



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku



LGD.410.006.03.2022

Tyberiusz Narkowicz
Burmistrz Jastarni
Urząd Miejski w Jastarni
ul. Portowa 24
84-140 Jastarnia

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/080 Funkcjonowanie małych portów morskich w województwach pomorskim i zachodniopomorskim

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Jastarni ¹ , ul. Portowa 24, 84-140 Jastarnia
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tyberiusz Narkowicz, Burmistrz Jastarni od 16 listopada 2002 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu morskiego. 2. Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony. 3. Prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej oraz osiąganie planowanych wyników finansowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Małgorzata Chudzik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/93/2022 z 21 czerwca 2022 r. 2. Rafał Malcharek, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 21939. (akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Burmistrz”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Gmina Jastarnia realizowała zadania podmiotu zarządzającego portem wyłącznie w zakresie gruntów i innych nieruchomości, którymi władała. Ponadto część zadań podmiotu zarządzającego została zlecona 24 lipca 2008 r.⁵ Miejskiemu Zarządowi Portu Jastarnia⁶ (jednostce budżetowej)⁷. Gmina na pozostałym obszarze portu nie realizowała zadań podmiotu zarządzającego, w tym elementami infrastruktury portowej wykazanymi w Zarządzeniu 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 morskich⁸.

W Urzędzie zaplanowano i rozpoczęto inwestycje na terenie portu, jednak nie opracowano planu rozwoju portu. Powyższe było niezgodne z art. 7 ust. 2a ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich⁹, który stanowi, że w ramach działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2 (prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu), podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu publikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego.

Realizując inwestycje w porcie dokonywano zwiększeń wartości środków trwałych. W trzech zadaniach, zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie w zakresie trwałości projektu, nie upłynął termin, w którym można było dokonać przekazania środka trwałego. Natomiast w jednym przypadku – od 31 grudnia 2011 r. do dnia 28 czerwca 2022 r.¹⁰ – nie przekazano Zarządowi zwiększenia wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, pomimo że składnik ten stanowił środek trwały przeznaczony na potrzeby Zarządu i nie wystąpiły przesłanki uniemożliwiające przekazanie. W okresie objętym kontrolą Gmina uzyskiwała dochody z najmu i dzierżawy, a także z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na terenie portu.

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie wszystkich nieruchomości w granicach portu będących we władaniu Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie, realizowanie i nadzorowanie rozwoju portu morskiego.

Opis stanu faktycznego

Przepis art. 25 ust. 1 ustawy o portach morskich stanowi, że w przypadku niepowołania podmiotu zarządzającego w trybie art. 23 ust. 1 zadania i uprawnienia podmiotu zarządzającego wykonuje gmina, w granicach której położona jest większa

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Oraz zmieniona 29 marca 2018 r.

⁶ Dalej: „Zarząd”.

⁷ który również podlegał przedmiotowej kontroli NIK.

⁸ § 4 w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2018 r., dalej: „Zarządzenie nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni”.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 491 ze zm., dalej: „ustawa o portach morskich”.

¹⁰ Tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

część nieruchomości gruntowych, z wyłączeniem gruntów pokrytych wodami, znajdujących się w granicach portu lub przystani morskiej.

Burmistrz wyjaśnił, że nie został powołany zarząd portu morskiego określony w przepisach ustawy o portach morskich¹², a istniejąca jednostka budżetowa gminy o nazwie Miejski Zarząd Portu Jastarnia zarządza jedynie częścią terenów portowych dzierżawionych lub będących w użyczeniu lub innym władaniu gminy. Do zakresu działania Zarządu zgodnie z zapisami Statutu należały: zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową; prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu; pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu, promocja portu, wykonywanie innych zadań o charakterze użyteczności publicznej, oraz świadczenie usług w ramach działalności gospodarczej¹³ i prowadzenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych. Powyższe zadania realizowane przez Zarząd, z wyjątkiem wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej i prowadzenia Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych odpowiadały części zadań stanowiących przedmiot działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, określonym w przepisach art. 7 ust. 1 pkt 1, 2, 4 ustawy o portach morskich¹⁴ oraz częściowo zadaniom wymienionym w pkt 5 i 8¹⁵. W Statucie Zarządowi nie powierzono natomiast wykonywania zadań określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3, 6 i 7 ww. ustawy¹⁶.

Burmistrz wyjaśnił ponadto, że w latach 2019-2021 Gmina Jastarnia zarządzała częścią portu w Jastarni, w takim zakresie w jakim była posiadaczem gruntów i innych nieruchomości. Na pozostałym obszarze Gmina nie realizowała zadań podmiotu zarządzającego, ponieważ nie władała tymi terenami. Burmistrz wyjaśnił m.in., że Gminie nie przekazano żadnych formalnych dokumentów, z których by wynikało, że jest ona podmiotem zarządzającym portem, w tym informacji o bilansie powierzchni, więc brak było wiarygodnych i oficjalnych dokumentów potwierdzających, że zaszły okoliczności wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o portach morskich¹⁷. Gminie nie przekazano majątku, informacji o ilości i wartości środków trwałych, o zasadach użytkowania tych środków, informacji na temat użytkowników portu, informacji o zawartych umowach.

(akta kontroli str. 6-53, 442-445, 553-578)

1. W Urzędzie zaplanowano realizację następujących zadań w porcie Jastarnia:

a) w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.:

¹² Zarząd został utworzony 24 lipca 2008 r. na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) w związku z przepisem art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.) jako jednostka budżetowa Gminy Miasta Jastarni (dalej: „Gmina Jastarnia”).

¹³ W tym: udostępnianie miejsc w Przystani Jachtowej Jastarnia, wynajem miejsc postojowych na potrzeby zimowania statków na lądzie, wyciąganie i wodowanie statków w Porcie Jastarnia oraz Przystani Kuźnica, wypożyczenie narzędzi do remontu statków, udostępnianie stanowisk remontowych oraz mediów, wynajem pomieszczeń i terenów na potrzeby działalności gospodarczej, wynajem pomieszczeń magazynowych dla rybaków w Jastarni i Kuźnicy, wynajem powierzchni reklamowych, wynajem pokoi gościnnych.

¹⁴ Przepisy art. 7 ustawy 1 ustawy o portach morskich wymieniają enumeratywnie katalog zadań realizowanych przez podmiot zarządzający portem lub przystanią morską, nakładając na podmiot zarządzający m.in. następujące zadania: zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową (pkt 1), prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu (pkt 2); pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu (pkt 4).

¹⁵ Tj. Świadczenia usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej (pkt 5) oraz działania zmierzające do rozwoju działalności gospodarczej prowadzonej w porcie oraz promocję takiej działalności (pkt 8).

¹⁶ Budowy, rozbudowy, utrzymywania i modernizacji infrastruktury portowej (pkt 3), zapewnienie dostępu do portowych urządzeń odbiorczych odpadów ze statków w celu przekazania ich do odzysku lub unieszkodliwiania (pkt 6); koordynacji korzystania z infrastruktury portowej, z wyjątkiem kompetencji administracji morskiej (pkt 7).

¹⁷ Odpowiedź na zadane w tym zakresie zapytanie Burmistrz otrzymał z Urzędu Morskiego w Gdyni w dniu 20 czerwca 2022 r., w piśmie z dnia 10 czerwca 2022 r. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni wskazała, że to Gmina Jastarnia wykonuje zadania podmiotu zarządzającego portem.

- przedłużenie istniejących pomostów cumowniczych,
- rozbudowa istniejącego budynku gromadzenia odpadów z rozszerzeniem o funkcję sanitarną,
- zagospodarowanie zaplecza przystani jachtowej,

b) w okresie od 1 października 2019 r. do 4 grudnia 2022 r.:

- budowa budynku magazynowego nr 1 na zapleczu basenu łodziowego portu rybackiego w Jastarni wraz z zagospodarowaniem terenu i przyłączami, w tym wyposażeniem nabrzeża w żurawie o udźwigu 400 kg i 650 kg do przeładunku sprzętu rybackiego,
- budowa budynku magazynowego nr 2 na zapleczu nabrzeża wschodniego portu rybackiego w Jastarni wraz z zagospodarowaniem terenu i przyłączami,
- zakup podnośnika mobilnego o udźwigu od 100 t do 120 t.

Zgodnie z treścią przepisu art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich w ramach działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2 (prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu), podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu, który podlega publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego.

Od 17 września 2019 do 28 czerwca 2022 r. w Urzędzie nie opracowano planu rozwoju portu. Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Jastarnia nie opracowała planu rozwoju portu w związku z brakiem przekazania zarządu portu Gminie Jastarnia, przez podmiot dotychczas zarządzający portem.

(akta kontroli str. 44-52, 239-403)

2. W latach 2019-2022 (do 31 marca) Burmistrz realizował w Porcie Jastarnia dwie inwestycje:

- rozbudowa przystani jachtowej w Jastarni w ramach przedsięwzięcia pn. Rozwój oferty turystyki wodnej w obszarze Pętli Żuławskiej i Zatoki Gdańskiej o planowanej wartości 4 263,5 tys. zł, okres realizacji 2018-2022, stopień zaawansowania – 89%, wydatki poniesione wg stanu na dzień 31 marca 2022 – 3 791,8 tys. zł,
- budowa zespołu magazynów na sprzęt rybacki z węzłem sanitarnym w porcie Jastarnia wraz z infrastrukturą towarzyszącą o planowanej wartości 5 504,9 tys. zł, okres realizacji 2019-2022, stopień zaawansowania – 2%, wydatki poniesione wg stanu na dzień 31 marca 2022 – 108,8 tys. zł.

Źródła finansowania ww. inwestycji stanowiły: budżet Gminy Jastarnia (20%) oraz w przypadku rozbudowy przystani jachtowej – Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (80%), w przypadku budowy zespołu magazynów – Program Operacyjny Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 (80%).

(akta kontroli str. 239-403)

3. W okresie objętym kontrolą w związku z funkcjonowaniem portu w Urzędzie przeprowadzono trzy postępowania o udzielenie zamówień publicznych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁸, z czego: jedno na kwotę 118,7 tys. zł w 2019 r. oraz dwa na łączną kwotę 4 362,0 tys. zł w pierwszym kwartale 2022 r. Wszystkie postępowania dotyczyły zadania inwestycyjnego¹⁹.

¹⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.).

¹⁹ Inwestycja: „Budowa zespołu magazynów na sprzęt rybacki z węzłem sanitarnym w porcie Jastarnia wraz z infrastrukturą towarzyszącą”: rok 2019 – zamówienie na opracowanie dokumentacji technicznej (118,7 tys.

4. W okresie objętym kontrolą²⁰: powierzchnia całkowita gruntów portu wynosiła 28,2769 ha, natomiast powierzchnia pozostałych nieruchomości położonych w obszarze portu – 6827 m². W latach 2019-2021 ww. powierzchnie nie ulegały zmianom. Struktura powierzchni gruntów i innych nieruchomości w zakresie władania kształtowała się następująco:

- grunty we władaniu gminy: 11,6296 ha (41,13%, według stanu na 31 grudnia 2018 r.), 10,7989 ha (38,19% według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.);
- grunty we władaniu gminy i osób fizycznych: 0,1650 ha (0,58%), według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.;
- grunty we władaniu Skarbu Państwa (w tym basen portowy): 15,1061 ha (9,7615 ha), tj. 53,42%, według stanu na 31 grudnia 2018 r., 15,9368 ha (9,7615 ha), tj. 56,36% według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.);
- grunty we władaniu Województwa Pomorskiego: 0,8005 ha (2,83%), według stanu na 31 grudnia 2018-2021 r. i 31 marca 2022 r.;
- grunty we władaniu innych podmiotów (osoby fizyczne): 0,5757 ha (2,04%), według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.;
- inne nieruchomości we władaniu podmiotu zarządzającego portem morskim/ we władaniu gminy: 6049 m² (88,02% według stanu na 31 grudnia 2018 r.), 5129 m², tj. 74,64% według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.);
- nieruchomości we władaniu Skarbu Państwa: 657 m² (9,56% według stanu na 31 grudnia 2018), 1577 m², tj. 22,95% według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.;
- nieruchomości we władaniu innych podmiotów (os. fiz.): 166 ha (2,41%), według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 216-238)

Burmistrz Jastarni wyjaśnił, że Gmina Jastarnia zarządza częścią portu w Jastarni i wielokrotnie występował do Starosty Puckiego o przekazanie nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności portowej, określając o które nieruchomości wnioskuje. Nie określano wartości wnioskowanych do pozyskania nieruchomości poza nieruchomością stanowiącą własność Skarbu Państwa, będącą przedmiotem sporu sądowego²¹, ani harmonogramu działań w zakresie wskazania potrzeb dotyczących nowych gruntów, z uwagi na brak przekazania zarządu nad portem przez Urząd Morski w Gdyni. Gmina Jastarnia pozyskiwała natomiast grunty i inne nieruchomości na potrzeby rozwoju portu, zawierając:

- 1) umowę dzierżawy z 8 stycznia 2014 r., Nr EG.6845.02/01.13²² z właścicielem nieruchomości będącym osobą fizyczną, z przeznaczeniem pod przystań rybacką z zapleczem remontowym w porcie Jastarni,
- 2) umowę użyczenia z 8 grudnia 2016 r., Nr 7/2016/SP²³ od Skarbu Państwa w celu budowy m.in. umocnienia brzegowego w formie skarpy z obrzutem kamiennym,

zł), rok 2022 – zamówienie na roboty budowlane (4 320,0 tys. zł) oraz zamówienie na pełnienie nadzoru inwestorskiego (42,0 tys. zł).

²⁰ Stan wg danych na 31 grudnia lat 2018-2021 oraz 31 marca 2022 r.

²¹ Nieruchomość wykorzystywana m.in. jako plac manewrowy bramownicy samojezdnej oraz częściowo zabudowana budynkami Zarządu.

²² Zmieniona aneksami nr 1 i 2.

²³ Na okres do 31 grudnia 2025 r.

przyczółka pomostu cumowniczego i urządzeń terenów zielonych z ekspozycją historyczną,

- 3) umowę użytkowania z 10 lipca 2017 r., znak INZ3-MM-233-64/17 od Skarbu Państwa gruntu pokrytego wodami zaliczonymi do morskich wód wewnętrznych, w tym m.in. moło w Jastarni – pomost cumowniczo-spacerowy i pomosty cumownicze na obszarze portu morskiego w Jastarni.
- 4) umowę użyczenia z 10 listopada 2017 r., Nr 13/2017/SP²⁴ od Skarbu Państwa na budowę budynku magazynowego na sprzęt rybacki wraz z pomieszczeniem warsztatowym, toaletą oraz dwóch żurawików do przeładunku sprzętu dla rybaków łódziowych w Jastarni.
- 5) umowę użytkowania z 10 lipca 2019 r. Rep. A nr 5078/2019 od Skarbu Państwa²⁵ gruntu pokrytego wodami zaliczonymi do morskich wód wewnętrznych²⁶, na obszarze którym zrealizowano przedsięwzięcie pod nazwą „Rozbudowa przystani jachtowej w Jastarni” i zlokalizowano dwa pomosty.

Burmistrz wyjaśnił również, że Gmina Jastarnia nie wykonywała prawa pierwokupu, ani pierwszeństwa na terenach portowych, z uwagi na brak takich transakcji. Ponadto Gmina Jastarnia, nie występowała o przekazanie gruntów do Wojewody Pomorskiego w trybie art. 24 ust.1 ustawy o portach morskich, z uwagi na brak przekazania zarządu nad portem ze strony Urzędu Morskiego w Gdyni²⁷.

Burmistrz wyjaśnił również, że Wojewoda Pomorski prowadzi postępowanie w sprawie komunalizacji części terenów portowych w Jastarni. Postępowanie dotyczy 20 działek o łącznej powierzchni 4,2352 ha, w tym 15 (o łącznej powierzchni 4,1056 ha) na terenie portu.

(akta kontroli str. 442-552)

Oceniając proces i efekty komunalizacji gruntów portowych Burmistrz Jastarni wskazał, że nie dokonano faktycznego przekazania zarządu nad portem w Jastarni przez Urząd Morski w Gdyni, czego przyczynę może stanowić brak przepisów wykonawczych do ustawy o portach morskich regulujących powyższą kwestię. Nie wskazano np. kto i w jaki sposób miałby dokonać zbilansowania powierzchni, aby określić, jaki podmiot winien zarządzać portem.

W związku z przesłanym przez Burmistrza do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zapytaniem, 20 czerwca 2022 r. Burmistrz otrzymał z Urzędu Morskiego w Gdyni pismo informujące, że biorąc pod uwagę stan własnościowy gruntów położonych na obszarze portu w Jastarni, zadania podmiotu zarządzającego portem wykonuje Gmina Jastarnia, gdyż grunty Skarbu państwa stanowią mniej niż 50% gruntów w porcie (poza gruntami pod wodą), a grunty Gminy Jastarnia – 57% powierzchni portu. Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni poinformowała, że Urząd Morski jest trwałym zarządcą nieruchomości Skarbu Państwa oraz właścicielem posadowionego na nich majątku w postaci m.in. infrastruktury portowej (nabrzeży) i zapewniającej dostęp do portu (falochronów). Ponadto ustawa o portach morskich nie reguluje kwestii związanych z przekazaniem na rzecz gminy, majątku Urzędu Morskiego, w celu wykonywania zadań związanych z zarządzaniem portem. Urząd Morski w Gdyni nie ma podstaw prawnych do przekazania jednostce samorządu gminnego majątku zaewidencjonowanego w księgach środków trwałych Urzędu. Burmistrz wyjaśnił,

²⁴ Na okres do 31 grudnia 2025 r.

²⁵ Na okres 10 lat.

²⁶ Akwen.

²⁷ Burmistrz Jastarni zwrócił się do Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni pismem z 25 stycznia 2022 r. o informację kiedy oraz w jaki sposób zostanie przekazany zarząd nad portem w Jastarni jednostce samorządu terytorialnego, powołując się na fakt, że port stanowi mienie ogromnej wartości, ważne z punktu widzenia gospodarki i obronności kraju oraz bezpieczeństwa żeglugi.

że w związku z pismem Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni zamierza zacząć realizować zadania podmiotu zarządzającego w pełnym zakresie.

Jako trudności związane z funkcjonowaniem Portu Jastarnia Burmistrz zidentyfikował:

- 1) ograniczenia wynikające z objęcia obszarem Natura 2000 (wydłużenia procedur, negatywne uzgodnienia 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 płytką 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 morskich 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.

Burmistrz wyjaśnił także, że port nie został skomunalizowany oraz że nie został powołany zarząd portu morskiego określony w przepisach ustawy o portach morskich, a istniejąca jednostka budżetowa gminy o nazwie Miejski Zarząd Portu Jastarnia zarządza jedynie częścią terenów portowych dzierżawionych lub będących w użyczeniu lub innym władaniu gminy.

(akta kontroli str. 442-445, 453-456, 550-552)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Od 17 września 2019 r. do 28 czerwca 2022 r. w Urzędzie, w ramach wykonywania zadań podmiotu zarządzającego Portem Jastarnia, nie sporządzono planu rozwoju portu. Powyższe było niezgodne z art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich, stanowiącym, że w ramach działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2 (prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu), podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu publikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina Jastarnia nie opracowała planu rozwoju portu w związku z brakiem przekazania zarządu portu Gminie Jastarnia, przez podmiot dotychczas zarządzający portem.

NIK zauważył, że zgodnie z treścią przepisu art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich w ramach działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2 (prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu), podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu, który podlega publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego. Na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o portach morskich z dnia 17 września 2019 r.²⁸ zadania i uprawnienia podmiotu

²⁸ Na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1716).

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 związku z powyższym Gmina jako podmiot zarządzający portem była zobowiązana do sporządzenia planu rozwoju portu.

(akta kontroli str. 44-52)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Gmina Jastarnia realizowała zadania podmiotu zarządzającego portem wyłącznie w zakresie gruntów i innych nieruchomości, którymi władała. Ponadto część zadań podmiotu zarządzającego została zlecona 24 lipca 2008 r.²⁹ Zarządowi. Na pozostałym obszarze portu Gmina nie realizowała zadań podmiotu zarządzającego, w tym elementami infrastruktury portowej wykazanymi w Zarządzeniu nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

W Urzędzie zaplanowano i rozpoczęto inwestycje na terenie portu, jednak nie opracowano planu rozwoju portu. Powyższe było niezgodne z art. 7 ust. 2a ustawy o portach morskich, który stanowi, że w ramach działalności, o której mowa w ust. 1 pkt 2, podmiot zarządzający opracowuje w szczególności plan rozwoju portu publikowany na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej podmiotu zarządzającego.

OBSZAR

2. Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony.

Opis stanu
faktycznego
Opis stanu
faktycznego

1.2 Zarządzanie infrastrukturą portową i zapewnienie jej ochrony

1. Stopień wykorzystania gruntów i innych nieruchomości położonych w granicach administracyjnych portu kształtował się na poziomie 100%, tj. powierzchnia gruntów we władaniu Gminy Jastarnia oraz wykorzystywanych wynosiła 10,7989 ha³⁰ według stanu na 31 grudnia lat objętych kontrolą oraz 31 marca 2022 r. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie dokonywano transakcji sprzedaży nieruchomości położonych na terenie portu. W latach 2019-2021 zawarto sześć umów dzierżawy i jedną najmu. Były one zawierane na okres do 10 lat. Nie stwierdzono przypadków oddania na czas oznaczony 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. Nie stwierdzono również przypadków zawarcia takiej umowy na czas nieoznaczony, której termin wypowiedzenia wynosi powyżej 10 lat.

(akta kontroli str. 434-441, 496-549)

2. W latach objętych kontrolą we władaniu Gminy Jastarnia nie znajdowały się elementy infrastruktury portowej w obrębie portu Jastarnia, o których mowa w Zarządzeniu nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni³¹.

(akta kontroli str. 37-43, 646-665)

Powierzchnia gruntów w granicach portu Jastarnia we władaniu gminy wynosiła: 11,6296 ha (41,13%, według stanu na 31 grudnia 2018 r.), 10,7989 ha (38,19% według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.), a grunty we władaniu gminy i osób fizycznych: 0,1650 ha (0,58%), według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r. Poza ww. gruntami Gmina Jastarnia posiadała środki trwałe dotyczące portu w postaci zwiększeń wartości dotyczących:

²⁹ Oraz zmieniona 29 marca 2018 r.

³⁰ 11,6296 ha wg stanu na 31 grudnia 2018 r.

³¹ § 4 w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2018 r.

- rozbudowy przystani jachtowej w Jastarni w ramach przedsięwzięcia pn. Rozwój oferty turystyki wodnej w obszarze Pętli Żuławskiej i Zatoki Gdańskiej obejmującej: wymianę istniejących pływających pomostów cumowniczych – wartość według daty przyjęcia: 3 033,7 tys. zł oraz dostawę i montaż na pomoście cumowniczym C błyskowego światła nawigacyjnego LED³² – wartość według daty przyjęcia: 3,8 tys. zł,
- przebudowy i rozbudowy budynku gromadzenia odpadów wraz z rozszerzeniem o funkcję sanitarną w porcie w Jastarni w ramach przedsięwzięcia pn. Rozwój oferty turystyki wodnej w obszarze Pętli Żuławskiej i Zatoki Gdańskiej – wartość według daty przyjęcia: 686,1 tys. zł,
- zwiększenia wartości środka trwałego³³ o środki uzyskane z projektu PHARE 2001 – wartość według daty przyjęcia: 1 038,2 tys. zł.

Gmina była także we władaniu innych nieruchomości na terenie portu o powierzchni 5129 m² według stanu na 31 grudnia 2019-2021 r. i 31 marca 2022 r.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni³⁴ poinformowała, że zgodnie z wykazem infrastruktury portu Jastarnia wymienionym w Zarządzeniu Nr 15 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni³⁵, następujące elementy stanowiły infrastrukturę portową, będącą we władaniu Urzędu Morskiego, zgodnie z posiadaną ewidencją majątku:

1. Akweny portowe: basen portowy o powierzchni 10,71 ha.
2. Nabrzeża:
 - a) nabrzeże zachodnie, postojowo-wyładunkowe o długości 132,5m;
 - b) nabrzeże Postojowo-Wyładunkowe o długości 165m;
 - c) opaska brzegowa z wygaszaczem fal o długości 308,6m;
 - d) nabrzeże wschodnie (jachtowe) o długości 267,4m;
 - e) nabrzeże południowe o długości 42,95m.
3. Pirsy, pomosty, dalby, wyciągi: pomost Pasażerski po zachodniej stronie basenu portowego o długości 52m.
4. Infrastruktura drogowa, wodociągowa, kanalizacyjna, elektroenergetyczna, telekomunikacyjna, informatyczna i ochrony przeciwpożarowej na obszarze lądowym o powierzchni 281160 m², objętym granicami portu.
5. Linie kablowe zasilające obiekty, instalacje elektryczne oświetlenia portu, instalacje elektryczne punktów poboru energii, instalacje wodociągowe punktów poboru wody.

Zastępca Dyrektora ds. Technicznych w Urzędzie Morskim w Gdyni poinformowała również, że w latach 2019-2022 Urząd Morski w Gdyni zarządzał ww. elementami infrastruktury portowej w zakresie utrzymania parametrów bezpieczeństwa żeglugi³⁶ oraz utrzymania obiektów w wymaganym stanie technicznym. Ponadto zarządzał infrastrukturą portową niewymienioną w ww. zarządzeniu stanowiącą: pomost cumowniczy drewniany 53,5 m oraz nabrzeże łodziowe 30 m.

(akta kontroli str. 216-238, 646-665)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

³² Zsynchronizowanego ze światłami nawigacyjnymi pozostałych pomostów pływających w porcie w Jastarni.

³³ Dwa pomosty pływające i pomost stały, nawierzchnie i oświetlenie, sieć wodociągowa i zieleni.

³⁴ Działająca z upoważnienia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni.

³⁵ W brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2018 r.

³⁶ Dot. basenu portowego.

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie wszystkich nieruchomości w granicach portu będących we władaniu Gminy.

3. Prowadzenie gospodarki finansowo-księgowej oraz osiąganie planowanych wyników finansowych.

Opis stanu
faktycznego

1. Wartość rzeczowego majątku trwałego Urzędu w porcie³⁷ w latach 2019-2021 wyniosła kolejno: 4 799,4 tys. zł, 4 807,1 tys. zł, 4 916,2 tys. zł z czego:

- budynki i budowle: 686,1 tys. zł w latach 2019-2021,
- obiekty, urządzenia i instalacje: 4 075,8 tys. zł w latach 2019-2021,
- inwestycje rozpoczęte: 37,5 tys. zł, 45,2 tys. zł, 154,3 tys. zł.

W latach 2019-2021 Urząd uzyskał dochody związane z Portem Jastarnia w wysokości: 417,7 tys. zł, 418,9 tys. zł, 420,8 tys. zł, z czego dochody z:

- dzierżawy, najmu nieruchomości portowych : 54,1 tys. zł, 55,3 tys. zł, 57,2 tys. zł,
- wpływów z innych tytułów³⁸ wyniosły: 363,6 tys. zł rocznie.

W latach objętych kontrolą Urząd nie pobierał opłat portowych, w tym: tonażowej, przystaniowej i pasażerskiej. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie pobierał opłat portowych, gdyż nie uznawał siebie za zarządzającego portem. Ponadto wyjaśnił, że w latach 2019-2022 ww. opłaty do pewnego momentu pobierał Urząd Morski w Gdyni i Burmistrz nie znał daty kiedy zaprzestano ich pobierania. Jak wyjaśnił Burmistrz według informacji uzyskanej telefonicznie 28 czerwca 2022 r. z Urzędu Morskiego w Gdyni opłaty pobierano do 30 kwietnia 2021 r. Burmistrz wyjaśnił także, że Urząd nie został powiadomiony, kiedy i na jakiej podstawie zaprzestano pobierania opłat oraz nie otrzymał też z Urzędu Morskiego w Gdyni jakichkolwiek środków z pobranych opłat. Ponadto Zarząd, w ramach swoich zadań statutowych, pobierał opłaty za usługi związane z korzystaniem infrastruktury portowej³⁹, w tym opłaty postojowe w marinie jachtowej.

(akta kontroli str. 29-36, 41-42, 170-215, 553-555, 651-659)

2. W latach 2019-2021 suma wydatków na zadania inwestycyjne w Porcie Jastarnia (7 762,5 tys. zł) przekroczyła sumę dochodów związanych z portem uzyskanych przez Urząd (1 257,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 54-169, 206-215)

3. Realizując inwestycje w porcie dokonywano zwiększeń wartości środków trwałych dotyczących:

- w 2019 r.: rozbudowy przystani jachtowej w Jastarni (wartość według daty przyjęcia: 3 033,7 tys. zł i 3,8 tys. zł) oraz przebudowy i rozbudowy budynku gromadzenia odpadów wraz z rozszerzeniem o funkcję sanitarną w porcie w Jastarni o wartości według daty przyjęcia: 686,1 tys. zł,
- w 2011 r.: zwiększenia wartości środka trwałego⁴⁰ o środki uzyskane z projektu PHARE 2001 – wartość według daty przyjęcia: 1 038,2 tys. zł.

W trzech z czterech przypadków, zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie w zakresie trwałości projektu⁴¹, nie upłynął termin, w którym można było dokonać przekazania środka trwałego. Natomiast w jednym przypadku od 31 grudnia 2011 r.

³⁷ Z wyłączeniem wartości gruntów własnych, których wartość nie jest wyodrębniona z ogólnej wartości nieruchomości gminnych w ewidencji środków trwałych.

³⁸ W związku z oddaniem w wieczyste użytkowanie nieruchomości.

³⁹ Przyjętej na stan środków trwałych Zarządu.

⁴⁰ Dwa pomosty pływające i pomost stały, nawierzchnie i oświetlenie, sieć wodociągowa i zieleni.

⁴¹ Art. 19 w załączniku nr 1 do umowy nr RPPM.08.04.00-22-032/16-00 z 11 grudnia 2017 r.,

do dnia 28 czerwca 2022 r. Urząd nie przekazał Zarządowi zwiększenia wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, pomimo że składnik ten stanowił środek trwały przeznaczony na potrzeby Zarządu i nie wystąpiły przesłanki uniemożliwiające przekazanie.

(akta kontroli str. 170-181, 239-403, 603-645)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Od 31 grudnia 2011 r. do 28 czerwca 2022 r. Urząd nie przekazał Zarządowi zwiększenia wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, pomimo że składnik ten stanowił środek trwały⁴² przeznaczony na potrzeby Zarządu. Powyższe stanowiło naruszenie przepisu art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie i bieżąco.

Powyższe skutkowało wykazaniem wartości aktywów trwałych w bilansie Urzędu za 2019 r. w wysokości: 664 445,95 zł, za 2020 r. o 617 727,09 zł oraz za 2021 r. o 571 008,23 zł oraz zawyżeniem kosztów amortyzacji wykazywanych w Rachunku zysków i strat Urzędu o 46 718,86 zł w każdym z badanych lat.

Burmistrz wyjaśnił, że powodem powyższego było przeoczenie, związane z zakończeniem pracy przez osoby uczestniczące w realizacji ww. projektu. Ponadto Burmistrz wyjaśnił, że przedmiotowe nakłady zostaną przekazane do Zarządu w lipcu 2022 r.

(akta kontroli str.170-181, 579-602)

OCENA CZĄSTKOWA

Realizując inwestycje w Porcie Jastarnia dokonywano zwiększeń wartości środków trwałych. W jednym z czterech przypadków od 31 grudnia 2011 r. do 28 czerwca 2022 r. Urząd nie przekazał Zarządowi zwiększenia wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające – marina, pomimo że składnik ten stanowił środek trwały przeznaczony na potrzeby Zarządu i nie wystąpiły przesłanki uniemożliwiające przekazanie. Gmina uzyskiwała dochody z najmu i dzierżawy, a także z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na terenie portu.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Sporządzenie planu rozwoju portu, zgodnie z wymogami art. 7 ust. 2 a ustawy o portach morskich.
2. Przekazanie Zarządowi nakładów przyjętych do ewidencji środków trwałych w związku ze zwiększeniem wartości środka trwałego pn. pomosty stałe i pływające.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

⁴² 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Gdańsk, 5. lipca 2022 r.

Kontroler
Małgorzata Chudzik

Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Wicedyrektor

2 up.

**p.o. WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku**

Ewa Dusza

.....
podpis