



LSZ.430.003.2022  
Nr ewid. 126/2022/P/22/080/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE MAŁYCH PORTÓW MORSKICH  
W WOJEWÓDZTWACH POMORSKIM  
I ZACHODNIOPOMORSKIM

DELEGATURA W SZCZECINIE

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

### Informacja o wynikach kontroli

**Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim**

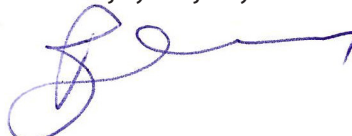
p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie



Wiesław Chabraszewski

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 01.12.2022

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ .....	4
1. WPROWADZENIE .....	5
2. OCENA OGÓLNA .....	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	10
4. WNIOSKI .....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	16
5.1. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu morskiego .....	16
5.2. Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony .....	34
5.3. Prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej małych portów morskich oraz osiągnięcie planowanych wyników finansowych .....	49
6. ZAŁĄCZNIKI .....	57
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe .....	57
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych .....	70
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności .....	79
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	80
6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli .....	81
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra .....	85

## Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

<b>infrastruktura portowa</b>	akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, znajdujące się w granicach portu, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań;
<b>infrastruktura zapewniająca dostęp do portu</b>	tory wodne, prowadzące do portu oraz położone w granicach portu, wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami;
<b>Kodeks spółek handlowych lub Ksh</b>	ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.);
<b>KRS</b>	Krajowy Rejestr Sądowy;
<b>PKD</b>	Polska Klasyfikacja Działalności;
<b>podmiot zarządzający portem</b>	podmiot, utworzony na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1624), powołany do zarządzania portem lub podmiot wykonujący zadania i posiadający uprawnienia do zarządzania portem, w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego portem;
<b>mały port morski</b>	port morski, który nie posiada statusu portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (definicja przyjęta na użytek niniejszej kontroli);
<b>port morski</b>	akweny i grunty oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdująca się w granicach portu morskiego; granice portu określa minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia;
<b>Prawo budowlane</b>	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.);
<b>Pzp z 2004 r.</b>	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.;
<b>Pzp z 2019 r.</b>	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.);
<b>rozporządzenie w sprawie bhp w portach</b>	rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych (Dz. U. Nr 73, poz. 346);
<b>rozporządzenie w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach</b>	rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 118);
<b>rozporządzenie w sprawie kontroli morskich budowli</b>	rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 206, poz. 1516);
<b>ustawa o obszarach morskich</b>	ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2022 r. poz. 457, ze zm.);
<b>ustawa o NIK</b>	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
<b>ustawa o portach</b>	ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2022 r. poz. 1624);
<b>ustawa o rachunkowości lub uor</b>	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
<b>ustawa o samorządzie gminnym lub usg</b>	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.);
<b>ustawa o wynagrodzeniach w spółkach</b>	ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.).

# 1. WPROWADZENIE

## Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalność małych portów morskich prowadzona była prawidłowo i przyniosła zakładane efekty?

## Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy właściwe podmioty prawidłowo planowały, realizowały i nadzorowały rozwój małych portów morskich oraz czy osiągały zakładane cele?
2. Czy właściwe podmioty prawidłowo zarządzały infrastrukturą portową i zapewniały jej ochronę?
3. Czy właściwe podmioty prawidłowo prowadziły gospodarkę finansowo-księgową małych portów morskich oraz czy osiągały planowane wyniki finansowe?

## Jednostki kontrolowane

Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.  
Miejski Zarząd Portu Jastarnia  
Międzyzdrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.  
Urząd Miasta i Gminy w Stepnicy  
Urząd Miasta Puck  
Urząd Miasta w Krynicy Morskiej  
Urząd Miejski w Jastarni  
Urząd Miejski w Międzyzdrojach  
Urząd Morski w Gdyni  
Urząd Morski w Szczecinie  
Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.  
Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.  
Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.  
Zarząd Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o.

## Okres objęty kontrolą 2019–2022 (I kwartał)

Długość linii brzegowej Polski sprzyja rozwojowi portów morskich. Cztery z nich (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu) są portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Spośród pozostałych 29<sup>2</sup> mniejszych portów<sup>3</sup>, aż 25 funkcjonuje w województwie pomorskim i zachodniopomorskim<sup>4</sup>.

Małe porty są bardzo zróżnicowane, m.in. pod względem infrastruktury portowej, powierzchni, a także pełnionych funkcji i formy zarządzania. Wyodrębnia się<sup>5</sup> porty regionalne (Darłowo, Hel, Kołobrzeg, Łeba, Police, Stepnica, Ustka i Władysławowo) oraz lokalne. Czynniki, które warunkują regionalny status niektórych struktur portowych to zasięg oddziaływania i potencjał gospodarczy. Niektóre porty mają charakter portów rybackich (np. Przymór i Wapnica).

Powierzchnie lądowe małych portów należą do różnych podmiotów – gmin portowych, Skarbu Państwa i osób prywatnych. Najczęściej występuje kombinacja własności państwowej i gminnej.

O formie zarządzania małymi portami morskimi decyduje gmina, jeżeli większa część nieruchomości gruntowych, na których jest on położony, stanowi mienie tej jednostki samorządu terytorialnego. Małymi portami najczęściej zarządzają gminy w ramach swoich struktur organizacyjnych lub podmioty zarządzające powołane przez gminy. W przypadku, gdy większa część nieruchomości gruntowych<sup>6</sup> portu, stanowi własność Skarbu Państwa i nie została oddana w użytkowanie wieczyste lub stanowi przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa – zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego portem wykonuje właściwy dyrektor urzędu morskiego<sup>7</sup>.

Jednym z najważniejszych atutów większości małych portów morskich jest ich wielofunkcyjność oraz możliwości rozwoju kolejnych form aktywności portowej, w oparciu o istniejące zasoby terenowe oraz modernizowaną i rozbudowywaną infrastrukturę portową. Słabość tych portów w aspekcie funkcjonalnym wynika przede wszystkim z sezonowości części funkcji gospodarczych oraz braku rozwoju funkcji komplementarnych. Główne zagrożenia związane z rozwojem małych portów to brak sprecyzowanych planów części samorządów lokalnych na wykorzystanie portów jako biegunów wzrostu dla najbliższego otoczenia, a także ograniczone środki jakie gminy portowe mogą lokować w rozwój infrastruktury<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

<sup>2</sup> Od 24 listopada 2021 r. funkcjonuje port Hel-Zachód, który jest 29-tym portem morskim. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie granicy portu morskiego Hel-Zachód (Dz. U. poz. 2292).

<sup>3</sup> Dalej: małe porty morskie.

<sup>4</sup> W województwie warmińsko-mazurskim położone są cztery małe porty morskie.

<sup>5</sup> Na podstawie „Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” przyjętego uchwałą Nr 100 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. (M.P. poz. 1016); dalej: Program rozwoju polskich portów morskich.

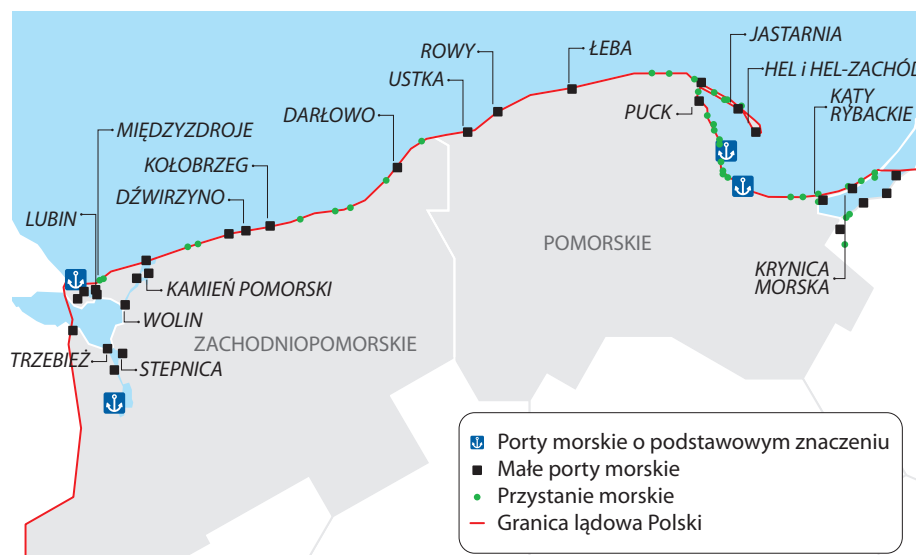
<sup>6</sup> Z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami.

<sup>7</sup> Obowiązki organów administracji morskiej w tym zakresie określa ustawa o portach oraz ustawa o obszarach morskich.

<sup>8</sup> Na podstawie Programu rozwoju polskich portów morskich.

Rozwojowi znacząco zużytej w wielu portach infrastruktury nie sprzyja także wysoki koszt realizacji inwestycji infrastrukturalnych, złożona struktura własnościowa terenów portowych oraz jedynie częściowe zaangażowanie się gmin w zarządzanie portami.

Infografika nr 1  
Porty i przystanie morskie



Źródło: opracowanie własne NIK m.in. na podstawie opracowania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z 2015 r. (Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 [z perspektywą do 2030 roku]<sup>9</sup>).

Niniejsza kontrola, koordynowana przez delegaturę NIK w Szczecinie, obejmowała następujące obszary: 1) Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu morskiego; 2) Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony; 3) Prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej oraz osiągnięcie planowanych wyników finansowych.

Kontrola została przeprowadzona w 14 jednostkach na terenie województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, z tego w 12 z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (w gminach, spółkach gminnych, gminnej jednostce budżetowej), a w dwóch urzędach morskich dodatkowo także z zastosowaniem kryterium celowości. Jednostki do kontroli wytypowano metodą niestatystyczną (dobór celowy<sup>10</sup>). Zestawienie skontrolowanych podmiotów stanowi załącznik 6.1.1.

W dotychczasowej działalności kontrolnej NIK koncentrowała się na portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu) oraz na problematyce rozwoju średnich i małych portów morskich w kontekście sposobu realizowania

<sup>9</sup> Uchwała nr 33/2015 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku).

<sup>10</sup> W każdym z województw kontrolą objęto po siedem jednostek, w tym spółki z o.o. będące jednoosobowymi spółkami gminy (100% udziału gminy); 2) urzędy gmin lub ich jednostki organizacyjne; 3) urzędy morskie. Wytypowane jednostki były podmiotami zarządzającymi portami morskimi lub podmiotami wykonującymi prawa i obowiązki podmiotu zarządzającego portem morskim.

## WPROWADZENIE

założeń przyjętych w rządowych programach rozwoju portów. Zagadnienia dotyczące wykonywania zadań wynikających z przepisów ustawowych i wewnętrznych uregulowań przez podmioty zarządzające małymi portami oraz sprawowanie nad nimi nadzoru nie było w ostatnich latach przedmiotem kontroli NIK. Kontrola miała na celu dokonanie oceny działalności prowadzonej w małych portach morskich przez różne podmioty. Celem kontroli była również identyfikacja ewentualnych barier i słabości utrudniających funkcjonowanie małych portów morskich, w szczególności wynikających ze sposobu zarządzania tymi portami.

## 2. OCENA OGÓLNA

Działalność małych portów morskich obciążona była nieprawidłowościami i nie zawsze przynosiła spodziewane efekty

Działalność małych portów morskich w większości prowadzona była niezgodnie z obowiązującymi przepisami i nie zawsze przynosiła spodziewane efekty. Działania niemal wszystkich kontrolowanych podmiotów zarządzających portami w obszarze planowania, realizacji i nadzorowania rozwoju portów, a także w zakresie zarządzania infrastrukturą portową obciążone były nieprawidłowościami. NIK negatywnie oceniła naruszanie przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na terenie portów oraz dopuszczenie do istotnych naruszeń obowiązków o charakterze finansowo-księgowym przez ponad połowę skontrolowanych jednostek.

Aż w 13 jednostkach (z 14 kontrolowanych) zidentyfikowano nieprawidłowości i problemy dotyczące etapu planowania rozwoju portów. Jednostki samorządowe napotykały na finansowe i prawno-administracyjne trudności, które ograniczały działania dotyczące pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju struktur portowych.

W trzech gminach stwierdzono nieprawidłowości lub wieloletnie zaniedbania w zakresie zapewnienia formalnych podstaw zarządzania portami. Działalnością zasadniczą podmiotów zarządzających nie zawsze była działalność portowa. Wielość i różnorodność realizowanych przez nie zadań, a także częściowe ich powierzanie innym jednostkom, powodowało rozproszenie odpowiedzialności za zarządzanie portami.

Główną przeszkodą sprawnego funkcjonowania i rozwoju małych portów morskich były ograniczenia finansowe kontrolowanych podmiotów zarządzających. Słabość kapitałowa zarządzających powodowała m.in. zróżnicowaną intensywność wydatków na remonty, inwestycje i bieżące utrzymanie infrastruktury. Czynnikiem finansowy był też zasadniczą przyczyną problemów z dostępem części jednostek pływających do niektórych portów, spowodowanych brakiem możliwości utrzymania odpowiednich głębokości na torach podejściowych. Z uwagi na fakt, że parametry torów wodnych określają organy administracji morskiej i odpowiadają za finansowanie zadań dotyczących m.in. głębokości dróg dostępowych, niezapewnienie tym organom wystarczającej wysokości środków na ich utrzymanie jest w ocenie NIK stanem wymagającym zmiany.

Ponad połowa skontrolowanych jednostek nie wywiązywała się w pełni z obowiązków wynikających z prawa budowlanego dotyczących okresowej kontroli stanu technicznego budynków i budowli, realizacji zaleceń pokontrolnych lub prowadzenia książki obiektu budowlanego. Połowa jednostek nie przestrzegała przepisów ochrony przeciwpożarowej w portach nie sporządzając planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych, a urzędy morskie – od lat nie dokonując ich aktualizacji. W trzech portach nie sporządzono planów gospodarowania odpadami ze statków. Jako niewystarczające NIK ocenia działania większości podmiotów zarządzających w zakresie ochrony ubezpieczeniowej majątku portów, które nie wypełniały ustawowych przesłanek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem. Stwierdzono także nieliczne działania nadzorcze lub zupełny ich brak w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy na terenie portów. W dwóch przypadkach naruszono obowiązek uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na zawarcie umów dzierżawy nieruchomości położonych w granicach portów. Ponadto, wbrew ustawowemu obowiązkowi, dyrektorzy urzędów morskich nie określili w prawidłowy sposób składu infrastruktury portowej.

Aż w ośmiu jednostkach (z 14) stwierdzono poważne nieprawidłowości w zakresie wykonywania obowiązków o charakterze finansowo-księgowym, w tym dotyczących rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencjonowania mienia portów, klasyfikacji środków trwałych. Negatywnie NIK



## OCENA OGÓLNA

oceniła w szczególności zaniechanie przez oba urzędy morskie wyceny części mienia portów stanowiącego majątek Skarbu Państwa i niewykazywanie tych aktywów rzeczowych w sprawozdaniach finansowych.

Skalę finansową nieprawidłowości ustalonych w kontrolowanym zakresie NIK oszacowała na kwotę co najmniej 8,9 mln zł.

Nieprawidłowe działania w urzędach morskich świadczą o słabości kontroli zarządczej Ministra Infrastruktury sprawowanej nad organami administracji morskiej oraz o potrzebie wzmocnienia nad nimi nadzoru.

### 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

#### Zaniedbania w zakresie formalnych podstaw zarządzania małymi portami

W trzech gminach (z 10) wystąpiły nieprawidłowości lub wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu właściwych podstaw zarządzania portami (w Międzyzdrojach, Pucku, Kamieniu Pomorskim). Podstawy prawne funkcjonowania podmiotów zarządzających portami zawarte w dokumentach założycielskich<sup>11</sup> nie były jednolite, a w niektórych jednostkach nie przywołano w nich nawet przepisów ustawy o portach. Małymi portami morskimi zarządzały głównie samorządy gminne. Jednak nie wszystkie gminy powołały w tym celu podmioty zarządzające portami. [str. 16–19]

#### Rozproszenie odpowiedzialności za zarządzanie portami

W spółkach zarządzających małymi portami nie zawsze wskazywano, że działalnością zasadniczą (według klasyfikacji PKD<sup>12</sup>) jest działalność usługowa wspomagająca transport morski, mimo że najbardziej odpowiadała ona przedmiotowi działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem określonego w ustawie o portach. Różne zakresy PKD wynikały m.in. z powierzania tym jednostkom dodatkowych zadań (w tym komunalnych) innych niż działalność portowa. Gminy zlecały także wykonywanie części obowiązków zarządczych jednostkom niebędącym podmiotami zarządzającymi portami. W konsekwencji wielość i różnorodność realizowanych zadań, niejednolite podstawy i formy prawne jednostek wykonujących te zadania, powodowały rozproszenie kompetencji zarządczych i odpowiedzialności za zarządzanie portami. [str. 19–21]

#### Nieprawidłowości i ograniczenia dotyczące planowania rozwoju małych portów

Podmioty zarządzające małymi portami morskimi nie przestrzegały ustawowych obowiązków dotyczących planowania rozwoju portu. Nieprawidłowości stwierdzono w 13 z 14 jednostek (z wyjątkiem ZPM Kołobrzeg):

- nie sporządzono planu rozwoju portu dla portu Międzyzdroje, Jastarnia, Krynica Morska, Puck oraz dla portów zarządzanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni;
- sporządzone plany rozwoju portu nie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego portem Kamień Pomorski, Hel, Ustka oraz BIP Urzędu Morskiego w Szczecinie;
- plany rozwoju portów nie zawierały wszystkich wymaganych elementów (Darłowo, Stepnica i Hel).

W obecnym stanie prawnym planowanie rozwoju portu zarządzanego przez organ administracji morskiej nie wymaga konsultacji z właściwą gminą, mimo że w opinii licznych organów wykonawczych gmin portowych uregulowania te należałoby zmienić.

Nie wszystkie podmioty zarządzające, rozważając możliwości rozwoju portu, określały potrzeby dotyczące pozyskiwania nowych nieruchomości. Zdaniem zarządzających portami główną przeszkodą były ograniczenia finansowe (słabość kapitałowa zarządzających), administracyjne (długotrwałe postępowania prowadzone przez różne organy administracji publicznej) i prawne (sztywne przepisy ustawy o portach zobowiązujące do utrzymania kapitałochłonnej infrastruktury portowej, w tym wewnętrznych akwenów wodnych, bez możliwości wsparcia środkami z budżetu państwa). [str. 22–23, 28–30]

<sup>11</sup> M.in. w uchwałach organów gmin, aktach notarialnych, umowach o zarządzanie.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz. U. z 2007 r. Nr 251 poz. 1885, ze zm.); dalej: rozporządzenie w sprawie PKD.

Istotnym problemem w funkcjonowaniu małych portów było utrzymywanie odpowiednich głębokości torów podejściowych, za które odpowiada administracja morska. Na ograniczenia (czasowe lub stałe) w dostępie jednostek pływających do portów wskazało wiele podmiotów zarządzających. Sytuacja ta była wynikiem permanentnego braku środków finansowych na ciągłe przywracanie parametrów infrastruktury dostępowej do portów. Środki otrzymywane przez urzędy morskie na realizację tego celu były niewystarczające. Podkreślić należy, że parametry wodnych dróg dostępowych określają organy administracji morskiej. Planowana kwota środków na utrzymanie torów dostępowych do małych portów morskich powinna w pełni zabezpieczać potrzeby tych portów i stałą realizację przedsięwzięć poprawiających dostęp do portu od strony morza.

Ograniczone środki finansowe podmiotów zarządzających miały wpływ również na intensywność innych działań, takich jak zadania remontowe czy inwestycyjne. Te, które zrealizowano – zwłaszcza większe inwestycje infrastrukturalne – z reguły finansowane były z udziałem środków unijnych.

Samorządowe podmioty zarządzające, co do zasady, podejmowały kroki zmierzające do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej w porcie oraz promocji takiej działalności. Zadań promocyjnych nie realizował natomiast Urząd Morski w Gdyni. Mogło to wynikać – zdaniem NIK – z braku wytycznych w tym zakresie.

W toku udzielania lub realizacji zbadanych zamówień publicznych stwierdzono nieprawidłowe działania w czterech kontrolowanych jednostkach, głównie związane z nierzetelnym dokumentowaniem prowadzonych czynności, a w trzech jednostkach naruszono przepisy dotyczące sprawozdawczości. [str. 23–29, 46–49]

Wbrew ustawowemu obowiązkowi Dyrektorzy obydwu Urzędów Morskich, w stosownych zarządzeniach, nie określili prawidłowo wszystkich elementów (ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji) wchodzących w skład infrastruktury portowej portów morskich objętych terytorialnym zakresem działania każdego z nich. W przypadku dwóch skontrolowanych podmiotów (w Międzyzdrojach) utrudniało to prawidłowe zarządzanie portem.

Nie wszystkie podmioty wykazywały się dbałością o mienie portu i jego bezpieczeństwo. W aż pięciu jednostkach nie przestrzegano przepisów dotyczących realizacji obowiązkowych okresowych kontroli (rocznych i pięcioletnich) stanu technicznego budynków i budowli lub nie wykonywano zaleceń pokontrolnych. Ponadto w czterech nie przestrzegano przepisów dotyczących prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych.

Infrastruktura portowa i inne elementy majątku portu lub działalność statutowa podmiotów zarządzających co do zasady były obejmowane ubezpieczeniem. Nie w każdej jednostce ochronę mienia portu zapewniały ubezpieczenia majątkowe, co w niewystarczający sposób wypełniało przesłanki zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem (portu) oraz jego ochronie, zwłaszcza przed kradzieżą czy zdarzeniami losowymi (takimi jak np. pożar).

Problemy w bieżącym funkcjonowaniu małych portów

Łamanie przepisów lub zasad dotyczących zarządzania infrastrukturą portową i zachowywania bezpieczeństwa

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Aż siedem kontrolowanych jednostek nie posiadało uzgodnionego z właściwymi organami planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. Urząd Morski w Szczecinie nie dokonywał bieżącej aktualizacji planów zwalczania zagrożeń wód portowych dla czterech portów, a Urząd Morski w Gdyni dla jednego. NIK negatywnie ocenia naruszanie przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wód na terenie portów.

Większość podmiotów zarządzających podejmowała niewiele działań w zakresie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej i wód portowych. Powyższe wynikało z nieznajomości przepisów odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej w portach morskich oraz braku ich spójności lub ich nieprecyzyjności.

W trzech portach nie sporządzono planów gospodarowania odpadami ze statków. Dwa podmioty naruszyły obowiązek uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na dzierżawę nieruchomości położonych na terenie portów.

[str. 34–45]

### Ograniczone działania nadzorcze w zakresie przestrzegania zasad bhp w portach

Tylko w trzech małych portach podmioty zarządzające przeprowadziły wewnętrzne kontrole w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Właściwe organy inspekcji nie podejmowały działań nadzorczych lub podejmowały je w ograniczonym zakresie. Państwowa Inspekcja Pracy nie sprawdzała w żadnym z objętych kontrolą portów sposobu spełniania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy odnoszących się do obiektów portowych. Organ ten nie przeprowadzał również kontroli w budynkach administracyjnych podmiotu zarządzającego portem. Brak protokołów z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy uniemożliwiał dokonanie oceny, czy i w jaki sposób wypełniano wymogi określone rozporządzeniem w sprawie bhp w portach. Działania kontrolne w trzech małych portach podejmowała Państwowa Inspekcja Sanitarna.

[str. 41–42]

### Zróżnicowane warunki gospodarcze prowadzenia działalności portowej

Warunki ekonomiczno-finansowe działalności podmiotów zarządzających, w tym osiągnięte wyniki finansowe i źródła przychodów, były zróżnicowane. Najwyższe przychody z działalności portowej uzyskiwały podmioty zarządzające będące spółkami gminnymi. Głównymi źródłami przychodów podmiotów zarządzających były wpływy z dzierżawy, najmu nieruchomości portowych, opłaty za usługi związane z korzystaniem z infrastruktury portowej oraz opłaty portowe. Najwyższe przychody z opłat portowych przekraczały 2 mln zł rocznie, najniższe wynosiły 0,6 tys. zł (infografika nr 2).

[str. 43–44, 49–51]

### Nieprawidłowości o charakterze finansowo-księgowym

Aż w ośmiu kontrolowanych jednostkach stwierdzono istotne nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków o charakterze finansowo-księgowym dotyczące m.in. rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencjonowania mienia portów, klasyfikacji środków trwałych. Nieprawidłowości świadczą o nieznajomości przepisów regulujących zasady obowiązujące w tym obszarze. Wykazane przez NIK przypadki braku wyceny nieruchomości portów zarządzanych przez Urzędy Morskie (w Szczecinie i Gdyni) stanowiły naruszenie ustawowych obowiązków w zakresie ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa. Niewykazywanie mienia w sprawozdaniu

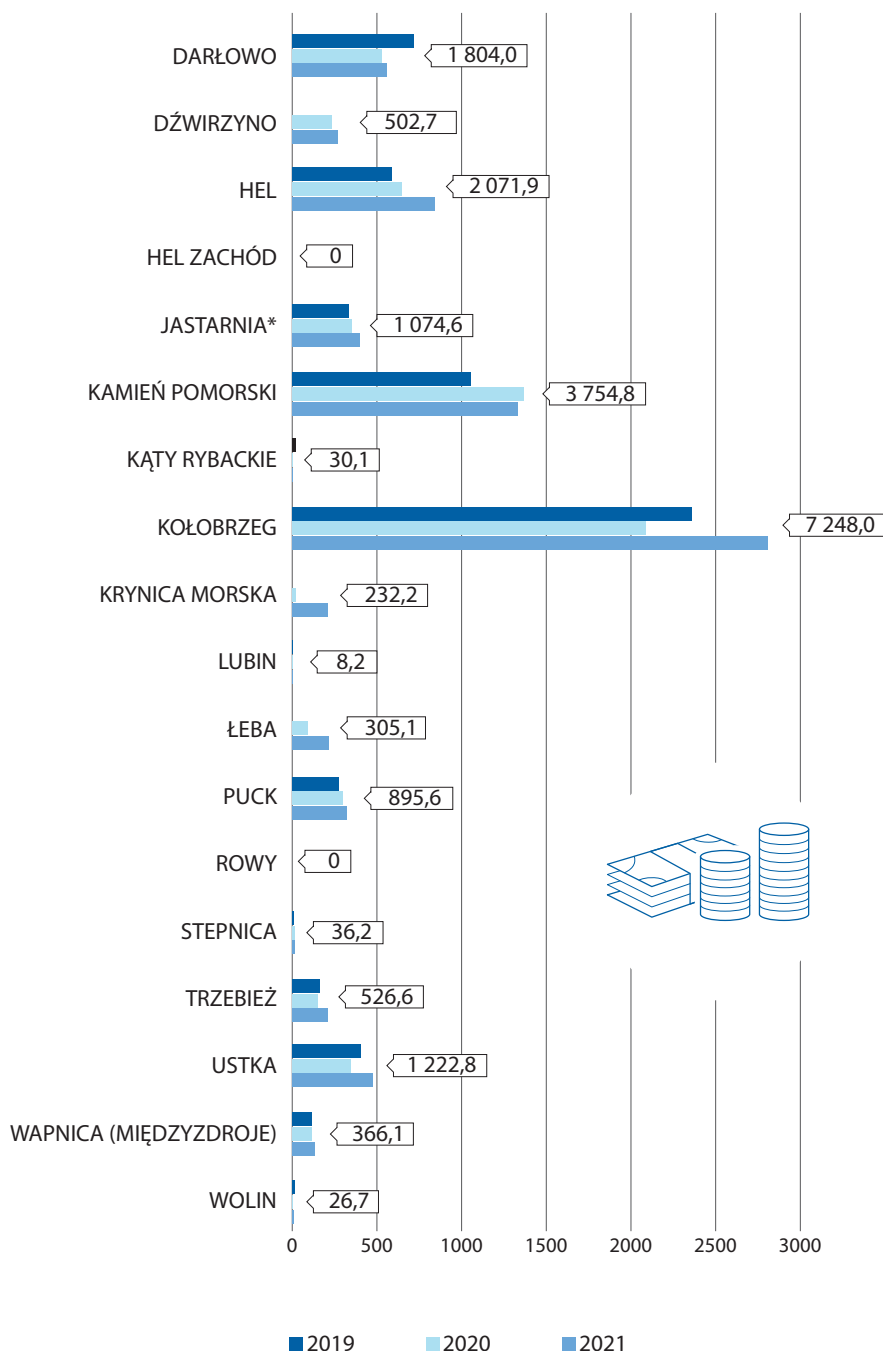
## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

finansowym danego Urzędu nie tylko zaniżało wartość majątku jednostki, ale miało wpływ na kompletność ewidencji zbiorczej i wartość majątku Skarbu Państwa.

Kontrola wynagrodzeń członków organów spółek zarządzających małymi portami wykazała nieprawidłowości skutkujące zawyżeniem wynagrodzeń w trzech spółkach gminnych. Zawyżenie wynagrodzeń było skutkiem niezastosowania przepisów tzw. ustaw obojętnych na lata 2019–2022. (str. 51–56)

### Infografika nr 2

Przychody z opłat portowych w latach 2019–2021 (w tys. zł)



\*) Opłaty postojowe

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z jednostek kontrolowanych.

## 4. WNIOSKI

**Minister Infrastruktury** Zapewnienie środków finansowych na:

- 1) systematyczną realizację zadań administracji morskiej dotyczących bieżącego utrzymania głębokości torów wodnych umożliwiających dostęp do małych portów morskich zgodnie z określonym przez dyrektorów urzędów morskich dopuszczalnym zanurzeniem statków w danym porcie.

Wzmocnienie kontroli zarządczej nad organami administracji morskiej, w szczególności zintensyfikowanie nadzoru nad:

- 2) aktualizacją przez dyrektorów urzędów morskich aktów prawa miejscowego określających skład infrastruktury portowej portów morskich objętych terytorialnym zakresem działania każdego z urzędów;
- 3) wykonywaniem zadań przez dyrektorów urzędów morskich pełniących funkcję podmiotów zarządzających portami morskimi w zakresie sporządzania i aktualizowania planu rozwoju portu oraz planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych;
- 4) przestrzeganiem przez dyrektorów urzędów morskich wymogów ustawy o portach w zakresie uzyskania zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na określone czynności dotyczące nieruchomości położonych w granicach małych portów morskich;
- 5) prawidłowością ewidencjonowania przez dyrektorów urzędów morskich składników majątku Skarbu Państwa stanowiących mienie małych portów morskich, w szczególności niezbędnym dokonaniem przez nich wyceny tego mienia;
- 6) sposobem ochrony mienia Skarbu Państwa w małych portach morskich przez dyrektorów urzędów morskich, w tym zapewnienia szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem publicznym (portu) poprzez obejmowanie go ubezpieczeniem majątkowym.

Podjęcie działań mających na celu:

- 7) sformułowanie wytycznych na temat sposobu realizacji zadań promocyjnych określonych w ustawie o portach w przypadku pełnienia przez dyrektora urzędu morskiego funkcji podmiotu zarządzającego portem morskim.

**Państwowa Inspekcja Pracy**

- 1) Planowanie i przeprowadzanie kontroli małych portów morskich w zakresie przestrzegania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy odnoszących się do obiektów portowych oraz budynków administracyjnych podmiotów zarządzających tymi portami.

**Podmioty zarządzające portami**

- 1) Bieżące realizowanie zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa obiektów infrastruktury portowej oraz wód portowych.

**Wnioski *de lege ferenda***

Podjęcie przez Ministra Infrastruktury działań mających na celu zmianę przepisów ustawy o portach w celu:

- 1) stworzenia możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadań utrzymania odpowiednich głębokości wewnętrznych basenów portowych przez podmioty zarządzające małymi portami morskimi (nie będące organami administracji morskiej);

## WNIOSKI

- 2) zapewnienia spójności przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w małych portach morskich, w tym poprzez doprecyzowanie uregulowań zawartych w art. 7 ust. 3 ustawy o portach oraz zamieszczenie w tej ustawie odniesienia do regulacji określonych w rozporządzeniu w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach;
- 3) wprowadzenia obowiązku planowania rozwoju portu zarządzanego przez organ administracji morskiej z uwzględnieniem konsultacji z właściwą gminą.

## 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 5.1. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu morskiego

**Stwierdzono nieprawidłowości i zaniedbania w organizacji i formalnych podstawach zarządzania portami oraz rozproszenie kompetencji zarządczych i odpowiedzialności za zarządzanie portami. Nie przestrzegano wszystkich obowiązków dotyczących planowania rozwoju portu. Wielkość środków pieniężnych wydatkowana w poszczególnych portach na zadania remontowe i inwestycyjne była bardzo zróżnicowana i uzależniona głównie od kondycji finansowej podmiotów zarządzających. Stwierdzono przypadki nierzetelnych działań w toku udzielania lub realizacji zamówień publicznych oraz nieprzestrzeganie przepisów odnoszących się do sprawozdawczości. Podmioty zarządzające portami napotykały trudności w pozyskiwaniu nieruchomości na potrzeby rozwoju portów, w tym o charakterze finansowym.**

Nie wszystkie gminy powołały podmioty zarządzające portami

Spośród 29 małych portów morskich Polski w dziewięciu obowiązki w zakresie zarządzania wykonywali dyrektorzy właściwych urzędów morskich<sup>13</sup> (31%), 20 kolejnymi zarządzały samorządy. W jednym przypadku spółka zarządzająca portem należała do samorządu powiatowego. W pozostałych 19 przypadkach portami zarządzały samorządy gminne (65,5%), w tym siedem było zarządzanych bezpośrednio przez gminy, 12 przez jednostki organizacyjne podległe gminom, z tego w ośmiu przypadkach z wykorzystaniem gminnych spółek z o.o. jako formy organizacyjno-prawnej realizacji zadań określonych ustawą o portach. Zatem tylko w części małych portów morskich (w 12) właściwe miejscowo gminy powołały podmioty zarządzające portami.

<sup>13</sup> Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni wykonywał zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego na terenie województwa pomorskiego w czterech portach morskich – porcie w Kątach Rybackich, od 1 kwietnia 2020 r. (w związku ze zniesieniem Urzędu Morskiego w Słupsku) portach Łeba i Rowy oraz od 24 listopada 2021 r. porcie Hel-Zachód (w związku z ogłoszeniem przez Ministra Infrastruktury granic tego portu). Ponadto na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zarządzał portem Nowa Pasłęka.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie na terenie województwa zachodniopomorskiego zarządzał czterema portamiorskimi w: Wolinie, Trzebieży, Lubinie i od 1 kwietnia 2020 r. portem w Dźwirzynie.

Urząd Morski w Słupsku został zniesiony z dniem 1 kwietnia 2020 r. na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 15 stycznia 2020 r. w sprawie zniesienia Urzędu Morskiego w Słupsku (Dz. U. poz. 91).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 3

#### Podmioty zarządzające małymi portami morskimi

	 Port morski	 Gmina	 Akwen	 Podmiot zarządzający/wykonujący prawa i obowiązki podmiotu zarządzającego portem
DARŁOWO	Darłowo	Morze Bałtyckie	Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	
DZIWNÓW	Dziwnów	Zatoka Pomorska i Dziwna	Zarząd Portu Morskiego Dziwnów	
DZIWIRZYNO	Kołobrzeg (gmina wiejska)	Zatoka Pomorska	Urząd Morski w Szczecinie	
ELBLĄG	Elbląg	Rzeka Elbląg	Zarząd Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.	
FROMBORK	Frombork	Zalew Wiślany	Miasto i Gmina Frombork	
HEL	Hel	Zatoka Gdańska	Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.	
HEL-ZACHÓD*	Hel	Zatoka Gdańska	Urząd Morski w Gdyni	
JASTARNIA	Jastarnia	Zatoka Pucka	Gmina Jastarnia / Miejski Zarząd Portu Jastarnia	
KAMIEŃ POMORSKI	Kamień Pomorski	Zalew Kamieński	Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.	
KĄTY RYBACKIE	Sztutowo	Zalew Wiślany	Urząd Morski w Gdyni	
KOŁOBRZEG	Kołobrzeg	Zatoka Pomorska	Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	
LUBIN	Międzyzdroje	Wicko Wielkie (morskie wody wewn.)	Urząd Morski w Szczecinie	
ŁEBA	Łeba	Morze Bałtyckie	Urząd Morski w Gdyni	
ŁYSICA (Krynica Morska)	Krynica Morska	Zalew Wiślany	Gmina Miasta Krynica Morska	
MRZEŻYNO	Trzebiatów	Zatoka Pomorska	Zarząd Portu Morskiego Mrzeżyno	
NOWA PASŁĘKA	Braniewo (gmina wiejska)	Zalew Wiślany	Urząd Morski w Gdyni	
NOWE WARPNO	Nowe Warpno	Zatoka Nowowarpieńska	Gmina Nowe Warpno	
POLICE	Police	Odra (morskie wody wewn.)	Zarząd Morskiego Portu Police sp. z o.o.	
PRZYTÓR	Świnoujście	kanal Wielka Struga (morskie wody wewn.)	Gmina Miasto Świnoujście	
PUCK	Puck	Zatoka Pucka	Gmina Miasto Puck	
ROWY	Ustka (gmina wiejska)	Morze Bałtyckie	Urząd Morski w Gdyni	
SIEROSŁAW	Wolin	Dziwna	Gmina Wolin	
STEPNICA	Stepnica	Zatoka Stepnicka (zatoka Roztoki Odrzańskiej)	Gmina Stepnica	
TOLKMICKO	Tolkicko	Zalew Wiślany	Miasto i Gmina Tolkicko	
TRZEBIEŻ	Police	Zalew Szczeciński	Urząd Morski w Szczecinie	
USTKA	Ustka	Morze Bałtyckie	Zarząd Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o.	
WAPNICA	Międzyzdroje	Wicko Wielkie (morskie wody wewn.)	Międzyzdrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.	
WŁADYSŁAWOWO	Władysławowo	Morze Bałtyckie	Szkuner sp. z o.o.	
WOLIN	Wolin	Dziwna	Urząd Morski w Szczecinie	

\*) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie granicy portu morskiego Hel-Zachód (Dz. U. poz. 2292).

Źródło: opracowanie własne NIK.

W trzech z dziesięciu Gmin<sup>14</sup>, w których funkcjonowały małe porty morskie (tj. poza gminami, na obszarze których położone były porty zarządzane przez administrację morską), wystąpiły nieprawidłowości lub wieloletnie zaniedbania w zapewnieniu właściwych podstaw zarządzania portami:

**Zaniedbania w zakresie formalnych podstaw zarządzania portami**

<sup>14</sup> Darłowo, Hel, Jastarnia, Kamień Pomorski, Kołobrzeg, Krynica Morska, Międzyzdroje, Puck, Stepnica, Ustka.

1. W latach 2019–2022 (do 31 marca) oraz w okresie wcześniejszym<sup>15</sup>, **Gmina Międzyzdroje**, na podstawie umów o zarządzanie, powierzyła część zadań zarządzania portem spółkom: Marina Międzyzdroje Wapnica sp. z o.o.<sup>16</sup> oraz Międzyzdrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.<sup>17</sup> Spółka MTBS Międzyzdroje, działając jako jednoosobowa (gminna) spółka z o.o., w 2013 r. zawiązała Marinę Międzyzdroje, tj. inną spółkę z o.o., co było niezgodne z przepisami Ksh. Na podstawie art. 151 § 2 w związku z art. 156 Ksh, spółka z o.o. nie może być zawiązana wyłącznie przez inną jednoosobową spółkę z o.o. Spółkę Marina Międzyzdroje rozwiązano w 2020 r.

Ponadto w umowie Spółki Marina Międzyzdroje wskazano, że działa ona m.in. na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej, mimo, że spółka komunalna może być utworzona wyłącznie przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wskazanie umocowania działalności w ustawie o gospodarce komunalnej było niezgodne z przepisami art. 2 i art. 4 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którymi gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego), a o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej postanawiają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Spółka Marina Międzyzdroje nie została utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Przedmiot działalności MTBS Międzyzdroje jako podmiotu zarządzającego portem w latach 2021–2022 (do 31 marca) nie był zgodny z zakresem określonym w akcie założycielskim ww. Spółki oraz celem jej powołania. Nie podjęto bowiem działań zmierzających do rozszerzenia zakresu działalności statutowej o zadania związane z zarządzaniem portem. Niedokonanie zmiany zapisów umowy było niezgodne z przepisami art. 157 § 1 pkt 2 w związku z art. 255 § 1 Ksh.

2. **Gmina Puck** nie zapewniła formalnych podstaw powierzenia części zadań o jakich mowa art. 7 ust. 1 pkt 5–7 ustawy o portach, które miał realizować Miejski Ośrodek Kultury, Sportu i Rekreacji w Pucku<sup>18</sup> – jednostka organizacyjna Gminy (funkcjonująca od 1975 r.), tj. świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej, zapewnienia dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania i koordynacji korzystania z infrastruktury portowej, z wyjątkiem kompetencji administracji morskiej.
3. W **Gminie Kamień Pomorski** Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.<sup>19</sup> nie została powołana jako podmiot zarządzający portem z zachowaniem przepisów art. 23 ust. 1 ustawy o portach, ponieważ o formie prawno-organizacyjnej zarządzania portem nie zdecydowała Gmina,

<sup>15</sup> Od 2013 r.

<sup>16</sup> Dalej: Spółka Marina Międzyzdroje lub Marina Międzyzdroje.

<sup>17</sup> Dalej: Spółka MTBS Międzyzdroje lub MTBS Międzyzdroje.

<sup>18</sup> Dalej: MOKSiR Puck.

<sup>19</sup> Dalej: Spółka Marina Kamień Pomorski lub Marina Kamień Pomorski.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tj. jej organ uchwałodawczy. Spółka Marina Kamień Pomorski powstała w 2011 r. w wyniku zmiany aktu założycielskiego innej spółki gminnej<sup>20</sup> w zakresie nazwy oraz jej przedmiotu działalności. O zmianie zdecydował jednoosobowo ówczesny Burmistrz (organ wykonawczy Gminy).

Inne, częściowo ułomne, rozwiązanie zastosowano w Gminie Jastarnia. Gminna jednostka budżetowa Miejski Zarząd Portu Jastarnia<sup>21</sup>, nie została utworzona jako podmiot zarządzający portem morskim w trybie ustawy o portach<sup>22</sup>. MZP Jastarnia funkcjonował na podstawie statutu nadanego w 2008 r. uchwałą Rady Miasta Jastarni oraz regulaminu organizacyjnego określonego zarządzeniem Burmistrza Jastarni. Do zakresu działania jednostki, według zapisów statutu, należały zadania, które (z wyjątkiem wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej<sup>23</sup> i prowadzenia Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych [PSZOK]), odpowiadały części zadań stanowiących przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem, określonym w przepisach art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 4 ustawy o portach oraz częściowo zadaniom wymienionym w pkt 5 i 8 ww. ustawy. Jednostce nie powierzono natomiast wykonywania zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3, 6 i 7 ww. ustawy.

Podstawy prawne funkcjonowania podmiotów zarządzających portami nie były jednolite (ustawa o portach, o samorządzie gminnym, o gospodarce komunalnej, Ksh). W niektórych jednostkach w dokumentach założycielskich nawet nie przywołano ustawy o portach. W odmienny sposób powstała spółka Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.<sup>24</sup> ZPM Hel utworzono w 2007 r. w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego (Przedsiębiorstwo Usług Portowych KOGA w Helu). Od 2010 r. właścicielem spółki jest Gmina Miejska Hel.

W utworzonych spółkach zarządzających małymi portami w ramach określania przedmiotu ich działalności (zgłaszanego do KRS) wykazywano różne ich rodzaje (według klasyfikacji PKD<sup>25</sup>). Nie zawsze wskazywano, że działalnością zasadniczą jest działalność usługowa wspomagająca transport morski (52.22.A), mimo że najbardziej odpowiada przedmiotowi działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem określonego w art. 7 ust. 1 ustawy o portach. Wspomniany rodzaj działalności wykazano jedynie w przypadku trzech spółek zarządzających portami (ZPM Darłowo, ZPM Kołobrzeg i ZPM Hel).

Różne zakresy PKD wynikały m.in. z powierzania spółkom zarządzającym zadań innych niż działalność portowa. Zadania te nie zawsze były konsekwencją realizacji różnorodnych funkcji gospodarczych portów (infografika nr 4).

Różny zakres działalności spółek zarządzających małymi portami

Rozproszenie odpowiedzialności za zarządzanie portami

<sup>20</sup> Hydrosystem Kamień Pomorski sp. z o.o.; dalej: Spółka Hydrosystem.

<sup>21</sup> Dalej: MZP Jastarnia.

<sup>22</sup> Jednostkę budżetową utworzono na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>23</sup> Wskazać w tym miejscu należy, że według art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o portach charakter użyteczności publicznej mają przedsiębiorstwa spółek akcyjnych, utworzonych na podstawie ww. ustawy, zarządzających portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

<sup>24</sup> Dalej: ZPM Hel.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz. U. z 2007 r. Nr 251 poz. 1885, ze zm.); dalej: rozporządzenie w sprawie PKD.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Gminy zlecały także wykonywanie części zadań z zakresu zarządzania portami jednostkom niebędącym podmiotami zarządzającymi. W konsekwencji wielość podmiotów i różnorodność realizowanych zadań, niejednolite podstawy i formy prawne jednostek wykonujących te zadania, powodowały rozproszenie kompetencji zarządczych i odpowiedzialności za zarządzanie portami.

Zdaniem NIK status podmiotu zarządzającego powinien być ściśle związany z zarządzaniem portem jako podstawowym (zasadniczym) rodzajem działalności.

Przykłady zleczanych przez Gminy zadań, które nie stanowiły działalności portowej lub nie miały bezpośredniego związku z funkcjami gospodarczymi portów:

- w Międzyzdrojach zarządzanie portem oraz jego infrastrukturą, oprócz Gminy Międzyzdroje, wykonywały spółki prawa handlowego, na podstawie praw i obowiązków określonych w umowach zawartych z Gminą; spółki te zarządzały także nieruchomościami będącymi własnością Gminy; podstawowym przedmiotem działania MTBS Międzyzdroje była realizacja programu Towarzystwa Budownictwa Społecznego;
- w Jastarni jednostce budżetowej ZPM Jastarnia powierzono prowadzenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych;
- w Ustce spółce ZPM Ustka powierzono prowadzenie obsługi kładki portowej w porcie (w ramach utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej) oraz administrowanie infrastrukturą Targu Rybnego w porcie;
- w Pucku część zadań powierzono gminnej jednostce organizacyjnej MOKSiR Puck, w której do celów statutowych należało: realizacja zadań miasta w zakresie kultury, sportu, turystyki i rekreacji oraz zarządzanie obiektami, terenami sportowo-rekreacyjnymi i turystycznymi. W Pucku w 2019 r. powołano również jednoosobową spółkę gminną Invest Puck Spółka z o.o.<sup>26</sup> i powierzono jej realizację zadania własnego Gminy w zakresie projektu „Rozbudowa i przebudowa portu w Pucku dla umożliwienia jego funkcji rybackich, turystycznych i żeglarskich” – ETAP I. Głównym zadaniem ww. Spółki jest obecnie zapewnienie wkładu finansowego Gminie. Docelowo Invest Puck ma odpowiadać za zarządzanie portem.

Krynica Morska jest natomiast przykładem Gminy, która zleciła wykonywanie części zadań zarządzania portem jednostce niebędącej podmiotem zarządzającym. Gmina, w latach 2020–2022, zawarła umowy z Przedsiębiorstwem Wodociągów i Kanalizacji sp. z o. o.<sup>27</sup> w zakresie świadczenia usługi polegającej na kompleksowym zarządzaniu technicznym, eksploatacyjnym i komercyjnym portem. Do podstawowych obowiązków PWiK sp. z o.o. należało m.in. techniczne utrzymanie obiektu, w tym dokumentowanie wszystkich poważnych uszkodzeń i niezwłoczne informowanie Gminy o awariach i uszkodzeniach. Natomiast Gmina uprawniona była do nadzorowania i kontroli działań PWiK sp. z o.o.

<sup>26</sup> Dalej: Spółka Invest Puck lub Invest Puck.

<sup>27</sup> Dalej: PWiK sp. z o.o.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W objętych kontrolą portach żadnemu podmiotowi nie powierzono zadań i uprawnień podmiotu zarządzającego na zasadach określonych w art. 25 ust. 5 ustawy o portach, według którego gmina, w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego w trybie ustawy, może powierzyć zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego na zasadach określonych w dwóch ustawach: 1) ustawie z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi<sup>28</sup>, 2) ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>29</sup>.

Infografika nr 4

Funkcje gospodarcze małych portów morskich

Pełnione funkcje gospodarcze  
(TAK / NIE)

	Przeladunkowo-składowa	Żegluga pasażerska	Obsługa rybołówstwa	Żeglarstwo	Inne
DARŁOWO	TAK	TAK	TAK	TAK	przemysłowa (przetwórstwo rybne)
DŻWIRZYNO	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE
HEL	TAK	TAK	TAK	TAK	obsługa ruchu turystycznego
HEL-ZACHÓD	NIE	NIE	NIE	NIE	poza portem wojennym – w trakcie ustaleń
JASTARNIA	NIE	TAK	TAK	TAK	postojowa turystyka
KAMIEŃ POMORSKI	NIE	NIE	TAK	TAK	postojowa składowa
KĄTY RYBACKIE	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
KOŁOBRZEG	TAK	TAK	TAK	TAK	wojskowa stocznia bunkrowa remontowa ratownicza logistyczna
LUBIN	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE
ŁEBA	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
ŁYSICA (Krynica Morska)	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE
PUCK	NIE	NIE	TAK	TAK	turystyka
ROWY	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
STEPNICA	TAK	TAK	TAK	TAK	handlowa (bunkrowa)
TRZEBIEŻ	TAK	TAK	TAK	TAK	handlowa (bunkrowa)
USTKA	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE
WAPNICA (Międzyzdroje)	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE
WOLIN	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE

Źródło: opracowanie własne NIK.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 541, ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 407, ze zm.

### Nieprawidłowości i problemy dotyczące planowania rozwoju portów

Podmioty zarządzające małymi portami morskimi, w tym organy administracji morskiej, nie przestrzegały obowiązków określonych w art. 7 ust. 2a i 2b pkt 1–2 ustawy o portach dotyczących planu rozwoju portu<sup>30</sup>. Nieprawidłowości stwierdzono w 13 jednostkach (z 14 kontrolowanych<sup>31</sup>):

- nie sporządzono planu rozwoju portu, od września 2019 r.<sup>32</sup>, dla portu Międzyzdroje, Jastarnia, Krynica Morska, Puck oraz dla portów zarządzanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni – Kąty Rybackie, Łeba i Rowy (ogółem dla siedmiu portów);
- sporządzone plany rozwoju portu nie zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) podmiotu zarządzającego portem Kamień Pomorski, Hel, Ustka oraz BIP Urzędu Morskiego w Szczecinie zarządzającego portami w Wolinie, Trzebieży, Lubinie i Dźwirzynie (ogółem w przypadku czterech podmiotów zarządzających);
- plany rozwoju portów (sporządzone w trzech kontrolowanych jednostkach) nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, tj.: informacji dotyczącej potencjału przeładunkowego wyrażonych odpowiednio w tonach lub TEU w zakresie wyładunku ryb (Darłowo i Hel); informacji dotyczącej potencjału w zakresie obsługi pasażerów wyrażonej w liczbie pasażerów (Stepnica); źródeł finansowania planowanych inwestycji, maksymalnych parametrów statków obsługiwanych przez port (Hel). Plan rozwoju portu Hel nie określał również okresu, na jaki został sporządzony.

Plany rozwoju portów, obejmujące porty morskie w Wolinie, Trzebieży, Lubinie i Dźwirzynie, zostały opublikowane w BIP Urzędu Morskiego w Szczecinie w trakcie kontroli NIK, tj. 15 kwietnia 2022 r. Plan rozwoju portu w Kamieniu Pomorskim opublikowano w BIP podmiotu zarządzającego 22 kwietnia 2022 r., plan rozwoju portu w Helu 24 maja 2022 r., plan rozwoju portu w Ustce 1 czerwca 2022 r.

W Programie rozwoju polskich portów morskich wśród zagrożeń dla rozwoju małych portów wskazano m.in. na brak sprecyzowanych planów części samorządów portowych na wykorzystanie portów jako ważnych biegunów zrównoważonego rozwoju ośrodków portowych. W portach Darłowo, Kamień Pomorski, Kołobrzeg, Hel, Stepnica i Ustka samorządowe podmioty zarządzające portami sporządziły plany rozwoju portu. Plany te w większości były spójne z lokalnymi strategiami rozwoju danej gminy, planami działania gminy, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>33</sup>.

W obecnym stanie prawnym planowanie rozwoju portu zarządzanego przez organ administracji morskiej nie wymaga konsultacji z Gminą. Potwierdza to Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, który wyjaśnił, iż: (...) *Plany rozwoju portów nie mają obowiązku konsultacji z Gminą.*

<sup>30</sup> W art. 42 ust. 2 ustawy o obszarach morskich określono ponad 30 różnych zadań organów administracji morskiej, a wśród nich, w pkt 22 zadanie planowania rozwoju portów morskich.

<sup>31</sup> Tj. z wyjątkiem ZPM Kołobrzeg.

<sup>32</sup> Przepis art. 7 ust. 2a ustawy o portach obowiązuje od 17 września 2019 r. Dodany przez ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1716).

<sup>33</sup> W przypadkach jego uchwalenia przez gminę.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Plany sporządzono zgodnie z art. 7 ustawy o portach (...). UMS realizując prace związane z przebudową obiektów infrastruktury na terenie portów w (Trzebież, Lubin, Wolin), dla których został sporządzony Plan rozwoju, zawarł stosowne porozumienia o współpracy partnerskiej z Gminami. Celem porozumień jest wzajemna wymiana doświadczeń, informacji i danych pomocnych w realizacji prac.

W ocenie NIK planowanie rozwoju portów zarządzanych przez dyrektorów urzędów morskich powinno przebiegać w porozumieniu z właściwą Gminą. Obowiązek konsultacji powinien być określony w ustawie o portach. Świadczą o tym wypowiedzi Burmistrzów gmin portowych dotyczące planów rozwoju sporządzonych przez Urząd Morski w Szczecinie dla portów w Lubinie, Trzebieży i Dźwirzynie.

### Przykłady

Burmistrz Gminy Międzyzdroje odnośnie portu w Lubinie wyjaśnił: **Strategia Gminy Międzyzdroje na lata 2014–2025 nie odnosi się w swojej treści do działalności Portu Morskiego w Lubinie.** (...). Port Morski w Lubinie jest małym portem o charakterze wyłącznie rybackim. Port nie jest wykorzystywany przez jednostki turystyczno-rekreacyjne, ze względu na brak miejsc postojowych w basenie rybackim. Ponadto celom turystyczno-rekreacyjnym służy położony w bliskiej odległości Morski Port Rybacki w Wapnicy, będący własnością Gminy Międzyzdroje (...). W Planie Rozwoju Portu Morskiego w Lubinie również nie ma odniesienia do dokumentów strategicznych Gminy Międzyzdroje.

Burmistrz Gminy Police odnośnie portu w Trzebieży: **Aktualna Strategia Rozwoju Gminy nie uwzględnia tematu portu w Trzebieży.**

Wójt Gminy Kołobrzeg odnośnie portu w Dźwirzynie wyjaśnił: **Plan rozwoju portu morskiego w Dźwirzynie (styczeń 2022 r.) pokrywa się w pewnym stopniu ze Strategią Rozwoju Gminy Kołobrzeg na lata 2016–2026.** Celem strategicznym Gminy jest m.in. rozwój funkcji turystyczno-wypoczynkowej, który ma zostać zrealizowany poprzez cel szczegółowy: rozszerzanie zakresu i standardu świadczonych usług oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa przybywających gości – tworzenie projektów i przedsięwzięć umożliwiających rozwój sportów wodnych w oparciu o zasoby portu w Dźwirzynie oraz na Jeziorze Resko (...). Cel ten ma zostać uzyskany dzięki wykorzystaniu nabrzeża portu (...).

Podmioty zarządzające małymi portami morskimi, z wyjątkiem MTBS Międzyzdroje, co do zasady podejmowały kroki zmierzające do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej w porcie oraz promocji takiej działalności, tj. wykonywały zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy o portach.

Realizowanie przez samorządy (lub ich jednostki) zadań promowania portów morskich często miało związek z promocją danej gminy i realizowaniem zadań, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym, które tylko częściowo pokrywały się z promocją samego portu.

Zadań promocyjnych określonych w ustawie o portach nie podejmował natomiast Urząd Morski w Gdyni. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych tego Urzędu wyjaśniła, że: *Urząd nie posiadał osobowości prawnej, nie prowadził działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu portem oraz nie był podmiotem zarządzającym portem. Urząd wykonywał te zadania, które nie dotyczyły działalności ustalonej w ustawie o portach*

Promocja działalności gospodarczej prowadzonej w porcie

*morskich dla przedsiębiorstwa. Brak było narzędzi prawno-organizacyjnych Urzędu, będącego organem administracji morskiej do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym promocyjnej.*

Odmiennie stanowisko zajął Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, który wyjaśnił m.in., że: (...) *Mając na względzie rozwój żeglarstwa, promocję regionu oraz wsparcie dla lokalnych samorządów, klubów żeglarskich i fundacji w naszych portach nie pobieramy opłat od jednostek uczestniczących w regatach i imprezach sportowych.* Dyrektor wskazał również: (...) *Aby wspomóc działalność związaną z rybołówstwem, zarządzeniem wewnętrznym Nr 13 z 30 kwietnia 2021 r. w sprawie taryfy opłat portowych w portach i przystaniach morskich, Dyrektor UM w Szczecinie m.in. w porcie Lubin dla statków rybackich wprowadził, z uwagi na obniżenie limitów połowów w odniesieniu do kilku stad ryb w Morzu Bałtyckim, czasowo, opłatę portową w wysokości 10% stawki opłaty podstawowej określonej w części II taryfy (...).*

Zdaniem NIK urzędy morskie powinny otrzymać od Ministra Infrastruktury jasne wytyczne co do zakresu i sposobu realizacji zadań promocyjnych określonych w ustawie o portach.

### Zróżnicowane wydatki na remonty i inwestycje w portach

Jednym z zadań podmiotu zarządzającego portem jest budowa, rozbudowa, utrzymywanie i modernizacja infrastruktury portowej (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o portach). W okresie objętym kontrolą na zadania remontowe i inwestycyjne dotyczące funkcjonowania małych portów morskich, w szczególności infrastruktury portowej, podmioty zarządzające wydatkowały ogółem 38 053,9 tys. zł, z tego 13 919,1 tys. zł stanowiły nakłady na remonty (36,6%), 24 134,8 tys. zł na zadania inwestycyjne (63,4%). Środki pieniężne wydatkowane w poszczególnych portach były bardzo zróżnicowane. Ich wielkość uzależniona była głównie od kondycji finansowej gmin portowych i podmiotów zarządzających portami. Brak lub niewielka kwota wydatków inwestycyjnych nie w każdej sytuacji oznaczała bierność inwestycyjną. W przypadku trzech portów większe zadania inwestycyjne zostały wykonane w latach wcześniejszych, np.:

- tereny administrowane przez ZPM Ustka były objęte inwestycjami w latach 2011–2015;
- gruntowny remont portu w Stepnicy wykonano z wykorzystaniem środków z Funduszy Europejskich programowanych na lata 2007–2013;
- inwestycja budowy portu jachtowego w Wapnicy (w Międzyzdrojach) została wykonana w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka „Zachodniopomorski Szlak Żeglarski – sieć portów turystycznych Pomorza Zachodniego” realizowanego w latach 2007–2013.






Natomiast w Kamieniu Pomorskim w ramach Programu Operacyjnego „Rybacko i Morze” umowę na przebudowę portu rybackiego zawarto w marcu 2021 r. (planowany termin zakończenia – listopad 2022 r.).



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 5

Nakłady poniesione w latach 2019–2021 na zadania remontowe i inwestycyjne w małych portach morskich (w tys. zł)

	 Port morski	 Zadania remontowe	 Zadania inwestycyjne	 Ogółem	 Podmiot wydatkujący środki finansowe
DARŁOWO	70,7	–	70,7	Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	
DŹWIRZYNO LUBIN TRZEBIEŻ WOLIN	808,5	5 576,2	6 384,7	Urząd Morski w Szczecinie	
HEL	2 650,5	190,7	2 841,2	Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.	
HEL-ZACHÓD KĄTY RYBACKIE ŁĘBA ROWY	7 487,2	5 307,2	12 794,4	Urząd Morski w Gdyni	
JASTARNIA	28,0	4 384,0	4 412,0	Gmina Jastarnia i/lub Miejski Zarząd Portu Jastarnia	
KAMIEŃ POMORSKI	131,7	268,7	400,4	Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.	
KOŁOBRZEG	2 233,0	1 454,0	3 687,0	Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	
ŁYSICA (Krynica Morska)	168,2	192,6	360,8	Gmina Miasta Krynica Morska	
PUCK	136,0	6 744,7	6 880,7	Gmina Miasto Puck	
STEPNICA	14,5	16,7	31,2	Gmina Stepnica	
USTKA	149,4	–	149,4	Zarząd Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o.	
WAPNICA	41,4	–	41,4	Gmina Międzyzdroje i/lub Międzyzdrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.	

Źródło: opracowanie własne NIK.

W badanym okresie największą aktywność inwestycyjną wykazywały podmioty państwowe (urzędy morskie), spośród samorządów – dwie Gminy (Puck i Jastarnia) oraz dwie samorządowe spółki (ZPM Kołobrzeg i ZPM Hel).

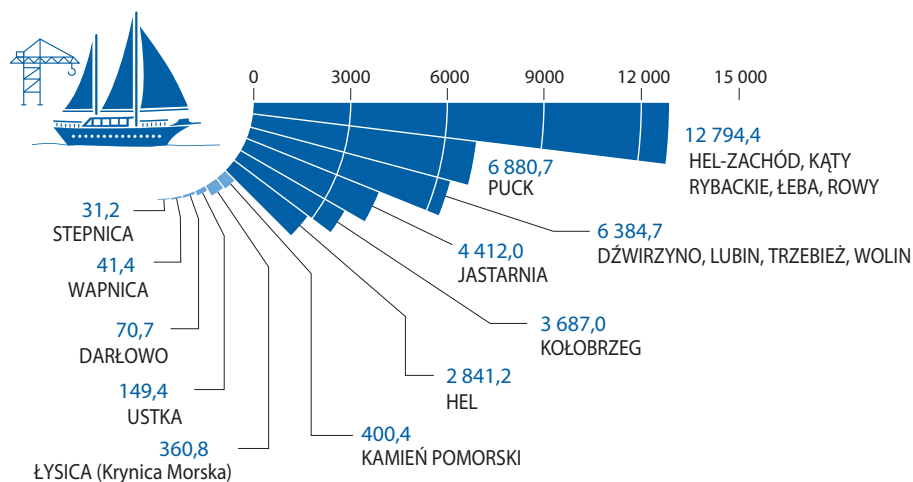
W Programie rozwoju polskich portów morskich za słabe strony rozwoju małych portów uznano m.in. słabość kapitałową zarządów portów i ich niewielką skalę działalności.

Trzeba podkreślić, że większość kapitałochłonnych inwestycji jest realizowana z udziałem środków unijnych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 6

Nakłady poniesione w latach 2019–2021 na zadania remontowe i inwestycyjne w małych portach morskich (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK.

### Nieprawidłowości w toku udzielania lub realizacji zamówień publicznych

W podmiotach zarządzających portami zbadano 46 zamówień publicznych na łączną kwotę 53 010,88 tys. zł. Zamówienia publiczne w większości przygotowano, przeprowadzono i realizowano prawidłowo. Nieprawidłowości wystąpiły w czterech jednostkach i dotyczyły:

- nierzetelnego prowadzenia dokumentacji z postępowania o udzielenie dwóch zamówień publicznych polegającego na dopuszczeniu do rozbieżności w dokumentach dotyczącej: a) składu komisji przetargowej; b) terminu składania i otwarcia ofert oraz błędu w opisie przedmiotu zamówienia (Urząd Morski w Szczecinie);
- niewezwania przed udzieleniem zamówienia, wbrew postanowieniu siwz, wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia aktualnych oświadczeń lub dokumentów potwierdzających: a) spełnianie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego dysponowania osobą posiadającą odpowiednie wykształcenie, uprawnienia budowlane i doświadczenie zawodowe; b) brak podstaw do wykluczenia, w tym m.in. oświadczenia wykonawcy o niezaleganiu z uiszczaniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne. Powyższe świadczyło o nierzetelności prowadzenia zamówień (Urząd Morski w Gdyni);
- nieustalenia wartości dwóch zamówień z należytą starannością wskutek nieudokumentowania sposobu szacowania zamówienia, złożenia oferty i wyboru wykonawcy (co stanowiło działanie wbrew art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych<sup>34</sup>); niezapewnienia należytego nadzoru nad realizacją dwóch umów związanych z zarządzaniem portem z powodu nieudokumentowania odbioru usług (Gmina Krynica Morska);

<sup>34</sup> Dla zamówień nieprzekraczających wartości (bez podatku VAT) wskazanej w art. 2 ust. 1 Pzp z 2004 r., ustawodawca zrezygnował z obowiązku stosowania Pzp przez zamawiających wymagając, aby przy wydatkowaniu środków publicznych, zamawiający przestrzegali zasad wynikających z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym art. 44 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- nierzetelnego wykonywania czynności w czterech zamówieniach, tj.: niedokumentowania szacowania wartości czterech zamówień; umieszczania nieaktualnych danych promulgacyjnych ustawy Pzp na fakturach VAT (w przypadku dwóch zamówień); niezapewnienia dbałości o zabezpieczenie interesu zlecającego (w trzech przypadkach) wskutek niesporządzenia dokumentów uwzględniających zapisy w zakresie kar umownych, postanowień dotyczących rękojmi i gwarancji oraz postanowień dotyczących warunków i sposobu rozwiązania umowy lub jej zmian; zawarcia jednej umowy, w której nie określono kar w przypadku nienależytego wykonania przedmiotu umowy, postanowień dotyczących rękojmi oraz postanowień dotyczących warunków i sposobu rozwiązania umowy; niesporządzenia protokołu konieczności i aneksu do umowy, wbrew warunkom zawartej umowy, w związku z wystąpieniem konieczności wykonania robót dodatkowych; nieposiadania dokumentów potwierdzających zamówienie i odbiór jednej dostawy towarów (ZMP Jastarnia).

Nieprawidłowości polegające na niesporządzaniu i nieprzekazywaniu Prezesowi UZP rocznych sprawozdań o udzielonych w latach 2018–2021 zamówieniach publicznych stwierdzono w trzech jednostkach: ZPM Darłowo, ZPM Hel i ZPM Ustka. Powyższe naruszało przepis art. 98 ust. 1 i 2 Pzp z 2004 r. i/lub art. 82 ust. 1 i 2 Pzp z 2019 r.

Nieprzekazywanie Prezesowi UZP rocznych sprawozdań o zamówieniach

W Gminie Krynica Morska roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych w 2019 r. oraz 2020 r. zostały przekazane Prezesowi UZP nieterminowo (cztery i osiem dni po terminie), co było niezgodne z art. 98 ust. 2 Pzp z 2004 r., zgodnie z którym sprawozdanie zamawiający przekazuje w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Pozostałe nieprawidłowości w działaniach organów spółek zarządzających:

- Pomimo obowiązujących ograniczeń działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Prezes Zarządu MTBS Międzyzdroje jako członek organu zarządzającego, pełniła od 18 kwietnia 2013 r. do 1 września 2020 r. funkcję Przewodniczącej Rady Nadzorczej Spółki Marina Międzyzdroje, co było niezgodne z przepisem art. 4 pkt 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Osoby wymienione w art. 2 pkt 6 ww. ustawy, tj. m.in. osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi, nie mogą być członkami rad nadzorczych spółek prawa handlowego.
- Wniosek o zmianę danych spółki ZPM Ustka w Rejestrze przedsiębiorców prowadzonym przez Sąd Rejestrowy w Gdańsku został złożony po upływie 72 dni od sporządzenia umowy przeniesienia własności nieruchomości spółki, co stanowiło naruszenie terminu wynikającego z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>35</sup>, zgodnie z którym wniosek powinien zostać złożony nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia zdarzenia uzasadniającego

Inne nieprawidłowości w działaniach organów spółek zarządzających małymi portami

<sup>35</sup> Dz. U. z 2022 r. 1683, ze zm.; dalej: ustawa o KRS.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Ograniczenia dotyczące pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju portów

dokonanie wpisu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Na skutek nieuzasadnionego opóźnienia w złożeniu wniosku do KRS wniesione aportem dwie nieruchomości gruntowe o wartości 9500 tys. zł nie zostały wykazane przez ww. spółkę w ewidencji księgowej środków trwałych.

Nie wszystkie podmioty zarządzające portami definiowały potrzeby dotyczące pozyskiwania nowych gruntów i innych nieruchomości mając na uwadze możliwości rozwoju portu.

Na osłabione zainteresowanie komunalizacją małych portów morskich wpływ mają przepisy ustawy o portach zobowiązujące do utrzymania kapitałochłonnej infrastruktury portowej, w tym wewnętrznych akwenów wodnych o określonej głębokości, bez możliwości wsparcia środkami z budżetu państwa. Obowiązujące przepisy ustawy o portach są prawnym środkiem oddziaływania na politykę gmin portowych, uniemożliwiającym lub ograniczającym im osiągnięcie zamierzonych celów w zakresie pozyskiwania nieruchomości na potrzeby bieżącego funkcjonowania i przyszłego rozwoju portów.

W latach 2019–2022 (I kwartał) powierzchnie gruntów i innych nieruchomości będących we władaniu podmiotów zarządzających portami były zróżnicowane (infografika nr 7).

Podmioty zarządzające portami potwierdzają, że główną przeszkodą sprawnego funkcjonowania i rozwoju małych portów morskich są ograniczenia finansowe (słabość kapitałowa zarządzających), prawne (sztywne przepisy ustawy o portach) i administracyjne (długotrwałe postępowania prowadzone przez różne organy administracji publicznej). Przykłady wyrażonych opinii zestawiono poniżej.

#### Przykłady

Burmistrz **Międzyzdrojów** wyjaśnił m.in., że: (...) *na złożoną strukturę własnościową terenów portowych oraz jedynie fragmentaryczną komunalizację części portów (...) wpływ ma w głównej mierze czynnik ekonomiczny, tj. brak środków finansowych na utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej oraz brak gruntów komunalnych bezpośrednio przylegających terenów portowych, które umożliwiłyby rozwój portów i dywersyfikację dochodów z usług portowych.*

W Gminie **Puck** przed Wojewodą Pomorskim od czerwca 2018 r. toczyła się procedura nabycia od Skarbu Państwa własności nieruchomości gruntowych położonych w granicach portu. Dnia 28 marca 2022 r. została wysłana Wojewodzie umowa przedwstępna w celu jej podpisania i odesłania do Gminy. Burmistrz wyjaśniła, że obecnie brak jest sygnałów świadczących o postępie w tym zakresie, a dowodem był brak odpowiedzi od Wojewody Pomorskiego.

Prezes Zarządu ZPM **Darłowo** wyjaśnił, m.in. że znacznym administratorem nieruchomości położonych w granicach administracyjnych portu była Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Liczne wystąpienia o przekazanie gruntów pod rozwój portu nie przyniosły rezultatu. Powoływano się na argument, że nieruchomości będące we władaniu Agencji nie mogą być przekazane gminie, ze względu na to, iż zarządzanie portem nie jest jej zadaniem własnym o charakterze obowiązkowym.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Burmistrz Miasta **Hel** poinformował, że Rada Miasta uchwałą z września 2021 r. negatywnie zaopiniowała projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie granicy portu morskiego Hel-Zachód. W uzasadnieniu do uchwały podano, że projekt znacznie różnił się od poprzedniego, zawierał zmiany, które pod znakiem zapytania stawiały sens tworzenia portu morskiego Hel-Zachód. Burmistrz poinformował, że z uwagi na wątpliwości związane z możliwością skutecznego zarządzania portem w tak określonych granicach, Gmina nie zdecydowała się do tej pory na złożenie wniosku o komunalizację gruntów Skarbu Państwa położonych na terenie tego portu.

Jako trudności związane z funkcjonowaniem portu **Jastarnia** Burmistrz Jastarni zidentyfikował: *1) ograniczenia wynikające z objęcia obszarem Natura 2000 (wydłużenia procedur, negatywne uzgodnienia Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska [RDOŚ] skutkujące m.in. brakiem planu zagospodarowania przestrzennego, „wymuszanie” na autorze projektu planu wprowadzenia na terenie portu funkcji „tereny zielone”, obejmowanie granicami portu siedliska „duża płytka zatoka”, co stanowi dla organów uzgadniających – RDOŚ i Urzędu Morskiego w Gdyni podstawę do kwestionowania rozbudowy portu); 2) brak planu zagospodarowania przestrzennego dla części lądowej; 3) ograniczenia w projekcie planu zagospodarowania obszarów morskich wskazujące maksymalną ilość jednostek cumujących w planowanym nowym basenie portowym do 300; 4) brak w ustawie o portach przepisu umożliwiającego dofinansowanie ze środków budżetu państwa budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury portowej, jak to jest przewidziane dla portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej; 5) utrudnienia wynikające z wielości podmiotów zarządzających nieruchomościami, w tym użytkowanie wieczyste znacznej części portu, ustanowione na rzecz podmiotu, który realizuje własne interesy, niezgodne z funkcją portową (pole campingowe) oraz zaniedbywanie infrastruktury, długotrwałe rozpatrywanie przez Starostę i Wojewodę wniosków gminy dotyczących użyczenia lub dzierżawy terenów z przeznaczeniem na inwestycje portowe.*

Przedstawione opinie w sprawie pozyskiwania nowych gruntów i innych nieruchomości ze względu na możliwości rozwoju portu świadczą o tym, że proces zmian własnościowych w portach morskich nie został zakończony.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### Infografika nr 7

Powierzchnia nieruchomości, w tym gruntów i innych nieruchomości (budowli i budynków) położonych w obrębie portu według stanu na 31.12.2021 r.

	Grunty (ha)		Inne nieruchomości (m <sup>2</sup> )	
	Ogółem	We władaniu jednostki	Ogółem	We władaniu jednostki
<b>DARŁOWO</b>	118,4752	3,1667	56 917,00	471,00
<b>DŹWIRZYNO</b>	5,3369	5,1813	brak danych	7 657,50
<b>HEL</b>	16,2400	3,2800	brak danych	29 110,00
<b>HEL-ZACHÓD</b>	64,6000	37,1000	0	0
<b>JASTARNIA</b>	28,2769	10,7989	6 827,00	5 129,00
<b>KAMIEŃ POMORSKI</b>	6,7100	2,2205	brak danych	2 917,00
<b>KĄTY RYBACKIE</b>	3,9800	3,5000	1500	52,00
<b>KOŁOBRZEG</b>	58,800	18,8400	brak danych	21 639,71
<b>LUBIN</b>	0,8017	0	brak danych	3 486,57
<b>ŁEBA</b>	23,7000	14,6000	9 400,00	2 900,00
<b>ŁYSICA (Krynica Morska)</b>	11,6556	5,9320	brak danych	548,00
<b>PUCK</b>	5,3866	3,6000	3 883,20	1 949,20
<b>ROWY</b>	6,4000	6,0000	1 500,00	1 500,00
<b>STEPNICA</b>	3,6923	3,6923	1 355,06	1 355,06
<b>TRZEBIEŻ</b>	16,5133	2,4589	brak danych	8 342,88
<b>USTKA</b>	29,3000	3,4835	0	0
<b>WAPNICA (Międzyzdroje)</b>	2,3292	0,5885	brak danych	186,60
<b>WOLIN</b>	2,5926	0,3814	brak danych	5 497,18

Źródło: opracowanie własne NIK.

Prace nad dokumentem strategicznym dedykowanym małym portom morskim

Prace nad dokumentem strategicznym dedykowanym małym portom morskim – jak dotąd – trwają już ponad dwa lata. Określone w nim kierunki działań dla systemów portowych sprzyjałyby ustaleniu przez zarządzających portami indywidualnych celów i priorytetów. Szczególnie przydatna byłaby identyfikacja źródeł finansowania działań inwestycyjnych (zarówno w samych portach, jak i w dostępie do portów).

W piśmie Departamentu Gospodarki Morskiej Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 7 lutego 2020 r.<sup>36</sup>, skierowanym do podmiotów zarządzających portami morskimi niemającymi podstawowego

<sup>36</sup> Znak DGM.WTM.6.4501.1.1.2020.PK.

znaczenia dla gospodarki narodowej, zamieszczono informację o prowadzeniu prac mających na celu przygotowanie dokumentu strategicznego dedykowanego portom morskim o znaczeniu regionalnym i lokalnym oraz przystaniom morskim. W sprawie stopnia zaawansowania prac nad tym dokumentem Minister Infrastruktury wyjaśnił: *Ministerstwo Infrastruktury w zakresie swojej właściwości podejmuje kolejne działania służące dalszemu dynamicznemu rozwojowi polskich portów morskich, które stanowią ważne ogniwa rozwoju społeczno-gospodarczego, zarówno w wymiarze krajowym, jak też regionalnym i lokalnym. Przedmiotowe aktywności obejmują także wypracowanie dedykowanego dokumentu rozwojowego dla mniejszych struktur portowych i przystaniowych w Polsce. Niemniej, należy zauważyć, że zmianie uległa koncepcja ww. dokumentu. Zgodnie z aktualnymi założeniami ma być to porozumienie interesariuszy mniejszych struktur portowych i przystaniowych na rzecz ich dalszego rozwoju. W dniu 9 czerwca 2022 r. Minister Infrastruktury – Pan Andrzej Adamczyk podpisał Zarządzenie nr 11 w sprawie powołania Zespołu do spraw wypracowania porozumienia sektorowego na rzecz funkcjonowania i rozwoju polskich portów morskich o znaczeniu regionalnym i lokalnym oraz przystani morskich (Dz. Urz. MI poz. 18). Celem zespołu będzie opracowanie dokumentu dotyczącego perspektyw rozwoju mniejszych struktur portowych i przystaniowych w Polsce. Do prac w zespole zaproszeni zostali przedstawiciele mniejszych portów i przystani morskich. W dniu 5 lipca 2022 r. (znak pisma: DGM-6.0211.2.2021) Ministerstwo Infrastruktury zwróciło się do zaproszonych podmiotów o przekazanie propozycji zagadnień do omówienia oraz do uwzględnienia w przedmiotowym porozumieniu. Pierwsze posiedzenie zespołu zaplanowane zostało na wrzesień br. Termin na zgłaszanie ww. propozycji wyznaczony został do 31 sierpnia 2022 r. Co do zasady, przygotowanie dokumentu traktującego na temat rozwoju portów morskich jest procesem złożonym. Wymaga zaangażowania wielu interesariuszy.*

Przejęcie spraw związanych z gospodarką morską przez Ministerstwo Infrastruktury oraz zmiana koncepcji dokumentu wyraźnie wydłuża proces nad przedmiotowym dokumentem.

Struktury portowe podlegają ciągłym przemianom. Przygotowywany w Ministerstwie Infrastruktury dokument dedykowany małym portom morskim powinien uwzględniać te zmiany. W Programie rozwoju polskich portów morskich wskazano na mocne i słabe strony małych portów oraz ich szanse i zagrożenia zidentyfikowane w latach 2018–2019 (infografika nr 8). Czynniki te wymagają zaktualizowania.

Konieczność aktualizacji  
Programu rozwoju polskich  
portów morskich

### Infografika nr 8

#### Mocne i słabe strony portów oraz ich szanse i zagrożenia

##### MOCNE STRONY

1. Realizacja różnorodnych funkcji gospodarczych – od obsługi rybołówstwa po obsługę żeglarstwa i żeglugi pasażerskiej, a w części portów również przeladunków, funkcji handlowej i/lub przemysłowej.
2. Rezerwy terenowe pozwalające na rozwój portowych funkcji gospodarczych.
3. Sukcesywnie modernizowana i rozbudowywana infrastruktura portowa.
4. Zaangażowanie się części gmin portowych w zarządzanie portami.
5. Atrakcyjne położenie portów na całej długości polskiego wybrzeża.
6. Funkcjonowanie morskich przejść granicznych w części portów.

##### SŁABE STRONY

1. Sezonowy charakter części funkcji portowych. Niewystarczająco rozwinięte funkcje komplementarne w stosunku do głównych funkcji portowych, np. dla potrzeb żeglarstwa.
2. Wysoki stopień zużycia oraz niedostosowania do potrzeb rynkowych infrastruktury w granicach większości portów.
3. Problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości na wejściach do portów oraz kanałach portowych.
4. Wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych w stosunku do wpływów podmiotów zarządzających z opłat portowych.
5. Złożona struktura własnościowa terenów portowych.
6. Jedynie fragmentaryczna komunalizacja terenów części portów lub pełna komunalizacja niezakończona powołaniem podmiotu zarządzającego portem.
7. Brak swobodnego dostępu drogą wodną od strony Zatoki Gdańskiej do portów Zalewu Wiślanego (m.in. Elbląga, Fromborka, Tolkmicka).
8. Słabe skomunikowanie portów z zapleczem.
9. Brak pełnej, kompleksowej informacji dotyczącej oferty turystycznej regionów i portów.
10. Słabość kapitałowa zarządów portów i ich niewielka skala działalności.

##### SZANSE

1. Rozwój ruchu turystycznego oraz żeglugi pasażerskiej i żeglarstwa w następstwie wzrostu stopy życiowej w Polsce oraz poprawy stanu infrastruktury portowej.
2. Powstanie warunków dla rozwoju pozostałych funkcji portowych (np. funkcji serwisowo-ratowniczych dla konstrukcji typu *off-shore*).
3. Możliwość korzystania ze środków europejskich na rozbudowę infrastruktury portowej oraz dostępu do portów od strony morza i lądu.
4. Rozwój inicjatyw klastrowych.
5. Wyraźne ujęcie ważniejszych kierunków rozwoju portów w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego i strategiach rozwoju poszczególnych gmin portowych.
6. Powiązanie inwestycji w infrastrukturę drogową oraz bazę turystyczną gmin portowych z rozwojem portów.
7. Uniezależnienie rozwoju portów Zalewu Wiślanego od możliwości korzystania z żeglugi przez Cieśninę Piławską – wskutek realizacji inwestycji pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślaną z Zatoką Gdańską”.
8. Realizacja inwestycji przez administrację morską w zakresie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów od strony morza (m.in. przebudowa wejść do portów).
9. Wykorzystanie istniejącego potencjału rozwojowego portów.
10. Wzrost spożycia ryb, jako ważnego składnika zdrowego żywienia.
11. Rozwój organizacji rynku rybnego.
12. Aktywna działalność promocyjna samorządów uwzględniająca porty.
13. Rozwój wędkarstwa morskiego jako atrakcji turystycznej.
14. Pozyskiwanie kruszyw w obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej i rozwój gospodarczy z tym związany.
15. Zasoby terenowe, o które można poszerzyć granice niektórych portów umożliwiające ich dalszy rozwój.
16. Zwiększenie zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gmin i regionów we wsparciu zarządzania portami morskimi.
17. Włączenie kolejnych regionalnych portów morskich do sieci TEN-T.
18. Zwiększenie dostępności portów do sieci TEN-T i jej rozwój w Europie Środkowo-Wschodniej.
19. Rozbudowa zaplecza logistyczno-magazynowego w portach w ramach tzw. „Platformy żywnościowej”.

##### ZAGROŻENIA

1. Słabo rozwinięte najbliższe zaplecze gospodarcze portów (głównie tereny rolnicze, niski poziom rozwoju działalności przemysłowej, logistycznej).
2. Brak sprecyzowanych planów części samorządów portowych na wykorzystanie portów jako ważnych biegunów zrównoważonego rozwoju ośrodków portowych.
3. Słabość kapitałowa gmin portowych i podmiotów zarządzających portami.
4. Zbyt wolne tempo poprawy parametrów infrastruktury dostępu do portów od strony lądu i wody.
5. Niewystarczające środki finansowe na rzecz zapewnienia właściwych głębokości na torach podejściowych i torach wodnych w portach.
6. Ewentualny spadek liczby turystów odwiedzających porty.
7. Niedocenianie znaczenia portów dla obszarów regionalnych i lokalnych przez samorządy i miejscowych inwestorów.
8. Brak infrastruktury umożliwiającej swobodny dostęp do portów Zalewu Wiślanego z pominięciem wód terytorialnych Federacji Rosyjskiej.
9. Ograniczenia połowowe i likwidacja małych jednostek rybackich.
10. Niszczenie infrastruktury portowej powodowane zjawiskami ekstremalnymi.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie opracowania Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (z 2019 r.).

Związek Małych Portów Morskich<sup>37</sup> w sprawie czynników (mocnych i słabych stron oraz ich szans i zagrożeń) uznanych za najbardziej adekwatne do aktualnej sytuacji małych portów morskich wyjaśnił:

<sup>37</sup> Z siedzibą w Kołobrzegu.



*Analiza sytuacji małych portów morskich została przeprowadzona i skonsultowana z poszczególnymi portami na przełomie lat 2018–2019. Dynamika zmian gospodarczych, która miała miejsce po tym czasie spowodowała, że nie wszystkie wymienione czynniki są dalej adekwatne do zaistniałej sytuacji geopolitycznej. W obecnej sytuacji skupiamy się na identyfikacji zagrożeń, na które jako podmiot zarządzający portem nie mamy wpływu, a brak ich rozpoznania oraz przeciwdziałania im powoduje, że szanse i możliwości, które się dzisiaj pojawiają nie są możliwe do wykorzystania. Istotnym czynnikiem, który determinuje funkcjonowanie i wykorzystanie naszych możliwości jest brak zagwarantowania dostępności do portu wyrażonego parametrami jednostek pływających, które mogą wejść do portu, a za których utrzymanie odpowiedzialna jest administracja morska – Urzędy Morskie.*

*Wśród (...) słabych stron oraz (...) zagrożeń dla małych portów morskich za najbardziej adekwatne uznajemy:*

*(...) Słabe strony:*

- Problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości na wejściach do portów oraz kanałach portowych.*
- Wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych w stosunku do wpływów podmiotów zarządzających z opłat portowych.*
- Złożona struktura własnościowa terenów portowych.*

*(...) Zagrożenia:*

- Brak sprecyzowanych planów części samorządów portowych na wykorzystanie portów jako ważnych biegunów zrównoważonego rozwoju ośrodków portowych.*
- Zbyt wolne tempo poprawy parametrów infrastruktury dostępu do portów od strony lądu i wody.*
- Niewystarczające środki finansowe na rzecz zapewnienia właściwych głębokości na torach podejściowych i torach wodnych w portach.*

Minister Infrastruktury, w sprawie aktualności określonych w Programie rozwoju polskich portów morskich czynników lub identyfikacji nowych, wyjaśnił: *Podczas prac nad „Programem rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku” dołożono wszelkich starań, aby jego treść była możliwie najbardziej aktualna i uniwersalna. Niemniej, z wystąpieniem nieprzewidywalnych okoliczności w postaci COVID-19 oraz konfliktu zbrojnego na Ukrainie wiąże się pojawienie nowych czynników determinujących funkcjonowanie i rozwój polskich portów morskich. Przykładowo, nową szansą dla mniejszych portów morskich może być obsługa produktów ukraińskiego handlu zagranicznego oraz zaangażowanie ich w przeładunki większych wolumenów towarów. Ponadto, w najbliższej perspektywie czasowej zdezaktualizuje się czynnik o charakterze zagrożenia w postaci braku infrastruktury umożliwiającej swobodny dostęp do portów Zalewu Wiślanego z pominięciem wód terytorialnych Federacji Rosyjskiej. Słabą stroną mniejszych portów przestanie niedługo być brak swobodnego dostępu drogą wodną od strony Zatoki Gdańskiej do portów Zalewu Wiślanego (m.in. Elbląga, Fromborka, Tolkmicka). Powyższe będzie efektem zrealizowania inwestycji pn. „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”. Struktury portowe i przystaniowe funkcjonują w bardzo dynamicznym środowisku. Zanikają dotychczasowe oraz pojawiają się nowe czynniki, które wpływają na ich działanie. Oczywistym jest, że nowo przygotowywane w resorcie dokumenty uwzględniać będą nowe warunki, w tym w postaci aktualnych szans i zagrożeń portów oraz ich mocnych i słabych stron.*

## 5.2. Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony

Dyrektorzy urzędów morskich w nieprawidłowy i nierzetelny sposób określili w aktach prawa miejscowego skład infrastruktury portowej małych portów morskich. Istotnym problemem w bieżącym funkcjonowaniu portów było utrzymywaniem odpowiednich głębokości torów podejściowych, za które odpowiada administracja morska. Ponad połowa jednostek nie wywiązywała się w pełni z obowiązków dotyczących okresowej kontroli stanu technicznego budynków i budowli, realizacji zaleceń pokontrolnych lub prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. W sześciu portach nie sporządzono planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych, a w trzech – planów gospodarowania odpadami ze statków. Podejmowano nieliczne działania w zakresie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej portów i wód portowych. Działania niektórych podmiotów w zakresie ubezpieczenia mienia portu w niewystarczający sposób zapewniały zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem (portu) oraz jego ochronie. W dwóch jednostkach naruszono obowiązek uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na dzierżawę nieruchomości położonych w portach. Na terenie portów organy inspekcji pracy nie przeprowadzały kontroli w zakresie przestrzegania wymagań bhp.

Nieujęcie w akcie prawa miejscowego wszystkich elementów infrastruktury portowej

Wbrew obowiązkowi zawartemu w art. 5 ust. 3 pkt 2 ustawy o portach Dyrektorzy Urzędów Morskich (w Gdyni i w Szczecinie) nie określili w akcie prawa miejscowego akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej każdego portu innego niż określony w ust. 2<sup>38</sup> uwzględniając usytuowanie obiektów, urządzeń i instalacji oraz ich rodzaj, liczbę lub wymiary. Brak wiedzy o elementach infrastruktury portowej utrudniał rzetelne wykonywanie przez podmioty zarządzające zadań w zakresie dbałości o stan techniczny infrastruktury portowej.

W zarządzeniach Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie Nr 4 z 2021 r. oraz Nr 2 z 2018 r.<sup>39</sup> określających akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje wchodzące w skład infrastruktury portowej małych portów morskich – Dyrektor nie uwzględnił rodzaju, liczby lub wymiarów obiektów, urządzeń i instalacji stanowiących przedmiotową

<sup>38</sup> Tj. innego niż port o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

<sup>39</sup> Nr 4 z 29 grudnia 2021 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej w portach morskich w Dziwnowie, Kamieniu Pomorskim, Lubinie, Mrzeżynie, Nowym Warpnie, Policach, Przytorze, Sierosławiu, Stepnicy, Trzebieży, Wapnicy, Wolinie, Dźwirzynie, Kołobrzegu, Darłowie oraz w przystaniach morskich w Karsiborze, Międzyzdrojach, Niechorzu, Rewalu, Łunowie, Ustroniu Morskim, Unieściu, Chłopach, Dąbkach i Jarosławcu oraz wcześniejszym zarządzeniu Nr 2 z 10 maja 2018 r. w sprawie określenia akwenów portowych oraz obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej w portach morskich w Dziwnowie, Kamieniu Pomorskim, Lubinie, Mrzeżynie, Nowym Warpnie, Policach, Przytorze, Sierosławiu, Stepnicy, Trzebieży, Wapnicy, Wolinie oraz w przystaniach morskich w Karsiborze, Międzyzdrojach, Niechorzu i Rewalu.

infrastrukturę – wymienionych w poszczególnych paragrafach zarządzeń, w szczególności dotyczących instalacji wodociągowej, wodnokanalizacyjnej, oświetleniowej, w tym lamp/słupów oświetleniowych, dróg wewnętrznych, punktów poboru energii, budynków (rybackich, biurowych, innych); pomostów pływających, instalacji ochrony przeciwpożarowej, placów manewrowych i składowych oraz parkingów. W żadnym przypadku Dyrektor nie określił też powierzchni akwatorium<sup>40</sup> (akwenu wodnego) znajdującego się w granicach danego portu morskiego. Powyższe nieprawidłowości dotyczyły łącznie opisu infrastruktury portowej 15 portów morskich<sup>41</sup> objętych terytorialnym zakresem działania Urzędu Morskiego w Szczecinie.

W zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nr 15<sup>42</sup> z 2005 r. w zakresie dotyczącym portów na terenie województwa pomorskiego:

- nie określono składu infrastruktury portu Jastarnia; zarządzeniem nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 15<sup>43</sup>, § 4 określający skład infrastruktury portowej portu Jastarnia został zamieniony w taki sposób, że określono w nim skład infrastruktury portowej portu Hel;
- skład infrastruktury portowej w porcie w Kątach Rybackich w zakresie wymiarów i liczby nabrzeży nie był zgodny z prowadzonymi w ww. Urzędzie ksiązkami obiektów budowlanych;
- nie uwzględniono usytuowania obiektów, urządzeń i instalacji (w szczególności obejmujących infrastrukturę drogową, wodociągową, kanalizacyjną, elektroenergetyczną, telekomunikacyjną i ochrony przeciwpożarowej), ich rodzaju, liczby lub wymiarów wymienionych w § 3 oraz § 4 ust. 4 i 5, § 5 ust. 4 i 5, § 6 ust. 4–7, § 8 ust. 3 i 4, § 10 ust. 4 i 5 określających skład infrastruktury odpowiednio portu Hel, w Kątach Rybackich, Krynicy Morskiej, Pucku i Władysławowie.

Infrastruktura portowa w porcie Hel-Zachód nie została określona do czasu zakończenia kontroli NIK, gdyż nie rozstrzygnięto ustawowo sposobu przekształceń mienia wojskowego. Część portu ogłoszona została jako port wojenny rozporządzeniem Ministra Obrony Narodowej<sup>44</sup>. Do czasu opu-

<sup>40</sup> Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 4 ustawy o portach przez infrastrukturę portową rozumie się znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akwenu portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach. Akwenu portowe (czyli baseny wodne) stanowią element infrastruktury portowej.

<sup>41</sup> Dziwnów, Kamień Pomorski, Lubin, Mrzeżyno, Nowe Warpno, Police, Przytorze, Sierosław, Stepnica, Trzebież, Wapnica, Wolin, Kołobrzeg, Darłowo, Dźwirzyno.

<sup>42</sup> Zarządzenie nr 15 z dnia 15 lipca 2005 r. 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. Woj. Pom. Nr 79 poz. 1593, ze zm., Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. Nr 95, poz. 1274, ze zm.).

<sup>43</sup> Zarządzenie nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 15 lipca 2005 r. 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. Woj. Pom. poz. 2931).

<sup>44</sup> Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 lutego 2020 r. w sprawie granic Morskiego Portu Wojennego Hel-Zachód (Dz. U. poz. 302).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

blikowania 24 listopada 2021 r. granic portu Hel-Zachód, infrastruktura zlokalizowana w tym obszarze stanowiła, pod względem prawnym, infrastrukturę pasa technicznego.

Brak wiedzy o elementach infrastruktury portowej m.in. wskutek ich nieokreślenia przez organ administracji rządowej wystąpił w Międzyzdrojach. Dodatkowo w umowach o zarządzanie portem zawartych z MTBS Międzyzdroje (31 grudnia 2020 r.) oraz Mariną Międzyzdroje (16 grudnia 2013 r.<sup>45</sup>) Gmina także nie określiła jakie elementy stanowią infrastrukturę portową. Uniemożliwiało to rzetelne wykonywanie postanowień zawartych umów, w szczególności dotyczących dbałości o stan techniczny infrastruktury portowej.

Przypadki niedbałości  
o stan techniczny  
mienia portu  
i jego bezpieczeństwo

Nie wszystkie podmioty zarządzające wykazywały się dbałością o mienie portu. W niektórych jednostkach (w pięciu z 14) nie przestrzegano przepisów dotyczących obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków i budowli wymaganych art. 62 Prawa budowlanego<sup>46</sup> lub nie realizowano zaleceń pokontrolnych:

- w Międzyzdrojach Burmistrz nie podjął działań z tytułu nadzoru właścicielskiego nad MTBS Międzyzdroje oraz Mariną Międzyzdroje w zakresie dotyczącym braku przeprowadzenia pięcioletniej okresowej kontroli sprawdzenia stanu technicznego i przydatności do użytkowania znajdującego się terenie portu budynku Bosmanatu, przeprowadzenia rocznych okresowych kontroli sprawdzania stanu technicznej sprawności budowli morskiej, realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych budynku Bosmanatu;
- w Pucku w latach 2019–2020 w budynku gospodarczo-socjalnym położonym na terenie portu nie przeprowadzono kontroli okresowych co najmniej raz w roku;
- w Darłowie nie wykonano zaleceń pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli okresowych Nabrzeża Usteckiego, tj. kontroli pięcioletniej przeprowadzonej we wrześniu 2019 r. oraz kontroli okresowych rocznych przeprowadzonych w latach 2019–2021 w zakresie uzupełnienia brakujących opon;
- Urząd Morski w Szczecinie nie wykonał zaleceń z kontroli okresowych Przystani dalbowej w Trzebieży, tj. kontroli pięcioletniej przeprowadzonej w 2018 r. oraz kontroli okresowych rocznych przeprowadzonych w latach 2019–2021, w wyniku których sformułowano następujące zalecenia: 1) naprawa dziur i szczelin przy zamkach pali skrzynkowych, 2) bieżąca konserwacja obiektu, 3) oczyszczenie dalb z ptasich odchodów. Zaniechanie realizacji zaleceń kontroli okresowych było sprzeczne z zasadami zarządzania mieniem państwowym określonymi w art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 i 7 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasa-

<sup>45</sup> Z uwzględnieniem wprowadzonych zmian.

<sup>46</sup> Obowiązki w zakresie kontroli budowli morskich określają również przepisy § 62–83 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r., w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 206, poz.1516); dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli morskich budowli.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dach zarządzania mieniem państwowym<sup>47</sup>, zgodnie z którymi gospodarując mieniem Skarbu Państwa należy zachowywać szczególną staranność, zabezpieczać mienie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, zapewniać ochronę tego mienia;

- w Krynicy Morskiej w latach 2019–2022 nie przeprowadzono okresowych kontroli stanu technicznego lądowych elementów infrastruktury portowej (słupy oświetleniowe, pomieszczenia magazynowe, itp.) oraz morskich budowli hydrotechnicznych (pirsy, pomosty, hydranty p.poż, itp.). Gmina nie sprawowała nadzoru nad prawidłowym wykonaniem zadań przez PWiK sp. z o.o. Nie zwracano się z prośbą o przedłożenie raportów ze stanu technicznego obiektów. PWiK sp. z o.o. przekazała Gminie raporty stanu składników majątku i wyposażenia portu dopiero 2 maja 2022 r., w związku z czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez NIK.

### Przykład

NIK, na podstawie art. 51 ustawy o NIK, poinformowała<sup>48</sup> kierownika kontrolowanej jednostki w Krynicy Morskiej o **stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego** i bezpośredniego zagrożenia dla cumujących jednostek z powodu uszkodzeń konstrukcji pomostów pływających.

W czterech jednostkach, wbrew obowiązкови określoneму w art. 64 Prawa budowlanego, nie założono księzek obiektów budowlanych dla budynków/budowli<sup>49</sup> lub nie dokonywano wpisów o przeprowadzonych kontrolach:

- w Pucku księżkę obiektu pn. „Budynek gospodarczo-socjalny dla potrzeb rybaków” założono dopiero w grudniu 2020 r., mimo że obiekt oddano do użytkowania na podstawie pozwolenia na użytkowanie z grudnia 2012 r.;
- w Międzyzdrojach nie prowadzono książki obiektu budowli morskiej;
- w Krynicy Morskiej nie prowadzono księzek obiektów budowlanych dla budowli morskich; w księzkach obiektów budynku obsługi pola namiotowego oraz budynku informacji turystycznej, nie dokonano zapisów o przeprowadzonych w latach 2019–2021 kontrolach przewodów kominowych<sup>50</sup>;
- w Ustce w sposób nierzetelny prowadzono książki obiektów budowlanych kontrolowanych nabrzeży, ponieważ nie wprowadzano do nich zapisów o przeprowadzonych kontrolach rocznych z 2021 r. oraz nie aktualizowano informacji dotyczących właścicieli czterech nabrzeży.

W ocenie NIK lekceważono przepisy § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli morskich budowli, na podstawie którego właściciel, zarządca lub użytkownik budowli morskiej zobowiązany jest m.in. do: 1) utrzymania właściwych

Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących księzek kontroli obiektów budowlanych

<sup>47</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.; dalej: ustawa o zarządzaniu mieniem państwowym.

<sup>48</sup> Pismem z 20 czerwca 2022 r. skierowanym do Pana Kazimierza Aleksandra Kuleckiego, pełniącego funkcję Burmistrza Miasta Krynica Morska.

<sup>49</sup> Według § 83 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kontroli morskich budowli książki obiektu budowlanego stanowią dokumentację użytkowania budowli morskiej.

<sup>50</sup> Co było niezgodne z przepisem § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

parametrów techniczno-użytkowych budowli, z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz wymogów dotyczących ochrony środowiska lądowego i morskiego, na obszarze lokalizacji budowli; 2) przeprowadzania bieżącej konserwacji konstrukcji budowli morskiej i jej wyposażenia. Według § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia warunki techniczne użytkowania budowli morskich powinny zapewniać utrzymanie należytego stanu technicznego i wymaganego stanu estetycznego budowli oraz związanych z nią urządzeń, a także bezpieczeństwa ludzi i mienia w okresie jej użytkowania.

Powyższe potwierdzają również niżej wskazane nieprawidłowości.

**Brak planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych**

Stwierdzono przypadki naruszania przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa wód portowych. Aż siedem kontrolowanych jednostek w sześciu portach (MTBS Międzyzdroje i Gmina Międzyzdroje; ZPM Darłowo; Marina Kamień Pomorski; ZPM Ustka; Gmina Krynica Morska; Gmina Puck) nie posiadało uzgodnionego z dyrektorem Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa<sup>51</sup> oraz właściwym komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej<sup>52</sup>, a także zatwierdzonego w drodze decyzji przez dyrektora Urzędu Morskiego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych, o czym stanowi art. 50a ust. 1 pkt 3 ustawy o obszarach morskich RP oraz art. 23b ust. 1–3 ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki<sup>53</sup>, według których podmiot zarządzający portem jest obowiązany do opracowania i aktualizacji planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. Plany te podlegają: uzgodnieniu z dyrektorem SAR oraz właściwym komendantem wojewódzkim PSP, a także zatwierdzeniu w drodze decyzji przez dyrektora Urzędu Morskiego właściwego dla obszaru położenia portu.

Stwierdzono również, że Urząd Morski w Szczecinie nie dokonywał bieżącej aktualizacji planów zwalczania zagrożeń wód portowych dla portów Wolin, Trzebież, Lubin (od 2004 r.) i Dźwirzyno (od 2010 r.). Urząd Morski w Gdyni nie aktualizował planu zwalczania zagrożeń wód portowych w Kątach Rybackich od 2012 r. Powyższe było niezgodne z treścią § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach<sup>54</sup>, zgodnie z którym dyrektorzy urzędów morskich opracowują i na bieżąco aktualizują plan zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych w porcie, dla którego nie ustanowiono podmiotu zarządzającego.

**Brak spójności i nieprecyzyjność przepisów ochrony przeciwpożarowej**

Na podstawie art. 7 ust. 3 pkt 1 ustawy o portach podmioty zarządzające, w ramach działalności o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 (tj. świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej), powinny zapewnić ochronę przeciwpożarową od strony wody zarządzanych obiektów i terenów. Jednakże art. 23 ust. 2 ustawy o portach określa, że do por-

<sup>51</sup> Dalej: SAR.

<sup>52</sup> Dalej: PSP.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1955, ze zm.; dalej: ustawa o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 118.

tów niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej, do zarządzania portami stosuje się odpowiednio art. 7 ust. 1, 2a i 2b (brak wskazania ust. 3), art. 8, art. 9 i art. 12 ww. ustawy. Powyższe oznacza, że podmiot zarządzający małym portem nie ma obowiązku zapewnienia w porcie ochrony przeciwpożarowej w sposób określony ustawą o portach.

Minister Infrastruktury wyjaśnił<sup>55</sup>, że: (...) *W 2019 r., przy nowelizacji ww. ustawy, Związek Małych Portów Morskich podnosił, że małe porty to struktury samorządowe, słabe kapitałowo i organizacyjnie, niemające możliwości zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Ponadto nie ma tam dużych statków oraz dużych akwenów portowych, wobec czego często nie różnią się one znacząco od portów śródlądowych. Ze względu na ich odmienną specyfikę – w porównaniu z dużymi portami – uznano, że właściwa im ochrona przeciwpożarowa powinna być zapewniana na zasadach ogólnych, jak w przypadku każdego innych terenów i zakładów.*

Z drugiej strony, mając na uwadze obowiązki podmiotów zarządzających portami w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz kompetencje dyrektorów urzędów morskich w ramach nadzoru przeciwpożarowego, wskazać należy, że według art. 23b ust. 1–3 ustawy o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki i art. 50a ust. 8 pkt 1 oraz art. 50a ust. 1 pkt 3 ustawy o obszarach morskich RP podmiot zarządzający portem jest obowiązany do opracowania i aktualizacji planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. Plany te podlegają uzgodnieniu/zatwierdzeniu z właściwymi organami, w tym przez dyrektora urzędu morskiego właściwego dla obszaru położenia portu.

Szczegółowy zakres nadzoru przeciwpożarowego sprawowany przez organy administracji morskiej oraz zakres informacji niezbędnych do określenia w planach zwalczania zagrożeń, reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach<sup>56</sup>. Rozporządzenie w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach w § 3 ust. 1 pkt 1 odwołuje się do § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu<sup>57</sup>, które utraciło moc z dniem 31 sierpnia 2017 r.<sup>58</sup>

Uchylone przepisy rozporządzenia z 2002 r. w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu zostały zastąpione (od 31 sierpnia 2017 r.) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji

<sup>55</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 118; dalej: rozporządzenie w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 358; dalej: rozporządzenie z 2002 r. w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu.

<sup>58</sup> Uchylony § 15 ust. 1–3 określał m.in. że:

Podmioty zarządzające portem, przystanią, terminalem lub stoczną remontową opracowują i na bieżąco aktualizują plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych.

Plany, o których mowa w ust. 1, wymagają uzgodnienia z dyrektorem Służby SAR oraz właściwym terytorialnie komendantem Państwowej Straży Pożarnej.

Uzgodnione plany, o których mowa w ust. 1, zatwierdza, w formie decyzji, dyrektor właściwego urzędu morskiego.

zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu<sup>59</sup>. Przepisy § 15<sup>60</sup> nowego rozporządzenia, które można by było uznać za tożsame z § 15 uchylonego rozporządzenia również utraciły moc – z dniem 22 września 2020 r., na podstawie § 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 10 września 2020 r.<sup>61</sup> zmieniającego nowe rozporządzenie w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu.

W ustawie o portach nie zamieszczono odniesienia do regulacji określonych w rozporządzeniu w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach.

W sprawie podjęcia kroków legislacyjnych w celu zmiany zapisu § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach Minister Infrastruktury wyjaśnił m.in.: (...) *Po przeniesieniu (...) przepisów w zakresie opracowywania planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych do przepisów rangi ustawowej, z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu wykreślono § 15. W konsekwencji, przepisy § 15 nieaktualnego rozporządzenia z 2002 r. oraz uchylonego § 15 rozporządzenia z 2017 r. w zakresie planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych w dalszym ciągu funkcjonują (obecnie na poziomie ustawowym) i są stosowane. Oznacza to, że pomimo nieaktualnego odniesienia zawartego w § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. (...) przepis § 3 ust. 1 pkt 1 jest dla adresatów tej normy prawnej czytelny i w praktyce stosowany. Niezależnie od powyższego informuję, że w Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są prace nad stosowną zmianą rozporządzenia w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach.*

W ocenie NIK nieznanomość przepisów odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej w portach morskich oraz brak ich spójności lub ich nieprecyzyjność były podstawową przyczyną niesporządzenia w połowie kontrolowanych jednostek planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. Nie można też wykluczyć, że z tych samych powodów podmioty zarządzające podejmowały bardzo ograniczone działania w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Ograniczone działania  
w zakresie ochrony  
przeciwpożarowej  
i bezpieczeństwa wód  
portowych

W ramach ochrony przeciwpożarowej w małych portach morskich podejmowane działania najczęściej ograniczały się do przeglądów, regeneracji, legalizacji bądź wymiany gaśnic, okresowych przeglądów instalacji wodnej i sprzętu p.poż., badania sprawności hydrantów. W nielicznych jednostkach (tj. w dwóch – Kamień Pomorski, Hel) przeprowadzono praktyczne szkolenia w zakresie ochrony przeciwpożarowej. W lipcu 2021 r. dla pra-

<sup>59</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 216; dalej: nowe rozporządzenie w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu.

<sup>60</sup> Treść uchylonego § 15 ust. 1 pkt 1 i 2:

1. Obowiązkowi opracowania planów przeciwdziałania zagrożeniom i zanieczyszczeniom morza podlegają:

1) podmioty prowadzące działalność i użytkujące nabrzeża w granicach portów morskich, które opracowują i na bieżąco aktualizują zakładowe plany ratownicze;  
2) podmioty zarządzające portem lub przystanią, które opracowują i na bieżąco aktualizują portowe plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych, stanowiących infrastrukturę portową w rozumieniu art. 5 ust. 2a ustawy (...) o portach (...).

<sup>61</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1622.



## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

owników Mariny Kamień Pomorski przeprowadzono szkolenie zorganizowane przez Ochotniczą Straż Pożarną w Lubinie. W Helu przeprowadzono ćwiczenia i szkolenia praktyczne z wykorzystaniem posiadanych środków (m.in. odtłuszczających), pozwalających na skuteczną likwidację płam ropopochodnych pojawiających się w basenach portowych oraz na nabrzeżach, a także dotyczących sprawdzenia skuteczności zabezpieczenia kanalizacji deszczowej. Ponadto pracownicy ZPM Hel sprawdzali umiejętności skutecznego usuwania i utylizacji powstałych zanieczyszczeń wód portowych (m.in. w grudniu 2018 r, kwietniu 2019 r. i 2020 r. oraz listopadzie 2021 r.).

Urząd Morski w Szczecinie, w ramach kontroli przestrzegania przepisów portowych<sup>62</sup> m.in. w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego, sprawdził wyposażenie p.poż. w budynku Bosmanatu w Międzyzdrojach, stan środków ratunkowych na pomostach, urządzeń cumowniczych oraz systemu monitorowania „wejść” i „wyjść” jednostek pływających. W 2019 r. Urząd Morski w Słupsku przeprowadził w ZPM Kołobrzeg kontrolę 11 nabrzeży i pomostu Rybackiego. Zakres kontroli obejmował zagadnienia związane z bezpieczeństwem pożarowym. Kontroli był poddany stan m.in. drabinek wyjściowych, uchwytów wyjściowych, kół ratunkowych z rzutkami, tabliczek informacyjnych oraz urządzeń cumowniczych.

Urząd Morski w Szczecinie nie zapewnił zachowania podstawowych wymogów ochrony przeciwpożarowej na obszarze portu w Trzebieży. Wymianę hydrantów przeprowadzono z ponad dwuletnią zwłoką od pierwszego stwierdzenia ich niesprawności (od maja 2019 r. do listopada 2021 r.). Przepisy § 2 pkt 1 i § 5 rozporządzenia w sprawie kontroli morskich budowli zobowiązują podmioty zarządzające do dbałości o stan techniczny budowli, na obszarze jej lokalizacji, z uwzględnieniem wymogów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia w okresie użytkowania budowli.

Tylko w trzech małych portach morskich podmioty zarządzające przeprowadziły własne kontrole w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

- Wewnętrzne komisje ds. bhp z urzędów morskich przeprowadziły przegląd stanowisk pracy oraz stanu technicznego obiektu – Kapitanatu w Łebie (Urząd Morski w Gdyni) i Kapitanatu w Trzebieży (Urząd Morski w Szczecinie).
- ZPM Kołobrzeg przeprowadził kontrolę wewnętrzną pn. „Audyt bezpieczeństwa ruchu na terenach administrowanych przez ZPMK” w listopadzie 2020 r. W zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień przypisano pracownikom w sposób formalny zadania w zakresie realizacji postanowień § 11–12, § 16 ust. 1 i 3, § 23 ust. 1 oraz § 34 rozporządzenia w sprawie bhp w portach. Wyznaczono koordynatorów ds. bezpieczeństwa i higieny pracy.

W żadnym z objętych kontrolą małych portów morskich Państwowa Inspekcja Pracy nie przeprowadziła kontroli przestrzegania wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy odnoszących się do obiektów portowych

Ograniczone działania nadzorcze w zakresie przestrzegania zasad bhp na terenie małych portów

<sup>62</sup> Przepisy Portowe – zarządzenie nr 3 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 26 lipca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 2932, ze zm.).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

takich jak nabrzeża, magazyny, place składowe oraz przeładunkowych urządzeń technicznych. Wymagania te określa m.in. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych<sup>63</sup>. Organ ten nie przeprowadzał również kontroli w budynkach administracyjnych wykorzystywanych do pracy w ramach działalności podmiotu zarządzającego portem. Brak protokołów z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy uniemożliwił dokonanie oceny, czy i w jaki sposób zachowywano wymogi określone ww. rozporządzeniem w sprawie bhp w portach.

W ramach kontroli zewnętrznych działania podejmowała Państwowa Inspekcja Sanitarna:

- W latach 2019–2021 w zakresie nadzoru bezpieczeństwa i higieny pracy Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny w Świnoujściu przeprowadził w Spółce Marina Kamień Pomorski kontrole, których zakres obejmował: kontrolę przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne w szczególności utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz osobowego i towarowego transportu morskiego; ocenę przestrzegania obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>64</sup>; kontrolę przestrzegania przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi<sup>65</sup> w zakresie zwalczania gryzoni, insektów oraz szkodników; przestrzeganie obowiązujących przepisów przeciwepidemicznych w zakresie reżimu sanitarnego związanego z epidemią COVID-19.
- Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny w Gdyni przeprowadził kontrolę stanu sanitarnego nabrzeży portu Hel.
- Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Gdyni przeprowadziła trzy kontrole sanitarne nabrzeży portowych w zakresie higieny komunalnej w porcie Ustka.

**Brak planów gospodarowania odpadami ze statków**

W trzech portach podmioty zarządzające (MTBS Międzyzdroje i Gmina Międzyzdroje; Gmina Puck; Gmina Krynica Morska) nie posiadały zatwierdzonego w trybie decyzji administracyjnej przez starostę, po jej uprzednim uzgodnieniu z dyrektorem właściwego urzędu morskiego planu gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków, co było niezgodne z art. 9 ust. 3 pkt 2 z dnia 12 września 2002 r. o portowych urządzeniach do odbioru odpadów oraz pozostałości ładunkowych ze statków<sup>66</sup> w związku z § 6 ust. 1 i § 7 Ministra Infrastruktury z dnia 21 grudnia 2002 r. w sprawie portowych planów gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 346; dalej: rozporządzenie w sprawie bhp w portach.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 276.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1657.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1344; dalej: ustawa o portowych urządzeniach do odbioru odpadów.

<sup>67</sup> Dz. U. Nr 236, poz. 1989, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie portowych planów gospodarowania odpadami.

Obowiązujące przepisy pozwalają, by podmiot zarządzający miał prawo własności jedynie w stosunku do części gruntów i infrastruktury portu. Właścicielami istotnych elementów portu są: Skarb Państwa/organy administracji morskiej (infrastruktura dostępowa do portów), gminy, a nawet osoby fizyczne. Na przykład w porcie Hel-Zachód zarządzanym przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni gruntami władały m.in.: Uniwersytet Gdański, Ministerstwo Obrony Narodowej Rejonowy Zarząd Infrastruktury Gdynia, Agencja Mienia Wojskowego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa oraz spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka zarządzająca portem Wapnica w Gminie Międzyzdroje nie posiadała tytułu prawnego umożliwiającego jej władanie nieruchomościami portu.

Wielopodmiotowa  
struktura własności  
w portach morskich

W Programie rozwoju polskich portów morskich za słabe strony rozwoju małych portów uznano m.in. złożoną strukturę własnościową terenów portowych oraz jedynie fragmentaryczną komunalizację terenów części portów.

Stopień gospodarczego wykorzystywania gruntów i innych nieruchomości położonych w granicach administracyjnych małych portów morskich i będących we władaniu poszczególnych podmiotów zarządzających portami był bardzo zróżnicowany.

Zróżnicowany stopień  
wykorzystywania  
nieruchomości portowych

Najniższy wskaźnik wykorzystywania nieruchomości (poniżej 5%) wystąpił w portach Wolin, Trzebież i Dźwirzyno zarządzanych przez Urząd Morski w Szczecinie. Dyrektor tego Urzędu wyjaśnił m.in., że nieruchomości w tych portach, będące w trwałym zarządzie Urzędu, to przede wszystkim ciągi komunikacyjne, drogi dojazdowe, tereny zielone, tereny znaków nawigacyjnych. Właściciele jednostek pływających wnoszą opłaty portowe (roczne, miesięczne, dobowe). W portach tych nie występowała potrzeba dzierżawy czy najmu nieruchomości.

W portach w Kołobrzegu, Stepnicy i Helu gospodarcze wykorzystanie nieruchomości wynosiło 100%.

Mimo że według art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o portach zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, udzielonej w drodze decyzji administracyjnej wymagają określone czynności dotyczące nieruchomości położonych w granicach portów<sup>68</sup>, w dwóch jednostkach naruszono ustawowe procedury.

Naruszanie obowiązku  
uzyskania zgody ministra  
właściwego do spraw  
gospodarki morskiej

- Gmina Stepnica zawarła w lipcu 2021 r. umowę dzierżawy położonej w granicach administracyjnych portu część nieruchomości o powierzchni 3 741 m<sup>2</sup> na okres powyżej 10 lat (do 31 grudnia 2032 r.) bez uzyskania zgody ww. ministra.

<sup>68</sup> Zgody wymaga oddanie całości albo części nieruchomości w użytkowanie, dzierżawę lub najem albo zawarcie innej umowy uprawniającej do korzystania lub pobierania pożytków z całości nieruchomości albo jej części przez okres powyżej 10 lat, także jeżeli strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, albo zawarcie takiej umowy na czas nieoznaczony, której termin wypowiedzenia wynosi powyżej 10 lat – w przypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, położonych w granicach portów i przystani morskich.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Urząd Morski w Gdyni w 2021 r. na zawarcie trzech umów dzierżawy i jednej umowy użyczenia części nieruchomości Skarbu Państwa położonych w granicach portów Łeba i Rowy (na okres przekraczający 10 lat<sup>69</sup>) wystąpił o zgodę Ministra Infrastruktury w trybie art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zamiast w trybie art. 3 ust. 1 ustawy o portach. Zgoda Ministra nie została zatem udzielona w drodze decyzji administracyjnej.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 3 ust. 7 ustawy o portach umowy zawarte z naruszeniem obowiązku uzyskania zgody, o której mowa w ust. 1, są nieważne.

### Niewystarczające działania w zakresie ubezpieczenia mienia portu

W podmiotach zarządzających portami infrastruktura portowa i inne elementy majątku portu lub działalność statutowa takiego podmiotu były obejmowane ubezpieczeniem, ale w różny sposób. Nie w każdej jednostce ochronę mienia portu zapewniały ubezpieczenia majątkowe. Zawieranie wyłącznie polis od odpowiedzialności cywilnej w związku z posiadaniem mienia lub prowadzoną działalnością statutową w niewystarczający sposób wypełnia przesłanki zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem (portu) oraz jego ochronie.

Przykłady stosowanych praktyk ubezpieczeniowych:

- ZPM Hel zawarł umowy ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z działalnością Spółki (obejmującą m.in. zarządzanie infrastrukturą portową, budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej, wynajem terenów/budynków zarządzanych przez Spółkę oraz działalność usługową związaną z korzystaniem z infrastruktury portowej) oraz użytkowaniem mienia.
- ZPM Darłowo ubezpieczył mienie (od ognia i innych zdarzeń losowych, kradzieży, odpowiedzialności cywilnej pracodawcy, najemcy nieruchomości oraz odpowiedzialności za szkody w środowisku), które obejmowało m.in.: budynki, budowle, maszyny, urządzenia i wyposażenie, będące we władaniu Spółki lub w jej zarządzaniu.
- W Gminie Krynica Morska polisy obejmowały ubezpieczenie mienia od ognia i innych zdarzeń losowych oraz kradzieży z włamaniem.
- MZP Jastarnia ubezpieczył się w zakresie odpowiedzialności cywilnej w związku z posiadaniem mienia lub prowadzoną działalnością. Ubezpieczono działalność wraz ze wskazaniem PKD: 81.30.Z i 52.22.A.
- W ZPM Kołobrzeg majątek został w całości objęty ubezpieczeniem od zdarzeń losowych wraz z ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Mienie Spółki zostało objęte ochroną ubezpieczeniową bez względu na wiek, stopień amortyzacji oraz stopień technicznego lub faktycznego zużycia.
- Gmina Stepnica zawarła umowy ubezpieczenia, których przedmiot obejmował ubezpieczenie od wszystkich ryzyk, odpowiedzialności cywilnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i posiadane go mienia.

<sup>69</sup> Ustalono, że dzierżawa i użyczenie części nieruchomości tym samym podmiotom, wynikające z kolejno zawieranych umów, obejmowały okres powyżej 10 lat.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie NIK obejmowanie ubezpieczeniem wyłącznie działalności (statutowej) podmiotu zarządzającego nie spełnia przesłanek zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem (portu) oraz jego ochronie, o czym stanowi art. 50 ustawy o samorządzie gminnym. NIK jako nieprawidłowość oceniła nawet niezapewnienie ciągłości okresów ubezpieczenia mienia portu od zdarzeń losowych przez ZPM Ustka.

W toku prowadzonych czynności kontrolnych w Urzędach Morskich stwierdzono m.in., że: 1) w Urzędzie Morskim w Szczecinie mienie Skarbu Państwa stanowiące infrastrukturę portową nie było objęte ubezpieczeniem od zdarzeń losowych. Urząd posiadał polisę od odpowiedzialności cywilnej w związku z posiadaniem mieniem<sup>70</sup>; 2) Urząd Morski w Gdyni posiadał polisę od odpowiedzialności cywilnej w związku z posiadaniem mieniem lub prowadzoną działalnością statutową.

W Urzędzie Morskim w Szczecinie wyjaśniono m.in.: (...) *Możliwe byłoby objęcie ubezpieczeniem poszczególnych budowli jednak powyższe generowałyby znaczne koszty, które miałyby być pokryte z budżetu państwa. W przypadku wyrządzenia szkody na mieniu Urzędu przez inny podmiot wszczynana jest procedura ubezpieczeniowa, a odpowiedzialność za szkodę spoczywa na sprawcy. Wówczas odszkodowanie wypłacane jest z OC sprawcy szkody. Urząd posiada opracowaną procedurę postępowania w wypadku wystąpienia szkody na mieniu Urzędu, natomiast armatorzy dysponują obowiązkowymi ubezpieczeniami. (...).*

W Urzędzie Morskim w Gdyni wyjaśniono m.in.: (...) *mienie Skarbu Państwa stanowiące infrastrukturę portową nie było objęte ubezpieczeniem, z powodu braku możliwości przeznaczenia w budżecie Urzędu środków w wysokości około 2 mln zł na składkę ubezpieczeniową. Wartość posiadanej przez Urząd majątku wynosiła około 2 mld zł, a po zakończeniu projektów dotyczących falochronu i kanału Żeglugowego – 5 mld zł. (...).*

Minister Infrastruktury wyjaśnił: *Dotychczasowa praktyka Urzędów Morskich w zakresie mienia Skarbu Państwa stanowiącego infrastrukturę portową jest optymalna (racjonalna). Wątpliwości budzi ewentualne dodatkowe ponoszenie bardzo wysokich kosztów przez Urzędy Morskie z tytułu ubezpieczenia ich mienia, w sytuacji gdy korzystający z infrastruktury mają polisy, i w razie wyrządzenia szkody ponoszą za to odpowiedzialność. Należy podkreślić, że Urzędy Morskie posiadają opracowaną procedurę postępowania w przypadku wystąpienia szkody na mieniu, natomiast armatorzy dysponują obowiązkowymi ubezpieczeniami. W ocenie Ministerstwa Infrastruktury dodatkowe wydatkowanie środków publicznych w opisanej wyżej sytuacji nie znajduje uzasadnienia biorąc pod uwagę zasady celowości i racjonalności.*

W przypadku ubezpieczenia mienia publicznego optymalizacja czy racjonalizacja wydatków jest uzasadniona w ramach wyboru ubezpieczyciela lub warunków ochrony ubezpieczeniowej, w tym oferty cenowej. W ocenie NIK ubezpieczenia zawierane przez Urzędy Morskie mają zbyt ograni-

<sup>70</sup> Umowy na ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, mienia, rzeczy osobistych, następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia, pojazdów mechanicznych, jednostek pływających z dodatkowym wyposażeniem oraz drona.

czony zakres. Nie obejmują sytuacji, w których szkodę powodują zdarzenia losowe niezwiązane z działaniem użytkowników infrastruktury portowej, w tym właścicieli jednostek pływających, np. zdarzeń takich jak pożar, wichura czy kradzież środka trwałego.

Przykładem jest zdarzenie z portu Lubin, tj. kradzież zbiornika na wody zaolejone. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie wyjaśnił: *W sierpniu 2021 r. zbiornik na wody zaolejone został skradziony z portu Lubin. Sprawę zgłoszono Policji w Międzyzdrojach, która wszczęła dochodzenie w sprawie kradzieży. Dochodzenie trwa do dnia dzisiejszego. (...) Dodatkowo informujemy, że jeżeli nie zostałyby odnalezione zbiornik przez Policję, KPe zgłosił potrzebę zakupu zbiornika na wody zaolejone do Wydziału Zaopatrzenia i Transportu Urzędu w ramach zakupu gotowych dóbr inwestycyjnych na rok 2023.*

Według art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>71</sup> mieniem tym zarządza się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności. Na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 2 i 7 ww. ustawy organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek, kierując się zasadami określonymi w art. 4, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa a w szczególności: zabezpieczają mienie przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; zapewniają ochronę tego mienia.

W literaturze przedmiotu odnoszącej się do zasad zarządzania mieniem państwowym podaje się, że wśród czynności prawnych wskazuje się (...) zawieranie umów o ubezpieczenia majątkowe<sup>72</sup>.

**Problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości w portach**

W Programie rozwoju polskich portów morskich za słabe strony rozwoju małych portów uznano m.in. problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości na wejściach do portów oraz kanałach portowych.

Na podstawie art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy o portach dyrektorzy urzędów morskich w akcie prawa miejscowego określali głębokość techniczną torów wodnych (dostępowych) do portów morskich. Nie określano głębokości wewnętrznych basenów portowych. Dyrektorzy Urzędów Morskich wyjaśnili, że głębokości basenów/akwenów portowych są adekwatne do głębokości na torach podejściowych<sup>73</sup>.

Podmioty zarządzające portami sporządzały plany batymetryczne dna w akwenach portowych lub dysponowały wynikami takich badań wykonanych przez inne jednostki (np. w Pucku).

<sup>71</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.; dalej: ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

<sup>72</sup> A. Daszkiewicz [w:] Zasady zarządzania mieniem państwowym. Komentarz, Warszawa 2020.

<sup>73</sup> Określonych odpowiednio w zarządzeniach: nr 5 Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich w Dziwnowie, Kamieniu Pomorskim, Lubinie, Mrzeżynie, Nowym Warpnie, Międzyzdrojach, Niechorzu i Rewalu (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 3487); nr 2 Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów Dzwirzyno, Kołobrzeg, Darłowo, Ustka, Rowy i Łeba (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego poz. 3960, ze zm., Dz. Urz. Woj. Warmińskiego poz. 3041, ze zm.); nr 10 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie określenia obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury zapewniającej dostęp do portów innych niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i przystani morskich (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 656).

Na niewystarczające głębokości torów wodnych wskazały trzy kontrolowane podmioty zarządzające portami w Kołobrzegu, Stepnicy i Darłowie.

- Głębokość techniczną dla toru podejściowego z morza pełnego dla portu w **Kołobrzegu** określono na 8,0 m. Utrzymywano głębokości 5,5–6 m. Prezes ZPM Kołobrzeg wyjaśnił: (...) *podział kompetencji w zakresie odpowiedzialności za utrzymanie głębokości akwenów, pomiędzy podmiot zarządzający portem a właściwy urząd morski, stwarza utrudnienia w funkcjonowaniu portu. Przykładem jest sytuacja, w której głębokość toru wodnego, za utrzymanie którego odpowiada UM w Szczecinie, ulega zmianie i wprowadzane zostaną ograniczenia przez Kapitana Portu parametrów statków mogących wejść do portu Kołobrzeg, gdy w tym samym czasie nabrzeża, za utrzymanie których odpowiada ZPM Kołobrzeg, posiadają wymagane głębokości dla określonych statków, jednak nie mogą przyjąć statku z uwagi na ograniczenia występujące na torze wodnym i torze podejściowym. (...).*
- Burmistrz **Stepnicy** wyjaśnił: *W Zarządzeniu nr 5 Dyrektora UMS z 8 sierpnia 2017 r. w sprawie określenia infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich (...) – głębokość: 1) torów podejściowych – określono na 3 m lub 4 m<sup>74</sup>; 2) obrotnicy – określono na 4 m; 3) toru do Basenu Rybackiego – określono na 2,5 m. (...) W wielu pismach występowano do Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o pogłębienie toru podejściowego oraz obrotnicy do Stepnicy do głębokości 4,5 m. W roku 2019 tor ten został pogłębiony, jednak koniecznym jest jego bieżące utrzymanie na zaprojektowanej głębokości. Pismo Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie z 1.12.2020 r. wskazywało dopuszczalne zanurzenie statków cumujących w Basenie Kolejowym (Przeładunkowym) 3,4 m do 3,8 m. Pismem z 12.08.2021 r. wskazano dopuszczalne zanurzenie na poziomie od 3,4 do 3,9. (...) Wyniki prac sondażowych na torze podejściowym do Stepnicy, wykonywane i zatwierdzone 24.05.2022 r. wskazują na dopuszczalne zanurzenie na poziomie 3,6 m. Biorąc pod uwagę powyższe, w chwili obecnej parametry te nie pozwalają na ruch jednostek dopuszczonych do żeglugi na torze podejściowym do portu w Stepnicy z uwagi na jego spłylenie względem Basenu Kolejowego. Dla pełnego wykorzystania możliwości przeładunkowych portu koniecznym jest utrzymanie przez Urząd Morski w Szczecinie toru podejściowego do portu w Stepnicy do głębokości 4,5 m na całej jego długości oraz obrotnicy.*
- Głębokości techniczne torów wodnych do portu w **Darłowie** wynoszą: toru podejściowego 8,0 m; toru wodnego w osi kanału portowego 5,5 m; toru wodnego od obrotnicy 4,0 m; obrotnicy i wejścia do basenu przemysłowego 5,5 m. Prezes ZMP Darłowo wyjaśnił: (...) *Port Morski Darłowo położony jest w ujściu rzek Wieprzy i Grabowej. W związku z tym, co roku z nurtem tych rzek nanoszony jest muł rzeczny, który powoduje w niektórych punktach portu spłylenie, w szczególności na torze wodnym stanowiącym infrastrukturę dostępową do por-*

<sup>74</sup> Od stawy 24 (licząc od krawędzi skarpy toru wodnego Świnoujście–Szczecin) do głowic falochronu Basenu Kolejowego poprzez parę pław St-1/St-2.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

*tu. Jest to proces naturalny. Ponad to w okresie sztormowym występuje efekt tzw. cofki, kiedy woda morska wpływa ze znaczną siłą do portu powodując przy tym ruch piasków morskich, które zamulają głównie tor podejściowy do portu oraz akweny wewnątrz portu wzdłuż jego falochronów. (...) Po przeprowadzeniu w kwietniu 2022 r. przez Spółkę dwiema sondami sondażu głębokości w porcie, stwierdzono znaczne spłylenia w torze wodnym (...). ZPM Darłowo pismami z 14 kwietnia i 6 czerwca 2022 r. zwracał się do Urzędu Morskiego w Szczecinie o pilną interwencję w celu podjęcia prac czerpalnych dostosowujących głębokości toru wodnego do poziomu określonego zarządzeniem Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku z 15 lutego 2017 r. Wskazano lokalizację miejsc spłyceń najbardziej zagrażających bezpieczeństwu żeglugi jednostek pływających, tj. w bliskości Falochronu Wschodniego, przy ujściu rzeki Grabowej do rzeki Wieprzy oraz na torze podejściowym do osadnika przy Nabrzeżu Skarpowym.*

Podmioty zarządzające pozostałymi małymi portamiorskimi nie zgłosiły problemów z dostępnością do portów. Nie oznacza to jednak, że tory wodne były utrzymywane zgodnie z parametrami określonymi przepisami.

W sprawie utrzymywania odpowiednich głębokości w portach zarządzanych przez Dyrektorów Urzędu Morskiego w Gdyni i w Szczecinie kierownicy jednostek wskazali, że w kontrolowanych portach nie wystąpiły skargi użytkowników na niewystarczające głębokości na akwenach portowych.

Jednak Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie wyjaśnił, że: (...) UM w Szczecinie na utrzymanie całej infrastruktury zarówno dostępowej jak i portowej w małych portach dostał w 2022 r. 900 tys. zł, z czego na dzień dzisiejszy zaangażowanych jest blisko 80% środków finansowych (...).

Problemy (czasowe lub stałe) z pełnym dostępem do niektórych portów wynikają z braku możliwości utrzymania odpowiednich głębokości na wejściach do portów oraz kanałach portowych. Sytuacja ta była wynikiem permanentnego braku środków finansowych na bezustanne przywracanie parametrów technicznych infrastruktury dostępowej do małych portów morskich. Środki jakie otrzymywały urzędy morskie na utrzymanie tej infrastruktury były niewystarczające. Podkreślić należy, że parametry wodnych dróg dostępowych do portów określają organy administracji morskiej. Niezapewnienie środków finansowych na utrzymanie prawidłowych parametrów technicznych określających głębokość torów wodnych NIK ocenia negatywnie. Na znaczne niedofinansowanie utrzymania infrastruktury dostępowej do portów wskazywały wyniki kontroli NIK nr P/17/067 "Rozwój małych i średnich portów" przeprowadzonej w 2018 r. Ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, w piśmie z 13 listopada 2018 r. przyznał, iż *środki finansowe przeznaczane na utrzymanie i inwestycje w infrastrukturę dostępową od strony morza od wielu lat są wysoce niewystarczające. Z tego powodu konieczna była priorytetyzacja działań.*

W ocenie NIK wprowadzenie tzw. „priorytetyzacji działań” wynikającej z braku zapewnienia w budżecie państwa wystarczającej wysokości środków finansowych na zadania związane z utrzymaniem głębokości torów



wodnych, których parametry określono przepisami, nie może być tolerowanym rozwiązaniem. Za uzasadnione (w części) można jedynie uznać priorytety w realizacji innego rodzaju zadań inwestycyjnych. Natomiast środki na utrzymanie wymaganej głębokości torów dostępowych do małych portów morskich powinny być określone w ustawie budżetowej.

Problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości na wejściach do portów oraz kanałach portowych nie są jedynie „słabą stroną” rozwoju małych portów morskich – stanowią poważną blokadę prawidłowego bieżącego funkcjonowania małych portów morskich. Niektóre z małych portów morskich mogłyby przyjmować większe statki, ponieważ pozwala na to ich rozbudowana infrastruktura portowa, ale „wąskim gardłem” okazuje się być wejście do portu.

Nawet polepszanie dostępności przestrzennej portu (od strony lądu) nie przyniesie oczekiwanych korzyści, jeśli port nie będzie miał zapewnionego dostępu od strony morza. NIK przychyła się tym samym do opinii wyrażonej przez Związek Małych Portów Morskich, że istotnym czynnikiem, który determinuje funkcjonowanie i rozwój portów jest (...) *brak zagwarantowania dostępności do portu wyrażonego parametrami jednostek pływających, które mogą wejść do portu, a za których utrzymanie odpowiedzialna jest administracja morska.*

### 5.3. Prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej małych portów morskich oraz osiąganie planowanych wyników finansowych

**Warunki ekonomiczno-finansowe działalności zarządzających portami, w tym osiągane wyniki finansowe i źródła przychodów, były zróżnicowane. Najwyższe przychody z działalności portowej uzyskiwały podmioty zarządzające będące spółkami gminnymi. Głównymi źródłami przychodów podmiotów zarządzających nie zawsze były opłaty portowe. Aż w ośmiu jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązków o charakterze finansowo-księgowym, w tym dotyczących rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencjonowania mienia portów, klasyfikacji środków trwałych. W urzędach morskich doszło do zaniechania wyceny części mienia portów stanowiącego majątek Skarbu Państwa i niewykazywania tych aktywów rzeczowych w sprawozdaniach finansowych. Dopuszczono do zawyżenia wynagrodzeń członków władz w trzech spółkach gminnych zarządzających portami.**

Sytuacja ekonomiczno-finansowa podmiotów zarządzających małymi portami morskimi była zróżnicowana (infografika nr 9 i 10)<sup>75</sup>. Tylko trzy podmioty z 14 osiągnęły w każdym badanym roku dodatni wynik finansowy (Gmina Krynica Morska, ZPM Ustka i Marina Kamień Pomorski). MZP Jastarnia uzyskał dodatni wynik finansowy w dwóch latach (2019 i 2020). Najwyższą dodatnią skumulowaną wartość wyniku finan-

Zróżnicowane warunki gospodarcze prowadzenia działalności portowej

<sup>75</sup> W przypadku Gmin badano wyłącznie przychody i koszty (dochody i wydatki) związane z zarządzaniem portem morskim.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sowego z lat 2019–2021 uzyskała Gmina Krynica Morska (831,8 tys. zł). Największy ujemny skumulowany wynik finansowy osiągały porty zarządzane przez Urząd Morski w Szczecinie – (-)24 972,5 tys. zł i Urząd Morski w Gdyni – (-)6044,3 tys. zł oraz ZPM Kołobrzeg – (-)4727,1 tys. zł. Ujemny wynik finansowy tych podmiotów miał bezpośredni związek z wysokością nakładów ponoszonych na zadania inwestycyjno-remontowe oraz kosztami bieżącymi utrzymania portów.

Największe kwoty przychodów z działalności portowej uzyskiwał ZPM Kołobrzeg (łącznie 25 483,1 tys. zł), najmniejsza Gmina Stepnica (łącznie 391,4 tys. zł). Głównymi źródłami przychodów podmiotów zarządzających nie zawsze były opłaty portowe. Jednostki dysponowały również wpływami z dzierżawy, najmu nieruchomości portowych oraz opłat za usługi związane z korzystaniem z infrastruktury portowej. Największy procent przychodów z opłat portowych w przychodach ogółem z działalności portowej osiągnęły Marina Kamień Pomorski (94,2%) i MTBS Międzyzdroje (73,1%). Jednak przychody z opłat portowych w Międzyzdrojach były stosunkowo niewielkie<sup>76</sup>. Najwyższe przychody z opłat portowych, powyżej 1 mln zł rocznie, osiągały tylko dwa porty – Kołobrzeg i Kamień Pomorski.

Ze względu na brak możliwości porównania niektórych wskaźników ekonomicznych uzyskiwanych przez różnego rodzaju podmioty zarządzające portami<sup>77</sup>, ich analizę ograniczono do dwóch wskaźników: produktywności majątku oraz stopnia zużycia majątku trwałego stanowiącego mienie portów morskich<sup>78</sup>. Analiza wykazała, że:

- najwyższą produktywność majątku odnotowano w ZPM Ustka (od 144,8 do 298,6) i Marina Kamień Pomorski (od 111,5 do 199,6), najniższą w Lubinie (od 0,02 do 0,3) i Wolinie (od 0,12 do 0,32);
- najniższy stopień zużycia majątku trwałego wystąpił w ZPM Darłowo (0,02) i ZPM Hel (od 0,11 do 0,12), najwyższy w ZPM Kołobrzeg (od 25,2 do 30,6) i Kątach Rybackich (od 19,2 do 21,9).

<sup>76</sup> Pobrane opłaty portowe odprowadzono na rachunek Gminy (na podstawie umowy o zarządzanie).

<sup>77</sup> Gminne spółki prawa handlowego, Gminy (jednostki samorządu terytorialnego), jednostka organizacyjna Gminy (samorządowa jednostka budżetowa), urzędy morskie (państwowe jednostki budżetowe).

<sup>78</sup> Darłowo, Hel, Jastarnia, Kamień Pomorski, Kołobrzeg, Krynica Morska, Międzyzdroje, Puck, Stepnica, Ustka oraz portów zarządzanych przez Urzędy Morskie: Rowy, Kąty Rybackie, Łeba, Hel-Zachód, Trzebież, Wolin, Lubin, Dźwirzyno.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

Przychody z opłat portowych w latach

Port morski	2019	2020	2021	2019–2021
DARŁOWO	715,00	530,00	559,00	1 804,00
DŹWIRZYNO	–	233,30	269,40	502,70
HEL	585,40	644,50	842,00	2 071,90
HEL ZACHÓD	–	–	–	–
JASTARNIA*	328,04	354,22	392,42	1 074,60
KAMIEŃ POMORSKI	1 056,30	1 366,70	1 331,80	3 754,80
KĄTY RYBACKIE	21,70	2,90	5,50	30,10
KOŁOBRZEG	2 356,50	2 086,30	2 805,20	7 248,00
KRYNICA MORSKA		21,50	210,70	232,20
LUBIN	5,80	0,60	1,80	8,20
ŁEBA		90,20	214,90	305,10
PUCK	276,90	297,80	320,90	895,60
ROWY	–	–	–	–
STEPNICA	7,20	17,10	11,90	36,20
TRZEBIEŻ	163,50	153,30	209,80	526,60
USTKA	404,80	343,90	474,10	1 222,80
WAPNICA (Międzyzdroje)	116,00	117,10	133,00	366,10
WOLIN	14,90	5,60	6,20	26,70

\*) Opłaty postojowe

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych z jednostek kontrolowanych.

W większości skontrolowanych jednostek elementy infrastruktury portowej były prawidłowo ujęte w ewidencji środków trwałych z uwzględnieniem przepisów KŚT oraz w ewidencji księgowej na właściwych kontach księgowych, zapisy w ewidencji księgowej były aktualne i zgodne z obowiązującymi zasadami rachunkowości przyjętymi przez jednostkę, oraz, w większości, środki trwałe zostały wycenione. W jednostkach, co do zasady, przeprowadzano inwentaryzacje środków trwałych oraz sporządzano zestawienia sald inwentaryzowanej grupy aktywów.

Analiza poprawności stosowania zasad prowadzenia gospodarki finansowo-księgowej małych portów morskich wykazała jednak szereg poważnych nieprawidłowości aż w ośmiu kontrolowanych jednostkach.

**Nieprawidłowości  
o charakterze finansowo-  
księgowym**

W województwie zachodniopomorskim:

- **Stepnica.** W księgach rachunkowych Gminy ujęto na kontach księgowych, w sposób zbiorczy środki trwałe/elementy infrastruktury portowej (o łącznej wartości 12 155,52 tys. zł), które na podstawie

obowiązujących przepisów<sup>79</sup> stanowiły pojedyncze obiekty majątku trwałego (obiekty budowlane), wyodrębnione pod względem techniczno-użytkowym<sup>80</sup>. Według art. 17 ust. 1 pkt 1 uor należało prowadzić konta ksiąg pomocniczych (analitycznych) dla poszczególnych środków trwałych.

- **Darłowo.** Osiem (z 11) objętych badaniem elementów infrastruktury portowej nieprawidłowo ujęto w ewidencji środków trwałych do rodzaju 010 „Grunty orne” w ramach podgrupy 01 „Grunty rolne” (o łącznej wartości 3358,06 tys. zł) oraz dwa – do rodzaju 225 „Urządzenia melioracji wodnych podstawowych” (19,2 tys. zł) w ramach podgrupy 22 „Infrastruktura transportu”, mimo że należało je ująć do podgrupy 224 „Budowle wodne, z wyłączeniem urządzeń melioracji wodnych” (w ramach grupy 2 „Obiekty inżynierii lądowej i wodnej”<sup>81</sup>). Powyższe oznacza, że w księgach rachunkowych i sprawozdaniach finansowych (bilansach) Spółki ZMP Darłowo za lata 2019–2021 część mienia jednostki była ujęta w nieprawidłowych pozycjach aktywów: odpowiednio jako grunty i urządzenia – zamiast obiekty inżynierii lądowej i wodnej, do których zalicza się budowle wodne takie jak nabrzeża i falochrony. Zapisy w księgach nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, a sytuacja majątkowa nie była w sprawozdaniach przedstawiona rzetelnie. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 1 i 2 uor.
- **Kamień Pomorski.** Dziewięć elementów infrastruktury portowej o łącznej wartości 4523,22 tys. zł, przekazanych przez Gminę Spółce Marina Kamień Pomorski w 2012 r. nie zostały ujęte w księgach rachunkowych ani w ewidencji majątku wg KŚT Spółki. Ww. składniki majątku zostały wykazane w ewidencji pozabilansowej Spółki. Oznacza to, że księgi rachunkowe Spółki nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, a aktywa trwałe o wartości 4523,22 tys. zł nie były wykazywane w bilansach Spółki za lata 2019–2021. Sprawozdania finansowe nie przedstawiały rzetelnie informacji o stanie majątkowym Spółki. Powyższe naruszało przepisy art. 4 ust. 1, art. 24 ust. 1 i 2 i art. 46 ust. 1 uor. Ponadto, wbrew wymogom określonym w art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uor, żaden z przekazanych Spółce przez Gminę elementów infrastruktury portowej nie został objęty przeprowadzoną przez Spółkę w 2019 r. inwentaryzacją w drodze spisu z natury rzeczowych składników majątkowych.

<sup>79</sup> Tj.: § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kontroli morskich budowli; punktu 1.3. Podział rodzajowy i zasady klasyfikowania środków trwałych załącznika do rozporządzenia w sprawie KŚT (w KŚT za podstawową jednostkę ewidencji przyjmuje się pojedynczy obiekt majątku trwałego spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług. Może być nim budynek, maszyna, pojazd mechaniczny. Jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się w ewidencji przyjęcie za pojedynczy obiekt – obiektu zbiorczego, którym może być zespół przewodów rurociągowych lub zespół latarni jednego typu, użytkowanych na terenie zakładu, ulicy, osiedla, zespoły komputerowe); art. 3 pkt 1, 2 i 3 Prawa budowlanego; art. 3 ust. 1 pkt 15 uor.

<sup>80</sup> Na przykład: „Przystań jachtowa w basenie rybackim” o wartości początkowej 2817,35 tys. zł, w skład której wchodziły: pomost falochronowy pływający, pomosty pływające cumownicze, pomosty wyjściowe zakotwione do pomostów cumowniczych, nabrzeże oczepowe, wyciąg łodziowy, oświetlenie terenu, światło nawigacyjne, rozdzielnica zasilania jednostek.

<sup>81</sup> Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) do podgrupy 224 kwalifikuje się m.in. budowle portowe – morskie, rzeczne i na jeziorach (nabrzeża, doki, baseny portowe, falochrony, mola, tamy/groble portowe, pomosty).

- **Urząd Morski w Szczecinie.** W księgach rachunkowych Urzędu nie ujęto wartości 19 środków trwałych stanowiących nieruchomości gruntowe, tj. działek oznaczonych według KŚT kodem 060 „grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi”, znajdujących się w portach morskich w Trzebieży, Wolinie, Lubinie i Dźwirzynie, z uwagi na brak ich wyceny, mimo ich wykazywania w ewidencji majątku trwałego. Stanowiło to naruszenie obowiązków państwowych jednostek sektora finansów publicznych w zakresie ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa określonych w art. 42 ust. 1–3 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Niewykazywanie mienia w sprawozdaniu nie tylko zaniża wartość majątku, ale ma wpływ na kompletność ewidencji zbiorczej majątku Skarbu Państwa. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania mienia Skarbu Państwa dokumenty o stanie mienia stanowią źródło danych ewidencji zbiorczej tego majątku (§ 3 i § 12 ust. 1). Nieprawidłowo prowadzona ewidencja mienia skutkuje przekazywaniem błędnych informacji o składnikach majątku Skarbu Państwa.

W jednym przypadku zapis do ewidencji środków trwałych, zwiększający wartość środka trwałego o kwotę 2935,47 tys. zł wprowadzono z opóźnieniem<sup>82</sup> oraz w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym, tj. w grudniu pod datą 23 grudnia 2021 r. zamiast w lipcu 2021 r., co naruszało przepis art. 20 uor. Ponadto dowód księgowy dotyczący zwiększenia wartości konta 011 o ww. kwotę został ujęty w księdze głównej (przeniesienie z bufora do ksiąg rachunkowych) 27 kwietnia 2022 r., tj. z opóźnieniem<sup>83</sup> oraz po terminie sporządzenia sprawozdania finansowego Urzędu za rok 2021, co oznacza, że naruszono przepis art. 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i bieżąco<sup>84</sup>.

W § 13 polityki rachunkowości Urzędu nie wskazano, że dla środków trwałych prowadzi się konta ksiąg pomocniczych, co było niezgodne z wymogiem art. 10 ust. 1 pkt 3a oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 uor. Oględziny systemu komputerowego potwierdziły, że: w księdze rachunkowej nie wprowadzono kont analitycznych dla ewidencji środków trwałych w podstawowym układzie grup według KŚT; wszystkie zapisy dotyczące środków trwałych dokonywane były na koncie syntetycznym; ewidencja analityczna środków trwałych prowadzona była w module ewidencji majątku, który nie został zintegrowany z modułem księgowym. W wystąpieniu pokontrolnym sformułowano uwagę, że niewykorzystanie możliwości zintegrowania modułów może powodować rozbieżność danych w nich wykazywanych, ponieważ weryfikacja i uzgadnianie dokonywane jest przez pracowników Urzędu poza systemem informatycznym (czynnik ludzki).

<sup>82</sup> Niemal pięciu miesięcy (od 26 lipca do 23 grudnia 2021 r.).

<sup>83</sup> Ponad cztery miesiące (od 23 grudnia 2021 r. do 27 kwietnia 2022 r.).

<sup>84</sup> Ponadto zapis w buforze nie spełniał wymogów formalnych zapisów księgowych określonych w art. 23 ust. 1 uor, ponieważ nie był dokonany w sposób trwały i zabezpieczony przed modyfikacją.

W województwie pomorskim:

- **Jastarnia.** Od 31 grudnia 2011 r. do 28 czerwca 2022 r. Gmina nie przekazała MZP Jastarnia zwiększenia wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, pomimo że składnik ten stanowił środek trwały<sup>85</sup> przeznaczony na potrzeby ZPM. Powyższe stanowiło naruszenie przepisu art. 24 ust. 1 uor, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco. Powyższe skutkowało nieuprawnionym wykazaniem wartości aktywów trwałych w bilansie Gminy w wysokości 664,44 tys. zł za 2019 r., 617,73 tys. zł za 2020 r. oraz 571 tys. zł za 2021 r. oraz zawyżeniem kosztów amortyzacji wykazywanych w rachunku zysków i strat Urzędu Gminy o 46,72 tys. zł w każdym z badanych lat.  
Natomiast w MZP Jastarnia do kwietnia 2022 r. inwestycja dotycząca modernizacji przyczółków przystani jachtowej figurowała w księgach jako środek trwały w budowie (inwestycje), podczas gdy została ukończona w grudniu 2021 r. Powyższe powinno skutkować przeksięgowaniem środka trwałego w budowie o wartości 259,3 tys. zł z konta 080 na konto 011. Brak przeksięgowania stanowił naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 uor.
- **Krynica Morska.** W Gminie ujęto w księgach rachunkowych na jednym koncie księgowym, w sposób zbiorczy, elementy infrastruktury portowej (nabrzeże portowe, pomosty), które stanowią odrębne środki trwałe. Ponadto nie prowadzono kont ksiąg pomocniczych (analitycznych) do ww. środków trwałych. Było to niezgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 uor, m.in. w związku z § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie kontroli i użytkowania morskich budowli oraz art. 3 pkt 1, 2, 3 Prawa budowlanego.
- **Puck.** Nakłady poniesione w 2005 r. w wysokości 65,0 tys. zł na modernizację obiektu pn. „molo nad hangarami żeglarskimi w porcie jachtowym”, przekazanego na podstawie decyzji w sprawie ustanowienia trwałego zarządu z 31 grudnia 2002 r. do MOKSiR-u, ujęto w ewidencji środków trwałych Urzędu Gminy. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 3 ust. 1 pkt 15 i 17 uor oraz art. 24 ust. 1 uor. W konsekwencji skutkowało to zawyżeniem wartości aktywów trwałych wykazywanych w bilansie Urzędu za 2019 r. o 42,2 tys. zł, za 2020 r. o 40,6 tys. zł oraz 2021 r. o 39,0 tys. zł oraz zawyżeniem kosztów amortyzacji wykazywanych w rachunku zysków i strat Urzędu o 1,6 tys. zł (za rok 2019, 2020 i 2021).
- **Urząd Morski w Gdyni.** Nie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu niektórych elementów infrastruktury portowej wykazanej w aktach prawa miejscowego jako mienie portu w Kątach Rybackich<sup>86</sup>,

<sup>85</sup> Zgodnie z definicją określoną w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości przez środki trwałe rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki.

<sup>86</sup> Nabrzeże Południowe postojowe, nabrzeże Południowo-Zachodnie postojowe, wnęka wyciągu łodziowego przy nabrzeżu Zachodnim, infrastruktura drogowa, wodociągowa, kanalizacyjna, elektroenergetyczna, telekomunikacyjna, informatyczna i ochrony przeciwpożarowej na obszarze lądowym.

Rowach<sup>87</sup> i Łebie<sup>88</sup>. Powyższe stanowiło naruszenie zasad prowadzenia ewidencji mienia Skarbu Państwa określonych w art. 42 ust. 1–3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz zasad określonych w art. 18 ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 uor.

Wbrew wymogowi przepisu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym Urząd nie dokonał wyceny mienia Skarbu Państwa stanowiącego ww. infrastrukturę portową portów Kąty Rybackie, Rowy oraz Łeba. W wyniku nieujęcia w księgach rachunkowych Urzędu aktywów rzeczowych stanowiących infrastrukturę portową ww. portów w sprawozdaniach finansowych Urzędu (w bilansach) za rok 2019, 2020 i 2021 wykazywano w pozycji aktywów trwałych nieprawdziwe wartości, tj. niezgodne ze stanem rzeczywistym.

W latach 2020–2022 (I kwartał) Urząd nie dokonał przekodowania podgrupy 07 „Grunty pod wodami” do nowej klasyfikacji środków trwałych według której podgrupa ta – od 1 stycznia 2017 r. – posiada symbol 06. Powyższe było niezgodne z pkt 2.8 załącznika do rozporządzenia w sprawie KŚT. Środki trwałe stanowiące „Grunty pod wodami” zostały przekodowane do prawidłowej podgrupy dopiero w trakcie kontroli NIK.

Liczba, charakter i istotność stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie obowiązków o charakterze finansowo-księgowym wskazuje na nieznamość przepisów regulujących zasady obowiązujące w tym obszarze. Negatywnie ocenić należy w szczególności zaniechanie przez urzędy morskie wyceny mienia małych portów morskich stanowiącego majątek Skarbu Państwa.

Minister Infrastruktury wyjaśnił m.in.: *Urzędy Morskie są jednostkami budżetowymi, które zgodnie z obowiązującymi przepisami mają w swojej dyspozycji majątek Skarbu Państwa. Za zarządzanie powierzonym mieniem odpowiada Dyrektor Urzędu Morskiego jako terenowy organ administracji morskiej. Zarządzanie budżetem oraz powierzonym majątkiem, w tym jego ewidencjonowanie należy do obowiązków kierownika jednostki, którym jest dyrektor urzędu morskiego (...).*

Wskazać należy, że jednostki sektora finansów publicznych obowiązują przepisy art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 68 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy celem kontroli zarządczej jest m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz wiarygodności sprawozdań.

Kontrola wynagrodzeń członków organów spółek wykazała nieprawidłowości polegające na naliczeniu i wypłaceniu zawyżonych wynagrodzeń zarówno członkom zarządów jak i rad nadzorczych w trzech spółkach gminnych zarządzających małymi portami morskimi. Zawyżenie wynagrodzeń w spółkach było skutkiem niezastosowania przepisów

Zawyżone  
wynagrodzenia  
członków władz spółek  
zarządzających portami

<sup>87</sup> Slip remontowy (nabrzeże wschodnie), plac i droga przy slipie, żurawik.

<sup>88</sup> Nabrzeże Pomostowe, pirs przy basenie gospodarczym, nawierzchnia utwardzona wzdłuż nabrzeża Północnego, kanalizacja deszczowa przy nabrzeżach: Pasażerskim, Południowym, Usteckim, żurawik przy basenie gospodarczym.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tw. ustaw okołobudżetowych na lata 2019–2022<sup>89</sup>. Zgodnie z przepisami ww. ustaw wysokość podstawy naliczania tych wynagrodzeń powinna zostać „zamrożona” na poziomie ustalonym dla roku 2017 (zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z 18 stycznia 2017 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w czwartym kwartale 2016 r.<sup>90</sup> – wynagrodzenie to wyniosło 4403,78 zł). Zobowiązywały do tego przepisy odpowiednio art. 22, art. 31, art. 15 oraz art. 11 ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. Ustawy okołobudżetowe stanowiły normy bezwzględnie obowiązujące i kształtowały wysokość wynagrodzenia bez względu na wolę wyrażoną w umowach o zarządzanie czy w uchwałach w sprawie wynagrodzeń członków organu nadzorczego. Zawyżenie wynagrodzeń wyniosło ogółem 223,42 tys. zł. Zawyżenia wynagrodzeń z powodu niezastosowania przepisów ww. ustaw dotyczyły spółek MTBS Międzyzdroje, ZPM Darłowo i ZPM Hel.

<sup>89</sup> Ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej: na rok 2019 z dnia 9 listopada 2018 r. (Dz. U. poz. 2435, ze zm.), na rok 2020 z dnia 13 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 278), na rok 2021 z dnia 19 listopada 2020 r. (Dz. U. poz. 2400, ze zm.), na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 2445); dalej: ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej (odpowiednio na 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r.) lub ustawy okołobudżetowe.

<sup>90</sup> Dz. Urz. GUS z 2017 r. poz. 3; dalej: przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w czwartym kwartale 2016 r.



## 6. ZAŁĄCZNIKI

### 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem kontroli było sprawdzenie i ocena, działalność małych portów morskich prowadzona była prawidłowo i przyniosła zakładane efekty.

Sprawdzenie i ocena, czy właściwe podmioty:

- prawidłowo planowały, realizowały i nadzorowały rozwój małych portów morskich oraz czy osiągały zakładane cele;
- prawidłowo zarządzały infrastrukturą portową i zapewniały jej ochronę;
- prawidłowo prowadziły gospodarkę finansowo-księgową małych portów morskich oraz czy osiągały planowane wyniki finansowe.

Kontrolą objęto pięć urzędów gmin, sześć spółek prawa handlowego będących jednoosobowymi spółkami gmin, jedną gminną jednostkę budżetową oraz dwa urzędy morskie.

Kontrola została przeprowadzona w 14 jednostkach, z tego 12 jednostkach pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK) oraz dodatkowo, w dwóch jednostkach<sup>91</sup>, pod względem celowości (art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ww. ustawy).

Lata 2019–2022 (I kwartał), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

Rozpoczęcie czynności kontrolnych nastąpiło 11 kwietnia 2022 r., zakończenie kontroli (rozumiane jako data wysłania ostatniego wystąpienia pokontrolnego) miało miejsce 8 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do:

1. Prezesów zarządów spółek gminnych – w związku z kontrolami prowadzonymi w urzędach gmin.
2. Organów wykonawczych gmin – w związku z kontrolami prowadzonymi w spółkach gminnych).
3. Organów administracji morskiej (Dyrektorów Urzędów Morskich w Gdyni i Szczecinie) – w związku z kontrolami prowadzonymi w podmiotach zarządzających portami morskimi, tj. spółkach gminnych i urzędach gmin.
4. Ministra Infrastruktury.
5. Gmin portowych (nieobjętych niniejszą kontrolą).
6. Związku Małych Portów Morskich w Kołobrzegu.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W dotychczasowej działalności kontrolnej NIK koncentrowała się na portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu) oraz na problematyce rozwoju średnich i małych portów morskich w kontekście sposobu realizowania założeń przyjętych w rządo-

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe

Zakres podmiotowy

Kryteria kontroli

Okres objęty kontrolą

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Pozostałe informacje

<sup>91</sup> W dwóch urzędach morskich.

wych programach rozwoju portów. Zagadnienia dotyczące wykonywania zadań wynikających z przepisów ustawowych i wewnętrznych uregulowań przez podmioty zarządzające małymi portami oraz sprawowanie nad nimi nadzoru nie było w ostatnich latach przedmiotem kontroli NIK. W przypadku niepowołania takiego podmiotu część jego zadań i uprawnień wykonuje bezpośrednio gmina lub właściwy urząd morski. Najczęściej portami zarządzają powołane do tego celu spółki prawa handlowego. Wyniki kontroli P/21/092, koordynowanej przez delegaturę NIK w Szczecinie, wskazały na wiele nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem spółek powoływanych przez gminy. Przeprowadzona analiza ryzyka wskazywała m.in., że mogą wystąpić inne nieprawidłowości, w tym w zakresie nieprzestrzegania przepisów dotyczących ustawy o portach, ustawy o rachunkowości, ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Rozproszenie kompetencji zarządczych w dwóch portach skutkowało koniecznością objęcia przez NIK kontrolą dodatkowo dwóch urzędów gmin (w Międzyzdrojach i Jastarni).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli, skierowała do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienie w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczeń w związku z nieprzeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego budynków i/lub budowli, nieprowadzeniem lub nieprawidłowym prowadzeniem ksiąg obiektów budowlanych.

### Złożone zawiadomienia

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 8 878 916,92 zł, tj.:

#### Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły 8 878 916,92 zł, w tym:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 138 460,48 zł;
- kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – 84 972,15 zł;
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 5 278 259,29 zł;
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 3 377 225 zł.

#### Stan realizacji wniosków

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych odpowiednio do pięciu organów wykonawczych gmin, sześciu zarządów spółek gminnych, jednego kierownika gminnej jednostki budżetowej oraz dwóch kierowników organów administracji morskiej.

Do wystąpień pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 80 wniosków. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli siedem wniosków nie zrealizowano, 24 wnioski zostały zrealizowane, a pozostałych 49 wniosków było w trakcie realizacji.

## Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej *
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Miejski Zarząd Portu Jastarnia	Mirosław Mońko Kierownik Miejskiego Zarządu Portu Jastarnia
2.		Zarząd Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o.	Maciej Karaś Prezes Zarządu
3.		Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.	Joanna Kosińska Prezes Zarządu
4.		Urząd Miasta Krynica Morska	Kazimierz Aleksander Kulecki Pełniący funkcję Burmistrza Miasta Krynica Morska
5.		Urząd Miasta Puck	Hanna Maria Pruchniewska Burmistrz Miasta Pucka
6.		Urząd Miejski w Jastarni	Tyberiusz Narkowicz Burmistrz Jastarni
7.		Urząd Morski w Gdyni	Wiesław Piotrkowski Dyrektor
8.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miasta i Gminy Stepnica	Andrzej Wyganowski Burmistrz Miasta i Gminy Stepnica
9.		Międzyzdrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.	Dorota Siarska-Zacharewicz Prezes Zarządu
10.		Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	Artur Lijewski Prezes Zarządu
11.		Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.	Sławomir Szwaja Prezes Zarządu
12.		Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	Agnieszka Lupke Prezes Zarządu
13.		Urząd Miejski w Międzyzdrojach	Mateusz Bobek Burmistrz Międzyzdrojów
14.		Urząd Morski w Szczecinie	Wojciech Zdanowicz Dyrektor

\*) Stan na dzień 30 czerwca 2022 r., tj. na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach

## Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Miejski Zarząd Portu Jastarnia	w formie opisowej	<p>Zarząd Portu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– realizował statutowe zadanie prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu (w tym realizował zaplanowane inwestycje);</li> <li>– wykonywał zadanie promocji portu;</li> <li>– wykorzystywał wszystkie nieruchomości będące w jego posiadaniu;</li> <li>– prawidłowo zarządzał infrastrukturą portową, którą przyjął do ewidencji środków trwałych oraz zapewnił jej właściwą ochronę i konserwację;</li> <li>– regularnie przeprowadzał kontrole okresowe obiektów budowlanych, a uwagi i wnioski po realizacji kontroli były na bieżąco realizowane;</li> <li>– zapewnił właściwe prowadzenie książki obiektu budowlanego;</li> <li>– zapewnił zachowywanie podstawowych wymogów ochrony przeciwpożarowej oraz wymogów bhp w porcie;</li> <li>– zapewnił uzyskanie dodatnich wyników z działalności portu w roku 2019;</li> <li>– odprowadził całość dochodów uzyskanych w latach 2019–2021 na rachunek Urzędu Miejskiego w Jastarni.</li> </ul>	<p>Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– niedokumentowania szacowania wartości zamówień publicznych,</li> <li>– niewystarczającego zabezpieczenia interesu ekonomicznego zamawiającego w umowach/zleceniach,</li> <li>– niezapewnienia prawidłowego oraz rzetelnego zaewidencjonowania aktywów stanowiących infrastrukturę portową po zrealizowaniu zadania inwestycyjnego „Modernizacja przyczółków A i B Przystani Jachtowej Jastarnia”.</li> </ul>
2.	Zarząd Portu Morskiego w Ustce sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>ZPM zarządzał portem zgodnie z zadaniami określonymi ustawowo. Opracował i realizował Strategię Rozwoju Portu Morskiego w Ustce do roku 2030. ZPM realizował w pełni trzy wskaźniki, opisane w Strategii. Prawidłowo podejmował działania w celu pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju portu. ZPM prawidłowo udzielał zamówień publicznych. Posiadane przez ZPM grunty i inne nieruchomości były w całości wykorzystywane. W badanym okresie ZPM nie sprzedawał majątku i był w trakcie pozyskiwania zgody ministra właściwego ds. gospodarki morskiej na dzierżawę jednej z nieruchomości. Miejscowe sploty basenów portowych nie stanowiły przeszkody nawigacyjnej. Utrzymywano w należytym stanie infrastrukturę portową, co wynikało z ustalení kontroli okresowych badanych obiektów hydrotechnicznych, prowadzonych terminowo. W latach 2019–2021 ZPM osiągnął planowane wyniki finansowe i zachowywał płynność finansową. Spółka prowadziła prawidłową i rzetelną ewidencję aktywów. Przenaczła przychody na cele zgodne z ustawą o portach. Wynagrodzenia Zarządu Spółki zostały ustalone i wypłacone prawidłowo.</p>	<p>ZPM nie opublikował Strategii Rozwoju Portu Morskiego na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). ZPM nie sporządził i nie przekazał Prezesowi UZP sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych. Stwierdzono: brak ciągłości w okresach ubezpieczenia mienia Spółki, nierzetelne prowadzenie wybranych do kontroli ksiąg obiektów budowlanych oraz brak Planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych.</p>

3.	Zarząd Portu Morskiego Hel sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>Spółka prowadziła działalność zgodnie z przedmiotem określonym w ustawie o portach oraz w akcie założycielskim. Działała zgodnie z opracowanym planem rozwoju portu. Badane zamówienia publiczne udzielone zostały prawidłowo oraz zapewniono należyty nadzór nad ich realizacją.</p> <p>Będące we władaniu Spółki nieruchomości portowe były w całości wykorzystywane. Obiekty infrastruktury portowej były utrzymane w stanie dostatecznym do użytkowania. Przeprowadzono kontrole okresowe obiektów budowlanych. Zapewniono prowadzenie ksiąg obiektów budowlanych (w trakcie kontroli aktualizowane). Spółka posiadała plan zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych oraz przeprowadzała ćwiczenia i szkolenia praktyczne w tym zakresie.</p> <p>Sytuacja ekonomiczno-finansowa i majątkowa Spółki wskazywała na właściwe funkcjonowanie podmiotu zarządzającego portem. Strata (z 2020 r.) została pokryta z wcześniejszych wypracowanych zysków i nie wywołała zachwiania działalności Spółki. Infrastruktura portowa była prawidłowo ewidencjonowana. Przychody były przeznaczane na cele określone ustawowo.</p>	<p>Plan rozwoju portu nie zawierał wszystkich informacji wymaganych ustawowo i nie był opublikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Spółki.</p> <p>Nie sporządzono i nie przekazano Prezesowi UZP sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych za rok 2019.</p> <p>Nie sporządzano w wymaganych okresach planów batymetrycznych w związku z regularnym użytkowaniem akwenów i budowli morskich.</p> <p>Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekroczeniu dopuszczalnej wysokości wynagrodzenia Prezesa Zarządu Spółki, a także przewodniczącego Rady Nadzorczej.</p>
4.	Urząd Miasta Krynica Morska	w formie opisowej	<p>Urząd podejmował działania zmierzające do rozwoju i promocji portu. Wykonywano zadania związane z utrzymaniem infrastruktury portowej. Realizowano i nadzorowano projekt „Pęta Żuławska” dot. rozbudowy istniejącego portu jachtowego.</p> <p>Gmina w zakresie zarządzania portem generowała dodatnie wyniki z działalności portowej. Uzyskiwane przychody z zarządzania portem wydatkowała na cele związane z bieżącym utrzymaniem i rozbudową infrastruktury portowej.</p>	<p>Nieprawidłowości polegały na:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieopracowaniu planu rozwoju portu;</li> <li>- niezapewnieniu dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków, w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania;</li> <li>- niezapewnieniu należytego nadzoru nad realizacją zawartych umów oraz nieudokumentowaniu sposobu złożenia ofert w zakresie zamówień niepodlegających przepisom Pzp;</li> <li>- nieprzesłaniu w terminie Prezesowi UZP rocznych sprawozdań z udzielonych zamówień publicznych oraz nieustaleniu wartości zamówienia z należytą starannością;</li> <li>- niezapewnieniu wymogów ochrony przeciwpożarowej w porcie oraz niepodjęciu działań, celem zapewnienia zachowywania w porcie wymogów bhp odnoszących się do obiektów portowych;</li> <li>- nienależytym utrzymaniu obiektów infrastruktury technicznej oraz nieprzeprowadzeniu okresowych kontroli ich stanu technicznego;</li> <li>- niezakozeniu ksiąg obiektów budowli morskich;</li> <li>- nieopracowaniu portowego planu gospodarowania odpadami;</li> <li>- nieujęciu w księgach rachunkowych poszczególnych elementów infrastruktury portowej jako odrębne środki trwałe oraz nieprzewodzeniu kont ksiąg pomocniczych (analitycznych) do tych środków trwałych.</li> </ul>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Miasta Puck	w formie opisowej	<p>Urząd prawidłowo realizował i nadzorował rozwój portu morskiego. Podejmowano działania zmierzające do rozwoju i promocji portu.</p> <p>Zbadane zamówienia publiczne były realizowane zgodnie z przepisami Pzp i wewnętrznymi procedurami Urzędu.</p> <p>Skontrolowana dokumentacja obiektów budowlanych wykazała, że były utrzymane w należytych stanie technicznym; prowadzono dla nich książki obiektu budowlanego.</p> <p>Zachowywano podstawowe wymogi ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.</p> <p>Gospodarka finansowo-księgowa portu była prowadzona prawidłowo (poza jednym przypadkiem).</p>	<p>Urząd nie sporządził planu rozwoju portu.</p> <p>Nierzetelnie powierzono część zadań wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy o portach Miejskiemu Ośrodkowi Kultury, Sportu i Rekreacji w Pucku (MOKSIR) – jednostce organizacyjnej Gminy.</p> <p>W przypadku jednego z obiektów nie przeprowadzono wymaganych Prawem budowlanym okresowych kontroli ich stanu technicznego.</p> <p>Jedna z kontrolowanych ksiązek obiektów budowlanych była prowadzona nierzetelnie.</p> <p>Nie sporządzono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych,</li> <li>– planu gospodarowania odpadami oraz pozostałościami ładunkowymi ze statków.</li> </ul> <p>Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujęciu w księgach rachunkowych Urzędu jednego obiektu niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości, co skutkowało zawyżeniem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wartości aktywów trwałych wykazywanych w bilansie Urzędu za 2019 r. o 42,2 tys. zł, za 2020 r. – 40,6 tys. zł oraz za 2021 r. – 39,0 tys. zł,</li> <li>– kosztów amortyzacji wykazywanych w rachunku zysków i strat Urzędu za 2019 r. o 1,6 tys. zł, za 2020 r. – 1,6 tys. zł oraz za 2021 r. – 1,6 tys. zł.</li> </ul>
6.	Urząd Miejski w Jastarni	w formie opisowej	<p>Gmina realizowała zadania podmiotu zarządzającego portem w zakresie nieruchomości, którymi władza. Część zadań została zlecona Miejskiemu Zarządowi Portu Jastarnia (jednostce budżetowej). Gmina na pozostałym obszarze portu nie realizowała zadań podmiotu zarządzającego. Pozytywnie oceniono wykorzystanie nieruchomości w granicach portu będących we władaniu Gminy.</p> <p>W Urzędzie zaplanowano i rozpoczęto inwestycje na terenie portu. Realizując inwestycje dokonywano zwiększeń wartości środków trwałych (poza jednym wyjątkiem).</p> <p>Gmina uzyskiwała dochody z najmu i dzierżawy, a także z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na terenie portu.</p>	<p>Nie opracowano planu rozwoju portu i w związku z tym nie opublikowano go na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego.</p> <p>Dokonywano zwiększeń wartości środków trwałych z wyjątkiem nieprzekazania Zarządowi Portu zwiększeń za okres od 31 grudnia 2011 r. do 28 czerwca 2022 r. – w przypadku środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, przeznaczonego na potrzeby Zarządu.</p>

7.	Urząd Morski w Gdyni	w formie opisowej	<p>W portach zarządzanych przez Urząd w miarę potrzeb realizowano zadania mające na celu utrzymanie i remont infrastruktury zapewniającej dostęp do portów. Wybrane do kontroli zamówienie publiczne dotyczące infrastruktury portowej zostało udzielone zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych. Zamówienie zrealizowano zgodnie z zawartą umową w objętym kontrolą zakresie dotyczącym portów w Kątach Rybackich, Łeba i Rowy.</p> <p>W portach morskich w Kątach Rybackich, Łeba i Rowy efektywnie wykorzystywano nieruchomości będące w posiadaniu Urzędu.</p> <p>W Urzędzie podjęto w trakcie kontroli działania w celu aktualizacji Zarządzenie nr 15 w sprawie określenia składu infrastruktury portowej. Infrastruktura portowa objęta kontrolą poddawana była okresowym kontrolom stanu technicznego oraz prowadzono dla niej książki obiektów budowlanych.</p> <p>W ramach ochrony przeciwpożarowej opracowano plany zwalczania zagrożeń w portach Łeba, Rowy i w Kątach Rybackich.</p> <p>Przychody uzyskane przez Urząd z opłat portowych były w całości odprowadzane na rachunek budżetu państwa. Koszty ponoszone na utrzymanie portów w Kątach Rybackich, Rowy i Łeba pokrywane były z wydatków bieżących Urzędu ujętych w planach finansowych w latach 2019–2022 (I kwartał). Aktywa infrastruktury portowej, ujęte w ewidencji środków trwałych ksiąg rachunkowych Urzędu, były zaewidencjonowane zgodnie z przyjętymi przez Urząd Zasadami rachunkowości.</p>	<p>Planowanie rozwoju portów morskich, położonych na terenie województwa pomorskiego, w których Dyrektor wykonywał zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego nie było realizowane prawidłowo, ponieważ nie opracowano – wymaganych przepisami ustawy o portach – planów rozwoju portów w Kątach Rybackich, Łeba i Rowy.</p> <p>W badanym zamówieniu publicznym wbrew postanowieniom siwz nie wezwano przed udzieleniem zamówienia wykonawcy, którego oferta została najwyższej oceniona do złożenia wymaganych oświadczeń lub dokumentów.</p> <p>W Urzędzie nie podejmowano działań zmierzających do rozwoju i promocji działalności gospodarczej prowadzonej w portach.</p> <p>Na zawarcie objętych kontrolą czterech umów dzierżawy lub użyczenia części nieruchomości Skarbu Państwa uzyskano zgodę Ministra Infrastruktury, jednak w trybie niezgodnym z ustawą o portach (nie uzyskano decyzji administracyjnej).</p> <p>Zarządzenie nr 15 nie zawierało aktualnych danych o składzie infrastruktury portowej w dwóch portach oraz danych o usytuowaniu, liczbie lub wymiarach infrastruktury w pięciu portach na terenie województwa pomorskiego.</p> <p>Plan zwalczania zagrożeń w porcie w Kątach Rybackich nie został sporządzony zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie nadzoru przeciwpożarowego i nie zawierał wybranych informacji wymaganych ww. przepisami.</p> <p>Nie ujęto w ewidencji ksiąg rachunkowych Urzędu niektórych elementów infrastruktury portowej wykazanej w aktach prawa miejscowego oraz nie dokonano w tym zakresie wyceny mienia Skarbu Państwa. Ponadto środki trwałe „Grunty pod wodami” zostały przekodowane do prawidłowej podgrupy w klasyfikacji KST dopiero w trakcie trwania kontroli.</p>
8.	Urząd Miasta i Gminy Sępólna	w formie opisowej	<p>Gmina podejmowała działania mające na celu planowanie i prognozowanie rozwoju portu m.in. opracowując Strategię rozwoju portu oraz aktualizując ją w 2021 r. Gmina wykonywała zadania remontowo-inwestycyjne na terenie portu oraz ponosiła koszty jego utrzymania. Zbadane cztery zamówienia publiczne udzielane były w celu wykonania działalności obsługi związanej z zarządzaniem infrastrukturą portową. Zapewniono należyty nadzór nad realizacją zamówień oraz sposobem udokumentowania odbioru zadań. Gmina podejmowała działania zmierzające do rozwoju i promocji portu.</p> <p>Gmina w pełni wykorzystywała obszar znajdujący się w granicach administracyjnych portu. Obiekty infrastruktury portowej objęte</p>	<p>Strategia rozwoju portu nie zawierała wskazania wielkości potencjału w zakresie obsługi pasażerów.</p> <p>Gmina zawarła umowę dzierżawy nieruchomości znajdującej się w granicach administracyjnych portu na okres przekraczający 10 lat bez zgody ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, wbrew wymogowi ustawy o portach.</p> <p>W księgach rachunkowych, w sposób zbiorczy, ujęto trzy pozycje infrastruktury portowej, na które składało się wiele środków trwałych, wskutek braku wyodrębnienia wartości poszczególnych środków trwałych i zaniechania prowadzenia dla nich kont analitycznych.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.			<p>badaniem utrzymywane były w należytym stanie technicznym, dla wszystkich obiektów założono ksiązkę obiektów budowlanych, przeprowadzono okresowe kontrole ich stanu technicznego. Wyżej wymieniona infrastruktura objęta została ubezpieczeniem. Gmina corocznie wykonywała okresowe badania batymetryczne basenów portowych. W 2017 r. sporządzono plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych.</p> <p>Przychody z działalności portowej uzyskane w latach 2019–2021 przewyższały poniesione na tę działalność koszty i zostały prawidłowo wydatkowane. Zachowano podział rzeczowych aktywów trwałych, będących infrastrukturą portową, na środki trwałe i środki trwałe w budowie. Objęte badaniem środki trwałe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji majątkowej, z uwzględnieniem właściwego KŚT i w większości ich wartość była ujęta w księgach rachunkowych Urzędu.</p>	
9.	Międzydrojskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.	negatywna	<p>W badanych latach wywiązywano się z obowiązków wynikających z umów o zarządzanie portem w zakresie gospodarki finansowej, w tym rzetelnie weryfikowano faktury związane z funkcjonowaniem portu. Ponadto prowadzono ewidencję przychodów z tytułu opłat portowych oraz wydatków dotyczących kosztów utrzymania portu. Pobrane odpłaty odprowadzono na rachunek Gminy w wysokościach i terminach ustalonych we wskazanych umowach, a także składano Burmistrzowi pisemne sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków. Przestrzegano przepisów dotyczących wynagradzania członków RN Spółki MTBS.</p>	<p>W Spółce nie opracowano planu rozwoju portu, nie podejmowano działań zmierzających do rozwoju i promocji portu. MTBS prowadził działalność zarządzania portem wykraczając poza przedmiot działania określony w akcie założycielskim, ponieważ nie podjęto działań w celu zmiany umowy Spółki w tym zakresie. Ponadto: 1) wbrew przepisom Kodeksu spółek handlowych MTBS działając jako jednoosobowa Spółka Gminy, zawiązał Spółkę „Marina”; 2) wbrew postanowieniom ustawy o gospodarce komunalnej w umowie Spółki „Marina” wskazano, że Spółka ta działa na podstawie przepisów ww. ustawy; 3) Prezes MTBS pełnił funkcję Przewodniczącej RN Spółki „Marina” z naruszeniem przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.</p> <p>W Spółce nie dysponowano dokumentami i nie posiadano wiedzy o elementach stanowiących infrastrukturę portową objętą umowami o zarządzanie Portem, co w konsekwencji uniemożliwiło rzetelne wykonywanie obowiązków określonych w umowach. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie utrzymania infrastruktury w odpowiednim stanie technicznym, w tym nie przeprowadzono pięcioletniej okresowej kontroli budynku Bosmanatu oraz rocznych okresowych kontroli budowli morskiej. Dla budowli morskiej nie prowadzono ksiąжки obiektu</p>



10.	Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg sp. z o.o.	pozytywna	<p>Spółka:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prowadziła działalność zgodną z postanowieniami aktu założycielskiego dotyczącymi przedmiotu jej działalności;</li> <li>- prawidłowo realizowała zadania dotyczące prognozowania, programowania i planowania rozwoju portu; utrzymywania infrastruktury portowej, zarządzania nieruchomościami i infrastrukturą portową; pozyskiwania nieruchomości na potrzeby rozwoju portu; świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej;</li> <li>- opracowała i realizowała w miarę możliwości finansowych strategię rozwoju portu;</li> <li>- prawidłowo udzielała zamówień publicznych, z zachowaniem należytej dbałości o interes ekonomiczny Spółki oraz z zachowaniem należytego nadzoru nad realizacją umów zawartych w wyniku ich udzielenia;</li> <li>- prawidłowo rozporządzała nieruchomościami portu;</li> <li>- przeprowadzała okresowe kontrole stanu technicznego obiektów budowlanych, a w przypadku obiektów hydrotechnicznych dodatkowo inspekcję podwodne;</li> <li>- wykonywała badania batymetryczne;</li> <li>- prawidłowo ujmowała w książkach obiektu budowlanego wyniki kontroli;</li> <li>- utrzymywała obiekty infrastruktury portowej w należytym stanie technicznym;</li> <li>- zachowywała podstawowe wymogi ochrony przeciwpożarowej oraz wymogi bhp odnoszące się do obiektów portowych;</li> </ul>	<p>budowlanego. Stwierdzono również brak realizacji zaleceń wskazanych w protokołach z rocznych okresowych kontroli stanu technicznego budynku Bosmanatu. MTBS nie posiadał uzgodnionego i zatwierdzonego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych oraz planu gospodarowania odpadami ze statków. Nie sporządzano okresowych raportów funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych.</p> <p>Nie zapewniono możliwości odróżnienia i wyodrębnienia pobieranych od jednostek pływających opłat za odbiór odpadów ze statków, co naruszało przepisy ustawy o portowych urządzeniach do odbioru odpadów.</p> <p>Niezgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie kształtowania wynagrodzeń w spółkach Prezesowi Spółki MTBS ustalono i wypłacono zawyżone wynagrodzenie.</p>
-----	---	-----------	--	---

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.			<ul style="list-style-type: none"> <li>- prawidłowo ewidencjonowała w księgach rachunkowych aktywa trwałe i prowadziła ewidencję majątku według KŚT;</li> <li>- osiągała planowane wyniki finansowe z prowadzonej działalności i zachowywała płynność finansową;</li> <li>- przestrzegała przepisów i ustalonych zasad w zakresie wynagradzania członków organów Spółki;</li> <li>- przeznaczała przychody na cele zgodnie z przepisami ustawowymi.</li> </ul>	
11.	Marina Kamień Pomorski sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>W Spółce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- podejmowano działania mające na celu planowanie i prognozowanie rozwoju portu morskiego;</li> <li>- opracowane plany rozwoju portu zawierały wszystkie elementy wymagane ustawowo;</li> <li>- udzielano zamówień publicznych zgodnie z przepisami;</li> <li>- umowy zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Spółki;</li> <li>- zamówienia służyły realizacji zadań Spółki i były zgodne z przedmiotem jej działalności;</li> <li>- podejmowano działania zmierzające do promocji portu; umowy sponsorskie oraz darowizny zawierały zapisy mające na celu m.in. rozpowszechnienie informacji o działalności Spółki i walorach portu;</li> <li>- w pełni wykorzystywano nieruchomości znajdujące się w jej zarządzie;</li> <li>- infrastrukturę portową utrzymywano w odpowiednim stanie technicznym;</li> <li>- dla każdego z badanych elementów infrastruktury prowadzono książki obiektu budowlanego budowli morskiej, w których ujęto wpisy o przeprowadzonych kontrolach;</li> <li>- osiągnęto planowane wyniki finansowe oraz zachowywano płynność finansową;</li> <li>- wynagrodzenie członków organów Spółki zostało określone i wypłacone zgodnie z obowiązującymi przepisami.</li> </ul>	<p>Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nieopublikowania w BIP Spółki planów rozwoju portu morskiego z 2020 r. i 2021 r. oraz opublikowania planu rozwoju portu z 2022 r. dopiero w trakcie kontroli NIK;</li> <li>- niesporządzenia w okresie od stycznia 2019 r. do września 2020 r. planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych oraz nieuzgodnienia i nieprzedłożenia do zatwierdzenia przez odpowiednie organy planu opracowanego w październiku 2020 r.;</li> <li>- nieujęcia żadnego z elementów infrastruktury portowej, przekazanych Spółce przez Gminę w 2012 r. środków trwałych o łącznej wartości 4523,22 tys. zł, w bilansowej ewidencji księgowej Spółki, w ewidencji jej majątku oraz w dokumentacji inwentaryzacji środków trwałych przeprowadzonej w 2019 r.</li> </ul>

12.	Zarząd Portu Morskiego Darłowo sp. z o.o.	w formie opisowej	<p>W Spółce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prowadzono działania zgodnie z zadaniami określonymi w akcie założycielskim;</li> <li>- posiadano zatwierdzony plan rozwoju portu;</li> <li>- wykorzystywano wszystkie nieruchomości będące w posiadaniu Spółki;</li> <li>- stan obiektów infrastruktury portowej pozwalał na ich właściwą eksploatację;</li> <li>- prowadzono wymagane kontrole okresowe obiektów budowlanych i książki obiektu budowlanego;</li> <li>- zachowano wymogi bhp odnoszące się do obiektów portowych;</li> <li>- w latach 2019–2020 osiągnięto zysk;</li> <li>- przychody były przeznaczane na cele zgodne z przepisami ustawowymi.</li> </ul>	<p>W Spółce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nie ujęto w planie rozwoju portu informacji dotyczących potencjału przeladunkowego (wyrażonego w tonach lub TEU) w zakresie wyładunku ryb;</li> <li>- stwierdzono brak zatwierzonego przez dyrektora Urzędu Morskiego planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych;</li> <li>- nie zrealizowano zaleceń z kontroli okresowych jednego nabrzeża przeprowadzonych w latach 2019–2021;</li> <li>- nie sporządzono i nie przekazano Prezesowi UZP rocznych sprawozdań o udzielonych w latach 2018-2021 zamówieniach publicznych;</li> <li>- błędnie ujęto w ewidencji środków trwałych nabrzeża stanowiące elementy infrastruktury portowej;</li> <li>- zawyżono wynagrodzenia członków organów Spółki naliczone niezgodnie z przepisami ustaw o budżetowych na lata 2019–2021;</li> <li>- zawarto aneks do umowy o świadczenie usług zarządzania Spółką z naruszeniem przepisów Kodeksu spółek handlowych.</li> </ul>
13.	Urząd Miejski w Międzyzdrojach	negatywna	<p>Zgodnie z procedurami wewnętrznymi, udzielono zamówienia publicznego na wykonanie w Porcie systemu sygnalizacji włamania i napadu.</p> <p>Gmina zorganizowała pobór i przekazywanie należności z tytułu opłat portowych oraz za świadczone usługi związane z korzystaniem infrastruktury portowej. W zawartych umowach o zarządzanie określono sposób i terminy przekazywania przychodów.</p>	<p>W Gminie nie opracowano planu rozwoju portu. Działania zmierzające do rozwoju i promocji portu miały związek z głównie z wykonywaniem zadania promocji Gminy, a nie portu. Pomimo pełnienia od 2021 r. przez Spółkę MTBS obowiązków zarządcy portu, nie podjęto działań zmierzających do rozszerzenia zakresu działalności statutowej o faktycznie wykonywane zadania. W konsekwencji dopuszczono, by MTBS prowadził działalność zarządzania portem wykraczając poza przedmiot działalności określony w akcie założycielskim. Wbrew przepisom Kodeksu spółek handlowych dopuszczono, by MTBS działając jako jednoosobowa Spółka Gminy, zawiązał Spółkę „Marina”. Prezes MTBS pełniła funkcję Przewodniczącej RN Spółki „Marina” z naruszeniem przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, a Burmistrz nie podjął w tym zakresie żadnych działań zaradczych.</p> <p>Burmistrz nie określił w umowach o zarządzanie portem informacji dotyczących elementów stanowiących infrastrukturę portową, a także zaniechał przekazania ich w innej formie, co w konsekwencji uniemożliwiło podmiotom zarządzającym prawidłowe wykonywanie zadań związanych z działalnością portu, w szczególności dotyczących utrzymania infrastruktury</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*) w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Urząd Morski w Szczecinie		<p>Urząd planował, realizował i nadzorował rozwój portów morskich, wobec których Dyrektor wykonywał zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego. Opracował plany rozwoju tych portów. Stosownie do potrzeb i możliwości finansowych Urzędu, realizowano zadania polegające na budowie, modernizacji i utrzymaniu infrastruktury portowej. Zbadane zamówienia publiczne udzielono zgodnie z przepisami i zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami. Umowy zabezpieczały interesy Skarbu Państwa. Urząd aktywnie pozyskiwał unijne środki finansowe na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych w małych portach.</p> <p>Na zawarcie umów dzierżawy i użyczenia uzyskano wymagane przepisami zgody właściciwego Ministra. Prawidłowo prowadzono ksiązkę obiektów budowlanych. Obiekty infrastruktury portowej były poddawane okresowemu kontroliom stanu technicznego. Wydane zalecenia były realizowane – co do zasady – na bieżąco (za wyjątkiem zaleceń dotyczących przystani dalbowej w Trzebieży). Urząd przestrzegał wymogów bhp w portach. Pomiarów głębokości akwenów nie wykazały wypłyceń ograniczających dostęp do małych portów, więc nie wykonywano w nich prac pogłębiarskich. Przychody uzyskane przez Urząd z opłat portowych były w całości odprowadzane na rachunek budżetu państwa. Środki trwałe zostały prawidłowo ujęte w ewidencji majątkowej, z uwzględnieniem właściwej KŚT i w większości ich wartość była ujęta w księgach rachunkowych.</p>	<p>w odpowiednim stanie technicznym. Burmistrz nie podjął działań nadzorczych nad Spółkami zarządzającymi portem, w tym w zakresie dotyczącym obowiązków: przeprowadzenia pięcioletniej okresowej kontroli budynku Bosmanatu i rocznych okresowych kontroli sprawdzania stanu technicznej sprawności budowli morskiej; realizacji zaleceń wynikających z kontroli okresowych budynku Bosmanatu; prowadzenia ksiązki obiektu budowli morskiej; sporządzenia i zatwierdzenia planów gospodarowania odpadami ze statków oraz zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych; sporządzania i przekazywania Dyrektorowi UMS okresowych raportów obejmujących dane dotyczące funkcjonowania i stopnia wykorzystania portowych urządzeń odbiorczych. Powyższych obowiązków nie wykonała również Gmina, która była właścicielem infrastruktury portowej. Ponadto nie zapewniono środków na zadanie dotyczące uzupełnienia narzutu umocnień brzegowych, które było konieczne do wykonania zaleceń po okresowej kontroli stanu technicznego budowli morskiej Portu.</p> <p>Burmistrz, pełniąc funkcję Zgromadzenia Wspólników w Spółce MTBS oraz w ramach nadzoru właścicielskiego nad MTBS, nie podjął działań weryfikujących prawidłowość naliczania i wypłaty wynagrodzeń Prezesowi MTBS i nie zidentyfikował nieprawidłowości polegającej na zawyżeniu wynagrodzeń Prezesa MTBS w latach 2021–2022 (do 31 marca). Urząd nie opublikował w BIP – do kwietnia 2022 r. – planów rozwoju portów zarządzanych przez Dyrektora Urzędu.</p> <p>Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności dokumentowania dwóch prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień, ale nie miały one istotnych skutków dla ich realizacji. Wbrew obowiązkowi ustawowemu Dyrektor Urzędu nie określił prawidłowo i rzetelnie składu infrastruktury portowej portów morskich objętych terytorialnym zakresem działania Urzędu. Wydane zalecenia okresowych kontroli stanu technicznego dotyczące przystani dalbowej w Trzebieży nie zostały zrealizowane na bieżąco.</p> <p>Urząd nie zapewnił przestrzegania przepisów dotyczących podstawowych wymogów ochrony przeciwpożarowej, ponieważ: nie aktualizował planów zwalczania zagrożeń</p>

				<p>wód portowych, z opóźnieniem dokonał wymiany hydrantów w porcie w Trzebieży.</p> <p>W przypadku 19 działek stanowiących grunty pod morskimi wodami wewnętrznymi, wskutek braku wyceny tych nieruchomości, ich wartości nie ujęto w księgach Urzędu i nie wykazywano w sprawozdaniach finansowych (bilansach) za lata 2019–2021. Zapisy do ewidencji środków trwałych w jednym przypadku wprowadzono z opóźnieniem, w nieprawidłowym okresie sprawozdawczym, w tym zapis do ksiąg – po terminie sporządzenia sprawozdania finansowego za rok 2021. W księgach rachunkowych nie wprowadzono kont analitycznych dla ewidencji środków trwałych w podstawowym układzie grup według KST.</p> <p>Polityka rachunkowości Urzędu w zakresie opisu prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla środków trwałych wymaga zmian.</p>
--	--	--	--	---

\*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Działalność portu  
morskiego

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*<sup>92</sup> określa położenie prawne obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej, pasa nadbrzeżnego, portów i przystani morskich oraz zasady korzystania z tych obszarów, a także organy administracji morskiej i ich kompetencje. Stosownie do art. 38 ust. 1 ww. ustawy organami administracji morskiej są minister właściwy do spraw gospodarki morskiej – jako naczelny organ administracji morskiej i dyrektorzy urzędów morskich – jako terenowe organy administracji morskiej. Zgodnie z art. 38 ust. 2 tej ustawy minister właściwy do spraw gospodarki morskiej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów morskich w zakresie uregulowanym w ustawie oraz w przepisach odrębnych. Stosownie do art. 42 ust. 2 ustawy *o obszarach morskich RP* do zadań organów administracji morskiej należą m.in. sprawy: korzystania z dróg morskich oraz portów i przystani morskich (pkt 2), budowy i utrzymania obiektów infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich, z wyłączeniem infrastruktury dostępu służącej wyłącznie na użytek morskich portów wojennych (pkt 20), zarządzania portami niemającymi podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej, w których nie powołano podmiotu zarządzającego portem w trybie przepisów ustawy o portach morskich, w zakresie przewidzianym w tych przepisach (pkt 21), a także planowania rozwoju portów i przystani morskich, o których mowa w pkt 21 (pkt 22). Dyrektor urzędu morskiego wykonuje swoje kompetencje przy pomocy urzędu morskiego, który jest państwową jednostką budżetową (art. 39 ust. 4). Zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy *o obszarach morskich RP* minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, w drodze rozporządzenia, określa terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów morskich i siedzibę urzędów. Granice portu, na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy *o obszarach morskich RP*, określa minister właściwy do spraw gospodarki morskiej w drodze rozporządzenia<sup>93</sup>.

Aktem prawnym określającym zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o portach i przystaniach morskich*<sup>94</sup>. Ustawa wyróżnia porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>95</sup> oraz porty niemające podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej<sup>96</sup>. Wobec braku przepisów wskazujących w jaki sposób tworzy się port przyjęć należy, że o statusie portu przesądza ww. art. 2 pkt 2 ustawy *o portach morskich* określający, co należy rozumieć przez port. Nie ma również przepisów dotyczących pozbawienia statusu portu.

<sup>92</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 457; dalej: ustawa *o obszarach morskich RP*.

<sup>93</sup> Granice przystani morskich określają, po zasięgnięciu opinii właściwych rad gmin oraz organów ochrony granicy państwowej, dyrektorzy urzędów morskich.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1624; dalej: ustawa *o portach morskich*.

<sup>95</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy *o portach morskich* portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej są porty morskie w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Porty te nie są objęte niniejszą kontrolą.

<sup>96</sup> Na potrzeby niniejszej kontroli są tzw. małe porty morskie.

Port to akwen i grunt oraz związana z nimi infrastruktura portowa, znajdująca się w granicach portu (art. 2 pkt 2 ustawy *o portach morskich*).

Zgodnie z ustawą o portach morskich infrastruktura portowa to znajdująca się w granicach portu akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań. Natomiast infrastruktura zapewniająca dostęp do portu to prowadzące do portu oraz położone w granicach portu tory wodne, wraz ze związanymi z ich funkcjonowaniem obiektami, urządzeniami i instalacjami (art. 2 pkt 4 i 5).

Zarządzanie portami, które nie mają podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej, regulują przepisy art. 23–25 ustawy *o portach morskich* oraz art. 7 ust. 1, 2a i 2b, art. 8 i art. 9 oraz art. 12 tej ustawy.

O formie zarządzania małymi portamiorskimi decyduje gmina, jeżeli nieruchomości gruntowe, na których położony jest port morski stanowią mienie komunalne (art. 23 ust. 1 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy *o portach morskich* w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego w trybie art. 23 ust. 1 zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego wykonuje gmina, w granicach której położona jest większa część nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, znajdujących się w granicach portu lub przystani morskiej.

W przypadku gdy większa część nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, znajdujących się w granicach portu lub przystani morskiej stanowi przedmiot:

- 1) własności Skarbu Państwa i nie została oddana w użytkowanie wieczyste lub
- 2) użytkowania wieczystego Skarbu Państwa – zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego wykonuje właściwy dyrektor urzędu morskiego (art. 25 ust. 2 ww. ustawy).

Przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego określa art. 7 ust. 1 ustawy *o portach morskich*. Za użytkowanie infrastruktury portowej – stosownie do art. 8 ust. 1 – pobiera się opłaty portowe, których rodzaje określono w art. 8 ust. 2. Przychody podmiotu zarządzającego (określone w art. 9 ust. 1 tej ustawy) przeznacza się na budowę, rozbudowę, utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej; realizację innych zadań wynikających z przedmiotu jego działalności oraz pokrycie bieżących kosztów utrzymania (art. 9 ust. 2 ww. ustawy).

Budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich są finansowane ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w ustawie budżetowej, oraz mogą być finansowane lub dofinansowane z innych źródeł, w szczególności z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 2c ust. 1 ustawy *o portach morskich*). W przypadku finansowania lub dofinansowania budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich z innych niż budżet państwa źródeł, zasady finansowania, w szczególności wysokość kosztów inwestycji oraz kosztów utrzymania, określa porozumienie zawierane z właściwym dyrektorem urzędu morskiego (art. 2c ust. 2 ustawy *o portach morskich*).

Według art. 10 ust. 2 i 3 ustawy *o portach morskich* budowa, modernizacja i utrzymanie infrastruktury portowej znajdującej się na gruntach, którymi gospodaruje podmiot zarządzający, oraz utrzymanie akwenów portowych są finansowane ze środków podmiotu zarządzającego. Zadania, określone w ust. 2, mogą być dofinansowywane ze środków budżetu państwa. Jednak możliwość tę ustawodawca wykluczył w przypadku małych portów. Z art. 23 ust. 2 ww. ustawy wynika bowiem, że do zarządzania tymi portami art. 10 nie stosuje się.

Podmiot zarządzający portem morskim ma prawo pierwokupu przy sprzedaży i pierwszeństwa przy oddaniu w użytkowanie wieczyste i przeniesieniu prawa nieruchomości położonych w granicach portów morskich (art. 4 ust. 1 ustawy *o portach morskich*). Przy czym, zgodnie z art. 24 ust. 1 ww. ustawy, właścivi wojewodowie mają obowiązek przekazania, w drodze umowy, nieodpłatnie na własność gminom, na ich wniosek, gruntów Skarbu Państwa nieoddanych w użytkowanie wieczyste, położonych w granicach portów morskich, o których mowa w art. 23 (niemających podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej), w terminie nieprzekraczającym 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Stosownie do art. 5 ust. 1 ww. ustawy własność akwenów portowych i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich przysługuje Skarbowi Państwa i jest wyłączona z obrotu.

Sprawy dotyczące projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach zostały uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>97</sup>. Definicje pojęć ustawowych, w tym m.in. obiektu budowlanego, budynku i budowli zawarto w art. 3 tej ustawy. Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane kontroli okresowym, określonym w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego. Właściciele lub zarządcy są obowiązani prowadzić książkę obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 ww. ustawy). Niewykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów stanowi wykroczenie (art. 93 pkt 8 ww. ustawy).

Regulacje prawne odnoszące się do kontroli utrzymania obiektów/budowli morskich określa rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych<sup>98</sup>.

Według § 2 ww. rozporządzenia warunki techniczne użytkowania morskich budowli hydrotechnicznych powinny zapewnić: 1) utrzymanie należytego stanu technicznego i wymaganego stanu estetycznego budowli morskiej oraz związanych z nią urządzeń, a także bezpieczeństwa ludzi i mienia w okresie jej użytkowania; 2) użytkowanie budowli morskich zgodnie z ich przeznaczeniem.

<sup>97</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

<sup>98</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 206, poz.1516; dalej: rozporządzenie w sprawie użytkowania i kontroli morskich budowli.



Szczegółowy zakres i rodzaje kontroli budowli morskich określają §§ 62–82 rozporządzenia w sprawie użytkowania i kontroli morskich budowli.

Przepis § 83 ust. 1 ww. rozporządzenia określa co stanowi dokumentację użytkowania budowli morskiej.

Zgodnie z § 88 ust. 1 ww. rozporządzenia plan batymetryczny akwenu jest zapisem wykonanych pomiarów hydrograficznych, opracowanym zgodnie z obowiązującymi przepisami służby hydrograficznej, służącym w szczególności do ustalenia: 1) głębokości nawigacyjnej ( $H_n$ ); 2) głębokości nawigacyjnej aktualnej ( $H_{na}$ ); 3) przegłębień dna; 4) spłyceń dna. Przepisy §§ 90–91 określają terminy i zasady sporządzania okresowych/kontrolnych/awaryjnych planów batymetrycznych akwenu.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach<sup>99</sup> określa m.in.:

- 1) szczegółowy zakres nadzoru przeciwpożarowego sprawowanego przez organy administracji morskiej;
- 2) szczegółowy sposób sprawowania nadzoru przeciwpożarowego, w tym tryb przeprowadzania inspekcji i kontroli, o których mowa w art. 50a ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, zwanej dalej „ustawą”, oraz szczegółowy zakres informacji zawartych w protokole, o którym mowa w art. 50a ust. 7 ustawy.

Załącznik Nr 1 do ww. rozporządzenia określa szczegółowy zakres informacji niezbędnych do określenia w planie zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla wód portowych.

Rozporządzenie z 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach w § 3 ust. 1 pkt 1 odwołuje się do § 15 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu<sup>100</sup>, które utraciło moc z dniem 31 sierpnia 2017 r. Uchylone przepisy rozporządzenia z 2002 r. w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu zostały zastąpione (od 31 sierpnia 2017 r.) rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu organizacji zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu<sup>101</sup>. Przepisy § 15 nowego rozporządzenia, które można by było uznać za tożsame z § 15 uchylonego rozporządzenia, również utraciły moc – z dniem 22 września 2020 r., na podstawie § 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 10 września 2020 r.<sup>102</sup> zmieniającego nowe rozporządzenie w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych<sup>103</sup> określa przepisy bhp odnoszące się m.in. do obiektów portowych.

<sup>99</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 118; dalej: rozporządzenie z 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach.

<sup>100</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 358; dalej: rozporządzenie z 2002 r. w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 216; dalej: nowe rozporządzenie w sprawie zwalczania zagrożeń na morzu

<sup>102</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1622.

<sup>103</sup> Dz. U. Nr 73, poz. 346; dalej: rozporządzenie w sprawie bhp w portach.

**Spółki gminne** Gmina może tworzyć i przystępować do spółek. Utworzenie spółki, jak i przystąpienie do spółki wymagają podjęcia stosownej uchwały przez organ stanowiący gminy (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>104</sup>).

Przedmiot działalności spółki z o.o. określa umowa, na podstawie art. 157 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>105</sup>. Nie jest konieczne wprowadzenie zmian do umowy, gdy umownie określony przedmiot jest dostatecznie szeroki i obejmuje swoim zakresem nową aktywność podejmowaną przez spółkę. Stosownie do art. 246 § 1 Ksh uchwały dotyczące zmiany umowy spółki zapadają większością dwóch trzecich głosów. Uchwała dotycząca istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki wymaga większości trzech czwartych głosów. Umowa spółki może ustanowić surowsze warunki powzięcia tych uchwał. Zgodnie z art. 168 Ksh wszelkie zmiany danych wymienionych w art. 166 § 1 i § 2 Ksh zarząd spółki powinien zgłosić sądowi rejestrowemu w celu wpisania do rejestru lub ujawnienia w aktach rejestrowych. Zmiana i rozszerzenie przedmiotu działalności spółki z o.o. w większości wypadków wymaga wprowadzenia zmiany do statutu. Dla skuteczności zmiany umowy niezbędne jest ujawnienie jej w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>106</sup> wniosek o wpis do KRS powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Katalog spraw/dokumentów zgłaszanych do KRS określa art. 8a ustawy o KRS.

Organami spółki są: zarząd, rada nadzorcza, zgromadzenie wspólników. Zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje spółkę (art. 201 § 1 Ksh).

Nadzór, jaki sprawuje rada nadzorcza nad działalnością spółki komunalnej, jest wykonywany w sposób stały (art. 219 § 1 Ksh). Członek rady nadzorczej powinien przy wykonywaniu swoich obowiązków dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności (art. 293 § 2 Ksh). Rada nadzorcza w spółce nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki (art. 219 § 2 Ksh). Do szczególnych obowiązków rady należy ocena sprawozdań, o których mowa w art. 231 § 2 pkt 1 Ksh, w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, oraz wniosków zarządu dotyczących podziału zysku albo pokrycia straty, a także składanie zgromadzeniu wspólników corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny (art. 219 § 3 Ksh).

Zasady i sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących jej lub ich związkom oraz komunalnym osobom prawnym – w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających, reguluje ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierującymi niektórymi spółkami<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.; dalej: usg.

<sup>105</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.; dalej: Ksh.

<sup>106</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1683, ze zm.; dalej: ustawa o KRS.

<sup>107</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1885 – obowiązujący do 28.10.2020 r. Od 29.10.2020 r. – Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniach w spółkach.

Zgodnie z art. 10 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, określa wysokość wynagrodzenia miesięcznego członków organu nadzorczego w wysokości nieprzekraczającej iloczynu podstawy wymiaru oraz mnożnika:

- 1) 0,5 – dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 1;
- 2) 0,75 – dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 2;
- 3) 1 – dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3;
- 4) 4,1,5 – dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 4;
- 5) 2,75 – dla spółki, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 5.

Projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, może przewidywać podwyższenie wynagrodzenia członków organu nadzorczego do 10% w stosunku do wysokości określonej w ust. 1, ze względu na funkcję pełnioną w organie nadzorczym spółki lub uczestnictwo w funkcjonującym w jego ramach Komitecie.

Zasady ustalania i wypłacania wynagrodzenia i innych świadczeń członkom zarządu określono w art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 i art. 8 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, zwane dalej „uchwałami w sprawie wynagrodzeń”, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki. Część stałą wynagrodzenia członka organu zarządzającego ustala się z uwzględnieniem skali działalności spółki, w szczególności wartości jej aktywów, osiągniętych przychodów i wielkości zatrudnienia, w sposób określony w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach.

Zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach część zmienna wynagrodzenia członka organu zarządzającego, stanowiąca wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki, uzależniona jest od poziomu realizacji celów zarządczych. Wagi celów zarządczych, a także obiektywne i mierzalne kryteria ich realizacji i rozliczania są ustalane dla poszczególnych lub wszystkich członków organu zarządzającego. W przypadku spółek realizujących misję publiczną albo spółek realizujących zadania publiczne przy określeniu celów zarządczych, ich wagi oraz kryteriów ich realizacji i rozliczania uwzględnia się także stopień realizacji misji publicznej albo stopień realizacji zadań publicznych, w okresie stanowiącym podstawę ustalenia wynagrodzenia uzupełniającego. Część zmienna wynagrodzenia w spółce nie może przekroczyć 50%, a w spółkach publicznych oraz innych, o których mowa w ust. 2 pkt 5, 100% wynagrodzenia podstawowego członka organu zarządzającego w poprzednim roku obrotowym. W ust. 6 wskazano przykładowe cele zarządcze.

W art. 5 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach wskazano, że projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń przewidują, m.in. że z członkiem organu zarządzającego spółka zawiera umowę o świadczenie usług zarządzania

na czas pełnienia funkcji, z obowiązkiem świadczenia osobistego takiego członka, bez względu na to, czy działa on w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej.

Projekty uchwał w sprawie wynagrodzeń mogą także określać w szczególności:

- 1) uprawnienia członków organu zarządzającego do korzystania z określonych urządzeń technicznych oraz zasobów stanowiących mienie spółki;
- 2) wysokość odprawy dla członków organu zarządzającego, o której mowa w art. 7;
- 3) wysokość i warunki przyznania członkom organu zarządzającego odszkodowania z tytułu zakazu konkurencji, o którym mowa w art. 8;
- 4) w jakiej części wypłata wynagrodzenia uzupełniającego jest uzależniona od terminu, nie dłuższego niż 36 miesięcy, i warunków, w szczególności powodujących utratę prawa do otrzymania wynagrodzenia uzupełniającego w całości albo w części, jeżeli w oznaczonym w umowie terminie zajdą okoliczności mające wpływ na realizację określonych w umowie celów zarządczych.

Według art. 11 ust. 1 ustawy o wynagrodzeniach w spółkach w spółce, w stosunku do której podmiot określony w art. 1 ust. 1 posiada uprawnienia takie jak przedsiębiorca dominujący w rozumieniu art. 4 pkt 3 uokk:

- 1) uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego,
- 2) uchwała, o której mowa w art. 10,
- 3) uzasadnienie, o którym mowa w art. 4 ust. 3,
- 4) uzasadnienie, o którym mowa w art. 9 ust. 4

– z wyłączeniem informacji dotyczących celów zarządczych, wagi tych celów, a także kryteriów ich realizacji i rozliczania, są jawne, nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy przedsiębiorstwa i są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych.

Obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona (art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

### Zamówienie publiczne

W latach 2018–2020 zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe reguluje ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>108</sup>.

Przepisy ustawy Pzp stosuje się do spółki z udziałem samorządu gminnego, w której gmina: 1) posiada ponad połowę udziałów i akcji lub 2) sprawuje nadzór nad zarządem spółki bądź 3) ma prawo do powołania ponad połowy składu zarządu lub rady nadzorczej.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 i 2 Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług (VAT), ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

<sup>108</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. (obowiązującej do 31 grudnia 2020 r.); dalej: Pzp.

Art. 34 ust. 1 i 2 Pzp określa co jest podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się okresowo lub podlegające wznowieniu w określonym czasie oraz że wybór tej podstawy nie może być dokonany w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy. Podstawą ustalenia wartości takiego zamówienia jest łączna wartość zamówień tego samego rodzaju:

- 1) udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym, z uwzględnieniem zmian ilościowych zamawianych usług lub dostaw oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, albo
- 2) których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie.

Art. 34 ust. 3 Pzp określa co jest podstawą ustalenia wartości zamówienia w przypadku dostaw udzielanych na podstawie umowy dzierżawy, najmu lub leasingu. Jeżeli zamówienia udziela się na czas:

- 1) nieoznaczony lub których okres obowiązywania nie może być oznaczony, wartością zamówienia jest wartość miesięczna pomnożona przez 48;
- 2) oznaczony:
  - a) nie dłuższy niż 12 miesięcy, wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia;
  - b) dłuższy niż 12 miesięcy, wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia, z uwzględnieniem również wartości końcowej przedmiotu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Art. 34 ust. 3a Pzp stanowi co jest podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona. Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest:

- 1) całkowita wartość zamówienia przez cały okres jego realizacji – w przypadku zamówień udzielanych na okres oznaczony nie dłuższy niż 48 miesięcy;
- 2) wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony lub oznaczony dłuższy niż 48 miesięcy.

Zgodnie z art. 34 ust. 4 Pzp jeżeli zamówienie obejmuje:

- 1) usługi bankowe lub inne usługi finansowe, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia;
- 2) usługi ubezpieczeniowe, wartością zamówienia jest należna składka oraz inne rodzaje wynagrodzenia;
- 3) usługi projektowania, wartością zamówienia jest wynagrodzenie, opłaty, należne prowizje i inne podobne świadczenia.

Co do zasady umowę w sprawie zamówienia publicznego zawiera się na czas nie dłuższy niż 48 miesięcy. Warunki zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego na czas dłuższy niż określony w przepisach lub na czas nieoznaczony określono w art. 142 i art. 143 Pzp.

W myśl art. 5b pkt 2 Pzp zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości.

W celu stwierdzenia czy w danym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem (udzielanym w częściach) czy też z odrębnymi zamówieniami konieczne jest ustalenie czy dane zamówienie ma na celu realizację tego samego lub podobnego celu („tożsamość przedmiotowa”), mogło być wykonane w tym samym czasie/w przewidywalnej perspektywie czasowej („tożsamość czasowa”), przez tego samego wykonawcę („tożsamość podmiotowa”)<sup>109</sup>.

Spółki gminne nie mają obowiązku sporządzania planu postępowań o udzielenie zamówień. Zgodnie z art. 13a ust. 1 Pzp plan postępowań o udzielenie zamówień sporządzają zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp oraz ich związki. Spółka komunalna jako zamawiający może zamieścić na stronie internetowej w miejscu wyodrębnionym dla zamówień wstępne ogłoszenie informacyjne o planowanych w terminie następujących 12 miesięcy zamówieniach lub umowach ramowych, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp (art. 13 ust. 1 Pzp).

Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 1 i 2 Pzp spółka gminna ma obowiązek sporządzić roczne sprawozdanie o udzielonych zamówieniach oraz przekazać je Prezesowi UZP w terminie do 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

<sup>109</sup> M.in. patrz „Niedozwolony podział zamówienia na części w świetle wyników kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych”, Informator UZP nr 6/2012, s. 16 i n.

### **6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności**

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.
4. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich – Dz. U. z 2022 r. poz. 1624.
5. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym – Dz. U. z 2022 r. poz. 1683, ze zm.
6. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.; uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.
9. Ustawa z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami – Dz. U. z 2020 r. poz. 1907, ze zm.
10. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym – Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.
11. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.
12. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 6 lipca 1993 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy w portach morskich i śródlądowych – Dz. U. z 1993 r. Nr 73, poz. 346;
13. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej z dnia 23 października 2006 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania oraz szczegółowego zakresu kontroli morskich budowli hydrotechnicznych – Dz. U. z 2006 r. Nr 206, poz. 1516;
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania – Dz. U. poz. 2038; uchylone z dniem 1 stycznia 2022 r.
15. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach – Dz. U. z 2017 r. poz. 118.

#### **6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Infrastruktury
11. Główny Inspektor Pracy
12. Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni
13. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie
14. Organy wykonawcze gmin portowych (objętych kontrolą)



## 6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 23 grudnia 2022 r.

Znak sprawy: DK-3.0813.16.2022

Szanowny Pan  
**Marian Banaś**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach P/22/080 „*Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*”.

Sektor transportu morskiego niezmiennie znajduje się w centrum zainteresowania administracji morskiej, która podejmuje kolejne działania na rzecz jego dalszego dynamicznego rozwoju. Z myślą o stałym utrzymaniu odpowiedniej głębokości torów wodnych umożliwiających dostęp do portów morskich, minister właściwy ds. gospodarki morskiej w pierwotnym projekcie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw ( Dz.U. z 2019 r., poz. 1716) zaproponował zmianę przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, która miała polegać na wyraźnym wskazaniu, iż infrastruktura dostępowa do portów utrzymywana jest w ramach programów wieloletnich finansowanych ze środków budżetu państwa. Niemniej ze względu na brak zgody ze strony ministra właściwego ds. finansów publicznych, propozycja ta nie została ostatecznie zrealizowana.

Wielokrotnie wnioskowano o dodatkowe środki na utrzymanie torów podejściowych do portów morskich. Przykładowo, w 2022 r. wnioskowano m.in. o uruchomienie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa na prace czerpalne w portach: Kołobrzeg, Darłowo, Stepnica, Nowe Warpno, Trzebież w kwocie 10 mln zł oraz na przywrócenie prawidłowych parametrów głębokości w porcie Łeba, w szczególności toru podejściowego i osadników na redzie portu w kwocie 6 mln zł. Niestety, środki te nie zostały przyznane.

Administracja morską nieustannie wnosi istotny wkład w rozwój małych portów. Urzędy morskie w Gdyni i Szczecinie - jak trafnie podaje NIK - wykazują największą aktywność inwestycyjną w mniejszych portach morskich, dzięki czemu sukcesywnie zwiększany jest ich potencjał. Oprócz posiedzeń Rad Koordynacyjnych z udziałem przedstawicieli ministra właściwego ds. gospodarki morskiej oraz urzędów morskich, wykorzystywane są także inne instrumenty nadzorcze, które wpisują się w system nadzorowania urzędów morskich oraz podejmowanych przez nie aktywności na rzecz mniejszych struktur portowych i przystaniowych. Przykładowo, informacje z tego zakresu przekazywane są w ramach monitorowania realizacji strategicznych dokumentów rządowych (SOR, SRT, PRPPM2030). W cyklu kwartalnym pozyskiwane są informacje dotyczące realizowanych przez urzędy morskie inwestycji, ich aktualnego stanu, kamieni milowych, zaawansowania rzeczowego etc.

Odnośząc się do pozostałych wniosków pokontrolnych, należy wskazać, że w urzędach morskich rozpoczęto już działania na rzecz aktualizacji aktów prawa miejscowego określających skład infrastruktury portowej portów morskich objętych terytorialnym zakresem działania każdego z urzędów. Podkreślenia wymaga to, że Ministerstwo Infrastruktury dokonuje przeglądu aktów prawa miejscowego wydawanych przez dyrektorów urzędów morskich w zakresie infrastruktury portowej.

W kwestii wykonywania zadań przez dyrektorów urzędów morskich pełniących funkcję podmiotów zarządzających portami morskimi w zakresie sporządzania i aktualizowania planu rozwoju portu należy

wyjaśnić, że ustalony zostanie po stronie Urzędu Morskiego w Gdyni harmonogram wymaganych prac. Ponadto, Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni podejmie działania organizacyjne w celu skoordynowania całego zakresu zarządzania właściwymi mu portami. Plany rozwoju portów, obejmujące porty morskie w Wolinie, Trzebieży, Lubinie i Dźwirzynie, zostały opublikowane w BIP Urzędu Morskiego w Szczecinie w trakcie kontroli NIK.

Na podkreślenie zasługują także aktywności w obszarze planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. W Urzędzie Morskim w Gdyni podjęto działania w celu stworzenia, uzgodnienia i zatwierdzenia planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla Kąków Rybackich. W przypadku Urzędu Morskiego w Szczecinie sporządzone zostały plany zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla portów morskich w Trzebieży, Wolinie i Dźwirzynie. Zostały one pozytywnie zaopiniowane przez Dyrektora Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa oraz Zachodniopomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Działania podejmowane były także w przedmiocie przygotowania i uzgodnienia planu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń dla portu morskiego w Lubinie.

W kwestii gospodarki nieruchomościami w portach należy wskazać, że zorganizowane zostało spotkanie (on-line) z pracownikami urzędów morskich, dotyczące gospodarowania nieruchomościami położonymi w granicach portów i przystani morskich – podczas którego podkreślono, że w przypadku umów, które w wyniku przedłużania na kolejne okresy w sumie zawarte są na czas dłuższy niż 10 lat, a nieruchomości nimi objęte są położone w porcie lub przystani morskiej, konieczne jest występowanie do Ministra Infrastruktury zarówno o zgodę na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i na podstawie ustawy o portach i przystaniach morskich. Ponadto, opracowana została lista kontrolna wymogów ustawowych w zakresie wydawania decyzji administracyjnych w trybie art. 3 ustawy o portach i przystaniach morskich. Jest ona stosowana każdorazowo w celu stwierdzenia prawidłowości przedłożonych do Ministra Infrastruktury dokumentów i informacji.

Odnosząc się do kwestii ewidencjonowania mienia, jego wyceny, a także prowadzenia księgowości i polityki rachunkowości – należy ponownie wyjaśnić, że urzędy morskie są jednostkami budżetowymi, które zgodnie z obowiązującymi przepisami mają w swojej dyspozycji majątek Skarbu Państwa. Za zarządzanie powierzonym mieniem odpowiada Dyrektor Urzędu Morskiego jako terenowy organ administracji morskiej. Zarządzanie budżetem oraz powierzonym majątkiem, w tym jego ewidencjonowanie należy do obowiązków kierownika jednostki, którym jest dyrektor urzędu morskiego. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1933, z późn. zm.) organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa oraz mogą zbywać jego składniki, a w szczególności zapewniają wycenę mienia. Kierownicy jednostek reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do nabytego i powierzonego tym jednostkom mienia Skarbu Państwa i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach.

Urząd Morski w Gdyni zleci wykonanie inwentaryzacji kontrolnej infrastruktury portowej w portach Kąty Rybackie, Rowy i Łeba. Wykazane w drodze inwentaryzacji nadwyżki środków trwałych zostaną opisane i wycenione przez komisje, a także przyjęte do ewidencji środków trwałych w odpowiednich księgach inwentarowych. Należy zauważyć, że ze względu na specyfikę infrastruktury portowej usługi wyceny wartości majątku tego typu są bardzo kosztowne – z czym wiąże się kwestia zapewnienia odpowiednich środków.

W odniesieniu do Urzędu Morskiego w Szczecinie trzeba dodać, że dokumenty dostarczane przez poszczególne wydziały Urzędu Morskiego w Szczecinie do Wydziału Finansowo-Księgowego wprowadzane są do programu księgowego na bieżąco, zgodnie z datą wystawienia dostarczonego dokumentu. Po upływie miesiąca, pod datą 15-go dnia następnego miesiąca wszystkie wprowadzone dokumenty za miesiąc poprzedni są jednocześnie zamykane z użyciem funkcji „księgowanie ostateczne”. Ten sposób działania dotyczy okresu od stycznia do listopada każdego roku. Tylko z dokumentami wprowadzonymi w grudniu danego roku postępuje się inaczej. Z uwagi na zapisy w ustawie o rachunkowości, które wskazują że ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych powinno nastąpić w terminie 85 dni od końca roku kalendarzowego, dokumenty dotyczące grudnia są ostatecznie zamykane 25-go lub 26-go marca danego roku. W 2022 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 7 marca 2022 r. (Dz. U. poz. 561) termin sporządzenia sprawozdań i zamknięcia ksiąg rachunkowych przesunięto na 30 kwietnia 2022 r. Ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych w Urzędzie Morskim w Szczecinie nastąpiło 27 kwietnia 2022 r., jednakże zaksięgowanie dokumentów wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym nastąpiło w dniu 23 grudnia 2021 r. Kierownicy komórek organizacyjnych urzędu zostali pouczeni o niezwłocznym przekazywaniu dokumentacji celem ujęcia w księgach rachunkowych środków trwałych, zgodnie z datą ich przyjęcia do użytkowania. Urząd zobowiązuje się do prowadzenia księgowej ewidencji analitycznej dla środków trwałych. W tym celu podjęto rozmowy z firmą zewnętrzną celem wprowadzenia zmian w programie, mających na celu

umożliwienie księgowania analitycznego w module Księgowość, a także podjęto prace nad aneksem do zarządzenia w sprawie zasad rachunkowości. Z uwagi na prowadzenie prac nad zarządzeniem i zmianą w oprogramowaniu w trakcie roku, urząd przewidział wprowadzenie zalecanych zmian od dnia 1 stycznia 2023 r.

W kwestii podnoszonych przez NIK ubezpieczeń należy ponownie wskazać, że dotychczasowa praktyka urzędów morskich w zakresie mienia Skarbu Państwa stanowiącego infrastrukturę portową jest optymalna (racjonalna). Wątpliwości budzi ewentualne dodatkowe ponoszenie bardzo wysokich kosztów przez urzędy morskie z tytułu ubezpieczenia ich mienia, w sytuacji gdy korzystający z infrastruktury mają polisy, i w razie wyrządzenia szkody ponoszą za to odpowiedzialność. Należy podkreślić, że urzędy morskie posiadają opracowaną procedurę postępowania w przypadku wystąpienia szkody na mieniu, natomiast armatorzy dysponują obowiązkowymi ubezpieczeniami. Dodatkowe wydatkowanie środków publicznych w opisanej wyżej sytuacji nie znajduje uzasadnienia biorąc pod uwagę zasady celowości i racjonalności.

Nie ma także uzasadnienia do formułowania odrębnych wytycznych na temat sposobu realizacji zadań promocyjnych określonych w ustawie o portach i przystaniach morskich, w przypadku wykonywania zadań i uprawnień podmiotu zarządzającego portem przez dyrektora urzędu morskiego. Jak dowodzą wykazane działania Urzędu Morskiego w Szczecinie w analizowanym obszarze, ww. wytyczne ze strony ministerstwa nie warunkują możliwości wypełnienia przedmiotowego obowiązku. Niemniej, kwestia realizacji zadań promocyjnych dodatkowo zostanie omówiona podczas posiedzenia Rady Koordynacyjnej z udziałem Dyrektorów Urzędów Morskich.

Odnosząc się do poruszonych przez NIK zamówień publicznych należy wyjaśnić, że w celu wyeliminowania przypadków niewzywania, przed udzieleniem zamówienia, wykonawców do przedłożenia wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni zorganizował spotkanie w wydziale na potrzeby omówienia okoliczności wystąpienia sytuacji opisanej we wniosku pokontrolnym oraz ustalenia przyczyn braku wezwania do dokumentów wymaganych specyfikacją warunków zamówienia. Zobowiązano pracowników do większej staranności podczas przygotowywania rozstrzygnięcia i sprawdzania zapisów „SWZ” przed dokonaniem wyboru najkorzystniejszej oferty. Ponadto, odbyły się szkolenia z zakresu udzielania zamówień publicznych, w których udział wzięli pracownicy ww. wydziału.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, w nawiązaniu do stwierdzonych w wystąpieniu pokontrolnym NIK nieprawidłowości dotyczących nierzetelnego prowadzenia dokumentacji z postępowań przetargowych, pouczył członków komisji przetargowych pełniących funkcje sekretarzy komisji - o konieczności rzetelnego i terminowego dokumentowania każdego z etapów postępowania, w szczególności poprzez prawidłowe, bezbłędne i niebudzące wątpliwości sporządzanie, w toku postępowania, protokołu odzwierciedlającego jego przebieg oraz załączników dokumentujących poszczególne czynności w prowadzonym postępowaniu. W kwestii kontroli stanu technicznego obiektów budowlanych (budowli morskich) oraz urzędzeń służących zapewnieniu ochrony przeciwpożarowej należy wyjaśnić, że zalecenia wynikające z przeglądów rocznych i 5-letnich wykonywane są, ze względu na niewystarczające środki, według kryterium ważności. Najważniejsze są prace, których niewykonanie skutkować może zmniejszeniem bezpieczeństwa użytkowników, bądź grozić może katastrofą budowlaną. Pod uwagę bierze się również planowane inwestycje - by nie powielać prac, które w następnych latach byłyby wykonywane ponownie. W przypadku Urzędu Morskiego w Szczecinie należy dodać, że w zakresie usuwania usterek instalacji hydrantowej w małych ośrodkach istnieje ponadto zależność urzędu od dostawców i stanu (a tym samym parametrów użytkowych) lokalnej sieci - co wymusza każdorazową weryfikację zasadności napraw.

W odniesieniu do stwierdzenia dotyczącego nieaktualnego odwołania do przepisów w zakresie organizacji i sposobu zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu zawartego w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 118) – należy nadmienić, że prace nad aktualizacją ww. rozporządzenia są w toku. W sierpniu 2022 r. projekt rozporządzenia uwzględniający zmianę odwołania, o którym mowa wyżej, przekazany został do tzw. pre-konsultacji w celu zidentyfikowania ewentualnych innych potrzebnych zmian. Po uzyskaniu wpisu do wykazu prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury, w grudniu 2022 r. projekt został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych.

Podmiot zarządzający mniejszym portem (tj. portem niemającym podstawowego znaczenia dla gospodarki narodowej w myśl przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich - Dz.U. z 2022 r. poz. 1624) nie ma obowiązku zapewnienia w porcie ochrony przeciwpożarowej w sposób określony ww. ustawą. W 2019 r., przy nowelizacji ww. ustawy, Związek Małych Portów Morskich podnosił, że małe porty to struktury samorządowe, słabe kapitałowo i organizacyjnie, niemające możliwości zapewnienia ochrony przeciwpożarowej. Ponadto, nie ma tam dużych statków oraz dużych akwenów portowych, wobec

czego często nie różnią się one znacząco od portów śródlądowych. Ze względu na ich odmienną specyfikę - w porównaniu z dużymi portami - uznano, że właściwa im ochrona przeciwpożarowa powinna być zapewniana na zasadach ogólnych, jak w przypadku innych terenów i zakładów. W związku z tym, Ministerstwo nie identyfikuje potrzeby - wnioskowanej przez NIK - nowelizacji ww. ustawy.

W odniesieniu do wniosku de lege ferenda, który dotyczy stworzenia możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadań utrzymania odpowiednich głębokości wewnętrznych basenów portowych przez podmioty zarządzające małymi portamiorskimi (nie będące organami administracji morskiej), należy zauważyć, że już teraz istnieje szereg możliwości pozyskania dofinansowania, np. ze środków UE. Przykładem takich działań jest projekt pod nazwą „Modernizacja infrastruktury portowej pod potrzeby rozwoju rybołówstwa w Porcie Kołobrzeg”, prowadzony obecnie przez Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg Sp. z o.o. i w 100% finansowany z programu Operacyjnego „Rybactwo i Morze”. Podkreślić należy też, że środki budżetowe są niewystarczające dla już występujących zadań (vide: utrzymanie infrastruktury dostępowej do portów od strony morza, względem której NIK formułuje wnioski pokontrolne).

Obecny model rozwoju polskich portów morskich, który kształtowany jest przez przepisy ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2022 r. poz. 1624), jest odpowiedni – czemu dowodzą m.in. rekordowe wyniki polskich portów morskich. Przywołana wyżej ustawa jasno precyzuje odpowiedzialność poszczególnych interesariuszy portów. Wynika z niej wprost, kto odpowiada m.in. za infrastrukturę portową, która notabene stanowi jeden z kluczowych elementów portów. Zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową, budowa, rozbudowa, utrzymywanie i modernizacja infrastruktury portowej, a także pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu – to niektóre z aktywności, które znajdują się w gestii podmiotu zarządzającego portem. W sytuacji, gdy ww. kompetencje wykraczają poza możliwości komunalnego zarządu portu lub właściwej miejscowo jednostki samorządu terytorialnego możliwe jest podjęcie decyzji o przekazaniu mienia Skarbowi Państwa oraz zarządzaniu portem przy zaangażowaniu innych, niż samorządowi, interesariuszy.

W odniesieniu do ostatniego z postulowanych wniosków de lege ferenda należy wskazać, że aktualnie nie jest planowana nowelizacja ustawy o portach i przystaniach morskich. Jednocześnie należy podkreślić, że Ministerstwo Infrastruktury zwróciło się w drodze pisemnej do Dyrektorów Urzędów Morskich o konsultowanie z właściwymi miejscowo gminami przygotowywanych przez nich planów rozwoju portów. Zgodnie z przyjętymi założeniami, Dyrektorzy Urzędów Morskich każdorazowo mają występować do samorządów o opinię ww. planów.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra

Sekretarz Stanu

Andrzej Bittel

## 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
MARIAN BANAŚ**

LSZ.430.003.2022  
P/22/080

Warszawa, 25 stycznia 2023 r.

**Opinia  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli  
do stanowiska Ministra Infrastruktury w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/22/080  
„Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim”<sup>1</sup>**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup> przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie z 23 grudnia 2022 r. (DK-3.0813.16.2022).

Z zadowoleniem przyjmuję informację Ministra Infrastruktury<sup>3</sup> o planowanych lub podejmowanych działaniach mających usprawnić funkcjonowanie małych portów morskich i przyczynić się do ich rozwoju, o działaniach podjętych przez dyrektorów urzędów morskich w obszarach, w których NIK stwierdziła nieprawidłowości, w tym podjętych przez Ministra w ramach kontroli zarządczej nad organami administracji morskiej.

Obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli, będącej naczelnym organem kontroli państwowej, jest wskazywanie zaistnienia ewentualnych zagrożeń, jakie mogą powstać w przyszłości, a ryzyko ich wystąpienia wynika z przeprowadzonych czynności kontrolnych. Uprzejmie informuję zatem, że podtrzymuję wniosek dotyczący zintensyfikowania nadzoru nad sposobem ochrony mienia Skarbu Państwa w małych portach morskich przez dyrektorów urzędów morskich, w tym zapewnienia szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem publicznym (portu) poprzez obejmowanie go ubezpieczeniem majątkowym. Przyjęta i akceptowana przez Ministra koncepcja ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, jakkolwiek racjonalna, nie sprawdzi się w każdej sytuacji, na przykład w przypadku całkowitego zniszczenia ważnych elementów infrastruktury portowej (choćby wskutek pożaru). Zdaniem NIK, zarządzając małymi portami morskimi, należy brać pod uwagę możliwość wystąpienia znaczących szkód finansowych niezawinionych przez armatorów czy innych użytkowników portu. NIK zwraca uwagę, że gminy portowe, nawet w przypadku ograniczonych możliwości finansowych, w większości obejmowały mienie portu ubezpieczeniami majątkowymi.

W pełni podtrzymuję także trzy wnioski *de lege ferenda* skierowane do Ministra Infrastruktury o podjęciu działań mających na celu zmianę przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich<sup>4</sup>.

1. Pierwszy wniosek dotyczył stworzenia możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadań utrzymania odpowiednich głębokości wewnętrznych basenów portowych przez podmioty zarządzające małymi portami morskimi (nie będące organami administracji morskiej).

Minister poinformował co prawda o podjętej w 2019 r.<sup>5</sup> próbie zapewnienia utrzymywania infrastruktury dostępowej do portów w ramach programów wieloletnich finansowanych ze środków budżetu państwa oraz o wielokrotnym wnioskowaniu o dodatkowe środki na utrzymanie torów podejściowych do małych portów, w tym z rezerwy ogólnej budżetu państwa (w 2022 r.). Działania te wpisują się w ocenę NIK, która uważa, że niezapewnienie wystarczającej wysokości środków na utrzymanie torów wodnych jest stanem wymagającym

<sup>1</sup> Dalej: Informacja o wynikach kontroli lub Informacja.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

<sup>3</sup> Dalej: Minister.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1624; dalej: ustawa o portach.

<sup>5</sup> Przy okazji projektu ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw.

zmiany. Izba oczekuje więc, że Minister będzie kontynuował swoje działania w tym zakresie i że okażą się one z czasem skuteczne.

2. Drugi wniosek dotyczył zapewnienia spójności przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w małych portach morskich, w tym poprzez doprecyzowanie uregulowań zawartych w art. 7 ust. 3 ustawy o portach oraz zamieszczenie w tej ustawie odniesienia do regulacji określonych w rozporządzeniu w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach.

Z zadowoleniem przyjąłem do wiadomości informację Ministra o będących w toku pracach nad aktualizacją rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach<sup>6</sup>. Niemniej jednak mając na uwadze zmiany jakie już zachodzą i mogą zachodzić w małych portach morskich, w tym podkreślane przez Ministra rekordowe wyniki polskich portów (w tym zapewne Polic i Kołobrzegu) oraz perspektywy rozwoju ich struktur, należało by ponownie rozważyć nowelizację przepisów ustawy o portach w sygnalizowanym przez NIK zakresie.

3. Trzeci wniosek dotyczył wprowadzenia obowiązku planowania rozwoju portu zarządzanego przez organ administracji morskiej z uwzględnieniem konsultacji z właściwą gminą.

Minister poinformował o zwróceniu się pisemnie do dyrektorów urzędów morskich o konsultowanie z właściwymi miejscowo gminami przygotowywanych planów rozwoju portów. Działanie takie, wobec braku obowiązku prawnego, byłoby ze strony organów administracji morskiej jedynie przejawem dobrej praktyki.

PREZES  
Najwyższej Izby Kontroli  
Marian Banaś

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 118.