



Najistotniejsze problemy

Funkcjonowanie i rozwój małych portów morskich

SYLWIA KRAWCZYK, BOGUMIŁA MĘDRZAK

Podejmowane przez NIK kontrole koncentrowały się dotychczas na portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej oraz na problematyce rozwoju średnich i małych portów pod kątem realizacji założeń przyjętych w programach rządowych. W ostatnim czasie Izba zaś sprawdziła, czy działalność małych portów morskich była prowadzona prawidłowo i przyniosła zakładane efekty. Oceniono także ochronę i nadzór nad ich infrastrukturą oraz gospodarkę finansowo-księgową. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

Wprowadzenie

Cztery porty morskie: w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu mają podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej. Spośród pozostałych 29. mniejszych¹, aż 25 funkcjonuje w województwie pomorskim i zachodniopomorskim².

Małe porty są bardzo zróżnicowane, m.in. pod względem infrastruktury, powierzchni, a także pełnionych funkcji i formy zarządzania. Wyodrębnia się porty regionalne oraz lokalne³. Czynniki, które warunkują regionalny status niektórych struktur to zasięg

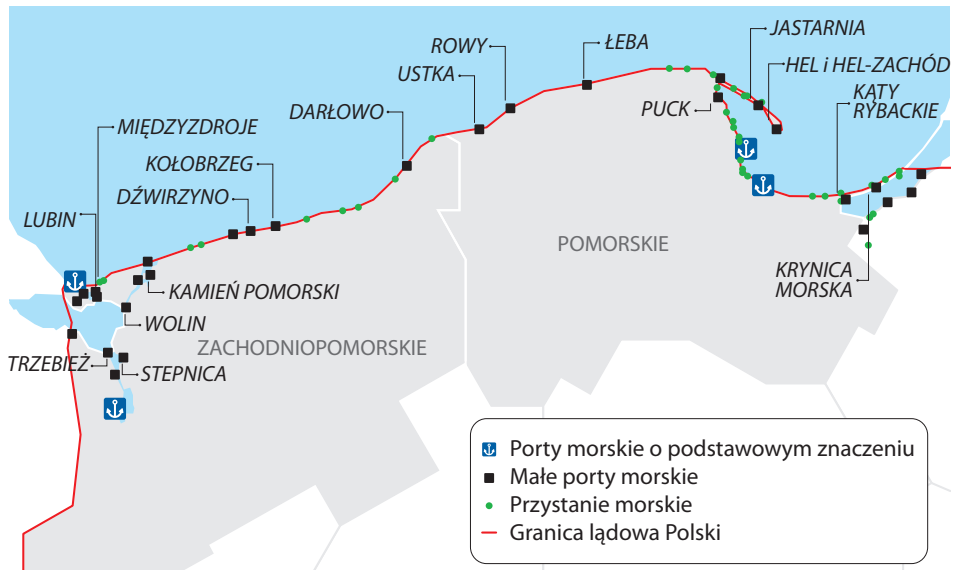
oddziaływania i potencjał gospodarczy. Niektóre z nich mają charakter portów rybackich. Ich tereny lądowe należą do różnych podmiotów: gmin (jednostek samorządu terytorialnego, JST), Skarbu Państwa (SP) i osób prywatnych. Najczęściej występuje kombinacja własności państwowej i gminnej. O formie zarządzania małymi portami morskimi decyduje gmina, jeżeli większa część nieruchomości gruntowych stanowi jej mienie. Małymi portami najczęściej zarządzają JST w ramach swoich struktur organizacyjnych lub podmioty

¹ Dalej małe porty morskie (tj. porty morskie, które nie posiadają statusu portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej).

² W województwie warmińsko-mazurskim położone są cztery małe porty morskie.

³ Na podstawie Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku przyjętego uchwałą nr 100 Rady Ministrów z 17.9.2019 (M.P. poz. 1016); dalej Program rozwoju polskich portów morskich.

Rysunek 1. Porty i przystanie morskie



Źródło: Opracowanie własne NIK m.in. na podstawie Polityki morskiej Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)⁴.

przez nie powołane. Jeśli większa część nieruchomości gruntowych⁵ portu stanowi własność Skarbu Państwa i nie została oddana w użytkowanie wieczyste lub stanowi przedmiot użytkowania wieczystego SP, zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego portem wykonuje właściwy dyrektor urzędu morskiego.

Zasady tworzenia podmiotów zarządzających portami i przystaniami morskimi, ich organizację i funkcjonowanie określa ustawa z 20 grudnia 1996 r. o portach

i przystaniach morskich⁶. Sposób wykonywania zadań wynikających z ustawowych przepisów i wewnętrznych uregulowań przez podmioty zarządzające małymi portami morskimi oraz sprawowanie nad nimi nadzoru nie były w ostatnich latach przedmiotem zainteresowania NIK. Skłoniło to Izbę do podjęcia kontroli⁷ mającej na celu dokonanie oceny działalności prowadzonej w małych portach morskich przez różne podmioty. Jej celem była również identyfikacja ewentualnych barier

⁴ Uchwała nr 33/2015 Rady Ministrów z 17.3.2015 r.

⁵ Z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami.

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz.1624; dalej ustawa o portach.

⁷ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, nr ewid. 126/2022/P/22/080/LSZ.



i słabości utrudniających funkcjonowanie takich portów morskich, w tym tych wynikających ze sposobu zarządzania nimi.

Za słabe strony małych portów uważa się⁸ m.in.: wyeksploatowaną bądź niedostosowaną do potrzeb rynkowych infrastrukturę; problemy z utrzymaniem odpowiednich głębokości przy wejściach do portów oraz w ich kanałach; wysokie koszty inwestycji infrastrukturalnych w stosunku do wpływów z opłat portowych⁹; złożoną strukturę własnościową terenów portowych. Jako główne zagrożenia związane z rozwojem tych miejsc wskazuje się¹⁰ m.in.: brak sprecyzowanych planów części samorządów lokalnych na wykorzystanie portów jako źródła rozwoju dla najbliższego otoczenia; słabość kapitałową gmin portowych i podmiotów zarządzających portami; zbyt wolne tempo poprawy parametrów infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów od strony lądu i wody; niewystarczające środki finansowe do zapewnienia właściwych głębokości na torach podejściowych i wodnych w portach.

Wyniki kontroli

Kontrola została przeprowadzona w 14 jednostkach z województw pomorskiego i zachodniopomorskiego (gminy, spółki gminne, gminne jednostki budżetowe oraz urzędy morskie).

Ustalono, że główną przeszkodą sprawnego funkcjonowania i rozwoju małych portów morskich były ograniczone

możliwości finansowe kontrolowanych podmiotów zarządzających. Ich słabość kapitałowa powodowała m.in. zróżnicowaną intensywność wydatków na remonty, inwestycje i bieżące utrzymanie infrastruktury portowej. Zadania inwestycyjne, które zrealizowano – zwłaszcza infrastrukturalne – z reguły były finansowane z udziałem środków unijnych.

Czynnik finansowy okazał się też zasadniczą przyczyną problemów z dostępem (czasowym lub stałym) części jednostek wpływających do niektórych portów, spowodowanych brakiem możliwości utrzymania odpowiednich głębokości na torach podejściowych. Ta sytuacja była wynikiem permanentnego braku środków finansowych na ciągłe przywracanie parametrów infrastruktury dostępowej do portów. Już w 2018 r. minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przyznał, że „środki finansowe przeznaczone na utrzymanie i inwestycje w infrastrukturę dostępową od strony morza od wielu lat są wysoce niewystarczające. Z tego powodu konieczna była priorytetyzacja działań”. Jednak zdaniem NIK nie może to być trwałym rozwiązaniem. Planowana kwota środków na utrzymanie torów dostępowych do małych portów morskich powinna w pełni zabezpieczać ich potrzeby, gwarantując stały dostęp od strony morza. Parametry torów wodnych określają organy administracji morskiej, one też odpowiadają za finansowanie zadań dotyczących

⁸ Na podstawie Programu rozwoju polskich portów morskich.

⁹ Z. Ofiarski: *Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych*, Kwartalnik Prawno-Finansowy, nr 1/2019 (kpf.2019.1.23.41).

¹⁰ Jak wyżej.

m.in. głębokości dróg dostępowych. Jednak funduszy na ten cel nieustannie brakuje, dlatego najlepiej gdyby były one określone w ustawie budżetowej.

Przeszkody i problemy bieżącego funkcjonowania i rozwoju małych portów morskich miały również charakter administracyjny i prawny, wynikały m.in. z:

- długotrwałych postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej, w tym starostów i wojewodów, dotyczących nieruchomości gruntowych położonych w granicach portu i należących głównie do Skarbu Państwa (np. przedłużające się procedury nabycia własności gruntów, zawarcia umów użyczenia czy dzierżawy terenów z przeznaczeniem na inwestycje portowe);

- „sztywnych” przepisów ustawy o portach, zobowiązujących do utrzymania kapitałochłonnej infrastruktury portowej, w tym wewnętrznych akwenów wodnych, bez możliwości wsparcia z budżetu państwa (co w powiązaniu z brakiem środków finansowych na utrzymanie i modernizację infrastruktury portowej oraz brakiem gruntów komunalnych bezpośrednio przylegających do terenów portowych powodowało jedynie fragmentaryczną komunalizację części portów oraz hamowało ich rozwój i dywersyfikację dochodów z usług portowych).

W obecnym stanie prawnym planowanie rozwoju portu zarządzanego przez dyrektora urzędu morskiego nie wymaga konsultacji z właściwą gminą. Zdaniem NIK oraz licznych organów wykonawczych gmin portowych te uregulowania należałoby

zmienić. Burmistrzowie niektórych JST wskazywali m.in. na brak spójności planów rozwoju portów sporządzanych przez organy administracji morskiej z lokalnymi strategiami rozwoju danej gminy.

Kolejnym istotnym problemem jest nieprzestrzeganie przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej przez podmioty zarządzające małymi portami morskimi. Nie sporządzały one planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych, a urzędy morskie od lat nie dokonywały ich aktualizacji. Wynikało to z niezajomości przepisów odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej w portach morskich oraz braku ich spójności lub precyzji.

W obowiązującym stanie prawnym podmiot zarządzający małym portem nie ma obowiązku zapewnienia ochrony przeciwpożarowej swoich obiektów i terenów od strony wody w sposób określony ustawą o portach. Takie wymogi obowiązują wyłącznie w czterech portach mających podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej. Z drugiej strony, wszystkie podmioty zarządzające portami morskimi są obowiązane do opracowania i aktualizacji planów zwalczania zagrożeń i zanieczyszczeń wód portowych. Szczegółowy zakres nadzoru przeciwpożarowego sprawowanego przez organy administracji morskiej oraz informacje niezbędne do określenia w planach zwalczania zagrożeń reguluje rozporządzenie Ministra Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej z 21 grudnia 2016 r. w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach¹¹. W ustawie o portach nie

¹¹ Dz.U. z 2017 r. poz.118; dalej rozporządzenie w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach.



zamieszczono jednak odniesienia do regulacji określonych w tym rozporządzeniu, jednocześnie nie wyłączono w nim małych portów morskich z obowiązku stosowania jego przepisów.

Kontrola wykazała też wiele innych nieprawidłowych działań podmiotów zarządzających małymi portami morskimi, np.:

- niewywiązywanie 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;
- niesporządzanie planów gospodarowania odpadami ze statków;
- nieprzeprowadzanie wewnętrznych kontroli dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

Dlatego NIK negatywnie oceniła naruszenie przepisów mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa na terenie małych portów.

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. Zawieranie polis zwalniających z odpowiedzialności cywilnej wyłącznie w związku z posiadaniem mieniem lub prowadzoną działalnością statutową w niewystarczający sposób wypełnia przesłanki zachowania szczególnej staranności przy zarządzaniu mieniem (portu) oraz jego ochroną, zwłaszcza przed kradzieżą czy zdarzeniami losowymi (np. pożarem lub wichurą). Urzędy morskie posiadały tylko tego rodzaju ubezpieczenia. Tymczasem Minister Infrastruktury stwierdził,

że „dotychczasowa praktyka urzędów morskich w zakresie mienia Skarbu Państwa stanowiącego infrastrukturę portową jest optymalna (racjonalna)”. Przyjęta i akceptowana przez Ministra koncepcja ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej nie sprawdzi się jednak w każdej sytuacji, na przykład w wypadku całkowitego zniszczenia ważnych elementów infrastruktury portowej (choćby wskutek pożaru). Zarządzający małymi portami morskimi powinni brać pod uwagę możliwość wystąpienia znaczących szkód finansowych niezawinionych przez armatorów czy innych użytkowników. Ubezpieczenia zawierane przez urzędy morskie miały więc zbyt ograniczony zakres. Warto podkreślić, że gminy portowe w większości obejmowały mienie portu ubezpieczeniami majątkowymi.

Ponadto podmioty zarządzające małymi portami morskimi:

- nie w pełni przestrzegały ustawowych obowiązków dotyczących planowania rozwoju portu;
- nie wykonywały obowiązków o charakterze finansowo-księgowym, w tym dotyczących rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych, ewidencjonowania mienia portów, klasyfikacji środków trwałych (NIK negatywnie oceniła w szczególności zaniechanie przez urzędy morskie wyceń części mienia portów i niewykazywanie tych aktywów rzeczowych w sprawozdaniach finansowych, co nie tylko zaniżało wartość majątku jednostki, ale miało wpływ na kompletność ewidencji zbiorczej i wartość majątku Skarbu Państwa);
- naruszały obowiązek uzyskania decyzji administracyjnej wyrażającej zgodę

ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej na zawarcie umów dzierżawy nieruchomości położonych w granicach portów.

Ciekawym ustaleniem NIK było to, że zasadniczą działalnością (według klasyfikacji PKD¹²) spółek gminnych będących podmiotami zarządzającymi nie zawsze okazywała się działalność portowa, tj. usługowa, wspomagająca transport morski, mimo że najbardziej odpowiadała ona przedmiotowi działalności określone w ustawie o portach. Różne zakresy PKD wynikały m.in. z powierzania tym jednostkom dodatkowych zadań (w tym komunalnych), jak np.: zarządzanie nieruchomościami będącymi własnością gminy; zarządzanie obiektami, terenami sportowo-rekreacyjnymi i turystycznymi; prowadzenie punktu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Zadania te nie zawsze były konsekwencją realizacji różnorodnych funkcji gospodarczych portów¹³. Wielość i różnorodność podejmowanych przez te podmioty zadań, a także częściowe ich powierzanie innym jednostkom, powodowało rozproszenie kompetencji zarządczych i odpowiedzialności. Status podmiotu zarządzającego powinien być ściśle związany z zarządzaniem portem jako podstawowym (zasadniczym) rodzajem działalności.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi dyrektorzy urzędów morskich, w stosownych zarządzeniach, nie określili prawidłowo

wszystkich elementów (ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji) wchodzących w skład infrastruktury portów morskich objętych terytorialnym zakresem działania każdego z nich. W wypadku niektórych skontrolowanych podmiotów utrudniało to prawidłowe zarządzanie portem.

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

Wnioski

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników 14 jednostek przedstawiono aż 80 wniosków. W Informacji o wynikach kontroli NIK sformułowała dziesięć wniosków do Ministra Infrastruktury. Trzy z nich (*de lege ferenda*) dotyczyły podjęcia działań mających na celu zmianę przepisów ustawy z 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, które są prawnym środkiem oddziaływania na politykę gmin portowych, uniemożliwiającym lub ograniczającym im osiągnięcie zamierzonych celów w zakresie bieżącego funkcjonowania i przyszłego rozwoju portów.

Pierwszy wniosek dotyczył stworzenia możliwości dofinansowania z budżetu państwa zadań utrzymania odpowiednich głębokości wewnętrznych basenów

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (Dz.U. z 2007 r. nr 251 poz. 1885, ze zm.); dalej rozporządzenie w sprawie PKD.

¹³ Jak np. funkcja przeładunkowo-składowa, żeglarsstwo i żegluga pasażerska, obsługa rybołówstwa, handlowa (bunkrowa).



portowych przez podmioty zarządzające małymi portami morskimi (niebędące organami administracji morskiej). Minister poinformował o podjętej w 2019 r.¹⁴ 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 zmiany. Izba powiadomiła Ministra, że oczekuje kontynuacji działań.

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

W grudniu 2022 r. Minister poinformował Izbę o trwających pracach nad aktualizacją rozporządzenia w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w portach. Niemniej mając na uwadze zmiany, jakie już tam zachodzą, w tym podkreślane przez Ministra rekordowe wyniki polskich portów

oraz perspektywy rozwoju ich struktur, należałoby ponownie rozważyć zmianę przepisów ustawy o portach w sygnalizowanym przez NIK zakresie, aby nie marginalizować znaczenia małych portów. Pomimo nowelizacji rozporządzenia w marcu 2023 r.¹⁵ jego przepisy nadal dotyczą wszystkich portów morskich, a w myśl ustawy małe nie są zobowiązane do zapewnienia ochrony przeciwpożarowej w sposób przez nią określony.

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

Minister poinformował, że zwrócił się na piśmie do dyrektorów urzędów morskich o konsultowanie z właściwymi miejscowo gminami przygotowywanych planów rozwoju portów. Wobec braku obowiązku prawnego byłoby to ze strony organów administracji morskiej jedynie przejawem dobrej praktyki. Zdaniem NIK nie powinno się jednak umniejszać roli gmin w tym obszarze.

Niezależnie od pierwszego z wniosków *de lege ferenda* NIK sformułowała wniosek o zapewnienie środków finansowych na systematyczną realizację zadań administracji morskiej dotyczących bieżącego utrzymania głębokości torów wodnych, umożliwiając dostęp do małych portów morskich zgodnie z określonym

¹⁴ Przy okazji projektu ustawy z 19.7.2019 o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17.3.2023 zmieniające rozporządzenie w sprawie nadzoru przeciwpożarowego w polskich obszarach morskich oraz morskich portach i przystaniach (Dz.U. poz. 596), które weszło w życie 13.4.2023.

przez dyrektorów urzędów morskich dopuszczalnym zanurzeniem statków w danym porcie.

W czerwcu 2023 r. przedstawiciele Delegatury NIK w Szczecinie wzięli udział w konferencji „Potencjał i rola małych portów morskich”, zorganizowanej w ramach Dni Morza przez Kaszubski Zespół Parlamentarny oraz Związek Miast i Gmin Morskich. Przedstawiając uczestnikom konferencji wyniki kontroli NIK¹⁶, zwrócili oni uwagę m.in. na problem ograniczonych możliwości finansowych podmiotów zarządzających portami. Niedostatki finansowe organów administracji morskiej były także podstawową przyczyną problemów z dostępem do niektórych portów, ponieważ nie zapewniono odpowiedniej głębokości torów podejściowych. Uczestnicy konferencji zgodzili się z ustaleniami kontroli NIK,

zwłaszcza w kwestii niedostatecznych środków finansowych na utrzymanie infrastruktury portowej i pogłębianie wewnętrznych basenów portowych. Pierwszy wniosek *de lege ferenda* Izby wpisał się więc w oczekiwania przedstawicieli gmin i podmiotów zarządzających małymi portami, podobnie jak ten o zapewnienie środków na systematyczną realizację zadań administracji morskiej dotyczących bieżącego utrzymania głębokości torów podejściowych, zgodnie z dopuszczalnym zanurzeniem statków w danym porcie.

SYLWIA KRAWCZYK

doradca ekonomiczny,

BOGUMIŁA MĘDRZAK

doradca ekonomiczny,

Delegatura NIK w Szczecinie

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie małych portów morskich...*, op.cit.

Słowa kluczowe: małe porty morskie, plany rozwoju portów, głębokość torów podejściowych, ochrona przeciwpożarowa portów, ubezpieczenie portów

Bibliografia:

1. Informacja o wynikach kontroli NIK: *Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim*, nr ewid. 126/2022/P/22/080/LSZ.
2. Ofiarski Z.: *Zasady wymiaru i poboru oraz przeznaczenie opłat portowych*, Kwartalnik Prawno-Finansowy, nr 1/2019 (kpf.2019.1.23.41).
3. *Polityka morska Rzeczypospolitej Polskiej do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)* przyjęta uchwałą Rady Ministrów, nr 33/2015 z 17.3.2015.
4. *Program rozwoju polskich portów morskich do 2023 r.*, przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 17.9.2019 (M.P. z 2019 r. poz. 1016).



ABSTRACT

Functioning and Development of Small Seaports – Main Problems

In Poland there are 29 smaller seaports, and 25 of them are located in the Pomorskie and Zachodniopomorskie Regions. They vary as for, among others, infrastructure, surface, functions performed and management forms. These are either regional or local ports, and some of them serve as fishing ports. Their land areas belong to various entities: municipalities (local self-governmental units – JST), the State Treasury and private persons. Usually it is a combination of private and municipal ownership. The form of management for small seaports is decided by the respective municipality if it owns the majority of their land. Small seaports are most frequently managed by JSTs within their organisational structures, or by entities that JSTs establish. If the majority of a port's assets is owned by the State Treasury and has not been granted for perpetual usufruct, or is subject to the State Treasury's perpetual usufruct – the managing entity for a port is the respective director of the sea office. The rules for establishing managing entities for seaports and harbours, and the organisation and functioning thereof, have been set forth in the Act of 20th December 1996 on seaports and sea harbours. The manner of performing tasks, stemming from the legal and internal regulations, by seaports managing entities, or supervision of them were not an area of interest for NIK over the last years. That is why NIK started an audit aimed at assessing the activities of small seaports undertaken by various entities. The audit also intended to identify potential barriers and weaknesses that hamper the operations of small seaports, including those related to the way in which seaports are managed.

Sylwia Krawczyk, economic advisor

Bogumiła Mędrzak, economic advisor, Regional Branch of NIK in Szczecin

Key words: small seaports, development plans for ports, depth of fairways, fire protection of ports, insurance for ports