



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.007.01.2022

Arkadiusz Zgliński  
Dyrektor  
Zarząd Portu Morskiego Elbląg spółka z o.o.  
ul. Portowa 1-3  
82-300 Elbląg

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

D/22/506 Planowanie i realizacja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Zarząd Portu Morskiego Elbląg spółka z o.o., ul. Portowa 1-3, 82-300 Elbląg (dalej: Zarząd Portu lub Spółka)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Zgliński, Dyrektor Spółki, od 1 września 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Planowanie rozwoju portu i efekty tej działalności, w tym utrzymanie infrastruktury portowej oraz przygotowanie i udzielanie zamówień publicznych
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2023 (do 3 lutego); kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych, które miały wpływ na okres objęty oceną
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Bartosz Kościukiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/118/2022 z 10 października 2022 r. 2. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/123/2022 z 20 października 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Spółka właściwie zaplanowała rozwój portu morskiego w Elblągu. Stosownie bowiem do przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>3</sup> opracowała strategię rozwoju portu, przyjętą w październiku 2019 r. przez jej Radę Nadzorczą, jako dokument obowiązujący dla planów rozwoju portu. Ujęła w nim zadania przyczyniające się do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”<sup>4</sup>. Plan ten nie zawierał jednak niektórych elementów wymaganych tą ustawą, tj. wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji. Ponadto został on opublikowany przez Zarząd Portu w Biuletynie Informacji Publicznej Spółki<sup>5</sup> dopiero w trakcie kontroli NIK, podczas gdy obowiązek taki został wprowadzony przepisami ww. ustawy od września 2019 r.

NIK zauważa, że stopień wykonania strategii (planu) rozwoju portu realizowano w ograniczonym zakresie. Pomimo kilkuletniego okresu jej realizacji Zarząd Portu sporządził jedynie koncepcję budowy obrotnicy dla statków na wejściu na Kanał Jagielloński. Jej wykonanie powiązano w strategii rozwoju portu wprost z zapewnieniem głębokości rzeki od północnej granicy portu do mostów kolejowego i drogowego Unii Europejskiej do 5 m. Główną przyczyną niewykonywania

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1624 (dalej: ustawa o portach).

<sup>4</sup> Dalej: Program Wieloletni.

<sup>5</sup> Dalej: BIP.

planowanych zadań był brak odpowiedniego potencjału inwestycyjnego Spółki, gdyż możliwości wygospodarowania środków na działalność rozwojową były ograniczone. Wynikało to przede wszystkim z: braku rentowności prowadzonej działalności przez większość okresu objętego kontrolą<sup>6</sup>, spowodowanego głównie czynnikami zewnętrznymi (m.in. uwarunkowaniami geopolitycznymi, w tym wzajemnymi sankcjami gospodarczymi z Rosją), niewielkiej skali działalności w porównaniu do skali zaplanowanych zadań inwestycyjnych (m.in. niskie przychody z tytułu opłat portowych), a także ograniczonych możliwości pozyskania dofinansowania, głównie ze środków Unii Europejskiej. Z powyższych przyczyn w latach 2016-2022 (I półrocze) Spółka nie realizowała żadnych zadań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury portowej i dostępowej.

Wszystkie znajdujące się na terenie portu obiekty, urządzenia oraz instalacje nadawały się do eksploatacji. Regularnie przeprowadzano kontrole okresowe stanu technicznego obiektów budowlanych, dokumentując to we właściwy sposób. Nie wykonywano natomiast niektórych zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych kontroli ich stanu technicznego, o których mowa w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>.

Przy wszystkich administrowanych przez nabrzeżach portowych Spółka zapewniła wymaganą przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni dwumetrową głębokość akwenów portowych i w okresie objętym kontrolą systematycznie ją monitorowała. Utrzymywana głębokość jest jednak niewystarczająca do obsługi jednostek pływających o parametrach, dla których budowana jest obecnie droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.

W okresie objętym kontrolą sytuacja finansowa Spółki uległa poprawie. Od 2020 r. zaczęła ona uzyskiwać dodatnie wyniki finansowe, do czego przyczyniło się m.in. umorzenie przez Gminę Miasto Elbląg, w wyniku starań Spółki, należnych podatków od nieruchomości, a także pozyskanie nowych kontrahentów. O polepszeniu się sytuacji ekonomicznej Spółki świadczy również fakt, że wszystkie cele zarządcze, wyznaczone na 2021 r. przez Radę Nadzorczą, zostały w Spółce zrealizowane w całości po raz pierwszy od 2017 r.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

Opis stanu  
faktycznego

**1.1.** Podmiotem zarządzającym Portem Morskim w Elblągu była spółka komunalna, w której 100% udziałów posiadała Gmina Miasto Elbląg<sup>8</sup>. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. powierzchnia całkowita portu wynosiła 265 ha, zaś powierzchnia gruntów będących we władaniu Spółki wynosiła 8,9 ha, tj. 3,4%. Powierzchnia gruntów zarządzanych przez Spółkę wykorzystywanych gospodarczo wynosiła 5,7 ha, co stanowiło 64,7% władanej powierzchni i 2,2% całkowitej powierzchni portu, a pozostałe 3,2 ha stanowiły grunty niewykorzystywane<sup>9</sup>.

(akta kontroli str. 25-39, 563-564, 569-579)

**1.2.** Spółka posiadała strategię rozwoju portu, opracowaną w czerwcu 2015 r. i zaktualizowaną we wrześniu 2019 r. W dniu 3 października 2019 r. Rada Nadzorca Spółki zaakceptowała aktualizację strategii, przyjmując ją jako dokument obowiązujący dla planu rozwoju portu, tj. planu, o którym mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o portach. Zgodnie z art. 7 ust. 2b tej ustawy zaktualizowaną strategią objęto okres

<sup>6</sup> Tj. za lata 2016-2019.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

<sup>8</sup> Dalej: Miasto Elbląg lub Miasto.

<sup>9</sup> Tj. tereny zielone, nieużytki lub tzw. części wspólne, wykorzystywane przez najemców jako miejsca parkingowe lub drogi dojazdowe do ich lokali.

nie krótszy niż 5 lat (tj. do 2025 r.<sup>10</sup>) oraz zawarto w niej część informacji wymaganych tym przepisem, tj. informacje dotyczące: zakładanego rozwoju portu wraz ze wskazaniem planowanych inwestycji, a także zakładanych maksymalnych parametrów statków obsługiwanych przez port (zanurzenie, długość, szerokość), wielkości potencjału przeładunkowego wyrażone w tonach, z wyjątkiem wyładunku ryb, gdyż port go nie obsługiwał. Podane w tej strategii zakładane parametry jednostek pływających obsługiwanych przez port były mniejsze od parametrów jednostek, z myślą o których budowana była droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. W strategii tej podano bowiem, że pełne wykorzystanie możliwości, jakie potencjalnie posiada port, wymaga zapewnienia dostępności dla jednostek pływających o maksymalnym zanurzeniu do 3 m, długości do 120 m i szerokości do 12 m, w tym zestawów barkowych o długości do 80 m, podczas gdy ww. droga wodna budowana była z myślą o jednostkach o długości do 100 m, szerokości do 20 m i zanurzeniu do 4,5 m oraz zestawów barkowych o długości do 180 m. Dyrektor Spółki wyjaśnił, że wskazane w strategii parametry jednostek dotyczą obecnych połączeń portu Elbląg z przedpołem i zapleczem zarówno połączeń morskich, jak i śródlądowych. Dlatego w opracowaniu wskazano jedynie możliwość pełnego wykorzystania możliwości transportu przy obecnych parametrach nawigacyjnych.

W zaktualizowanej w 2019 r. strategii/planie rozwoju portu nie zawarto natomiast danych dotyczących wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 40-199, 965-966)

Strategia/plan rozwoju portu nie została do 23 października 2022 r. opublikowana w BIP Spółki (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 105-108)

**1.3.** W strategii rozwoju portu ujęto m.in. zadania mogące przyczynić się do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego. W przypadku strategii z 2015 r. wskazano w niej, że kluczowe projekty rozwojowe planowane w porcie w Elblągu i jego najbliższym otoczeniu, których realizacja była w wyłącznych kompetencjach Zarządu Portu to:

- instalacja suwnicy na terminalu oraz monitoring (źródło finansowania: CEF<sup>11</sup>, Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020<sup>12</sup>, budżet Miasta Elbląga oraz Spółki),
- budowa nowego nabrzeża przy ul. Radomskiej – przedłużenie i powiększenie terminala składowo-przeładunkowego (źródło finansowania: POLiŚ oraz budżet Miasta Elbląga),
- rozbudowa infrastruktury portu w Elblągu (źródło finansowania: Fundusz Spójności, środki krajowe, budżet Miasta Elbląga).

Poza ww. zadaniami, w strategii wskazano również inne, których realizacja leżała w kompetencjach Miasta Elbląga lub Urzędu Morskiego w Gdyni. Były nimi:

- budowa obrotnicy dla statków (źródło finansowania: POLiŚ oraz budżet Miasta Elbląga),

<sup>10</sup> M.in. przedstawiono w niej prognozę obrotów ładunkowych portu do 2025 r.

<sup>11</sup> CEF (ang. Connecting Europe Facility) – instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską. Poprzez CEF Transport wspierana jest infrastruktura transportowa leżąca w transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T, tj. infrastruktura o znaczeniu międzynarodowym, europejskim, m.in. szlaki morskie.

<sup>12</sup> Dalej: POLiŚ.

- budowa nowego mostu na rzece Elbląg, zamiast mostu pontonowego na wysokości miejscowości Nowakowo (źródło finansowania: POiŚ, programy operacyjne na lata 2014-2020, budżet Miasta Elbląga),
- budowa bocznic kolejowej i terminalu nr 2 (źródło finansowania: POliŚ oraz budżet Miasta Elbląga),
- przebudowa wejścia do portu w Elblągu (źródło finansowania: CEF, Fundusz Spójności, środki krajowe),
- budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (źródło finansowania: POliŚ lub w całości środki Budżetu Państwa),
- rozwój instytucjonalny portu w Elblągu (źródło finansowania: POiŚ, budżet Miasta Elbląga, budżet Spółki).

Jednym ze scenariuszy wskazanych w ww. strategii była opcja maksymalna, której podstawowym aspektem miała być radykalna poprawa dostępu do portu od strony wody, co w szczególności odnosić się miało do kompleksowej modernizacji śródlądowych dróg wodnych (podniesienie jej klasy do poziomu IV<sup>13</sup>) lub/ oraz budowa kanału przez Mierzęję Wiślana, który miał zarówno poprawić parametry nawigacyjne toru podejściowego oraz akwenów portowych (dając możliwość obsługi znacznie większych jednostek morskich), umożliwić swobodny dostęp do polskiej części Zalewu dla morskiej żeglugi indywidualnej, jak również uniezależnić funkcjonowanie portu oraz całej żeglugi zalewowej od stosunków politycznych Polski z Rosją. Otwarcie portu na Zatokę Gdańską miało zwiększyć również w zasadniczy sposób zasięg przedpoła portowego, obejmując porty państw Bałtyku Wschodniego (m.in. Litwę, Łotwę, Estonię).

(akta kontroli str. 40-104, 313-314, 600-601)

**1.4.** W aktualizacji strategii, przyjętej przez Radę Nadzorczą w październiku 2019 r., założono konieczne do wykonania zadania<sup>14</sup>, którymi miało być zapewnienie głębokości rzeki od północnej granicy portu do mostów kolejowego i drogowego Unii Europejskiej do 5 m, tj. zgodnie z parametrami zmodernizowanego toru wodnego z Bałtyku, budowa obrotnicy na wejściu na Kanał Jagielloński oraz zapewnienie stosownych głębokości przy terminalach Zarządu Portu po obu stronach rzeki. W dokumencie tym wskazano, że są to działania, które muszą być podjęte jak najszybciej, jeśli port ma skorzystać z możliwości, jakie stworzy kanał przez Mierzęję Wiślana i modernizacja toru wodnego. Jako dalsze działania wyszczególniono: przejęcie gruntów Grupy Heineken i utworzenie zintegrowanego terminalu towarowo-pasażerskiego, a także powiększenie terminalu przeładunkowego na lewym brzegu rzeki o nową linię cumowniczą do basenu Wodnika oraz zintegrowanie go z placami i magazynami na bezpośrednim zapleczu przy ul. Radomskiej. W dalszej perspektywie, w zależności od potrzeb, wymieniono następujące działania: zagospodarowanie „starej obrotnicy” przy ul. Radomskiej i ewentualnie prywatnych działek na południe od basenu Urzędu Morskiego, kompleksowe zagospodarowanie Wyspy Spichrzów i przedłużenie nabrzeża Bulwaru Zygmunta Augusta do mostu Kardynała Wyszyńskiego, a jeżeli wystąpią oznaki ożywienia ruchu na drogach wodnych E40 i E70 – podjęcie inwestycji w południowej części portu ze szczególnym uwzględnieniem dojazdów do nabrzeży na prawym brzegu rzeki w tej części portu<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 105-108, 118-199, 315, 755-758)

<sup>13</sup> Przewozy wodne śródlądowe w transporcie pasażerskim.

<sup>14</sup> Przyjmując optymistyczny wariant prognoz (także z rozwojem dróg wodnych E40 i E70).

<sup>15</sup> Realizacja dwóch z ośmiu zadań ujętych w zaktualizowanej w czerwcu 2019 r. strategii należała do wyłącznych kompetencji Spółki, tj.: zapewnienie stosownych głębokości przy terminalach Zarządu Portu po obu stronach rzeki oraz powiększenie terminalu przeładunkowego na lewym brzegu rzeki o nową linię cumowniczą do basenu Wodnika oraz zintegrowanie go z placami i magazynami na bezpośrednim zapleczu przy ul. Radomskiej.

**1.5.** Zarząd Portu dysponował ponadto aktualizacją strategii rozwoju portu sporządzoną w grudniu 2021 r. przez Urząd Miejski w Elblągu. Aktualizacja ta zawierała dodatkowo inwestycje okołoportowe (m.in. przebudowy dróg dojazdowych do terenów portowych), na realizację których środki pozyskuje Miasto Elbląg. Dokument ten, według stanu na 1 lutego 2023 r., nie był obowiązującym w Spółce (nie został zaopiniowany przez Radę Nadzorczą Spółki<sup>16</sup>, ani zatwierdzony przez zarząd Spółki).

(akta kontroli str. 209-293, 316-317, 755-758, 763-770, 942-949)

**2.** Przedmiot działalności Spółki obejmował m.in. działania określone w art. 7 ust. 1 ustawy o portach. Dotyczyły one m.in. wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, kupna i sprzedaży nieruchomości na własny rachunek, robót związanych z budową pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej, działalności usługowej wspomagającej transport, a także wynajmu i dzierżawy pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych. W Spółce nie określono wewnętrznych procedur dotyczących realizowania i nadzorowania strategii/planu rozwoju portu. Stan realizacji siedmiu zadań<sup>17</sup> wyszczególnionych w aktualizacji strategii rozwoju portu z 2019 r. przedstawiał się następująco:

- W przypadku zapewnienia głębokości rzeki od północnej granicy portu do mostów kolejowego i drogowego Unii Europejskiej do 5 m, Zarząd Portu, wraz z Prezydentem Elbląga, wnioskował do urzędu obsługującego ministra ds. gospodarki morskiej oraz do Urzędu Morskiego w Gdyni o konieczność pogłębienia toru wodnego do funkcjonujących terminali. Według stanu na 21 listopada 2022 r. część toru wodnego na odcinku około 800 m pozostaje kwestią sporną w zakresie kompetencji podmiotu właściwego, który miałby to wykonać.
- W ramach budowy obrotnicy na wejściu na Kanał Jagielloński w 2019 r. na zlecenie Zarządu Portu sporządzona została koncepcja budowy tej obrotnicy<sup>18</sup> za kwotę 60,0 tys. zł, sfinansowana w 85% środkami pochodzącymi z Programu Interreg Południowy Bałtyk 2014-2020 oraz w 15% ze środków własnych. Realizacja tego zadania, zgodnie ze strategią rozwoju portu planowana była razem z zapewnieniem głębokości rzeki Elbląg od północnej granicy portu do mostów kolejowego i drogowego Unii Europejskiej do 5 m, tj. zgodnie z parametrami zmodernizowanego toru wodnego z Bałtyku.
- W przypadku zapewnienia stosownych głębokości przy terminalach Zarządu Portu po obu stronach rzeki nie zrealizowano żadnych działań z uwagi na brak porozumienia z Urzędem Morskim w Gdyni w zakresie pogłębienia toru wodnego na rzece Elbląg.
- W ramach jedynego zaplanowanego w strategii rozwoju portu zapotrzebowania na nowe grunty i tereny Spółka złożyła ofertę na przejęcie gruntów Grupy Heineken na potrzeby utworzenia zintegrowanego terminalu towarowo-pasażerskiego, jednakże sprzedający wycofał się z realizacji tej transakcji.
- Powiększenie terminalu przeładunkowego na lewym brzegu rzeki o nową linię cumowniczą do basenu Wodnika oraz zintegrowanie go z placami i magazynami na bezpośrednim zapleczu przy ul. Radomskiej – teren został wydzierżawiony nowemu kontrahentowi, a Zarząd Portu nie wykonał linii cumowniczej ze względu

<sup>16</sup> Umowa Spółki nie określała takiego obowiązku, jednakże aktualizacja strategii z 2019 r. została przedłożona Radzie Nadzorczej do zaopiniowania.

<sup>17</sup> Zadania, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o portach, wpisywały się w katalog przedmiotu działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego.

<sup>18</sup> Plan rozwoju portu nie określał terminu realizacji tego zadania.

na brak środków. Kontrahent we własnym zakresie uregulował brzeg, skarpe na terenie.

- Zagospodarowanie „starej obrotnicy” przy ul. Radomskiej i ewentualnie prywatnych działek na południe od basenu portowego Urzędu Morskiego. Według stanu na dzień 21 listopada 2022 r. działki położone na południe, będące własnością Miasta Elbląga, zabezpieczono pod przyszłe inwestycje portowe, a samo miejsce przeznaczone do obracania się barek było wolne od przeszkód nawigacyjnych.
- Kompleksowe zagospodarowanie Wyspy Spichrzów i przedłużenie nabrzeża Bulwaru Zygmunta Augusta do mostu Kardynała Wyszyńskiego. Inwestorem zadania miało być Miasto Elbląg, które otrzymało promesę inwestycyjną z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (środki finansowe na modernizację nabrzeży, budowę miejsc cumowniczych i adaptację terenów – rewitalizacja Wyspy Spichrzów, tj. terenu przeznaczonego pod inwestycję w ramach Programu Fabryka). Dla tej lokalizacji wykonano roboczy plan funkcjonalno-użytkowy.

(akta kontroli str. 15-24, 118-199, 294-303, 315, 589-598)

**3.1.** Infrastrukturę portową stanowiło łącznie 45 obiektów budowlanych, w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Obiektami tymi były m.in. nabrzeża portowe, magazyny, wiaty magazynowe, budynki, nawierzchnie placów składowych, maszty, ściany oporowe, ogrodzenia, studzienki, zbiorniki oraz drogi i chodniki. Dla każdego z tych obiektów, zgodnie z art. 64 ust. 1-2 Prawa budowlanego, prowadzono odrębnie książkę obiektu budowlanego<sup>19</sup>. W okresie objętym kontrolą wszystkie znajdujące się na terenie portu morskiego w Elblągu obiekty, urządzenia czy instalacje, będące w administrowaniu Zarządu Portu, nadawały się do eksploatacji.

(akta kontroli str. 318-323, 412)

**3.2.** Szczegółowa analiza dokumentacji trzech obiektów budowlanych, będących nabrzeżami portowymi<sup>20</sup>, wykazała, że w przypadku każdego z nich w latach 2016-2022, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1-2 Prawa budowlanego, przeprowadzono okresowe kontrole ich stanu technicznego, tj. roczne i pięcioletnie. Każda z tych kontroli, zgodnie z art. 62a Prawa budowlanego, została udokumentowana w protokole kontroli, sporządzonym przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, tj. zgodnie z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego. Wszystkie przeprowadzone kontrole zostały odnotowane w książkach obiektów budowlanych. Dwa z tych obiektów były w okresie objętym kontrolą utrzymywane w należyтым stanie technicznym, zaś jeden w stanie dostatecznym.

W wyniku przeprowadzenia każdej z 18 rocznych i trzech pięcioletnich kontroli stanu technicznego trzech ww. obiektów wydano do wykonania łącznie 39 zaleceń. Były nimi m.in.: bieżąca konserwacja antykorozyjna stalowych elementów, uzupełnienie odspojonego betonu, malowanie pachołków cumowniczych, oczyszczenie nabrzeża z roślinności, uzupełnienie pęknięć ocze pu betonowego specjalistycznymi masami wypełniającymi, uzupełnienie wymytego gruntu, poprawa nawierzchni z kostki betonowej, uzupełnienie elementu gumowego w miejscu cumowania promu. Spośród tych 39 zaleceń w całości wykonano dziewięć z nich, przy czym sześć dotyczyło bieżącego usuwania roślinności, dwa – uzupełnienia elementów odbojowych, a jeden uzupełnienia wymytego gruntu i przełożenia kostki betonowej. Trzy kolejne zalecenia,

<sup>19</sup> Przepisy te zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2023 r.

<sup>20</sup> Tj. uniwersalny terminal portowy – nabrzeże przy ul. Radomskiej, umocnienie brzegu – nabrzeże przy ul. Portowej oraz miejsce cumowania promu przy ul. Portowej 7.

w ocenie przeprowadzającego kontrole okresowe w 2019 r. i 2020 r.<sup>21</sup>, wykonano nieestetycznie, co zostało tym samym zakwalifikowane do poprawienia. Pozostałych 27 zaleceń, według stanu na 3 listopada 2022 r., nie wykonano<sup>22</sup> (opisano w sekcji wystąpienia: Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 324-409)

**3.3.** Przy wszystkich sześciu nabrzeżach, będących w administrowaniu Spółki, zapewniono właściwą dwumetrową głębokość akwenów portowych, tj. wynikającą z zarządzenia nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 16 lipca 2018 r. Przepisy portowe<sup>23</sup>. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 15 badań batymetrycznych w ramach monitoringu głębokości ww. akwenów, których wyniki potwierdziły wymagane parametry w tym zakresie.

(akta kontroli str. 413)

**3.4.** Spośród infrastruktury portowej portu w Elblągu, wymienionej w zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni<sup>24</sup>, własność Spółki w postaci środków trwałych stanowiły grunty oraz plac postojowy (położone w obu przypadkach przy ul. Portowej 1-3), a także Punkt Odpraw Granicznych przy ul. Portowej 7. Pozostała infrastruktura portowa, będąca w administrowaniu Spółki, była jej użyczana przez Miasto Elbląg na podstawie okresowych umów użyczenia na cele związane z działalnością statutową Zarządu Portu i nie stanowiła środków trwałych Spółki.

Stopień zużycia ww. budowli, w ujęciu księgowym, w stosunku do ich wartości początkowej, wynosił w przypadku ww. placu postojowego od 46% w 2016 r. do 58% w 2021, a w przypadku Punktu Odpraw Granicznych od 27% w 2016 do 39% w 2021 r. Natomiast ww. grunty nie podlegały umorzeniu.

(akta kontroli str. 414-419)

**4.** Spółka planowała wydatki w układzie finansowym. W okresie objętym kontrolą w planach finansowych Zarządu Portu nie ujęto wydatków inwestycyjnych i modernizacyjnych związanych z infrastrukturą portową ze względu na przewidywane przychody i stratę w wyniku finansowym. Wydatki remontowe zaplanowano natomiast wyłącznie w 2017 r. w kwocie 20 tys. zł, z przeznaczeniem na usunięcie awarii w budynku przy ul. Portowej 1-3. Wykonanie wydatków inwestycyjnych, mimo braku ich ujęcia w planie, wyniosło 11,6 tys. zł w 2016 r., 60,6 tys. zł w 2017 r., 7,7 tys. zł w 2018 r., 7,6 tys. zł w 2019 r., 3,3 tys. zł w 2020 r., 3,2 tys. zł w 2021 r. oraz 2,1 tys. zł do 30 czerwca w 2022 r. Wydatki inwestycyjne przeznaczono przede wszystkim na zakup sprzętu specjalistycznego dla służb fitosanitarnych (dygestorium, wyposażenie pomieszczenia w sprzęt, meble), zakup laptopów dla pracowników i dyrektora ZPME oraz na zakup oprogramowania. Wydatki remontowe wykonano natomiast w następującej wysokości: 1,4 tys. zł w 2016 r., 15,8 tys. zł w 2017 r. (co stanowiło 79% zaplanowanych wydatków), 0 zł w 2018 r., 17,5 tys. zł w 2019 r., 6,4 tys. zł w 2020 r., 9,6 tys. zł w 2021 r. oraz 4,3 tys. zł w I półroczu 2022 r. Wydatki remontowe, oprócz ww. zaplanowanych, wykonano również z przeznaczeniem na remont pokoju Dyrektora (w związku z dwoma awariami), wymianę źródeł oświetlenia

<sup>21</sup> Osoba posiadająca uprawnienia budowlane do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

<sup>22</sup> Dotyczyło to m.in. uniwersalnego terminalu portowego (nabrzeże przy ul. Radomskiej), dla którego od 2016 r. corocznie zalecano dokonanie bieżącej konserwacji antykorozyjnej stalowych elementów obiektu, jednocześnie wskazując, również co roku, na niewykonywanie tego zalecenia.

<sup>23</sup> Dz. Urz. Województwa Pomorskiego z 2018 r. poz. 2832.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 2 z dnia 2 kwietnia 2007 r. zmieniające zarządzenie w sprawie określenia akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr 50, poz. 790).



na terminalu, wymianę stempli w piwnicy budynku przy ul. Portowa 1-3, a także na malowanie pomieszczeń biurowych i sanitarnych terminalu.

(akta kontroli str. 420-433)

**5.1.** Powierzchnia gruntów, będących we władaniu Zarządu Portu w latach 2016-2021, nie podlegała znacznym zmianom i wynosiła od 10,1 ha do 10,2 ha. Według stanu na 30 czerwca 2022 r. wynosiła ona natomiast 8,9 ha, tj. 3,4% powierzchni całego portu. W I półroczu 2022 r. uległa bowiem zmniejszeniu o 1,3 ha powierzchnia gruntów niewykorzystywanych gospodarczo (tereny zielone, nieużytki lub tzw. części wspólne wykorzystywane przez najemców jako miejsca parkingowe lub drogi dojazdowe do ich lokali). Przyczyną zmniejszenia ww. powierzchni zarządzanych przez Spółkę gruntów było zwrócenie Miastu Elbląg działek gruntu, które przestały być przez nią wykorzystywane, a za które musiałaby płacić podatek od nieruchomości. Powierzchnia innych nieruchomości, będących we władaniu Spółki które stanowiły budynki gospodarcze, w okresie objętym kontrolą nie uległa zmianie i wynosiła 8 tys. m<sup>2</sup>.

(akta kontroli str. 563-565, 573-577, 942-949)

**5.2.** W okresie objętym kontrolą Spółka, w związku z realizacją strategii rozwoju portu, pozyskała w 2021 r. od Miasta Elbląga w drodze użyczenia jedną nieruchomość gruntową o powierzchni 0,06 ha<sup>25</sup> przy ul. Portowej, którą przeznaczono na nabrzeże cumownicze.

(akta kontroli str. 566)

**5.3.** W okresie objętym kontrolą Spółka miała możliwość skorzystania z prawa pierwokupu lub pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa użytkowania wieczystego, tj. przysługującego jej uprawnienia na podstawie art. 4 ustawy o portach, w 28 sprawach dotyczących zbywania lub oddawania w użytkowanie nieruchomości położonych w granicach portu. W żadnym z tych przypadków jednak nie skorzystano z niego, uzasadniając to m.in. okolicznościami związanymi z tym, że: działki nie znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki Elbląg, Spółka nie posiadała wystarczających środków finansowych, nie planowano inwestycji na tych działkach lub, że zbywca nie uzyskał zgody ministra właściwego ds. gospodarki morskiej na ich sprzedaż.

(akta kontroli str. 567-568)

**5.4.** W latach 2016-2022 (17 listopada) Miasto Elbląg nie wniosło do Spółki aportem żadnej nieruchomości. Prezydent Miasta podał, że na podstawie umów użyczenia przekazał Zarządowi Portu sześć działek, przy czym w przypadku czterech z nich umowa użyczenia zawarta została z terminem do 10 sierpnia 2026 r., jedna umowa w sprawie użyczenia kolejnej działki wygasła w związku z uprawomocnieniem się decyzji Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 29 marca 2021 r., zaś ostatnia z tych działek została użyczona bezterminowo.

Prezydent poinformował ponadto, że 7 stycznia 2017 r. Miasto Elbląg wystąpiło z wnioskiem do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o przekazanie na jej rzecz w trybie art. 24 ustawy o portach, nieruchomości o powierzchni 0,06 ha, na cele związane z prowadzeniem operacji przeładunkowych, głównie pod kątem wykorzystania połączenia kolejowego. W dniu 18 czerwca 2021 r. Miasto otrzymało od Wojewody ww. działkę gruntu, którą następnie przekazało nieodpłatnie Zarządowi Portu w użyczenie na czas nieokreślony.

Wójt Gminy Elbląg poinformował, że gmina ta w latach 2016-2022 (do 16 listopada) nie przekazywała nieodpłatnie Zarządowi Portu gruntów położonych w granicach

---

<sup>25</sup> w drodze nieodpłatnego użyczenia.

portu, nie występowała do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o przekazanie gruntów położonych w graniach portu oraz, że nie opiniowała strategii rozwoju portu.

(akta kontroli str. 569-585)

**6.** W latach 2016-2022 (I półrocze) Zarząd Portu uczestniczył, jako partner<sup>26</sup>, w realizacji projektu pn. „South Baltic Transport Loops”<sup>27</sup>, którego celem była poprawa jakości proekologicznych usług transportowych w regionie Morza Bałtyckiego. Był on realizowany w ramach Programu Interreg Południowy Bałtyk 2014-2020, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Projekt organizowany był przez niemiecki port w Mukran (Sassnitz), przy współpracy z partnerami (portami) z: Polski (port w Elblągu), Niemiec, Litwy, Szwecji i Danii. W ramach projektu miały być opracowane nowe regularne połączenia żeglugowe lub wzmocnione istniejące połączenia do i z portów partnerskich w celu rozwoju małych i średnich portów. Projekt koncentrował się na dwóch sektorach przemysłu żeglugowego: transport ładunków kontenerowych, masowych i drobnicowych oraz przewozy promowe. W oparciu o analizę potencjału miały zostać opracowane i ustanowione, przy ścisłej współpracy z liniami żeglugowymi, modele biznesowe dla nowych regularnych połączeń żeglugowych do i z portów partnerskich. Oprócz tego miała nastąpić poprawa wdrażania połączeń intermodalnych pomiędzy portami partnerskimi, a ich zapleczem, zarówno transportowym, jak i pasażerskim.

Ze środków ww. projektu Zarząd Portu:

- 1) dokonał aktualizacji w 2019 r. strategii rozwoju portu, w której przedstawiono aktualną jego sytuację oraz perspektywy rozwoju i potrzeby inwestycyjne w świetle planowanych działań związanych z wykonaniem kanału żeglugowego przez Mierzeję Wiślaną oraz pogłębienia toru wodnego do portu w Elblągu przez Zalew Wiślany oraz rzekę Elbląg;
- 2) sporządził w 2019 r. opracowanie pn. „Badanie technicznych możliwości uruchomienia regularnej żeglugi towarowej na Kanale Elbląg i rzece Elbląg z uwzględnieniem planowanych połączeń żeglugowych”, zawierającą koncepcję budowy obrotnicy na terenie portu (przedstawiono cztery warianty jej budowy, w zależności m.in. od możliwości obrotu jednostek o danej długości oraz oszacowano koszty tej inwestycji<sup>28</sup>). Ujęte w analizie rozwiązania techniczne, miały zapewnić portowi możliwość wykorzystania jego potencjału przeładunkowego, zwiększyć jego efektywność i atrakcyjność inwestycyjną, wzmocnić pozycję w tej części Morza Bałtyckiego oraz poprawić bezpieczeństwo żeglugi i gwarantować możliwość obsługi statków o parametrach technicznych zgodnych i spójnych z parametrami budowanej drogi wodnej przez Mierzeję Wiślaną;
- 3) sporządził w 2020 r. analizę możliwości przesunięcia strumienia towarowego do portu, zawierającą m.in. oszacowanie możliwości przesunięcia ładunków transportowanych statkami o maksymalnej pojemności do 5000 GT z portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki krajowej, takich jak: Gdańsk, Gdynia, Szczecin i Świnoujście, do portu w Elblągu;
- 4) sporządził w 2021 r. analizę możliwości adaptacji infrastruktury portowej do obsługi biopaliw i ładunków płynnych, zawierającą m.in. ocenę możliwości obsługi

<sup>26</sup> Umowa o partnerstwie z 1 lutego 2019 r., zawarta z niemieckim portem w Mukran (Sassnitz).

<sup>27</sup> Dalej: projekt SBTL.

<sup>28</sup> Tj. 8 mln zł dla jednostek o maksymalnej długości 100 m, 10,8 mln zł – 120 m, 11,6 mln zł – 120 m i 15,5 mln zł – 150 m. Pismem z 21 września 2021 r. Dyrektor Spółki zwrócił się do Prezydenta Elbląga z wnioskiem o zabezpieczenie środków finansowych z budżetu miasta w kwocie 1 mln zł na opracowanie dokumentacji projektowej na realizację inwestycji budowy obrotnicy dla statków na rzece Elbląg w celu dostosowania warunków nawigacyjnych spójnych z parametrami nowego toru wodnego w ramach realizacji „Budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Środki na ten cel zostały zabezpieczone w budżecie Miasta.

tych ładunków transportowanych do portu statkami o maksymalnej pojemności do 5000 GT;

- 5) sporządził w 2021 r. opracowanie pn. „Trendy rynkowe – przewozy ładunków i pasażerów promami w regionach Morza Bałtyckiego oraz Morza Północnego”, zawierające m.in. analizę stanu towarowego i pasażerskiego transportu promowego w regionie Morza Bałtyckiego i Morza Północnego oraz określenie obecnych i przyszłych trendów rynkowych.

Na wykonanie ww. opracowań Zarząd Portu wydatkował łącznie 254,5 tys. zł, w tym 38,2 tys. zł ze środków własnych i 216,3 tys. zł ze środków otrzymanego dofinansowania.

(akta kontroli str. 118-199, 602-754)

Przedmiotem działania Spółki były m.in. roboty związane z budową pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej, a według sprawozdań z jej działalności za poszczególne lata 2016-2021 jednym z najważniejszych zadań była budowa i modernizacja infrastruktury portowej. Jednym z zadań wymienionych w zawartej przez Dyrektora Spółki z Miastem Elbląg umowie z 25 czerwca 2020 r. o świadczenie usług zarządzania było przygotowywanie, w porozumieniu z organami Spółki, planów inwestycyjnych. W Spółce nie opracowano planów inwestycyjnych na lata 2016-2022 ponieważ, jak wyjaśnił jej Dyrektor, nie posiadano odpowiednich środków finansowych na inwestycje portowe, ani bezpośrednich możliwości ich pozyskania.

W latach 2016-2022 (I półrocze) Zarząd Portu nie realizował na terenie portu zadań inwestycyjnych, w tym m.in. zadań dotyczących infrastruktury portowej oraz infrastruktury dostępowej do portu.

Dyrektor Spółki wyjaśnił, że przyczyną tego był brak własnych środków finansowych, wynikający m.in. z niskich przychodów z tytułu opłat portowych, a także brak możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania. Podał, że na terenie portu inwestowało Miasto Elbląg, które na swoich gruntach, przekazanych Spółce w użyczenie, zainwestowało w tym okresie w budowę hangaru do przechowywania jachtów i jednostek motorowych. Również inwestorzy prywatni, w ramach dzierżawy od Spółki terenów portowych, dostosowywali infrastrukturę portową pod kątem obsługi ładunków (m.in. utwardzali place składowe i regulowali nabrzeża).

W sprawie ubiegania się w latach 2016-2022 (I półrocze) o wsparcie finansowe z budżetu państwa, ze środków europejskich lub też z innych źródeł zewnętrznych na realizację zadań inwestycyjnych określonych w strategii rozwoju portu Dyrektor Spółki wyjaśnił, że Zarząd Portu aplikował bezpośrednio w tym okresie i otrzymał środki finansowe jedynie na realizację projektu SBTL. Podał, że Spółka posiada ograniczone możliwości w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych. Nie posiada zdolności kredytowej i nie ubiega się o kredyty bankowe. Port komunalny w Elblągu nie może ubiegać się o wsparcie ze środków unijnych w ramach krajowych programów operacyjnych, gdyż m.in. nie jest portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki państwa i z tego powodu nie znajduje się w sieci bazowej korytarzy TEN-T<sup>29</sup>. Dlatego też może ubiegać się o środki europejskie tylko z regionalnych programów operacyjnych. O dofinansowanie realizacji inwestycji portowych, dotyczących głównie

---

<sup>29</sup> TEN-T (ang. Trans-European Transport Network), tj. transeuropejska sieć transportowa – instrument służący koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych. Celem rozwijania sieci TEN-T jest zapewnienie spójności terytorialnej UE i usprawnienie swobodnego przepływu osób oraz towarów. W jej skład wchodzi: szlaki drogowe, kolejowe, lotnicze, morskie oraz rzeczne stanowiące najważniejsze połączenia z punktu widzenia rozwoju Unii Europejskiej, a także punktowe elementy infrastruktury w postaci portów morskich, lotniczych, śródlądowych i terminali drogowo-kolejowych. Ponadto, jej integralnym składnikiem są również inteligentne systemy transportowe, których wdrażanie przyczynia się do poprawy przepustowości sieci, bezpieczeństwa ruchu i zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska przez transport.

m.in. budowy terminalu nr 2 z dostępem do bocznic kolejowej, budowy obrotnicy, umocnienia nabrzeży przyległych do terminalu składowo-przeładunkowego przy ul. Radomskiej, budowy i modernizacji pozostałych nabrzeży, Zarząd Portu ubiegał się za pośrednictwem Miasta Elbląg, które składało odpowiednie wnioski o dofinansowanie, przygotowywane we współpracy z Zarządem Portu, i zapewniało wymagany wkład własny. Jednakże nie otrzymano środków na te projekty, gdyż Komisja Europejska zajęła stanowisko, że w pierwszej kolejności dofinansowaniem objęte są porty znajdujące się na sieci bazowej TEN-T. W przypadku zaś programów rządowych, to w latach 2016-2022 (I półrocze) nie przewidywały one żadnych środków finansowych na rozwój małych portów.

(akta kontroli str. 6-24, 295-303, 434-562, 586-588, 602-603, 753-758)

W odpowiedzi na pismo urzędu obsługującego ministra ds. gospodarki morskiej Spółka, w korespondencji z 25 września 2019 r., podała m.in., że w odniesieniu do elbląskiego portu istotną argumentacją za jego włączeniem do sieci TEN-T jest realizowana obecnie państwowa inwestycja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską. Wskazała również, że nowa droga wodna istotnie uzupełnia i poszerza funkcję węzła logistycznego w transporcie multimodalnym, pełnioną obecnie przez infrastrukturę drogową włączoną do transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T. Innym argumentem Spółki, mogącym przyczynić się do wpisania w sieć TEN-T proponowanych przez ww. urząd portów, w tym portu w Elblągu, było połączenie transportowe państw Europy Wschodniej, tj. Białorusi i Ukrainy (międzynarodowa droga wodna E 40). Do kontroli NIK<sup>30</sup> port w Elblągu nie został wpisany do sieci TEN-T. Dyrektor Spółki podał, że przy ubieganiu się o włączenie elbląskiego portu do sieci TEN-T współpracował z Urzędem Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, który składał wnioski bezpośrednio do urzędu obsługującego ministra ds. gospodarki morskiej (m.in. w listopadzie 2019 r.). Również w 2019 r. Spółka zgłaszała pisemny wniosek do ministra właściwego ds. gospodarki morskiej o konieczność włączenia elbląskiego portu w sieć TEN-T, który pozostał bez odpowiedzi.

(akta kontroli str. 759-762, 942-949, 961-963)

W sprawie planowania i realizacji inwestycji związanych z obsługą transportu intermodalnego lub inwestycji w infrastrukturę lądową na zapleczu portu, tj. w infrastrukturę drogową i kolejową, w tym m.in. terminale przeładunkowe przystosowane do obsługi transportu intermodalnego, Dyrektor Zarządu podał, że Spółka nie posiada odpowiednich środków finansowych na dostosowanie takiej infrastruktury.

Do komunalnych terminali portowych były doprowadzone odpowiednie dojazdy. Terminale te nie były natomiast wyposażone w infrastrukturę kolejową. Terminal komunalny przy ul. Radomskiej, będący terminalem uniwersalnym, umożliwiał również obsługę kontenerów, jednakże z uwagi na brak popytu, brak jednostek obsługujących transport kontenerów i brak dostępu do akwenu Morza Bałtyckiego, nie były one dotychczas obsługiwane w transporcie intermodalnym. Spółka, w porozumieniu z Miastem Elbląg, rozpoznała potrzeby w tym zakresie, wskazując w strategii rozwoju portu inwestycje w zakresie zapewnienia dostępności i obsługi towarów w kontekście transportu intermodalnego.

(akta kontroli str. 755-758 i 761-762)

7. Z informacji uzyskanej w Urzędzie Miejskim w Elblągu w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że w latach 2016-2022 (I półrocze) Miasto Elbląg w ramach budowy i modernizacji infrastruktury portu morskiego w Elblągu oraz

<sup>30</sup> Według stanu na 1 grudnia 2022 r.

infrastruktury dostępowej do niego, tj. zadań inwestycyjnych zmierzających do wykorzystania efektów Programu Wieloletniego, zrealizowało jedno takie zadanie pod nazwą „Modernizacja małej infrastruktury żeglarskiej – przebudowa hangaru przy ul. Radomskiej w Elblągu”<sup>31</sup>. Realizowana w latach 2016-2018 inwestycja o wartości 2753,5 tys. zł, dofinansowana w 83,4% środkami z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, została zakończona i rozliczona.

W sprawie ubiegania się o wsparcie finansowe na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji infrastruktury portu Prezydent Elbląga podał, że Miasto od wielu lat podejmuje aktywne starania w tym zakresie, jednakże na etapie negocjacji POLiŚ Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że wsparciem powinny być objęte inwestycje w portach znajdujących się na sieci bazowej TEN-T, tj. w portach o największym znaczeniu i mogących wygenerować największe efekty. Wskutek tego mniejsze porty, takie jak Elbląg, zostały pozbawione źródeł finansowania dla jakichkolwiek większych zadań mających na celu ich rozwój i modernizację. Prezydent Elbląga podał, że również w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 nie było możliwości pozyskania dofinansowania na inwestycje związane z rozwojem infrastruktury portowej, z wyjątkiem zadań w zakresie infrastruktury turystycznej. W sierpniu 2020 r. Miasto Elbląg zgłosiło projekt dotyczący rozbudowy i modernizacji portu morskiego w Elblągu Miasto do Krajowego Planu Odbudowy, jako jedno z propozycji zadań Miasta mających m.in. łagodzić skutki pandemii COVID-19 oraz wzmacniać odporność gospodarki i potencjał wzrostu gospodarczego, jednakże plan ten nadal pozostawał nie przyjęty<sup>32</sup>. Prezydent Elbląga podał, że szukając innych możliwości finansowania Miasto zgłosiło we wrześniu 2021 r. zadanie inwestycyjne dotyczące rozwoju portu i zapewnienia jego dostępności komunikacyjnej (projekty na łączną kwotę ok. 207,2 mln zł) jako propozycję przedsięwzięcia strategicznego do programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur na lata 2021-2027, lecz zadanie to nie uzyskało akceptacji Komisji Europejskiej.

(akta kontroli str. 763-784)

W związku z zakończonymi 28 października 2022 r. oficjalnymi negocjacjami z Komisją Europejską projektu programu regionalnego na lata 2021-2027 Fundusze Europejskie dla Warmii i Mazur (dalej: FEWiM) Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego podał w piśmie do Prezydenta Elbląga z 28 listopada 2022 r., że w wyniku braku (na razie) zgody Komisji na finansowanie rozbudowy i modernizacji portu w Elblągu usunięto z tego programu ten zakres wsparcia. Inwestycja wymaga bowiem, zdaniem Komisji, gruntownego przeglądu pod kątem wpływu na środowisko przyrodnicze (w kontekście funkcjonalnego powiązania z kanałem żeglugowym przez Mierzę Wiślaną) oraz opłacalności społeczno-gospodarczej i dopiero po przedłożeniu takiej analizy będzie ona ponownie oceniana przez Komisję pod kątem możliwości jej włączenia do FEWiM w drodze modyfikacji programu.

(akta kontroli str. 783-784)

**8.** Spółka uczestniczyła, razem z Prezydentem Elbląga, w spotkaniach konsultacyjnych, organizowanych przez Urząd Morski w Gdyni, których przedmiotem był Program Wieloletni. W kwestii pogłębienia torów wodnych na rzece Elbląg w granicach portu elbląskiego (w tym ostatnich 800 m) Dyrektor Spółki sygnalizował tę potrzebę Urzędowi Morskiemu w Gdyni, Marszałkowi Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Prezydentowi Miasta Elbląga, który wnioskował bezpośrednio do urzędu obsługującego ministra ds. gospodarki morskiej. Pierwsze sygnały

<sup>31</sup> Zadanie miało na celu poszerzenie oferty turystycznej i rekreacyjnej Elbląga.

<sup>32</sup> Stan na 9 grudnia 2022 r.

o konieczności pogłębienia toru wodnego były przekazywane już od 2011 r. Kwestia nieujęcia w ramach inwestycji pogłębienia ostatnich 800 m została zdiagnozowana po raz pierwszy przez Zarząd Portu w 2016 r., tj. po przedstawieniu mu ww. Programu z podziałem na etapy i po zapoznaniu się dokumentacją projektową. Wówczas, po zapoznaniu się z zakresem prac, zorientowano się o zakresie niekompletności inwestycji, tj. braku pogłębienia ostatniego odcinka prowadzącego do Portu. Dyrektor Spółki podał, że razem z Prezydentem Elbląga zwracali uwagę, m.in. Urzędowi Morskiemu w Gdynie, na brak kompleksowych działań w zakresie budowy nowej drogi wodnej zapewniającej dostęp do portu w Elblągu. Istotne uwagi dotyczyły braku pogłębienia torów na rzece Elbląg, jak również budowy nowego mostu obrotowego w miejscowości Nowakowo.

(akta kontroli str. 586-588, 779-780, 785-795, 942-949)

**8.1.** Prezydent Elbląga podał, że podczas spotkań organizowanych przez Urząd Morski w Gdyni w ramach konsultacji ww. Programu Wieloletniego wielokrotnie, razem z Dyrektorem Spółki, podnoszona była przez nich konieczność pogłębienia torów wodnych na rzece Elbląg, przynajmniej do wysokości obecnie funkcjonujących terminali przeładunkowych, jak również likwidacja barier nawigacyjnych, m.in. mostu pontonowego w miejscowości Nowakowo. W opinii Prezydenta Elbląga pogłębienie toru wodnego na rzece Elbląg, jak również budowa obrotnicy dla statków, leży w kompetencjach Skarbu Państwa, gdyż Miasto Elbląg nie ma uprawnień do realizacji zadań polegających na budowie, modernizacji czy utrzymaniu torów wodnych na wewnętrznych przypiływowych wodach morskich w granicach portu.

(akta kontroli str. 763-778, 796-806)

W ramach konsultacji zmian do ustawy o portach, Prezydent Elbląga zgłosił 17 maja 2018 r. ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej m.in., że zapisy projektowanej ustawy w sposób niekorzystny nakładają na samorządy, a tym samym zarządy portów, obowiązek finansowania przedsięwzięć, na które brak jest środków w ograniczonych budżetach jednostek samorządu terytorialnego, a najważniejszy zapis, który powinien się znaleźć w ustawie, lecz w projekcie został wykreślony (art. 23 ww. ustawy), brzmiał: „W portach i przystaniach morskich innych niż te o podstawowym znaczeniu narodowym, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich są finansowane ze środków budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie”. Prezydent Elbląga zauważył, że brak takiego zapisu stwarza realne zagrożenie ponoszenia pełnej odpowiedzialności prawnej i finansowej za utrzymanie infrastruktury dostępowej, w tym torów wodnych znajdujących się w granicach portów (innych niż te podstawowe) przez zarządy portów lub samorząd lokalny. Uwaga zgłoszona przez Prezydenta Elbląga nie została uwzględniona w zmianach do ustawy<sup>33</sup>.

(akta kontroli str. 807-808)

**9.** W latach 2016-2022 (I półrocze) Zarząd Portu udzielił łącznie 50 zamówień publicznych<sup>34</sup> na kwotę ogółem 1151,5 tys. zł. Zakres tych zamówień nie obejmował zadań inwestycyjnych lub remontowych dotyczących wykorzystania efektów Programu Wieloletniego. Dotyczyły one natomiast głównie: utrzymania porządku na terenie portu, przeglądów technicznych obiektów, ubezpieczenia infrastruktury portowej, reklamy i promocji portu, dozoru i ochrony terminalu przy ul. Radomskiej,

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1716).

<sup>34</sup> Dotyczy 50 zamówień związanych z funkcjonowaniem portu, o wartości jednostkowej powyżej 5 tys. zł, w tym 49 zamówień, do których, z uwagi na ich wartość, nie miała zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych oraz jedno zamówienie na dozór i ochronę terminalu przy ul. Radomskiej za kwotę 147 tys. zł, udzielone na podstawie tej ustawy.

obsługi technicznej jednostek pływających oraz analiz dotyczących rozwoju portu i aktualizacji jego strategii, sporządzonych w ramach projektu SBTL.

(akta kontroli str. 809)

**10.** Zgodnie z § 136 zarządzenia nr 9 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 16 lipca 2018 r. Przepisy portowe wielkość statków wchodzących do portu w Elblągu nie mogła przekraczać 85 m długości i 2 m zanurzenia. Podana wielkość zanurzenia odnosiła się do średniego stanu wody i mogła ulec czasowym ograniczeniom, a Kapitan portu, w przypadkach nie zagrażających bezpieczeństwu, mógł zezwolić na wejście do portu statkom o większych parametrach.

W sprawie aktualnego przystosowania portu do obsługi jednostek pływających o parametrach: długość – 100 m, szerokość – 20 m i zanurzenie – 4,5 m oraz zestawów barkowych o długości 180 m, tj. parametrów dla jakich budowano drogę wodną łączącą Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Dyrektor Spółki wyjaśnił, że Zalew Wiślany oraz rzeka Elbląg na odcinku od jeziora Drużno do ujścia włączone są w obręb morskich wód wewnętrznych RP, administrowanych przez Urząd Morski w Gdyni. Oś toru wodnego prowadzącego przez polską część Zalewu pokrywa się w przybliżeniu z granicą województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, przebiegającą mniej więcej przez środek Zalewu. Tor ma na tym odcinku szerokość 200 m w dnie i głębokość techniczną 2,4 m i umożliwia żeglugę jednostek o nośności do 1 tys. ton, mimo iż parametry techniczne terminali portu Elbląg pozwalają na obsługę statków o nośnościach do 3-4 tys. ton. Fragment toru wodnego od pławy „Elbląg” do wejścia na rzekę Elbląg ma głębokość techniczną 2,4 m i szerokość w dnie 60 m. Obecnie przeszkodą nawigacyjną, uniemożliwiającą żeglugę całodobową, jest most pontonowy w Nowakowie. Most ten otwierany jest co godzinę (od 7:00 do 19:00, w sezonie do 22:00), a w przypadku wysokich stanów wody – w ogóle. Dyrektor Zarządu Portu podał również, że w odniesieniu do powyższych informacji, jak również w oparciu o obowiązujące zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni, a także podział kompetencji i odpowiedzialności za inwestycje i prace na torach wodnych, nie było możliwości prowadzenia prac polegających na polepszeniu warunków nawigacyjnych dla jednostek o ww. parametrach. Dyrektor Spółki dodał, że prowadzenie prac na torach wodnych należących do Skarbu Państwa i administrowanego Urzędu Morskiego w Gdyni nie należy do kompetencji Zarządu Portu.

(akta kontroli str. 810-815, 965-966)

Głębokość akwenu rzeki Elbląg, przy średnim stanie wody, wynosiła w torze wodnym od 3 do 3,5 m, natomiast głębokości przy nabrzeżach cumowniczych, będących w zarządzie Spółki, wynosiły – dla nabrzeża towarowego 3,7 m, a pasażerskiego – 3 m. W sprawie przystosowania akwenów portowych i nabrzeży do obsługi jednostek pływających, z myślą o których budowana była droga wodna łącząca Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską Dyrektor Spółki podał, że ze względu na brak pogłębienia toru wodnego obecnie utrzymywane są stałe głębokości przy nabrzeżach. Zdaniem Dyrektora pogłębienie przy nabrzeżach przy obecnym stanie toru wodnego nie ma uzasadnienia. Planowanie pogłębienia nabrzeży będzie możliwe dopiero po dostosowaniu parametrów toru wodnego rzeki. W ocenie Zarządu Portu takie działanie, ze względu na strukturę własnościową, również powinno być wykonane przez właściciela, tj. Skarb Państwa i administrowany Urząd Morski. Natomiast Spółka w ramach obsługi stacjonujących przy tych nabrzeżach jednostek jest w stanie wykonać to zadanie we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 942-949)

**11.** W okresie objętym kontrolą Spółka uzyskała następujące wyniki finansowe:

- za 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2019 r. – stratę odpowiednio w wysokości: 61,9 tys. zł, 292,6 tys. zł, 201,1 tys. zł i 155,7 tys. zł,
- za 2020 r., 2021 r.<sup>35</sup> i I półrocze 2022 r. – zysk brutto/netto odpowiednio w wysokości: 11,2 tys. zł, 89,5 tys. zł i 112,9 tys. zł.

Dyrektor Spółki wyjaśnił, że główną przyczyną strat w poszczególnych latach był spadek przeładunków, liczby pasażerów, w tym spadek opłat portowych, a głównym obciążeniem kosztowym dla Spółki był podatek od nieruchomości, z którego port nie był zwolniony. Dodał, że działalność portu była do tej pory znacznie ograniczona z powodu braku dostępności do portów Unii Europejskiej i portów skandynawskich, niedostatecznej ilości służb kontroli towarów, jak również dynamiki zmian geopolitycznych.

Na osiągnięcie przez Spółkę zysku brutto za lata 2020-2022 (I półrocze) wpłynęły przede wszystkim, wyższe niż w pozostałych latach objętych kontrolą, inne przychody operacyjne w łącznej kwocie wynoszącej za ten okres 707,8 tys. zł, w tym: 203 tys. zł w 2020 r., 300,7 tys. zł w 2021 r. i 204,1 tys. zł w I półroczu 2022 r. Były to głównie przychody z tytułu otrzymanego dofinansowania do realizacji projektu SBTL (w latach 2020 – I półrocze 2022 r. ogółem 434,5 tys. zł, w tym 145 tys. zł w 2020 r., 170,5 tys. zł w 2021 r. i 119 tys. zł w I półroczu 2022 r.) oraz przychody z tytułu umorzenia, na wniosek Spółki, podatku od nieruchomości wraz z odsetkami (w ww. okresie łącznie 214,5 tys. zł, w tym 129,6 tys. zł w 2021 r. i 84,9 tys. zł w I półroczu 2022 r.).

Przychody netto Spółki ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów w latach 2016-2022 (I półrocze) wyniosły ogółem 7369,4 tys. zł, w tym: 1029,4 tys. zł w 2016 r., 940,3 tys. zł w 2017 r., 1024,4 tys. zł w 2018 r., 1184,5 tys. zł w 2019 r., 1069,8 tys. zł w 2020 r., 1399,9 tys. zł<sup>36</sup> w 2021 r. i 721,1 tys. zł w I półroczu 2022 r. Głównymi źródłami tych przychodów były: opłaty z tytułu dzierżawy lub najmu nieruchomości portowych, obiektów, urządzeń i instalacji portowych (72,1% udziału w przychodach ze sprzedaży za ww. okres) oraz opłaty portowe (10,8% udziału).

Koszty działalności operacyjnej Spółki wyniosły w ww. okresie ogółem 9436,8 tys. zł, w tym 1246,2 tys. zł w 2016 r., 1388,2 tys. zł w 2017 r., 1334,9 tys. zł w 2018 r., 1454,4 tys. zł w 2019 r., 1445,6 tys. zł w 2020 r., 1692,6 tys. zł w 2021 r. i 874,9 tys. zł w 2022 r. Głównymi składnikami tych kosztów były: wynagrodzenia (26,7% udziału), usługi obce<sup>37</sup> (26%), podatki i opłaty (17,5%), zużycie materiałów i energii (10,6%), amortyzacja (10,4%) oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia (6,2%).

(akta kontroli str. 810-835, 942-960)

**11.1.** W okresie pandemii COVID-19 Spółka korzystała w 2020 r. z rządowych instrumentów wsparcia. Otrzymana z tego tytułu pomoc publiczna wyniosła łącznie 41,4 tys. zł, w tym 36,4 tys. zł z tytułu zwolnienia z obowiązku opłacania składek ZUS oraz 5 tys. zł – umarzalnej pożyczki z urzędu pracy.

(akta kontroli str. 836)

<sup>35</sup> Za I półrocze 2021 r. zysk brutto/netto wyniósł 88,7 tys. zł.

<sup>36</sup> Za I półrocze 2021 r. przychody ze sprzedaży wyniosły 647,4 tys. zł.

<sup>37</sup> Głównie dotyczące: dozoru i ochrony wraz z obsługą parkingu na terminalu towarowym przy ul. Radomskiej 23d w Elblągu (w latach 2016-2022 (I półrocze) poniesiono na ten cel ogółem 554,3 tys. zł) oraz realizacji i obsługi projektu SBTL (łącznie 304,9 tys. zł w tym okresie).



**11.2.** W okresie objętym kontrolą stawki opłat portowych, wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Spółki z 3 marca 2014 r., nie ulegały zmianie. Stawki te kształtowały się następująco:

- opłata tonażowa (w euro<sup>38</sup> za 1 GT<sup>39</sup>, pobierana za wejście statku do portu i wyjście z niego<sup>40</sup>):
  - dla statków żeglugi morskiej – 0,25 dla holowników i pchaczy lub zestawów holowniczych i zestawów pchanych, 0,15 dla statków pasażerskich i 0,25 – dla pozostałych,
  - dla statków żeglugi śródlądowej – odpowiednio: 0,20, 0,11 i 0,20,
- opłata przystaniowa (w euro za 1 GT):
  - dla statków żeglugi morskiej – 0,16 euro dla holowników i pchaczy lub zestawów holowniczych i zestawów pchanych i 0,11 dla statków pasażerskich,
  - dla statków żeglugi śródlądowej – odpowiednio: 0,10 euro i 0,08 euro,
  - opłata pasażerska – 0,25 euro za pasażera, pobierana od każdego pasażera za wejście na statek albo zejście ze statku na ląd.

Przychody Spółki z tytułu opłat portowych wyniosły:

- w 2016 r. – 178,9 tys. zł, w tym: 76,7 tys. zł z tytułu opłaty tonażowej, 54,1 tys. zł – przystaniowej i 48,1 tys. zł – pasażerskiej,
- w 2017 r. – 115 tys. zł, w tym odpowiednio: 56,9 tys. zł, 25,5 tys. zł i 32,6 tys. zł,
- w 2018 r. – 148 tys. zł, w tym odpowiednio: 63,9 tys. zł, 53,8 tys. zł i 30,5 tys. zł,
- w 2019 r. – 131,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 53,3 tys. zł, 30,6 tys. zł i 48 tys. zł,
- w 2020 r. – 89 tys. zł, w tym odpowiednio: 55 tys. zł, 5,3 tys. zł i 29,3 tys. zł,
- w 2021 r. – 91,9 tys. zł<sup>41</sup>, w tym odpowiednio: 46,1 tys. zł, 5,4 tys. zł i 40,4 tys. zł,
- w I półroczu 2022 r. – 42,7 tys. zł, w tym odpowiednio: 29,2 tys. zł, 2,8 tys. zł i 10,7 tys. zł.

Średnioroczne przychody Spółki z tytułu opłat portowych w latach 2016-2021 wyniosły 125,8 tys. zł. Niższe przychody z tego tytułu, w porównaniu z poprzednim rokiem, Spółka uzyskała w 2017 r. (o 35,7%), 2019 r. (o 10,9%) oraz w 2020 r. (o 32,5%). Ponadto w 2020 r. i 2021 r., tj. w okresie pandemii COVID-19, przychody te były znacznie poniżej średniej z lat 2016-2021, tj. niższe odpowiednio o: 29,2% i 26,9%.

Dyrektor Spółki wyjaśnił, że opłaty portowe związane są ściśle z ruchem towarowym i pasażerskim. W przypadku ruchu towarowego czynniki związane z sytuacją wystąpienia pandemii COVID-19 nie miały większego wpływu na przeładunki, natomiast miały ogromny wpływ na ograniczenie ruchu pasażerskiego. W związku z czym opłaty portowe w ruchu pasażerskim spadły. Natomiast w ruchu towarowym spadek opłat portowych wynikał bezpośrednio z przyczyn ekonomicznych i politycznych, dotyczących głównie współpracy z portami rosyjskimi. Dyrektor Spółki podał, że podejmował działania w zakresie dywersyfikacji usług portowych, polegające na efektywnym zarządzaniu nieruchomościami pozaportowymi. Dotyczyło to dzierżawy obiektów i placów, wynajmowania hal i magazynów, jak również ograniczenia kosztów działalności oraz pozyskiwania środków zewnętrznych poprzez uczestnictwo w projektach unijnych. Podał, że obecnie podjęto szereg działań

<sup>38</sup> Przeliczone na PLN według kursu kupna Narodowego Banku Polskiego.

<sup>39</sup> GT (ang. gross tonnage) – pojemność (tonaż) brutto statku. Miara całkowitej pojemności zamkniętych pomieszczeń statku wewnątrz kadłuba i nadbudówek, wyrażona w jednostkach bezwymiarowych.

<sup>40</sup> Opłata tonażowa dla jednostek wracających bez ładunku pobierana była wyłącznie za wyjście.

<sup>41</sup> W I półroczu 2021 r. opłaty te wyniosły 30,8 tys. zł, w tym 17 tys. zł – tonażowa, 2,2 tys. zł – przystaniowa i 11,6 tys. zł – pasażerska.

w zakresie rozszerzenia kontroli towarów, wynajmu i dzierżawy obiektów portowych i okołoportowych, utworzono punkty uproszczonych procedur celnych. Składane są wnioski o środki inwestycyjne za pośrednictwem Miasta Elbląg, wnioski o utworzenie miejsc uznanych do czasowego składowania towarów, pozyskiwani są nowi kontrahenci i inwestorzy, a w ramach dalszych działań Zarząd Portu poszukuje źródeł finansowania inwestycji założonych w strategii rozwoju portu.

(akta kontroli str. 456-562, 810-815, 833, 837-854)

## 12. Wielkość przeładunków w elbląskim porcie:

- w 2016 r. wyniosła 139,5 tys. ton, w tym: drobnica – 71,9 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 39,5 tys. ton, węgiel i koks – 28,1 tys. ton,
- w 2017 r. – 99,1 tys. ton, w tym: drobnica – 68,9 tys. ton, węgiel i koks – 27 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 3,2 tys. ton,
- w 2018 r. – 115,9 tys. ton, w tym: drobnica – 70,9 tys. ton, węgiel i koks – 41,5 tys. ton, drewno – 3,2 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 0,3 tys. ton,
- w 2019 r. – 89,3 tys. ton, w tym: drobnica – 42,8 tys. ton, węgiel i koks – 31,5 tys. ton, drewno – 9,7 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 3 tys. ton, konstrukcje stalowe – 2,3 tys. ton,
- w 2020 r. – 84,5 tys. ton, w tym: węgiel i koks – 50,4 tys. ton, drobnica – 20,2 tys. ton, drewno – 12,2 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 1,7 tys. ton,
- w 2021 r. – 125,1 tys. ton<sup>42</sup>, w tym: inne masowe – 56,3 tys. ton, węgiel i koks – 29,3 tys. ton, drewno – 23,2 tys. ton, drobnica – 15 tys. ton, zboże i śruta sojowa – 1,3 tys. ton,
- w I półroczu 2022 r. – 97,5 tys. ton, w tym: inne masowe – 58,1 tys. ton, drobnica 30,9 tys. ton, drewno – 7,9 tys. ton, węgiel i koks – 0,6 tys. ton.

Średnioroczne wyniki przeładunkowe w latach 2016-2021 wyniosły 108,9 tys. ton. Niższe wielkości przeładunków, w porównaniu do roku poprzedniego, wystąpiły w 2017 r. (o 40,4 tys. ton, tj. niższe o 29%), 2019 r. (26,6 tys. ton i 23%) i 2020 r. (4,8 tys. ton i 5,4%). Dyrektor Spółki wyjaśnił, że wynikało to głównie z pogarszającej się sytuacji geopolitycznej, wzrostu kursu euro i dolara, spadku kursu rosyjskiego rubla (niższy eksport), a przede wszystkim z wzajemnych z Rosją sankcji gospodarczych i certyfikacji produktów budowlanych eksportowanych do Rosji. Objęto nimi m.in. import węgla, ze względu na wspieranie polskiego górnictwa, a w 2019 r. strona rosyjska wprowadziła zaporowe cło na import polskiego cukru, który stanowił największą masę transportową w poprzednim okresie.

Natomiast wzrost w 2021 r. o 48% (o 40,6 tys. ton) przeładunków w stosunku do roku poprzedniego związany był głównie z podpisaniem umów na transport nowego towaru (torfu) oraz z transportem kamienia hydrotechnicznego przeznaczonego pod budowę sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym w ramach Programu Wieloletniego.

(akta kontroli str. 546-562, 810-815, 855)

W okresie objętym kontrolą w elbląskim porcie odprawiono następującą liczbę pasażerów: w 2016 r. – 41,5 tys. w 2017 r. – 30 tys., w 2018 r. – 26,6 tys., w 2019 r. – 41,6 tys., w 2020 r. – 23,6 tys., w 2021 r. – 33,6 tys.<sup>43</sup>, a w I półroczu 2022 r. – 8,7 tys. Średnioroczna liczba przewiezionych w latach 2016-2021 pasażerów wyniosła 32,7 tys. osób. Niższa, w porównaniu do roku poprzedniego, liczba przewiezionych pasażerów wystąpiła w 2017 r. (o 11,9 tys. osób, tj. o 28,8%), 2018 r.

<sup>42</sup> W tym 40,8 tys. ton w I półroczu 2021 r., w tym: inne masowe – 15,2 tys. ton, drewno – 11,2 tys. ton, węgiel i koks – 8,9 tys. ton, drobnica – 5,5 tys. ton.

<sup>43</sup> W tym 8,2 tys. pasażerów w I półroczu 2021 r.

(o 3 tys., tj. o 10,1%) i 2020 r. (o 17,9 tys., tj. o 43,1%). Przyczyną tego w 2017 r. był remont jednej z pochylni na Kanale Elbląskim, w 2018 r. – ograniczenia w żegludze pasażerskiej od kwietnia do połowy czerwca z powodu awarii pochylni Jelonki na tym kanale, a w 2020 r. – pandemia COVID-19.

(akta kontroli str. 810-815, 856)

W okresie objętym kontrolą liczba zawinięć do portu przedstawiała się następująco:

- w 2016 r. – 731 wejść do portu (w tym: 189 – jednostki towarowe i 542 – pasażerskie) i 732 wyjścia (w tym: 190 – jednostki towarowe i 542 – pasażerskie),
- w 2017 r. – 530 wejść (w tym: 150 – jednostki towarowe i 380 – pasażerskie) i 531 wyjść (w tym: 151 – jednostki towarowe i 380 – pasażerskie),
- w 2018 r. – 555 wejść (w tym: 180 – jednostki towarowe i 375 – pasażerskie) i 557 wyjść (w tym: 181 – jednostki towarowe i 376 – pasażerskie),
- w 2019 r. – 643 wejścia (w tym: 119 – jednostki towarowe i 524 – pasażerskie) i 644 wyjścia (w tym: 119 – jednostki towarowe i 525 – pasażerskie),
- w 2020 r. – 550 wejść (w tym: 160 – jednostki towarowe i 390 – pasażerskie) i 551 wyjść (w tym: 161 – jednostki towarowe i 390 – pasażerskie),
- w 2021 r. – 935 wejść (w tym: 280 – jednostki towarowe i 655 – pasażerskie) i 937 wyjść (w tym: 281 – jednostki towarowe i 656 – pasażerskie),
- w I półroczu 2022 r. – 429 wejść (w tym: 210 – jednostki towarowe i 219 – pasażerskie) i 430 wyjść (w tym: 210 – jednostki towarowe i 220 – pasażerskie).

Średnioroczna liczba wejść do portu w latach 2016-2021 wyniosła 657, w tym 180 dla jednostek towarowych i 478 – pasażerskich. Niższa, w porównaniu do roku poprzedniego, liczba wejść do portu jednostek towarowych miała miejsce w 2017 r. (o 21,6%) i 2019 r. (o 33,9%), a jednostek pasażerskich – w 2017 r. (o 29,9%), 2018 r. (o 2,3%) i w 2020 r. (o 25,6%). Dyrektor Spółki wyjaśnił, że na liczbę zawinięć jednostek w tych latach wpływ miało głównie pogorszenie się sytuacji geopolitycznej z Federacją Rosyjską, wprowadzane sankcje gospodarcze oraz spadek kursu rosyjskiego rubla na rynkach walutowych, co przyczyniło się również do spadku siły nabywczej kontrahentów.

(akta kontroli str. 810-815, 857-868)

Opracowane przez Spółkę dokumenty planistyczne i strategiczne nie określały planów na lata 2016-2022 w zakresie wyników przeładunkowych, odpraw pasażerów i zawinięć do portów. Strategia rozwoju portu określała natomiast m.in. prognozę obrotów ładunkowych portu (w tys. ton) na 2025 r.

(akta kontroli str. 41-104, 118-199, 855)

W okresie objętym kontrolą największym armatorem korzystającym z portu w zakresie przewozu pasażerów była Żegluga Ostródzko-Elbląska Sp. z o.o. z Ostródy, realizująca głównie rejsy turystyczne po Kanale Elbląskim. Natomiast w zakresie żeglugi towarowej z portu korzystały w ww. okresie jednostki należące łącznie do dziewięciu armatorów. Były to głównie barki i pchacze, a największa jednostka towarowa jaka wówczas zawinęła do portu (tj. barka motorowa) miała nośność 1058 ton oraz wymiary: 77 m długości, 8,2 m szerokości i 2,5 m maksymalnego zanurzenia. Największe maksymalne zanurzenie (tj. 2,8 m) spośród jednostek, które zawijały do portu w latach 2016-2022 (I półrocze) miała inna barka motorowa o nośności 960 ton, długości 70,8 m i szerokości 8,2 m.

(akta kontroli str. 856, 869-874)

W sprawie podejmowania w okresie objętym kontrolą działań w celu zwiększenia w porcie wyników przeładunkowych, odpraw pasażerów i liczby zawinięć jednostek

plywających, w tym również w celu zwiększenia przychodów z tytułu opłat portowych, Dyrektor Spółki podał m.in., że Zarząd Portu aktywnie promował i uczestniczył w pracach na rzecz realizacji projektu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Uczestniczył w spotkaniach i pracach w tym zakresie na różnych forach, konferencjach, w mediach i spotkaniach konsultacyjnych, będąc niejednokrotnie prelegentem. Zgodnie z przyjętą polityką gospodarczą największe działania skupiały się na pozyskaniu kontrahentów związanych z gospodarką morską i efektywnym wykorzystaniu terminalu przy ulicy Radomskiej, jak również innych terminali prywatnych. W 2016 r. działania Zarządu Portu skierowane były odnośnie konieczności budowy w miejscowości Nowakowo nowego mostu, zamiast przestarzałej konstrukcji mostu pontonowego, będącego ogromną przeszkodą nawigacyjną i blokującą swobodną, płynną żeglugę jednostek towarowych, pasażerskich i sportowych. Występowano także z wnioskami do Urzędu Morskiego w Gdyni w zakresie pogłębienia torów wodnych<sup>44</sup>, a także umożliwienia nawigacji jednostek w porze nocnej. Również w 2016 r. Zarząd Portu współzałożył Związek Małych Portów Morskich, którego wiceprzewodniczącym został Dyrektor Spółki. W 2017 r. jednym z najważniejszych działań było zorganizowanie i wyposażenie pomieszczeń laboratoryjnych w celu utworzenia na terenie portu Granicznego Punktu Odpraw Fitosanitarnych. Zadaniem Zarządu Portu w tym zakresie było wyremontowanie pomieszczeń, zakup i instalacja wymaganego sprzętu laboratoryjnego wraz z umeblowaniem. Na terenie portu zostały uruchomione od stycznia 2018 r. kontrole fitosanitarne towarów. Zarząd Portu uczestniczył w spotkaniach z potencjalnymi kontrahentami i gestorami ładunków. Dzięki tym działaniom pozyskano nowego operatora przeładunków, a także kontrahentów z nowym asortymentem towarów. W związku z budową nowej drogi wodnej przez Mierzę Wiślaną, Zarząd Portu podpisał również umowę o współpracy z wykonawcą I etapu inwestycji i pozyskał kolejne ładunki<sup>45</sup>. W opinii Dyrektora niektóre podjęte działania uwarunkowane były czynnikami zewnętrznymi i nie wszystkie kończyły się sukcesem.

(akta kontroli str. 456-562, 810-815, 875)

**13.** Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Zarządu Portu uchwaliło, na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami<sup>46</sup>, cele zarządcze na poszczególne lata 2017-2022, od poziomu realizacji których uzależniona była wysokość części zmiennej wynagrodzenia Dyrektora Spółki (tzw. nagroda roczna). Celami tymi było na:

- 2017 r. – osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego netto oraz utrzymanie kosztów wynagrodzeń za 2017 r. na poziomie nie wyższym niż w 2016 r., z których oba nie zostały zrealizowane,
- 2018 r. – obniżenie straty netto w stosunku do 2017 r. lub osiągnięcie zysku netto za 2018 r., rozszerzenie działalności o nowe usługi, aktualizacja strategii rozwoju portu oraz wzrost wielkości przeładunków i przewozów pasażerskich w stosunku do poprzedniego roku, z których trzy pierwsze zostały zrealizowane całości (m.in. wprowadzono w porcie usługi świadczone przez służby fitosanitarne),

<sup>44</sup> Np. 9 kwietnia 2018 r. Spółka zwróciła się Urzędowi Morskiego w Gdyni, w związku ze zgłoszeniami armatorów, agenta morskiego oraz operatora przeładunków na terminalu składowo-przeładunkowym, o pilne podjęcie działań w zakresie udrożnienia i tym samym przywrócenia warunków nawigacyjnych dla jednostek pływających z i do portu Elbląg przez Zalew Wiślany. Podała również, że problem pojawiający się na wejściu z Zalewu Wiślanego do rzeki Elbląg, polegający na zamuleniu po okresie zimowym poruszany jest już od wielu lat, co wpływa negatywnie na wizerunek portu i przyczynia się do wysokich strat finansowych wszystkich interesariuszy.

<sup>45</sup> Tj. kamień hydrotechniczny pod budowę sztucznej wyspy na Zalewie Wiślanym.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 (ze zm.).

a ostatni – częściowo, gdyż nastąpił występ spadku wielkości przewozów pasażerskich,

- 2019 r. – poprawa wyniku finansowego brutto w stosunku do roku poprzedniego, wzrost wielkości przeładunków, wzrost wielkości przewozów pasażerskich w stosunku do poprzedniego roku, efektywne zarządzanie nieruchomościami (tj. wzrost wpływów z tytułu dzierżawy obiektów w stosunku do roku poprzedniego) oraz prawidłowa współpraca ze Zgromadzeniem Wspólników w realizacji zadań na rzecz Miasta z zakresu przedmiotu działalności Spółki, z których dwa pierwsze nie zostały wykonane, a trzy następne zrealizowano w pełni,
- 2020 r. – takie same pięć celów jak ustalone na 2019 r., z których nie zrealizowano: wzrostu wielkości przewozów pasażerskich oraz wielkości przeładunków,
- 2021 r. – takie same pięć celów jak ustalone na poprzednie dwa lata, z których wszystkie zostały osiągnięte,
- 2022 r. – takie same pięć celów jak ustalone na poprzednie trzy lata, a ich rozliczenie ma nastąpić w 2023 r.

Na podstawie analizy poziomu wykonania przez Dyrektora Spółki celów zarządczych Zgromadzenie Wspólników przyznało mu wynagrodzenie zmienne za lata 2018-2021 w łącznej kwocie 30,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 876-941)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W zaktualizowanej w 2019 r. strategii/planie rozwoju portu nie zawarto wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji, a więc danych wymaganych art. 7 ust. 2b ustawy o portach.

Dyrektor Spółki wyjaśnił, że w strategii oparto się na założeniach możliwości rozwoju elbląskiego portu w kontekście budowy nowej drogi wodnej wraz z kanałem przez Mierzęję Wiślaną, które to zadanie realizowane jest przez Skarb Państwa. Poszczególne etapy wraz z pogłębieniem torów wodnych realizowane są ze środków budżetowych Skarbu Państwa, także planowanie źródeł finansowania dalszych inwestycji w stricte infrastrukturę portową determinowane jest zakończeniem kompleksowym budowy nowej drogi wodnej. Wykazanie źródeł finansowania i realizacji inwestycji portowych na tym etapie było trudne do określenia ze względu na ograniczone możliwości programów wsparcia. Dyrektor Spółki wyjaśnił także, że potencjał obsługi pasażerskiej również trudny jest do określenia i właściwie oparty jest on głównie o możliwość obsługi terminala pasażerskiego, tj. do 200 osób dziennie. Obsługa pasażerska uzależniona jest przede wszystkim od możliwości wpływania do elbląskiego portu statków pasażerskich, promowych i innych o odpowiednich parametrach technicznych, jak również popytu na tego rodzaju usługi.

(akta kontroli str. 108, 118-199, 942-949)

NIK zauważa, że powyższy przepis wskazuje wprost co powinien zawierać plan rozwoju portu, którym w przypadku Spółki była zaktualizowana w 2019 r. strategia rozwoju portu. Dokument ten nie zawierał wymaganych danych.

2. Strategia rozwoju portu, będąca dokumentem obowiązującym jako plan rozwoju portu, nie została do 23 października 2022 r. opublikowana w BIP Spółki, do czego od 17 września 2019 r. zobowiązywał art. 7 ust. 2a ustawy o portach.

Dyrektor Zarządu Portu wyjaśnił, że wynikało to z niedopatrzenia.

W dniu 24 października 2022 r., tj. w trakcie kontroli NIK, Spółka opublikowała w BIP aktualną strategię rozwoju portu.

(akta kontroli str. 105-108, 200-208, 410-411, 964)

3. Według stanu na 3 listopada 2022 r. Spółka nie wykonała 27 spośród 39 zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego trzech obiektów budowlanych, będących nabrzeżami portowymi, przeprowadzanych w okresie objętym kontrolą NIK, tj. począwszy od 2016 r. Takie postępowanie było nieprawidłowe, bowiem art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego stanowi, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. utrzymywać w należyтым stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej. Niewykonane zalecenia dotyczyły głównie: zabezpieczenia antykorozyjnego stalowych elementów, uzupełnienia odspojenia betonu, malowania pacholek cumowniczych uzupełnienia pękniętego oczepu betonowego oraz oczyszczenia nabrzeża z roślinności.

Dyrektor Spółki wyjaśnił, że część wydanych zaleceń z przeprowadzonych kontroli stanu technicznego ww. trzech obiektów budowlanych nie została wykonana, bowiem w jego ocenie dotyczyły one napraw niewymagających natychmiastowych działań, oraz że nie zagrażały one bezpieczeństwu i funkcjonowaniu portu. Podał także, że Spółka nie posiadała wystarczających środków finansowych na wykonanie tych zaleceń. Dodatkowo wskazał, że nabrzeża były stale użytkowane i nie było możliwości wykonania części prac wynikających z zaleceń, gdyż wiązało to się z koniecznością wyłączenia części nabrzeży z użytkowania.

NIK nie w pełni podziela ww. argumenty wskazane przez Dyrektora Spółki. Prawo budowlane wskazuje bowiem w art. 62 ust. 4 ww. ustawy, że to osoby posiadające uprawnienia budowlane przeprowadzają okresowe kontrole stanu technicznego obiektu budowlanego. Są one zatem uprawnione do dokonania oceny i wydania zaleceń, zaś do obowiązków właściciela obiektu należy m.in. utrzymywanie go w należyтым stanie technicznym. Z kolei kwestie organizacyjne związane z czasowym wyłączeniem części nabrzeży w celu wykonania ww. zaleceń nie powinny stanowić podstawy do ich zaniechania, bowiem może to skutkować pogorszeniem stanu technicznego i estetycznego obiektów budowlanych, co stoi w sprzeczności z wymogami określonymi w art. 61 pkt 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 324-411)

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie formułuje uwag. W związku z opublikowaniem w trakcie kontroli NIK w Biuletynie Informacji Publicznej Spółki strategii rozwoju portu Najwyższa Izba kontroli nie formułuje wniosku w tym zakresie. W związku ze stwierdzonymi pozostałymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zawarcie w planie rozwoju portu danych dotyczących wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów oraz źródeł finansowania inwestycji, wymaganych art. 7 ust. 2b ustawy o portach.

2. Podjęcie działań umożliwiających niezwłoczną realizację zaleceń wskazanych w protokołach z okresowych kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych.

## 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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 17 lutego 2023 r.

Kontroler  
Krzysztof Śleszyński  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*