wyboru ofert).

2.11. W ośmiu<sup>60</sup> postępowaniach przetargowych, w tym w trzech na roboty budowlane, wpłynęły oferty, których ceny były o 23%-67% niższe od ustalonej szacunkowej wartości zamówienia.

Urząd w trzech postępowaniach dokonał zbadania ofert<sup>61</sup> pod kątem rażąco niskiej ceny, poprzez skierowanie do wykonawców, na podstawie art. 90 ust. 1 Pzp prośby o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Wobec nieuwzględnienia przedłożonych argumentacji wykonawców, dwie oferty<sup>62</sup> odrzucono na mocy art. 89 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 90 ust. 3 Pzp, jako zawierające rażąco niską cenę oraz uznano wyjaśnienia jednego wykonawcy<sup>63</sup>, którego ofertę wybrano jako najkorzystniejszą. W pięciu<sup>64</sup> postępowaniach nie zbadano żadnej oferty pod tym kątem.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że badanie i ocena złożonych ofert należy do zadań komisji przetargowej powoływanej każdorazowo do przeprowadzenia określonych postępowania, zgodnie z § 3 Załącznika nr 2 do zarządzenia wewnętrznego Nr 15. Komisja przetargowa w przeprowadzonych postępowaniach nie badała wszystkich ofert, których ceny były znacząco niższe od ustalonej szacunkowej wartości zamówienia, ponieważ m.in. Pzp nie precyzuje pojęcia rażąco niskiej ceny, a komisja biorąc pod uwagę wiedzę, doświadczenie życiowe oraz rozeznanie warunków rynkowych indywidualnie rozpatruje, czy w danym postępowaniu występują przesłanki do uruchomienia procedury wynikającej z art. 90 Pzp, tj. zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w celu ustalenia czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1752-1759, 1977-1982, 2044-2050, 2455-2513)

Wszystkie zrealizowane zamówienia zostały wykonane rzetelnie i terminowo, mimo że oferty były niższe od wartości szacunkowej zamówienia o ponad 20%.

<sup>60</sup> Wykonanie dokumentacji projektowej zabezpieczenia przeciwpowodziowego portu w Kątach Rybackich km 71,10-71,30, Budowa umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo km 134,55-135,50, Pełnienie nadzoru saperskiego w trakcie realizacji inwestycji pod nazwą – "Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,580-68,470", Wykonanie i wykończenie robót określanych jako "Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte km 67,58-68,47", Pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania – budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,58-68,47, Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – "Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni", Wykonanie umocnienia brzegu w rejonie Cypla Helu wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą", Badanie dna polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską

<sup>61</sup> W każdym postępowaniu po jednej ofercie, zawierającej najniższą cenę

<sup>62</sup> Wykonanie dokumentacji projektowej zabezpieczenia przeciwpowodziowego portu w Kątach Rybackich km 71,1-71,3", „Pełnienie nadzoru saperskiego w trakcie realizacji inwestycji pod nazwą – "Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,580-68,470"

<sup>63</sup> „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – "Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni"

<sup>64</sup> „Budowa umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo, km 134,550-135,500", „Wykonanie umocnienia brzegu w rejonie Cypla Helu wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą", "Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej Westerplatte km 67,58-68,47", „Pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania – budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,58-68,47", „Badanie dna polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską"

W przypadku umowy na „Wykonanie dokumentacji projektowej zabezpieczenia przeciwpowodziowego portu w Kątach Rybackich” przesunięto termin jej wykonania z 14.02.2011 r. na 30.06.2011 r. z przyczyn nieleżących po stronie wykonawcy (przesunięcie terminu przewidziano w siwz oraz w umowie), tj.: w związku z niezyskaniem przez Urząd decyzji środowiskowej, której treść zawierała zapisy wymagające uwzględnienia ich w rozwiązaniach projektowych. W dniu 14.02.2011 r. wykonawca przekazał część opracowanej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 145-150, 1977-1982, 2044-2050)

2.12. Umowy na wykonanie: zabezpieczenia przeciwsztormowego portu Kąty Rybackie oraz umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo nie bazowały na międzynarodowym standardzie FIDIC (International Federation of Consulting Engineers), natomiast umowy na wykonanie umocnienia brzegu: Westerplatte oraz Helu, zrealizowano w oparciu o standardy FIDIC.

Dyrektor wyjaśnił, że w Urzędzie umowy według standardu FIDIC zawierane były w przypadku zadań szczególnie skomplikowanych lub dla inwestycji finansowanych z udziałem funduszy Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 133-144, 201-211, 312-341, 364-386, 1760-1766)

2.13. Zgodnie ze standardami FIDIC Dyrektor Urzędu zatrudnił Inżyniera Kontraktu (Konsultanta) powierzając mu m.in. nadzór i kontrolę wykonania przez wykonawców obowiązków wynikających z kontraktów na roboty budowlane umocnienia brzegu Helu oraz Westerplatte, w tym zgodność wykonywanych robót z kontraktem i dokumentacją, kontrolowanie rozliczeń finansowych oraz dokonywanie odbiorów ilościowych wykonanych robót.

W umowach<sup>65</sup> na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu od uprzedniej zgody Dyrektora Urzędu uzależniono m.in.: przedłużenie czasu na wykonanie, zawieszenie robót, przedłużone zawieszenie robót, zmiany i korekty, w zakresie skutkującym przedłużeniem czasu na ukończenie, zmianą ceny jednostkowej lub zmianą zatwierdzonej ceny kontraktowej, a w przypadku umowy nr 4/IOW/380-185/2012 również uwzględnienie roszczenia wykonawcy.

Nie stwierdzono przypadków nieuwzględnienia przez Urząd roszczeń wykonawców robót.

(dowód: akta kontroli str. 1588-1636, 1767-1779)

2.14. Wszystkie zawarte umowy były zgodne z siwz, ofertą i gwarantowały wykonanie zaplanowanego zakresu rzeczowego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 2044-2050)

2.15. W czterech kontrolowanych umowach z wykonawcami robót budowlanych badanych inwestycji zabezpieczono interesy Urzędu, tj. ustalono harmonogramy czasowe przebiegu robót, określono sankcje w przypadkach niedotrzymania terminów wykonania umów, ustalono zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umów (10%), ustalono tryb zgłaszania i dokonywania odbiorów przejściowych i końcowego robót.

<sup>65</sup> nr 2/IOW/POIŚ/2010 z 26.03.2010 r. oraz 4/IOW/380-185/2012 z 25.01.2013 r.

Wprowadzono także zapisy zabezpieczające interesy Urzędu w przypadku nie wywiązywania się wykonawców ze zobowiązań płatniczych wobec podwykonawców<sup>66</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 133-144, 201-211, 312-341, 351-357, 364-386, 448-463)

2.16. W pięciu postępowaniach przetargowych (w tym czterech na roboty budowlane oraz w jednym na usługę – pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu) zamawiający żądał od wykonawców wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i usunięcia wad w wysokości 10% wynagrodzenia, tj. w maksymalnej wysokości jakiej mógł wymagać zamawiający zgodnie z art. 150 ust. 2 Pzp. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na wykonanie umocnienia brzegu Helu oraz Westerplatte wniesiono zgodnie z postanowieniami umów na roboty budowlane, natomiast w zakresie trzech umów<sup>67</sup> wniesiono zabezpieczenie należytego ich wykonania obejmujące okres, krótszy (w dwóch przypadkach o jeden dzień oraz w jednym przypadku o dwa dni) niż wynikało to z postanowień umów<sup>68</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 133-144, 201-211, 312-342, 364-386, 498-509, 1637-1638, 2044-2050, 2514-2515.)

2.17. W postępowaniu dot. wykonania umocnienia brzegu Helu wraz z zagospodarowaniem terenu oraz infrastrukturą towarzyszącą udział w postępowaniu przetargowym ograniczono do wykonawców, którzy m.in. zrealizowali co najmniej trzy roboty budowlane, polegające na budowie lub przebudowie umocnienia brzegowego sztucznego lub falochronu zewnętrznego oraz powierzają funkcję kierownika budowy osobie posiadającej doświadczenie w kierowaniu dwoma ww. robotami.

Powyższe warunki udziału w postępowaniu były nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia, „ponieważ nie można uznać, że wykonawca posiadający doświadczenie w robotach hydrotechnicznych w porcie nie będzie w stanie wykonać ich na morzu”<sup>69</sup>. Ponadto zawężenie doświadczenia kierownika budowy do kierowania robotami hydrotechnicznego w postaci umocnienia brzegowego sztucznego lub falochronu zewnętrznego było nieuzasadnione, „ponieważ do kierowania robotami hydrotechnicznymi bez względu na ich szczególny charakter wymagane jest jednakowe wykształcenie, doświadczenie oraz uprawnienia”<sup>70</sup>. Tak przygotowana siwz naruszała zasady równego traktowania wykonawców określone w art. 7 ust. 1 Pzp oraz zapisy art. 22 ust. 4 Pzp w myśl, których opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

<sup>66</sup> W przypadku zadania: umocnienie brzegu na Westerplatte, podwykonawca Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „Conservice” Marta Dera, Rafał Kowalski (dalej: PPUH Conservice), zgłosił 13.05.2013 r. do Urzędu żądanie zapłaty wynagrodzenia w wysokości 3.385.138,60 zł za wykonane roboty budowlane, za które wykonawca Warbud S.A. zatrudniony przez Urząd nie zapłacił mu. (dowód: akta kontroli str. 133-144, 201-211, 312-341, 351-357, 364-386); Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że po wyczerpaniu prób ugodowego załatwienia sporu między wykonawcami zdecydował, iż nie jest w stanie rozstrzygnąć, który z tych podmiotów winien otrzymać od niego zapłatę za wykonane roboty budowlane. W ocenie Urzędu stanowiło to wystarczającą podstawę, by w oparciu o art. 692 i n kodeksu cywilnego wnieść 14.02.2013 r. do Sądu wniosek o zezwolenie na złożenie do depozytu sądowego kwoty 1.955.850,75 zł, albowiem na taką kwotę opiewała końcowa, niezapłacona jeszcze wówczas przez Urząd faktura VAT nr EIA2000088 z 31.12.2012 r. Należność ta obejmowała również prace wykonane na budowie przez PPUH Conservice. Postanowieniem z dnia 02.07.2013 r. Sąd oddalił wniosek. Dla zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa Urząd zawarł 16.07.2013 r. z Warbud S.A. porozumienie, na mocy którego Urząd zapłacił na rzecz Warbud S.A. kwotę 1.955.850,75 zł tytułem ww. faktury, z zastrzeżeniem, że wykonawca zrzekł się z (ewentualnych) odsetek ustawowych za opóźnienie w płatności tej faktury oraz zobowiązał się do aktywnego uczestnictwa w ewentualnym procesie sądowym, który PPUH Conservice lub dalsi podwykonawcy ewentualnie wytoczą Urzędowi, jak również do zapłaty na rzecz tych podmiotów całości należności, które zostaną zasądzone przez Sąd na ich rzecz od Urzędu. Na dzień 28.08.2013 r. nie toczy się żadne postępowanie sądowe o zapłatę jakichkolwiek należności podwykonawców od Urzędu jako inwestora, które dotyczyłoby tego zadania inwestycyjnego.

<sup>67</sup> Wykonanie zabezpieczenia przeciwsztyrmowego portu Kąty Rybackie, budowa umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra–Ostrowo, Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – “Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni

<sup>68</sup> Nr 6/IOU/2012 z 14 czerwca 2013 r., nr 14/IOU/2010 z 2 grudnia 2010 r., nr 2/IOU/POIŚ/2010 z 26 marca 2010 r.

<sup>69</sup> Cytat : wyrok KIO 1991/11 z 26 września 2011 r.

<sup>70</sup> Cytat : wyrok KIO 1991/11 z 26 września 2011 r.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że powyższe warunki udziału w postępowaniu wprowadzono w celu uniknięcia udziału w postępowaniu wykonawców, którzy dysponują doświadczeniem w wykonaniu nabrzeża, pirsu, falochronu wewnętrznego w porcie, gdzie warunki są krańcowe lepsze od możliwych do wystąpienia na cyplu Półwyspu Helskiego oraz nie dysponują osobą, która posiada doświadczenie adekwatne do miejsca realizacji przedmiotowych robót.

Na powyższe warunki w siwz uczestnik postępowania złożył odwołanie do Prezesa KIO, który w swoim wyroku<sup>71</sup> nakazał ich zmianę, co zostało wykonane. Ponadto Dyrektor Urzędu sam (w wyniku wniesionego odwołania) dokonał zmiany ww. warunków udziału w postępowaniu w zakresie obowiązku liczby zrealizowanych robót oraz wymagań co do doświadczenia kierownika budowy. Wprowadzenie powyższych warunków udziału w postępowaniu skutkowało wydłużeniem terminu składania ofert w sumie o 32 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1780-1895)

2.18. W postępowaniu na „Pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania – budowa umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo” Zamawiający nie wskazał w siwz, że wykonawca może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia lub zdolnościach finansowych innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nimi stosunków oraz że w takiej sytuacji wykonawca zobowiązany jest udowodnić zamawiającemu, iż będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia dokumentów jakich w takiej sytuacji żąda zamawiający, co było wymagane przepisami art. 26 ust. 2b Pzp.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że z wyroku KIO 1077/11 z dnia 3 czerwca 2011 r., wynika, że przepis art. 26 ust. 2b Pzp stanowi zapis ustawowy i obowiązuje niezależnie od jego przywołania w siwz, choć niewątpliwie byłoby to pożądane z punktu widzenia przejrzystości prowadzonego postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1767-1779, 1896-1912)

2.19. Przygotowanie inwestycji do realizacji, zamówienia publiczne udzielone na ich realizację i zawarte umowy w latach 2012-2013 nie były przedmiotem audytu wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 2605)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W okresie od 26.03.2010 r. do 25.01.2013 r.<sup>72</sup> Urząd nie wyegzekwował od wykonawcy umowy<sup>73</sup> na „Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni” warunków umowy dotyczących pełnego okresu obowiązywania zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy. Przyjęto gwarancję ubezpieczeniową obowiązującą do 25.07.2013 r., zamiast do 26.07.2013 r., tj. o jeden dzień krócej niż wynikało to z postanowień umowy, zgodnie z którymi zabezpieczenie powinno obejmować okres, na który umowa została zawarta (do 26.06.2013 r.) powiększony o 30 dni (pkt 7.6.4. Szczególnych warunków umowy). W związku z podpisaniem 25.01.2013 r. aneksu do ww. umowy, okres obowiązywania gwarancji przedłużono zgodnie z umową.

<sup>71</sup> KIO 1991/11 z 26 września 2011 r.

<sup>72</sup> Data podpisania umowy oraz data podpisania aneksu

<sup>73</sup> nr 2/IOW/POIŚ/2010 z 26.03.2010 r.

Dyrektor wyjaśnił, że przedmiotowa umowa była zabezpieczona dla całego okresu jej obowiązywania, a przedłużenie okresu jej obowiązywania o 30 dni miało na celu zabezpieczenie interesów Urzędu poprzez uwzględnienie dodatkowego okresu dla przeprowadzenia m.in. rozszczeń, negocjacji. Skrócenie tego okresu o jeden dzień, w sytuacji, w której wykonawca w każdym czasie – w razie potrzeby – może przedstawić dodatkową gwarancję zostało uznane za nieistotne i dopuszczalne jako nie powodujące niezgodności z przepisami Pzp.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienie nie może stanowić wystarczającego usprawiedliwienia do nieprzestrzegania warunków zawartej umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1588-1636, 2504-2513)

2. Siedem ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych (dalej: BZP) oraz jedno ogłoszenie przekazano Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (dalej: Dz.U. OPWE) z zwłoką, tj. od 6. do 15. dnia roboczego od dnia zawarcia umowy, przez co naruszono art. 95 ust. 1 i 2 Pzp, z tego:

- w siedmiu przypadkach z powodu: przekazania z opóźnieniem (tj. 6.-15. dnia roboczego) przez kierowników wydziałów merytorycznych (w tym, w trzech<sup>74</sup> przypadkach przez Naczelnika WTI, w czterech<sup>75</sup> przypadkach przez Głównego Inspektora IOW) kopii zwartych z wykonawcami umów do Wydziału Zamówień Publicznych, którego pracownik będący sekretarzem komisji przetargowej odpowiedzialny był za zamieszczenie/przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (od momentu otrzymania kopii umowy, ogłoszenia zamieszczono/przekazano tego samego dnia lub do 2. dnia roboczego),
- w jednym<sup>76</sup> - jak wynika z wyjaśnienia sekretarza komisji, ogłoszenie opublikowano 9. dnia roboczego od podpisania umowy, z powodu jego szkolenia oraz choroby (kopie umowy przekazano w dniu jej podpisania).

Zgodnie z pkt 7 załącznika nr 1 do Zarządzenia wewnętrznego Nr 15, komórka merytoryczna zobowiązana była niezwłocznie przekazać kserokopię zawartej umowy do Zespołu ds. Zamówień Publicznych.

Kierownicy komórek merytorycznych wyjaśnili, że kopie umów przekazano do Wydziału Zamówień Publicznych niezwłocznie, tj. bez zbędnej zwłoki, w możliwym do przekazania terminie. Na termin przekazania wpływ miał: okres świąteczny, koniec roku budżetowego i wynikające z tego faktu obowiązki sprawozdawcze, bądź termin otrzymania egzemplarza umowy od wykonawcy.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że na wydłużony termin przekazywania ogłoszeń wpływ miał termin otrzymania umowy od wykonawcy (co wynikało z przyjętego

<sup>74</sup> Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego "Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską" (ogł. nr 2011/S 224-363110 przekazano UOPWE 17 listopada 2011 r., umowa z 8 listopada 2011 r., 14 listopada 2011 r. przekazano WZP), Inwentaryzacja przyrodnicza czterech odcinków Mierzei Wiślanej - terenów lokalizacji wariantów kanału żeglugowego z 2012 r. (ogł. BZP 82823-2012 z 12 kwietnia 2012 r., umowa z 28 marca 2012 r., 10 kwietnia 2012 r. przekazano WZP), Inwentaryzacja przyrodnicza czterech odcinków Mierzei Wiślanej - terenów lokalizacji wariantów kanału żeglugowego z 2011 r. (ogł. BZP 212777-2011 z 5 sierpnia 2011 r., umowa z 15 lipca 2011 r., 5 sierpnia 2011 r. przekazano WZP)

<sup>75</sup> Budowa umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo km 134,55-135,50 (ogł. nr BZP 415454 - 2010 z 21 grudnia 2010 r., umowa z 2 grudnia 2010 r., 17 grudnia 2010 r. przekazano do Wydziału Zamówień Publicznych (dalej: „WZP”), Pełnienie nadzoru saperskiego w trakcie realizacji inwestycji pod nazwą – "Budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,580-68,470" (ogł. nr BZP 68034-2012 z 6 marca 2012 r., umowa z 27 lutego 2012 r., 5 marca 2012 r. przekazano do WZP), Pełnienie nadzoru autorskiego nad realizacją zadania – budowa umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej, Westerplatte – km 67,58-68,47 (ogł. nr BZP 138975-2011 z 16 maja 2011 r., umowa z 29 kwietnia 2011 r., 12 maja 2011 r. przekazano WZP), Pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – "Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni (w trybie z wolnej ręki) (ogł. nr BZP 50272-2013 z 6 lutego 2013 r., umowa z 25 stycznia 2013 r., 6 lutego 2013 r. przekazano WZP)

<sup>76</sup> Badanie dna polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską, Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego "Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską" (ogł. nr BZP 142555-2010 z 2 czerwca 2010 r., umowa zawarto 19 maja 2010 r., 19 maja 2010 r. przekazano WZP)

trybu podpisywania umów, tj. przesyłanie za pośrednictwem poczty lub przekazywanie przedstawicielowi wykonawcy podpisanej przez Urząd umowy) oraz liczba ok. 120 rocznie prowadzonych spraw w Wydziale Zamówień Publicznych przez 2-3 osoby w okresie objętym kontrolą.

W ocenie NIK wyjaśnienia pracowników Urzędu nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, gdyż Dyrektor Urzędu powinien zapewnić niezwłoczną realizację tego ustawowego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 498-509, 1986-2042)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Urząd wystąpił 02.03.2011 r. do Ministerstwa Infrastruktury o zatwierdzenie wartości kosztorysowej zadania inwestycyjnego: umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo podając kwotę 11.134,2 tys. zł, pomimo że realizacja tego zadania została już rozpoczęta, a umowy z wykonawcami zawarto na kwotę ogółem 6.154,3 tys. zł<sup>77</sup>, tj. o 4.979,9 tys. zł niższą od wnioskowanej. MI zaakceptował 06.04.2011 r. wnioskowaną wartość kosztorysową inwestycji (11.134,2 tys. zł).

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ustalenie wartości kosztorysowej inwestycji na podstawie kosztorysu inwestorskiego miało na celu uporządkowanie (określenie) jej wartości zgodnie z rozporządzeniem z dnia 2 grudnia 2010 r. (§ 6 ust. 2).

(dowód: akta kontroli str.43-49, 182, 186-187, 191-193, 400, 429-440)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienie Dyrektora Urzędu, nie może usprawiedliwiać przekazania MI niezetelnej informacji o wartości realizowanej inwestycji.

2. W postępowaniu na opracowanie Prognozy oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego "Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską" Urząd żądał od wykonawców oświadczenia, że osoby, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia, posiadają wymagane uprawnienia, jeżeli ustawy nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień, (które nie było niezbędne do przeprowadzenia postępowania), co było niezgodne z art. 25 ust. 1 Pzp. Zamówienia udzielono wykonawcy, który nie złożył takiego oświadczenia.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że jako zamawiający uznał, że nie zachodzą ustawowe przesłanki uprawniające go do wezwania wykonawcy, z którym podpisano umowę do uzupełnienia złożonej oferty w przedmiotowym zakresie, gdyż niespełnione zostały warunki niezbędne do wymagania przedmiotowego oświadczenia – wykonanie przedmiotu zamówienia nie wymagało uprawnień określonych przepisami prawa.

NIK nie przyjmuje powyższego wyjaśnienia, ponieważ żądanie powyższego oświadczenia było niezgodne z art. 25 ust. 1 Pzp w myśl, którego w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 498-509, 1913-1945)

3. Urząd dokonał zwrotu wadium z naruszeniem przepisu art. 46 ust. 1a Pzp, zgodnie z którym zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy z wykonawcą w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w postępowaniu na:

<sup>77</sup> Umowa nr 5/IOW/2010 z 08.04.2010 r. o wartości 67.100 zł na wykonanie dokumentacji projektowej oraz umowa nr 14/IOW/2010 z 02.12.2010 r. o wykonanie roboty budowlanej na wartość 6.087.210 zł. Wartość umocnienia po zakończeniu inwestycji ujęto w ewidencji księgowej w kwocie 6.517,0 tys. zł

- wykonanie zabezpieczenia przeciwsztormowego portu Kąty Rybackie, wadium w kwocie 21.000,00 zł zwrócono w dniu 25 września 2012 r., tj. po upływie 102 dni od dnia zawarcia umowy i wniesienia zabezpieczenia jej należytego wykonania – 14 czerwca 2012 r.,
- budowę umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo, wadium w kwocie 110.000,00 zł zwrócono w dniu 25 listopada 2010 r., tj. sześć dni przed podpisaniem umowy – 2 grudnia 2010 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu oraz pracownika odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania na wykonanie zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich wynika, że opóźnienie w zwrocie wadium nastąpiło wskutek przeoczenia, natomiast zwrot wadium przed podpisaniem umowy - z niedopatrzenia pracownika prowadzącego przedmiotowe postępowanie.

(dowód: akta kontroli str. 1767-1779, 1946-1985)

4. W Urzędzie nie wyegzekwowano od dwóch wykonawców warunków umów dotyczących okresu obowiązywania zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy:

- nr 6/IOW/2012 z 14.06.2013 r. dotyczącej zabezpieczenia przeciwsztormowego portu Kąty Rybackie, ponieważ przyjęto gwarancję ubezpieczeniową obowiązującą w 100% - 108,2 tys. zł do 10.09.2013 r., zamiast do 12.09.2013 r., tj. o dwa dni krócej niż wynikało to z postanowień umowy, zgodnie z którą dokument gwarancyjny w 100% powinien obejmować okres, na który została zawarta umowa (do 13.08.2013 r.) powiększony o 30 dni;
- nr 14/IOW/2010 z 02.12.2010 r. dotyczącej budowy umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo, ponieważ przyjęto gwarancję ubezpieczeniową obowiązującą w 100% do 30.09.2012 r. oraz w 30% do 30.09.2015 r., tj. o jeden dzień krócej niż wynikało to z postanowień umowy, zgodnie z którą zabezpieczenie powinno obejmować okres, na który umowa została zawarta (do 02.08.2012 r.), powiększony o 60 dni, z uwzględnieniem okresu gwarancji i rękojmi za wady – 36 m-cy, tj. w 100% do 01.10.2012 r. i w 30% do 01.10.2015 r.

Dyrektor wyjaśnił, że w zakresie:

- budowy zabezpieczenia portu Kąty Rybackie, termin obowiązywania gwarancji w 100% do 10.09.2013 r. został uzgodniony z wykonawcą przed podpisaniem umowy z uwzględnieniem realnego terminu podpisania umowy. Po podpisaniu umowy (w terminie nieco późniejszym niż pierwotnie założony) nie zorientowano się, że termin obowiązywania gwarancji w 100% był krótszy o dwa dni niż wymagany w umowie,
- budowy umocnienia w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo dokument gwarancyjny wydano na podstawie projektu umowy, który nie określał daty jej zawarcia, od którego uzależniony był termin zakończenia prac (20 m-cy od podpisania umowy). Założono jedynie, że będzie to 1 grudnia 2010 r., natomiast umowę podpisano 2 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 133-144, 201-211, 498-509, 1637-1638, 1760-1766, 1977-1982, 2514-2515)

5. W dwóch wnioskach o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Inwentaryzację ichtiofauny w polskiej części Zalewu Wiślanego wraz z Zatoką Elbląską”<sup>78</sup> (dalej: „inwentaryzacja ichtiofauny”) oraz „pełnienie

<sup>78</sup> Nr sprawy TI.2.JB-3800/9/257/1/73/10 z 14 kwietnia 2010 r.

funkcji Inżyniera Kontraktu dla Projektu – “Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni”<sup>79</sup> (dalej: „pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu”) nie wskazano osoby, która dokonała ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz daty tego ustalenia, co było niezgodne z wzorem wniosku stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia odpowiednio Nr 15 oraz Nr 26.

Dyrektor wyjaśnił, że braki we wniosku na pełnienie funkcji Inżyniera Kontraktu wynikały z niedopatrzenia osoby sporządzającej wniosek.

(dowód: akta kontroli str.1932-1945, 2031-2034, 2250-2317, 2424-2428, 2429-2433)

6. WTI przyjął łącznie 16 zgłoszeń w zakresie inwestycji, remontów oraz robót czerpalno-refulacyjnych, które nie spełniały wymogów określonych w Zarządzeniu Nr 14, tj:
- na 16 wnioskach (10 w 2011 r. i 6 w 2012 r.) nie było opinii osoby zajmującej stanowisko ds. ekonomicznych w Wydziale Finansowo – Księgowym – § 2 ust. 1 a) Zarządzenia;
  - na trzech wnioskach (1 w 2011 i 2 w 2012 r.) nie było akceptacji Dyrektora pionu – § 2 ust. 1 a) Zarządzenia;
  - siedem wniosków (4 w 2011 r. i 3 z 2012 r.) złożono niegodnie z § 2 ust 1 b) Zarządzenia Nr 14, tj. nie zastosowano wzoru zgłoszenia potrzeb określonego w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do Zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 2571-2582, 3134-3201)

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że do WTI pomimo corocznego przypominania komórkom Urzędu o konieczności składania wniosków na odpowiednich drukach trafiają wnioski na drukach niezgodnych z Zarządzeniem i bez akceptacji Dyrektora pionu a przyjęcie wniosków bez opinii Wydziału Finansowo-Księgowego było niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 3132-3133)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Urzędu w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji oraz wyboru wykonawców inwestycji i ustalenia warunków zawartych umów.

### 3. Realizacja inwestycji.

Opis stanu faktycznego

3.1. W każdym z badanych czterech zadań realizacja inwestycji przebiegała zgodnie z umową. Budowę umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębiej Góry-Ostrowa zakończono w terminie 20 m-cy od dnia podpisania.

Pismem z dnia 16.07.2012 r. wykonawca poinformował o zakończeniu prac, natomiast 13.08.2012 r. dokonano odbioru końcowego robót.

Roboty budowlane dotyczące zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich wykonawca zakończył 12.12.2012 r., tj. na 8 m-cy przed terminem określonym w umowie (13.08.2013 r.), który, jak wyjaśniła Inspektor Nadzoru Inwestorskiego, uwzględniał ewentualną przerwę w pracach w okresie zimowym.

Budowę umocnienia brzegu Helu zakończono w terminie określonym w umowie, tj. 13.05.2013 r. nastąpiło zakończenie prac, a 20.06.2013 r. dokonano odbioru końcowego robót.

<sup>79</sup> Nr sprawy IOW-JM-22/13-33/08-09 z 9 grudnia 2009 r.



Roboty związane z budową umocnienia brzegu na Westerplatte zakończyły się zgodnie z umową w terminie 24 m-cy od dnia podpisania umowy, tj. 27.11.2012 r. a odbioru końcowego dokonano 18.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

3.2. Wszystkie zbadane zadania zrealizowane zostały zgodnie z dokumentacją projektową. W projektach budowlanych kontrolowanych inwestycji nie wprowadzano zmian. Dostosowanie projektu dot. budowy umocnienia brzegu Helu do istniejącej sytuacji, wynikało ze zmiany linii brzegowej w rejonie inwestycji, nastąpiło w ramach zawartej umowy na pełnienie nadzoru autorskiego i nie stanowiło istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego wymagającego zmiany pozwolenia w rozumieniu art. 36 prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str.26-55, 131, 87-94, 294-300, )

3.3. Urząd, w przypadku każdego z badanych zadań, egzekwował wykonanie przedmiotu umowy zgodnego z umową. W każdym przypadku wyznaczony był z ramienia Urzędu, wskazany w umowie, nadzór inwestorski.

W Urzędzie nie ustanowiono procedur wewnętrznych dotyczących egzekwowania od wykonawców realizacji przedmiotu umowy zgodnie z jej warunkami.

W ocenie Dyrektora Urzędu nie było konieczności ustanowienia takich procedur, ponieważ zagadnienia te były uregulowane w umowach zawieranych z wykonawcami, jak również reguluje je ustawa Kodeks cywilny<sup>80</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 26-55, 133-144, 201-211, 448-463, 1588-1613)

3.4. Urząd terminowo wywiązywał się z zobowiązań płatniczych wobec wykonawców inwestycji (poza opóźnieniem zwrotu wadium w przypadku zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich oraz przedwczesnym zwrotem w przypadku umocnienia brzegu w rejonie Jastrzębiej Góry-Ostrowa). W przypadku zadań: zabezpieczenie przeciwsztormowe w Kątach Rybackich oraz umocnienie brzegu Helu – w zakresie budowy deptaka, kładek oraz całej infrastruktury – usługi fakturowane były z właściwą stawką podatku od towarów i usług, tj. 22% do 31.12.2010 r. i 23% od 01.01.2011 r. W przypadku robót budowlanych dotyczących umocnienia brzegowego wykonawcy stosowali stawkę VAT 0%.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

3.5. Na realizację badanych zadań inwestycyjnych Urząd poniósł nakłady w kwocie ogółem 39.250,4 tys. zł (wg stanu na 31.07.2013 r.), w tym na:

- budowę drogi wodnej – 5.456,7 tys. zł;
- umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo – 6.517,0 tys. zł<sup>81</sup>;
- zabezpieczenie przeciwsztormowe w Kątach Rybackich – 1.082,1 tys. zł, co stanowiło wartość wykonanych robót budowlanych<sup>82</sup>;
- umocnienie brzegu Westerplatte - wg stanu na 31.07.2013 r. poniesiono nakłady w kwocie ogółem 14.710,1 tys. zł, w tym na roboty budowlane 13.863,5 tys. zł<sup>83</sup>; w trakcie realizacji zadania zwiększono wynagrodzenie wykonawcy robót budowlanych o 804,5 tys. zł (aneks nr 1 z 03.12.2012 r.) ze względu na nieprzewidywalne warunki fizyczne i konieczność przeprowadzenia prac dodatkowych, polegających na usunięciu „rumoszu skalnego oraz zwiększenia nakładu pracy przy pogrążaniu pali żelbetowych”;

<sup>80</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

<sup>81</sup>z tego na: wykonanie dokumentacji projektowej – 67.100,00 zł, sprawowanie nadzoru autorskiego – 59.203,93 zł, wykonanie roboty budowlanej – 6.390.708,94 zł;

<sup>82</sup> umowa nr 6/IOW/2012 z 14.06.2012 r.

<sup>83</sup> Umowa nr 15/IOW/POIŚ/2010

- umocnienie brzegu Helu, wg stanu na 31.07.2013 r., nakłady finansowe łącznie wyniosły 11.407,9 tys. zł, w tym na roboty budowlane 10.982,8 tys. zł<sup>84</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 56-60)

W przypadku trzech zadań inwestycyjnych<sup>85</sup> (z czterech badanych) umowy o roboty budowlane przewidywały wypłacenie wykonawcy zaliczek w wysokości nie przekraczającej 20% wartości wynagrodzenia określonego w umowie. Zaliczki wypłacono w wysokości i na warunkach zgodnych z zawartymi umowami oraz po wniesieniu przez wykonawcę zabezpieczenia zwrotu zaliczki. Umowa na wykonanie zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich nie przewidywała wypłaty zaliczki.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

3.6. Urząd wyegzekwował od wykonawcy umocnienia brzegu Westerplatte terminowe wykonanie (do 30.06.2013 r.) prac wynikających z uwag i zastrzeżeń zapisanych w protokole odbioru technicznego z 19.12.2012 r. dotyczących: zakończenia budowy ogrodzenia, niwelacji oraz wykonania nasadzenia trawy i uporządkowania terenu sąsiadującego z budową (drogi dojazdowe).

W przypadku inwestycji: umocnienie brzegu Helu, w protokole odbioru robót z 20.06.2013 r. zapisano uwagę: rozwiązać problem elektryzowania barierek na kładkach, nie określając terminu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że problem ten zniknął po ok. 2-3 tygodniach na skutek dopasowania się elementów kładki i barierek.

Dwa zadania: umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo oraz zabezpieczenie przeciwsztormowe w Kątach Rybackich odebrano bez uwag.

(dowód: akta kontroli str.115-118, 183-184, 306-308,350, 472-474)

3.7. W badanych latach przebieg realizowanych przez Urząd inwestycji nie był przedmiotem audytu ani kontroli w ramach systemu kontroli zarządczej.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że mając na uwadze ilość kontroli przeprowadzonych (przez podmioty zewnętrzne) w Urzędzie<sup>86</sup>, priorytety Komitetu Audytu oraz posiadane zasoby osobowe ostatecznie zrezygnowano z wykonywania zadań audytowych związanych bezpośrednio z inwestycjami. Skoncentrowano się natomiast na wspieraniu działań związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego, popularyzacją kontroli zarządczej oraz integracją tych elementów z funkcjonowaniem w Urzędzie systemu ISO.

(dowód: akta kontroli str. 2605, 2607)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. W przypadku faktury końcowej nr 1205/2011 z 03.11.2011 r. na kwotę 601,0 tys. zł za roboty budowlane dotyczące umocnienia brzegu w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo Urząd dokonał płatności w kwocie 523,1 tys. zł, pomimo że znajdujący się w dokumentacji Urzędu protokół odbioru robót, który był podstawą jej zapłaty, nie był podpisany, potwierdzony przez inspektora nadzoru inwestorskiego, co było wymagane postanowieniami § 3 ust. 3 umowy nr 14/IOW/2010. Główny Księgowy któremu powierzono obowiązek dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych (art. 54 ust 1 pkt 3b ustawy

<sup>84</sup> umowa nr 1/IOW/POIŚ/2012

<sup>85</sup> Umocnienie brzegowe w Helu, umocnienie brzegowe Zatoka Gdańska, Westerplatte oraz umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębiej Góry-Ostrowa,

<sup>86</sup> W latach 2009-2013 zagadnienia związane z realizowanymi przez Urząd inwestycjami były przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez MTBiGM (dawniej Ministerstwo Infrastruktury), NIK, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, WFOŚiGW, Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Urząd Kontroli Skarbowej.

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>87</sup>) zadekretował wykonanie płatności mimo ww. niekompletności dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 95-125, 133-144, 201-290)

Z-ca Głównego Inspektora IOW, który pełnił nadzór inwestorski nad budową umocnienia brzegu w rejonie Jastrzębiej Góry-Ostrowa i zatwierdził fakturę nr 1205/2011 pod względem merytorycznym wyjaśnił, że do faktury pomyłkowo załączono niewłaściwy (bez jego potwierdzenia) egzemplarz protokołu odbioru. Oryginał protokołu odbioru potwierdzony przez niego znajdował się u wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 530-531)

Główny księgowy wyjaśnił, że ww. faktura została zapłacona, ponieważ była sprawdzona pod względem merytorycznym przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 520-529, 556-557)

2. Niezgodnie z postanowieniami umowy nr 14/IOW/2010 dot. umocnienia brzegowego w rejonie Jastrzębiej Góry-Ostrowa (§ 3 ust 1-2) Urząd zapłacił 30.12.2010 r. 1.519,3 tys. zł za fakturę nr 1017/2010 z 22.12.2010 r., na podstawie „protokołu z dnia 22.12.2010 r. odbioru robót wykonanych od 02.12.2010 r. do 22.12.2010 r.”, który dotyczył zgromadzonego materiału. Umowa nie przewidywała płatności za zgromadzony materiał lecz za wykonane roboty. Zgodnie z § 3 ust. 1-2 ww. umowy rozliczenie robót miało się odbywać w okresach miesięcznych w oparciu o procentowe ich zaawansowanie. Przekazanie wykonawcy placu budowy nastąpiło 17.01.2011 r. a roboty budowlane rozpoczęto w czerwcu 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 43-49, 201-211, 263-271)

Z-ca Głównego Inspektora IOW (J.M.), sprawujący nadzór inwestorski nad tym zadaniem, który potwierdził ww. fakturę pod względem merytorycznym oraz podpisał ww. protokół odbioru robót wyjaśnił, że potwierdzone wykonanie robót za okres od 02.12.2010 r. do 22.12.2010 r. obejmowało sprowadzone przez wykonawcę materiały oraz przygotowanie części elementów umocnienia siatkowo-kamiennego z koszy gabionowych. Materiały złożone były na wyznaczonym placu składowym przy wejściu nr 26 (km 135) oraz na placu zaplecza wykonawcy, niedaleko od placu budowy. Kwota faktury 1.519,3 tys. zł pozwoliła wykonać plan założony dla tego zadania inwestycyjnego w danym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 421-425)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w jego ocenie kosztorysowy charakter wynagrodzenia określony w ww. umowie dopuszczał płatność za dostarczony i złożony na budowie materiał stanowiący element danej pozycji kosztorysowej. Ponadto płatność za dostarczone i złożone materiały budowlane była korzystna dla inwestora, albowiem wpływała na obniżenie ceny poprzez szybsze uzyskanie przez wykonawcę zapłaty. Była również bezpieczna dla zamawiającego, gdyż materiały znajdowały się na placu budowy, a w razie sytuacji szczególnej (odstąpienie od umowy, upadłość wykonawcy), były do wykorzystania przez następnego wykonawcę, obniżając tym samym cenę za dokończenie przedmiotu umowy. Płatność za dostarczone materiały, w ocenie Dyrektora Urzędu, była zgodna z nakazem efektywnego wydatkowania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 448-463)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie uzasadnia dokonania ww. niezgodnej z umową płatności.

<sup>87</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.j.t.

3. Niezgodnie z postanowieniami umowy Urząd zapłacił wykonawcy robót budowlanych dot. zabezpieczenia przeciwsztormowego w Kątach Rybackich kwotę 124,3 tys. zł wynikającą z faktury VAT nr 12/B/92 z 12.12.2012 r. - ostatniej dotyczącej realizacji inwestycji. Płatności za ww. fakturę dokonano 19.12.2012 r., tj. 4 miesiące przed terminem wizytacji terenu budowy i podjęciem decyzji o odstąpieniu od odbioru końcowego robót (wyznaczonego w protokole odbioru robót z 12.12.2012 r. na 15.01.2013 r.), czym naruszono warunki płatności określone w § 3 pkt 1 i 3 umowy 6/IOW/2012 z 14.06.2012 r., stanowiące, że ostateczne rozliczenie robót dokonane zostanie na podstawie faktury końcowej sporządzonej na podstawie protokołu końcowego odbioru robót i dokumentacji powykonawczej potwierdzonych przez inspektora nadzoru inwestorskiego oraz podpisanego przez zamawiającego i wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 113-118, 122, 133-144)

Inspektor Nadzoru Inwestorskiego M.S. wyjaśniła, że z uwagi na panujące warunki atmosferyczne nie było możliwe przeprowadzenie odbioru technicznego 15.01.2013 r. Po wizytacji terenu budowy 23.04.2013 r. (wcześniejsza wizytacja była niemożliwa z uwagi na pogodę) wobec braku usterek inwestor w porozumieniu z wykonawcą odstąpił od odbioru. Zgłoszenie zakończenia robót do Wydziału Finansowo-Księgowego oraz do PWINB<sup>88</sup> nastąpiło po podjęciu decyzji o odstąpieniu od odbioru.

(dowód: akta kontroli str. 131)

Z-ca Głównego Inspektora IOW wyjaśnił, że potwierdził ww. fakturę pod względem merytorycznym na podstawie protokołu odbioru robót z 12.12.2012 r.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że płatności dokonano na podstawie protokołu odbioru robót z dnia 12.12.2012 r. po wizytacji na budowie w dniu 11.12.2012 r., podczas której stwierdzono, że wszystkie objęte umową roboty budowlane zostały prawidłowo wykonane.

(dowód: akta kontroli str.510-511)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie stanowi uzasadnienia dokonania ostatniej płatności za wykonane roboty niezgodnie z postanowieniami umowy, tj. faktury nie sporządzonej na podstawie protokołu końcowego odbioru robót i przed podjęciem decyzji o odstąpieniu od odbioru końcowego robót.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie realizacji inwestycji, natomiast negatywnie dokonywanie płatności za roboty budowlane w sposób niezgodny z postanowieniami umów.

## 4. Finansowanie inwestycji oraz prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na nie i ewidencji środków trwałych.

Opis stanu faktycznego

4.1. Na realizację inwestycji przyznano Urzędowi w 2012 r. środki finansowe z budżetu państwa w łącznej kwocie 29.132,1 tys. zł, z czego wykorzystano 26.044,9 tys. zł (89,40%), oraz z budżetu środków europejskich, na realizację projektów w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiS), 53.598,7 tys. zł<sup>89</sup> zł (wykorzystanie 100%).

<sup>88</sup> Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

<sup>89</sup> Kwota wydatków majątkowych z budżetu środków europejskich, które zostały (lub będą) przedłożone do wniosków o płatność

Wszystkie przyznane środki Urząd wykorzystał w przypadku 7 zadań<sup>90</sup> (łącznie 47.046,6 tys. zł), w przypadku dwóch zadań<sup>91</sup> (łącznie 3.400,0 tys. zł) środki wykorzystano w ponad 90%, w jednym, dotyczącym budowy drogi wodnej (3.000,0 tys. zł) - 43,42%, natomiast w ogóle nie wykorzystano środków przyznanych z budżetu państwa w wysokości 1.065,0 tys. zł na zadanie: Umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej w rejonie Oksywia (km 89,100-89,496).

(dowód: akta kontroli str. 61-63)

Z wyjaśnień Dyrektora Urzędu wynika, że niewykorzystanie wszystkich środków w przypadku budowy drogi wodnej (niewykorzystana kwota 1.697,4 tys. zł) wynikało z niezakończenia Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko – z uwagi na rozbieżność zdań pomiędzy wykonawcą prognozy oddziaływania na środowisko a Konsorcjum w kwestiach nadrzędnego interesu publicznego oraz rozwiązań alternatywnych. W przypadku zadania „Umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej w rejonie Oksywia (km 89,100-89,496)” niewykorzystanie środków spowodowane było nieterminowym złożeniem przez wykonawcę dokumentacji technicznej. W przypadku pozostałych zadań niewykorzystanie środków wynikało z oszczędności przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 441-447)

W 2013 r. (wg stanu na 30.06.2013 r.) wartość środków przyznanych z budżetu państwa na realizację inwestycji wynosiła 26.323,0 tys. zł, z czego wykorzystano 14.773,1 tys. zł (56,1%), natomiast z budżetu środków europejskich 61.101,4 tys. zł, z czego wykorzystano 44.989,8 tys. zł (73,6%).

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przyznane środki na budowę drogi wodnej (3.000,0 tys. zł) nie zostaną wykorzystane w pełnej kwocie, ponieważ przygotowanie i ogłoszenie przetargów na wykonanie koncepcji technicznych będzie możliwe dopiero po otrzymaniu opinii GDOŚ oraz GIS dot. „Prognozy oddziaływania na środowisko”, która aktualnie została do nich wysłana. Zadania: „Umocnienie brzegowe w rejonie Karwii km 140,6-142,0”, „Budowa palisady w rejonie Piasków km 95,6-96,3” oraz „Umocnienie brzegowe – Kąty Rybackie, Krynica Morska” są na etapie zakończenia dokumentacji technicznych i uzyskania stosownych pozwoleń, jednak w związku z wystąpieniem MTBiGM o przeanalizowanie możliwości poczynienia oszczędności budżetowych wydatków w 2013 r., Urząd uznał, że odstąpienie od realizacji tych zadań co nie pogorszy stanu bezpieczeństwa brzegu na tych odcinkach.

(dowód: akta kontroli str. 441-447)

4.2. W latach 2012-2013 Urząd pozyskał środki z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) na inwestycje realizowane w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”, na podstawie siedmiu umów zawartych w latach 2010 – 2012 na kwotę ogółem do 49.647,6 tys. zł, (w tym 37.235,7 tys. zł środki unijne). Wg stanu na 31.12.2012 r. oraz 30.06.2013 r. wartość środków pozyskanych wynosiła 49.883,7 tys. zł. W 2012 r. wykorzystano z tych

<sup>90</sup> Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) - etap I (11.939.862 zł, w tym środki z budżetu państwa 3.050.300 zł), Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) – etap I przebudowa falochronu wschodniego (9.256.361,28 zł, w tym z budżetu państwa 1.388.455 zł) oraz etap II przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie (28.219.152 zł, w tym z budżetu państwa 5.481.462 zł), Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu (16.592.450 zł, w tym z budżetu państwa 2.488.868 zł), Tor wodny na Wiśle Śmiałej (3.536.204 zł z budżetu państwa), Przebudowa falochronu południowego w Basenie Żeglarskim w Gdyni (586.796 zł), Budowa palisady w rejonie Piasków (km 95,6-96,3) (34.932 zł z budżetu państwa), Budowa ostróg w rejonie Władysławowa (km 3,39-4,12) (1.500.000 zł z budżetu państwa), Zakupy gotowych dóbr inwestycyjnych (3.600.000 zł z budżetu państwa)

<sup>91</sup> Umocnienie brzegowe nad Zalewem Wiślanym w Kątach Rybackich (rejon portu – km 71,1-71,3) (stopień wykorzystania 90,18%), Umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra – Ostrowo (km 134,6-135,5) (stopień wykorzystania 90,64%)

środków 12.415,6 tys. zł oraz w 2013 (do 30.06.2013 r.) 927,4 tys. zł. Ze środków tych zrealizowano 7 zadań inwestycyjnych<sup>92</sup>.

4.3. W latach 2010-2013 (do 31.08.2013 r.) Dyrektor Urzędu, na podstawie art. 88 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>93</sup> (dalej: ustawa o służbie cywilnej), przyznał 47 pracownikom dodatki zadaniowe w kwocie miesięcznej od 100 zł do 2.460 zł.

W pismach informujących ww. pracowników (członków korpusu służby cywilnej) o przyznaniu każdemu z nich dodatku zadaniowego informowano pracownika<sup>94</sup>, że dodatek zostaje przyznany na określony czas, w ustalonej kwocie i z tytułu wykonywania dodatkowych zadań związanych z realizacją konkretnego projektu finansowanego przez UE ze środków Funduszu Spójności w ramach POIiŚ<sup>95</sup>.

W pismach tych Dyrektor nie określił pracownikom dodatkowych zadań, natomiast określił je w zawartych aneksach do zakresów obowiązków. W aneksach wyszczególniono konkretny projekt, którego te czynności dotyczyły, okres ważności aneksu oraz procentowy wymiar etatu danego pracownika objęty czynnościami wymienionymi w aneksie. Zwiększony zakres prac w stosunku do normalnie wykonywanego przez poszczególnych pracowników przy realizacji tego samego typu projektów, lecz nie współfinansowanych przez UE, dotyczył sprawozdawczości i rozliczeń z Jednostką Wdrażającą, w tym przedstawiania dokumentacji przetargowej, przedkładania wniosków o płatności z udokumentowaniem zgłaszanych kosztów, poddania się kontroli na miejscu prowadzonej przez Jednostkę Wdrażającą.

Z ww. aneksów wynika, że czynności dotyczące realizacji projektów współfinansowanych przez UE wykonywane były przez pracowników w ramach etatu.

28.06.2013 r. Dyrektor zawarł z pracownikami porozumienia, w których skrócił okres przyznania dodatków określony w pismach z 26.03.2013 r. o sześć miesięcy. Wskazał, że dodatek zadaniowy będzie wypłacany do 30.06.2013 r.

<sup>92</sup> Rozbudowa Morskiej Przystani Rybackiej w Kuźnicy; umowa nr 00009-61722-OR1100005/09 z 12.07.2010 r. na łączną kwotę 29.546.825 zł, w tym środki unijne 22.160.118,75 zł; Oświetlenie nabrzeża wschodniego i zachodniego w przystani Suchacz; umowa nr 00054-61722-OR1100014/12 z 13.09.2012 r. na kwotę 189.100 zł, w tym środki unijne 141.825 zł; Przebudowa nabrzeża, opaski brzegowej i falochronu wschodniego w Porcie Tolkmicko; umowa nr 00044-61722-OR1100046/10 z 16.06.2011 r. na kwotę 15.456.938 zł, w tym środki unijne 11.592.703,50 zł; Budowa dalby zwrotnej w przystani rybackiej w Stegnie; umowa nr 00052-61722-OR1100020/12 z 13.09.2012 r. na kwotę 163.162 zł, w tym środki unijne 122.371,50 zł; Remont obiektów hydrotechnicznych (Nabrzeże Północne, Pomost Postojowy), placu nabrzeżowego (wraz z wjazdem na teren Przystani) oraz budowa slipu na terenie Przystani Rybackiej Basen III – Nowa Karczma (dawniej Piaski); umowa nr 00014-61722-OR1100012/09 z 21.10.2010 r. na kwotę 2.474.366 zł, w tym środki unijne 1.855.774,50 zł; Remont dalby z modernizacją wyciągu łodziowego w Krynicy Morskiej; umowa nr 00053-61722-OR1100015/12 z 13.09.2012 r. na kwotę 1.592.116 zł, w tym środki unijne 1.194.087 zł; Budowa dalby w przystani rybackiej w Krynicy Morskiej Leśniczówka; umowa nr 00055-61722-OR1100013/12 z 13.09.2012 r. na kwotę 225.080 zł, w tym środki unijne 168.810 zł.

<sup>93</sup> Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

<sup>94</sup> Dodatki zadaniowe Dyrektor Urzędu przyznał pismami z dnia:

- 30.04.2010 r. dla trzech pracowników na okres 01.04.2010-31.12.2012 oraz dla czterech pracowników na okres 01.04-31.12.2010. Dodatki dotyczyły jednego projektu i obejmowały łącznie kwotę 129.600 zł,
- 22.12.2011 r. dla 23 pracowników na okres 01.01-30.04.2011. Dodatki dotyczyły trzech projektów i obejmowały łącznie kwotę 35.626 zł,
- 28.12.2011 r. dla 28 pracowników na okres 01.05-31.12.2011 oraz dla dziewięciu pracowników na okres 01.06-31.12.2011. Dodatki dotyczyły czterech projektów i obejmowały łącznie 272.692 zł,
- 20.07.2012 r. dla 33 pracowników na okres 01.01-31.12.2012, dla siedmiu pracowników na okres 01.01-30.06.2012, dla jednego pracownika na okres 01.02-31.12.2012, dla jednego pracownika na okres 01.07-31.12.2012. Dodatki dotyczyły czterech projektów i obejmowały łącznie 426.734 zł
- 26.03.2013 r. dla czterech pracowników na okres 01.01-31.03.2013, dla czterech pracowników na okres 01.04-31.12.2013, dla 40 pracowników na okres 01.01-31.12.2013. Dodatki dotyczyły pięciu projektów i obejmowały łącznie 105.000 zł.

<sup>95</sup> Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) - etap I, Krajowy System Bezpieczeństwa Morskiego (KSBM) – etap II A, Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) – etap I przebudowa falochronu wschodniego, Modernizacja wejścia do portu wewnętrznego (w Gdańsku) - etap II przebudowa szlaku wodnego na Martwej Wiśle i Motławie, Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu, Projekty planów ochrony obszarów Natura 2000 w rejonie Zatoki Gdańskiej i Zalewu Wiślanego.

W związku z przyznaniem dodatków zadaniowych 32 pracownikom Urzędu, na podstawie zawartych porozumień, obniżono wynagrodzenie zasadnicze w okresie od lipca 2012 r. do grudnia 2012 r. o kwoty od 82,07 zł do 1.600,02 zł.

W latach 2010-2013 (do 31.08.2013 r.) wypłacono pracownikom dodatki zadaniowe w kwocie łącznej 1.127.602 zł, tj. odpowiednio 50.400 zł, 433.668 zł, 517.334 zł i 126.200 zł.

Spośród ww. 47 pracowników, 17 realizowało w tym samym czasie od dwóch do trzech projektów, a 30 brało udział w realizacji jednego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 3212-3951)

4.4. Z łącznej kwoty 39.250,4 tys. zł wydatków na realizację badanych zadań inwestycyjnych, 2.248,4 tys. zł (5,7%) zaewidencjonowano na koncie „130 – Rachunek bieżący”, w niewłaściwych paragrafach: 4300 zakup usług pozostałych (2.127,4 tys. zł), 4270 zakup usług remontowych (105,8 tys. zł), 4390 zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii (15,2 tys. zł). Było niezgodne z przyjętą w Urzędzie polityką rachunkowości, która zakładała ewidencję szczegółową według podziałek klasyfikacji wydatków budżetowych, w tym wydatki inwestycyjne na koncie 130 w paragrafie 6050 oraz niezgodne z § 1 pkt 4 (załącznik nr 4) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>96</sup>.

Skutkowało to zaniżeniem wartości środków trwałych powstałych w wyniku realizacji tych zadań, ujętej w ewidencji księgowej Urzędu.

W związku z realizacją dwóch zadań: umocnienie brzegu Helu (kwota poniesionych nakładów 11.407,9 tys. zł) oraz umocnienie brzegu Westerplatte (14.710,1 tys. zł), niezgodnie z ustawą o ustanowieniu POBM wykorzystano środki finansowe w wysokości 43,9 tys. zł przeznaczone na ten program.

(dowód: akta kontroli str.1526-1587)

4.5. Wszystkie środki trwałe powstałe w wyniku zakończonych w latach 2012 – 2013 (do 30.06.2013 r.) zadań inwestycyjnych zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu w miesiącu wydania dowodów przyjęcia środka trwałego do używania, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.69-86)

4.6. Dyrektor Urzędu realizował od 2011 r. obowiązek przekazywania Informacji<sup>97</sup> z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji za dwumiesięczne okresy<sup>98</sup> wraz z częścią opisową okresu, począwszy od stanu na 28.02.2011 r.<sup>99</sup>, a od stanu na 30.04.2013 r. obowiązek przekazywania Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań w ramach POBM<sup>100</sup> wraz z częścią opisową.

Badanie terminowości sporządzania informacji wykazało, że jedna informacja (wg stanu na 31.08.2012 r.) została sporządzona i przekazana z zachowaniem wymaganego terminu, natomiast w sześciu przypadkach informację sporządzono i przekazano z opóźnieniem.

<sup>96</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

<sup>97</sup> Do MI a następnie do MTBiGM

<sup>98</sup> w terminie do 7 dnia po zakończeniu miesiąca następującego po zakończeniu dwumiesięcznego okresu

<sup>99</sup> pismo Ministerstwa Infrastruktury Departament Bezpieczeństwa Żeglugi Nr GB-7m-6/11/1088868 z dnia 18 stycznia 2011 r. Informacja za dwumiesięczne okresy powinna być przekazana do 15 dnia po zakończeniu miesiąca następującego po zakończeniu dwumiesięcznego okresu

<sup>100</sup> pismo Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi Nr GT-8rm-0780-57/13 z dnia 26 marca 2013 r.

Dane wykazane w informacjach z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji w 2012 r. oraz wydatków budżetu przeznaczone na finansowanie w ramach POBM w zakresie inwestycji były zgodne z danymi ujętymi w ewidencji księgowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 685-931)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Urząd zaniżył wartość księgową środka trwałego realizowanej inwestycji umocnienie brzegowe w rejonie Jastrzębia Góra-Ostrowo, nie ujmując na koncie „080 – Inwestycje - środki trwałe w budowie” kwoty 1.988,0 tys. zł stanowiącej wartość 2.220 szt. koszy (elementów siatkowych typu Green Terramesh), wykorzystanych do realizacji tego zadania. Zgodnie z siwz Urząd przekazał wykonawcy te elementy do wbudowania. W ewidencji księgowej Urzędu wartość tych elementów ujęto 30.12.2010 r. na koncie „401 – zużycie materiałów” na podstawie dokumentu magazynowego Rw (rozchód wewnętrzny). Urząd nie posiadał dokumentów potwierdzających przekazanie ww. elementów wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 69-71, 400-401)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że kosze (elementy Green Terramesh) zostały zakupione w 2007 r. ze środków bieżących (w ramach paragrafu 4300 – zakup usług pozostałych, w tym m.in. usługi w zakresie robót związanych z ochroną brzegu morskiego) na etapie przygotowania inwestycji, a więc nie zostały ujęte na koncie „080 Inwestycje (środki trwałe w budowie)”. Urząd w swoich planach inwestycyjnych i materiałowych we własnym zakresie uwzględniał realizację zaplanowanych przedsięwzięć z zachowaniem Pzp i nie przewidywał dla wykonania tych zadań gromadzenia zapasów materiałowych, które wydawanoby za zewnątrz dokumentami „Wz”. Pobieranie materiałów z magazynu Urzędu do wykorzystania w ramach realizowanych własnych zadań odbywało się poprzez wystawienie dowodu Rw (rozchód wewnętrzny).

(dowód: akta kontroli str. 429-440, 448-463)

Główny Księgowy wyjaśnił, że do wartości ww. środka trwałego nie ujęto wartości 2.220 szt. koszy, gdyż zakupiono je z funduszy celowych otrzymanych z MTBiGM a nie ze środków inwestycyjnych Urzędu – paragraf 6060 (wydatki na zakupy inwestycyjne).

(dowód: akta kontroli str. 520-529)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie stanowi uzasadnienia zniżenia wartości ww. środka trwałego, ponieważ wartość materiałów zużytych do realizacji inwestycji powinna zwiększać jej wartość.

2. Niezgodnie z przeznaczeniem Urząd wykorzystał środki w kwocie 1.988,0 tys. zł z rezerwy celowej<sup>101</sup> przyznanej przez Ministra Finansów 25.06.2007 r. z przeznaczeniem na odbudowę 500 m wału przeciwpowodziowego w rejonie Ostrowa km 135,5 – 136,0 otwartego morza<sup>102</sup>.

Za ww. kwotę Urząd zakupił 27.12.2007 r. 2.220 szt. elementów (koszy) Green Terramesh (faktura VAT nr 214/12/2007), które 30.12.2010 r., tj. po upływie trzech lat przeznaczył na budowę umocnienia brzegowego innego odcinka - rejon Jastrzębia Góra-Ostrowo (km 134,550 – 135,5).

Ponadto niezgodnie ze stanem faktycznym, Urząd poinformował MI (pismo z 11.01.2008 r.), że środki w kwocie 1.988,0 tys. zł w całości zostały wykorzystane na realizację zadania, na które zostały przeznaczone, ponieważ

<sup>101</sup> część 83 – Rezerwa celowa, dział 758 – Różne rozliczenia, rozdział 75818 – Rezerwy ogólne i celowe, poz. 4;

<sup>102</sup> część 21- Gospodarka morska, dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych, paragraf 4300 – Zakup usług pozostałych, w tym m.in. usługi w zakresie robót związanych z ochroną brzegu morskiego;



brzeg morski na tym odcinku został umocniony dopiero w 2012 r.<sup>103</sup> i sfinansowany z innych środków<sup>104</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 69-71, 165-178, 397)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że dla wykonania zadania, na które otrzymano kwotę 2.000,0 tys. zł z rezerwy celowej, zlecono wykonanie projektu technicznego (otrzymano go w listopadzie 2007 r.) a następnie, znając rozwiązania techniczne, które przewidywały umocnienie tego odcinka brzegu z wykorzystaniem koszy, ogłoszono przetarg na dostawę 2.220 szt. tych elementów – w ramach posiadanych środków finansowych w 2007 r. Zadanie zamierzano wykonać w 2008 r. W związku z zakwalifikowaniem ww. inwestycji do realizacji w ramach projektu p.t. „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni” w ramach POiŚ, zakupione kosze wykorzystano na wykonanie umocnienia brzegowego innego odcinka. Ponadto Dyrektor Urzędu stwierdził, że informacja przekazana do MI o wykorzystaniu środków na cele zgodne z przeznaczeniem, była zgodna ze stanem faktycznym, ponieważ w czasie jej udzielania takie było przeznaczenie zakupionych elementów, tj. do wbudowania w umocnienie brzegu na odcinku km 135,5-136,0.

(dowód: akta kontroli str.512-519)

NIK nie przyjmuje wyjaśnienia Pana Dyrektora, ponieważ wykorzystanie środków z rezerwy celowej niezgodnie z przeznaczeniem stanowiło naruszenie przepisu art. 133 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>105</sup> (obowiązującej do 31.12.2009 r.). Ponadto informację o wykorzystaniu środków zgodnie z przeznaczeniem Dyrektor Urzędu przekazał po zakończeniu roku wiedząc, że usługa umocnienia brzegu morskiego nie była wykonana.

3. W związku z realizacją dwóch zadań inwestycyjnych<sup>106</sup> wykorzystano w 2010 r. środki finansowe w kwocie łącznej 43,9 tys. zł<sup>107</sup> przeznaczone na POBM, który nie obejmował tych zadań, czym naruszono art. 5 ustawy o ustanowieniu POBM. Ww. kwotę wydatkowano w związku z umową<sup>108</sup> dot. pełnienia funkcji Inżyniera dla potrzeb Kontraktu.

(dowód: akta kontroli str. 56-60, 1544-1551)

Dyrektor Urzędu i Główny Księgowy wyjaśnili, że wynikało to z błędnie zaplanowanych wydatków w 2010 r. w rozdziale „90018 – Ochrona brzegów morskich” a w trakcie trwania roku budżetowego nie było możliwości skorygowania błędu ze względu na długotrwałą procedurę.

(dowód: akta kontroli str. 448-461, 520-535)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie stanowi uzasadnienia dokonywania wydatków niezgodnie z ich przeznaczeniem, ponieważ POBM szczegółowo wymieniał zadania, które z tych środków mogły być finansowane.

4. Zaniżono wartość księgową środka trwałego - zabezpieczenia przeciwsztorowego w Kątach Rybackich o kwotę 76,4 tys. zł, poprzez nie zaliczenie do nakładów inwestycyjnych tego zadania (konto 080 – środki trwałe

<sup>103</sup> OT nr 1/118/2012 z 17.05.2012 r.) na podstawie umowy o roboty budowlane nr 3/IOW/POiŚ/2010 z dnia 01.04.2010 r.

<sup>104</sup> Prace wykonane na podstawie umowy o roboty budowlane nr 14/IOW/2010 z 02.12.2010 r. (dział 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90018 – Ochrona brzegów morskich);

<sup>105</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

<sup>106</sup> umocnienie brzegowe w Helu, umocnienie brzegowe na Westerplatte – realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (Projekt pt. „Zabezpieczenie brzegów Morza Bałtyckiego będących w administracji Urzędu Morskiego w Gdyni”);

<sup>107</sup> Faktura VAT nr GK/105/07/2010 z dnia 19.07.2010 r.

<sup>108</sup> Nr 2/IOW/POiŚ/2010 z 26.03.2010

w budowie) wydatków poniesionych w 2010 i 2011 r.<sup>109</sup>, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>110</sup>, który mówi, że poszczególne składniki aktywów wycenia się stosując rzeczywiście poniesione na ich wytworzenie koszty.

(dowód: akta kontroli str. 56-60, 95-98, 123-125, 132, 577, 622)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ww. faktury zostały wystawione na etapie przygotowania inwestycji i zostały opłacone w latach 2010 i 2011, w ramach środków bieżących, jako usługi obce, a więc nie zostały ujęte na koncie 080 i tak zostały wykazane, odpowiednio w sprawozdaniach i bilansach ww. lat. Realizacja samej inwestycji odbyła się w 2012 r. Wydatek poniesiony na wykonanie dokumentacji projektowej (61,5 tys. zł) nie był ujęty w planach inwestycyjnych na 2011 r. i dlatego został opłacony ze środków bieżących Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 429-440, 512-516)

W ocenie NIK przedstawione wyjaśnienia nie stanowią uzasadnienia zaniżenia wartości ww. budowli, ponieważ zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości koszt wytworzenia środków trwałych w budowie oraz środków trwałych obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania.

5. Do nakładów inwestycyjnych (konto 080 – środki trwałe w budowie) zadań: umocnienie brzegowe Helu, umocnienie brzegu Westerplatte, niezgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości, nie ujęto kwot odpowiednio: 95,5 tys. zł<sup>111</sup> i 88,6 tys. zł<sup>112</sup>, stanowiących wydatki poniesione w związku z realizacją tych inwestycji.

W zgłoszeniu IOW, skierowanym do Wydziału Finansowo-Księgowego o wykonaniu umocnienia brzegu Westerplatte (pismo z 28.08.2013 r.), podano koszt budowy w wysokości 14.621,5 tys. zł, nieuwzględniający ww. nakładu, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Dyrektor wyjaśnił, że ww. wydatki związane były z przygotowaniem przyszłego Projektu i jego ewentualnym rozszerzeniem.

(dowód: akta kontroli str.31-34, 40-42, 349, 448-463)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienie nie uzasadnia niezaliczenia do nakładów inwestycyjnych tych zadań ww. kwot, gdyż może to wpłynąć na zaniżenie wartości księgowej i rzeczywistej środków trwałych wytworzonych w wyniku ich realizacji.

6. W latach 2010-2013 Dyrektor Urzędu przyznał pracownikom dodatki zadaniowe za realizację zadań powierzonych poprzez aneksowanie zakresów czynności, co było niezgodne z art. 88 ustawy o służbie cywilnej, który stanowi, że członek

<sup>109</sup>na rozpoznanie zagrożeń i opracowanie projektu koncepcyjnego ochrony portu w Kątach Rybackich w kwocie 14.945 zł (faktura VAT nr 30/2010 z 05.07.2010 r.) oraz na dokumentację projektową zabezpieczenia przeciwpowodziowego portu w Kątach Rybackich w kwocie 61.500 zł (faktura nr 30/2011 z 27.06.2011 r.)

<sup>110</sup>j.t.Dz.U. z 2013 r., poz.330 ze zm

<sup>111</sup>24.974,05 zł (600-60043-4270) wydatkowanej na wykonanie dokumentacji projektowej umocnienia brzegu morskiego w Helu km 36,2-38,6 (umowa nr 7/IOW/2005 z 10.08.2005), 2.684,00 zł (900-90018-4270) wydatkowanej na wykonanie raportu oddziaływania na środowisko inwestycji – opaska brzegowa w Helu km 36,2-36,6 oraz operatu wodnoprawnego (zlecenie z 29.05.2006), 4.819,00 zł (600-60043-4270) wydatkowanej na aktualizację projektu budowlano-wykonawczego oraz kosztorysu inwestorskiego opaski brzegowej w Helu (zlecenie z 21.11.2008), 62.976,00 zł (900-90018-4300) wydatkowanej na projekt zagospodarowania terenu wraz z projektem budowlanym deptaka i kładek na wydmie w rejonie Cypla Helu (umowa nr 05/IOW/POIS/ 2011 z 02.02.2011 r.).

<sup>112</sup>43.920 zł wydatkowanej na „Wykonanie dokumentacji projektowej na umocnienie brzegu Zatoki Gdańskiej-Westerplatte (umowa nr 1/IOW/2007 z 15.01.2007 r.); 15.250 zł wydatkowanej na „Opracowanie zagadnień wymaganych procedurami Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków dla projektu umocnienia brzegu Zatoki Gdańskiej na Westerplatte”; 29.402 zł wydatkowanej na „Rozpoznanie stanu istniejącego, ocena stopnia zagrożenia oraz propozycje sposobu zabezpieczenia brzegu Zatoki Gdańskiej na odcinku km 67,58-68,47 Gdańsk-Westerplatte”;

korpusu służby cywilnej może otrzymać dodatek zadaniowy za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3212-3951)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że dla poszczególnych projektów POliŚ powołano Jednostki Realizujące Projekty („JRP”), składające się z pracowników Urzędu. Dla każdego z powołanych członków poszczególnego zespołu, zostało określone zaangażowanie w realizację zadań związanych z projektem, wyrażone jako procent od pełnego etatu lub procent wynikający ze sporządzanych comiesięcznych kart czasu pracy. Dla członków JRP zostały stworzone aneksy do podstawowych zakresów czynności, gdzie określono procent zaangażowania każdego pracownika oraz czynności, jakie będzie on wykonywał w ramach konkretnego projektu. Ze względu na złożoność i problematyczność poszczególnych zadań realizowanych w ramach POliŚ na podstawie art. 88 ustawy o służbie cywilnej przyznano dodatki zadaniowe za realizację zadań w ramach tych projektów. Zadania te wykraczały poza obowiązki służbowe pracowników JRP wynikające zarówno z ich zakresów czynności jak i aneksów do nich. Ponadto z wyjaśnień Dyrektora wynika również, że powierzenie wykonywania dodatkowych czynności następowało ustnie, w miarę wystąpienia potrzeby i było dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 3952-3962)

W ocenie NIK wyjaśnienia Dyrektora Urzędu nie stanowią dostatecznego uzasadnienia stwierdzonego przyznania dodatków zadaniowych na realizację zadań powierzonych w zakresach czynności i przez to należących do obowiązków pracownika. Zwiększony nakład pracy wykonywanej przez pracowników w ramach powierzonych obowiązków, dotyczący przykładowo, sporządzania dodatkowej sprawozdawczości, rozliczenia poniesionych kosztów, czy weryfikacji harmonogramu rzeczowo-finansowego wykonawcy robót w związku z realizacją 6. projektów współfinansowanych przez UE, nie uzasadniał wypłaty z tego tytułu dodatków zadaniowych w łącznej kwocie ponad 1,1 mln zł. Tym samym przyznanie ww. dodatków stanowiło również naruszenie zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, służących celowemu i oszczędnemu dokonywaniu wydatków publicznych. Przyznawanie dodatków zadaniowych również za okresy wsteczne, wskazuje że celem ich przyznania było maksymalne wykorzystanie środków UE.

7. Sześć z siedmiu (tj. 85,7%) poddanych badaniu Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji, Urząd sporządził i przekazał do MTBiGM z opóźnieniem wynoszącym od sześciu do dziesięciu dni w stosunku do terminów określonych w wytycznych naczelnego organu administracji morskiej<sup>113</sup>, tj. 7 dni po zakończeniu dwumiesięcznego okresu rozliczeniowego<sup>114</sup>.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że terminy przekazywania ww. informacji były każdorazowo uzgadniane z pracownikiem Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi w MTBiGM. Opóźnienia spowodowane były okresem

<sup>113</sup> Zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez naczelną administrację morską od stanu na 28.02.2011 r. Dyrektor Urzędu zobowiązany został do przekazywania Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji, a od stanu na 30.04.2013 r. Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań w ramach "Programu ochrony brzegów morskich" wraz z częścią opisową. (Nr GB-7rm-o78-6/11/1088868 z 18.01.2011 r., Nr GB-6rm-0781-59/11/1177351 z 30.12.2011 r., Nr DB-7mzs-3220-1/2013 z 14.01.2013 r.)

<sup>114</sup> Zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez naczelną administrację morską od stanu na 28.02.2011 r. Dyrektor Urzędu zobowiązany został do przekazywania Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji, a od stanu na 30.04.2013 r. Informacji z wykonania wydatków budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji oraz wydatków przeznaczonych na finansowanie zadań w ramach "Programu ochrony brzegów morskich" wraz z częścią opisową. (Nr GB-7rm-o78-6/11/1088868 z 18.01.2011 r., Nr GB-6rm-0781-59/11/1177351 z 30.12.2011 r., Nr DB-7mzs-3220-1/2013 z 14.01.2013 r.)

świętecznym, końcem roku budżetowego oraz opóźnieniami w przekazywaniu części opisowej komórek merytorycznych do komórki sporządzającej informację.  
(dowód: akta kontroli str. 685-931)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają przekazywania informacji do MTBiGM w terminach niezgodnych z wytycznymi.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości finansowanie inwestycji oraz prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na te inwestycje. Natomiast ocenia negatywnie prowadzenie ewidencji środków trwałych z uwagi na zaniżenie wartości tych środków.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapewniających:
  - a) wydatkowanie środków finansowych pozyskanych na określone cele zgodnie z ich przeznaczeniem;
  - b) dokonywanie płatności za roboty budowlane po spełnieniu wymogów określonych w umowach z wykonawcami;
  - c) rzetelne dokumentowanie odbiorów robót budowlanych;
  - d) ustalanie wartości środków trwałych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych, zgodnej z ponoszonymi na nie nakładami finansowymi;
  - e) terminowe przekazywanie MTBiGM sprawozdań i informacji o realizacji inwestycji;
  - f) zamieszczanie rzetelnych informacji w dokumentach związanych z realizacją inwestycji przedstawianych MTBiGM;
- 2) wzmocnienie nadzoru w zakresie:
  - a) przestrzegania przepisów ustawy Pzp w odniesieniu do nieprawidłowości ustalonych w niniejszej kontroli;
  - b) przestrzegania przez pracowników obowiązujących w Urzędzie zarządzeń nr 14 i 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 13.07.2007 r. oraz Zarządzenia nr 26 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20.08.2009 r.;
- 3) dostosowanie zapisów Umowy Konsorcjum do postanowień uchwały RM Nr 276/2007;
- 4) przyznawanie dodatków zadaniowych wyłącznie za wykonywanie zadań nie należących do zakresu obowiązków pracownika po szczegółowym i pisemnym określeniu tych dodatkowych zadań.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag i  
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, dnia 18 października 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor