



Warszawa, dnia 19 września 2014 r.

**Informacja prawna dotycząca wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli:
Wykorzystanie środków publicznych na inwestycje przez administrację morską**

1. Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań administracji morskiej związanych z wykorzystaniem środków publicznych na inwestycje w zakresie budowy, utrzymania i ochrony umocnień brzegowych, budowy i utrzymania dróg morskich oraz obiektów zapewniających dostęp do portów i przystani morskich. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli (dalej jako „NIK”) postanowiła wyszczególnić w ramach kontroli działania ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej i dyrektorów urzędów morskich.

2. Przedmiot kontroli

Kontrola obejmowała swym zakresem sposób i przebieg realizacji programu – utworzonego ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621) – mającego przeciwdziałać zagrożeniom związanym z coraz silniejszą erozją polskiego brzegu morskiego. Koszt tego dwudziestoletniego programu ustalono na kwotę 911 mln zł; jego realizację powierzono dyrektorom urzędów morskich, zaś uprawnienia nadzorcze zostały przyznane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Swoim zakresem program obejmuje przedsięwzięcia mające na celu zabezpieczenie brzegów morskich przed zjawiskiem erozji.

3. Uwagi szczegółowe dotyczące wyników kontroli NIK

NIK zwróciła uwagę na szereg problemów i uwarunkowań mających niekorzystny wpływ na realizację programu ochrony brzegów morskich utworzonego w celu ochrony polskiego wybrzeża morskiego przed niszczycielskim oddziaływaniem morza. Zdecydowana

większość z nich dotyczy kwestii regulowanych przez ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” (Dz. U. Nr 67, poz. 621). Zastrzeżenia względem zawartości tego aktu prawnego wskazane w tytułowym raporcie przygotowanym przez NIK wskazują na to, że wspomniana ustawa (s. 10 raportu):

- a) nie zapewnia dostatecznego nadzoru ministerialnego nad realizacją „Programu ochrony brzegów morskich” (dalej jako „POBM”) (co, zdaniem NIK, skutkuje np. wykorzystywaniem przez administrację morską niezgodnie z przeznaczeniem środków otrzymanych na realizację POBM),
- b) nie precyzuje mierników zachowania linii brzegowej, która ma być utrzymana w wyniku realizacji POBM,
- c) zawiera nieaktualny, niedostosowany do rzeczywistych potrzeb wykaz zadań objętych POBM,
- d) nie zawiera instrumentów do oceny skuteczności wykonywania POBM.

Ponadto NIK, odnosząc się do zawartości ustawy, wskazała potrzebę dostosowania nakładów finansowych przeznaczonych na poszczególne odcinki brzegu do aktualnie występujących potrzeb w zakresie ochrony brzegu morskiego (s. 21 raportu).

W stosunku do tych spostrzeżeń można stwierdzić, że zakres nieprawidłowości i zaniedbań wydaje się znaczny. Jednakże przed wysunięciem jakichkolwiek propozycji legislacyjnych należy ustalić, czy prace zmierzające do usunięcia wskazanych zastrzeżeń nie zostały już podjęte w ramach działań i planów prawotwórczych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (dalej jako „MIR”). Zapowiedź ich realizacji zawiera bowiem pismo Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 28 lipca 2014 r. o sygnaturze DK-II-0911-38-(2)-MB/13/14. Pismo to jest częścią analizowanego raportu NIK. Opis stanu prac MIR nad uwzględnieniem uwag NIK w nowelizacji ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, jak również ocenę stopnia wypełniania zaleceń NIK, zamieszczono w części czwartej niniejszej informacji.

W raporcie NIK wskazano także pewne braki w ustawie – Prawo zamówień publicznych. Trzeba jednak zauważyć, że dostrzeżone przez NIK braki (m.in. nieokreślenie mierników, których przekroczenie wymagałoby przeprowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie, czy oferowana cena nie jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i brak jednoznacznej definicji „rażąco niskiej ceny”) w znacznym stopniu

niweluje ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (druk senacki nr 701).

4. Stan prac MIR nad nowelizacją ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”

Zgodnie z materiałami legislacyjnymi otrzymanymi na drodze oficjalnej korespondencji z przedstawicielami MIR¹⁾, stan prac nad projektowanymi zmianami w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” przedstawia się następująco. Zastrzec przy tym należy, że otrzymany projekt nowelizacji nie jest wersją finalną, dlatego poniższe informacje nie powinny być traktowane jako wiążące, a jedynie jako wskazanie kierunku prac resortowych.

W art. 1 ust. 2 wprowadzone będzie odniesienie do aktualnych przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących programów wieloletnich oraz wydłużony zostanie czas realizacji POBM. Wskazano przy tym, że potrzeba zmiany realizacji POBM wynika ze stanu wykonania POBM.

W art. 2 pkt 1 wprowadzony zostanie obowiązek zasięgnięcia opinii jednostek samorządu terytorialnego w sprawach realizacji planowanych zadań ochrony brzegu morskiego. Jak wskazano w nadesłanym przez MIR uzasadnieniu projektu nowelizacji, urzędy morskie w praktyce zasięgają opinii gmin nadmorskich, na których terenie są realizowane (albo zostały już zrealizowane) prace z zakresu ochrony brzegu morskiego. Projektowane rozwiązanie jest zatem sformalizowaniem funkcjonującego obyczaju. Planowana nowelizacja wprowadza również uszczegółowienie celów POBM (do zakresu zadań dodaje się zabezpieczanie przed erozją morską).

Artykuł 2 pkt 2 ustawy, który określa zadanie polegające na zapewnieniu stabilizacji linii brzegowej według stanu z 2000 r. i zapobieganiu zanikowi plaż, zostanie uchylony. W uzasadnieniu wskazano, że w ramach realizacji POBM urzędy morskie wykonywały działania w zakresie stabilizacji linii brzegowej. Zaznaczono przy tym, że stabilizacja linii brzegowej według stanu z 2000 r. jest niemożliwa do wykonania z uwagi na brak informacji

¹⁾ Prośbę o nadesłanie materiałów wystosowano w dniu 11 września, zaś odpowiedź (wraz załącznikami) została przesłana 16 września.

o linii brzegowej ze wskazanego okresu oraz ze względu na intensyfikację procesów erozyjnych brzegu morskiego.

W art. 2 pkt. 3, w celu konkretyzacji obowiązku monitoringu całego wybrzeża, jednoznacznie określony będzie obowiązek czynności, prac i badań dotyczących ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego, a nie tylko odcinków wyznaczonych do najpilniejszej ochrony. Intencją twórców ustawy był monitoring całego polskiego wybrzeża w celu diagnozy jego stanu i przy założeniu ochrony sposobami technicznymi najbardziej zagrożonych odcinków. Zmiana polega zatem wyłącznie na wypracowaniu lepszego – zdaniem MIR – sformułowania obowiązku monitoringu, tj. tak, aby przepis nie powodował kłopotów interpretacyjnych. Do omawianego przepisu wprowadza się również określenie dotyczące mierników realizacji POBM (zachowanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa zaplecza i położenia linii brzegowej brzegu morskiego).

W art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 zostanie wprowadzona zmiana, która precyzuje zakres finansowania POBM w ramach budżetu państwa. W uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano, że w obecnej sytuacji urzędy morskie realizują zadania z zakresu ochrony brzegu morskiego również w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Z uwagi na inny sposób finansowania POBM, zdaniem projektodawców zasadne jest doprecyzowanie tej kwestii. W ust. 2 wprowadza się zmianę, która prowadzi do wydłużenia czasu realizacji POBM.

W art. 4 ust. 3 zwiększa się minimalną wysokość środków, corocznie przeznaczanych na ochronę brzegu, z kwoty 25 550 000 zł do kwoty 35 000 000 zł. Według twórców projektu spowoduje to poprawę realizacji POBM w latach następnych i pozwoli na finansowe oraz rzeczowe wykonanie POBM do 2023 r. Regulacja ta ma zastąpić dotychczasowy art. 4 ust. 3, który stanowi, że kwoty określone w ust. 1 i 2 ustalane są w cenach zadań z 2001 r. i przeliczane według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań. Projektodawcy podkreślają, że uzasadnieniem przeliczenia kwoty programu przez wskaźnik inflacji na ceny z roku realizacji zadań w latach poprzednich była wysoka inflacja. Obecnie zaś inflacja pozostaje na stałym niskim poziomie, co ma – wedle uzasadnienia projektu – powodować, że obowiązujące przepisy powodują komplikacje w corocznym przeliczaniu kwot.

Ponadto nadesłany projekt nowelizacji wprowadza zmiany w załączniku do ustawy. W załączonym do niego uzasadnieniu wskazuje się, że po dziesięciu latach realizacji ustawy,

część odcinków brzegu preferowanych do ochrony (o kilometrażu określonym w załączniku do ustawy) w wyniku dynamicznych zmian procesów brzegowych wymaga uaktualnienia. Proponowane zmiany zostały przygotowane w oparciu o monitoring strefy brzegowej przeprowadzanej cyklicznie przez urzędy morskie. W wyniku pomiarów zaobserwowano występowanie niekorzystnych zjawisk na tych odcinkach, które w momencie powstania ustawy podstawowej (2003 r.) zakwalifikowano jako niewymagające działań interwencyjnych, oraz intensyfikację tych zjawisk na odcinkach, które zostały uwzględnione w ustawie. Projektodawcy zaznaczają, że przy ustalaniu granic odcinków brzegu podlegających ochronie wzięto również pod uwagę szybkie zmiany zagospodarowania obszarów sąsiadujących z pasem technicznym, a także potrzebę ochrony obszarów sąsiadujących z już chronionymi odcinkami z uwagi na dużą dynamikę procesów erozyjnych.

5. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę stan prowadzonych w MIR prac nad nowelizacją ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, które z uwagi na swój zakres mogą uwzględniać zastrzeżenia zgłoszone w wyniku analizowanej kontroli przeprowadzonej przez NIK, należy zauważyć, że nie wszystkie podniesione przez NIK kwestie zostały uregulowane w projektowanej nowelizacji. Nie oznacza to jednak, że w każdym przypadku taką sytuację należy postrzegać negatywnie. Ocena wymaga bowiem zróżnicowania w zależności od tego, czy mowa jedynie o legislacyjnej poprawności aktu prawnego, czy o kompleksowym (dzięki projektowanej nowelizacji) uregulowaniu wszystkich sfer związanych z funkcjonowaniem POBM. Dlatego też należy oddzielnie ująć charakterystykę realizacji każdego z postulatów zgłoszonych przez NIK.

W odniesieniu do niewystarczającego, zdaniem NIK, nadzoru ministerialnego nad realizacją POBM należy zauważyć, że trudno stwierdzić, aby zarówno ustawa w dotychczasowym brzmieniu, jak i projektowana nowelizacja, zawierała braki skutkujące nienależyтым sprawowaniem przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nadzoru nad dyrektorami urzędów morskich. Nie można bowiem zapominać, że ustawa o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich” jest częścią systemu prawnego, w którym obowiązuje ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 934,

z późn. zm.). Zgodnie z jej art. 39, dyrektor urzędu morskiego podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki morskiej. Co więcej, 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 niniejszej ustawie oraz w przepisach odrębnych. Mając na względzie brzmienie tych przepisów, a także dotychczasowy art. 3 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, nie wydaje się, by od strony ustawowej regulacji występował jakikolwiek brak podstawy do sprawowania we właściwy sposób nadzoru nad realizacją POBM.

Kwestia mierników zachowania linii brzegowej jest przedmiotem nowelizacji w części, która dotyczy art. 2 pkt 3 ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”. W projekcie ustawy zmieniającej zawarto określenie dotyczące mierników realizacji POBM (zachowanie wymaganego poziomu bezpieczeństwa zaplecza i położenia linii brzegowej brzegu morskiego). Trzeba przy tym zastrzec, że jednoznaczne wskazanie, czy takie uregulowanie czyni zadość szczegółowym uwagom zgłoszonym przez NIK, wymaga merytorycznej oceny, której nie sposób dokonać bez pogłębionej znajomości tematyki, w ramach której mieści się realizacja POBM.

Projektowana nowelizacja aktualizuje i rozszerza wykaz zadań objętych POBM. W tym zakresie można wskazać np. dodanie zadań w stosunku do odcinków wybrzeża w okolicach Kołobrzegu dotychczas nieobjętych POBM, jak również zmianę zadań wobec odcinków dotychczas objętych POBM, np. dodanie zadania „umocnienia brzegowe” w odniesieniu do odcinka brzegu w pobliżu Górek Wschodnich. Tym samym projektowana nowelizacja uwzględnia postulat NIK dotyczący dopasowania wykazu zadań do istniejących potrzeb.

Dotychczasowa ustawa, a także projektowana nowelizacja, nie zawierają instrumentów do oceny skuteczności wykonywania POBM. Otwartym pozostaje pytanie, czy takie instrumenty powinny znajdować się w akcie prawnym o randze ustawy. Do prawodawcy należy zatem decyzja, czy ukonstytuowanie tych instrumentów w ustawie jest konieczne. Wydaje się przy tym, że z techniczno-legislacyjnego punktu widzenia brak przeciwwskazań do wprowadzenia narzędzi umożliwiających dokonywanie oceny skuteczności wykonywania POBM.

W kwestii zalecanego przez NIK dostosowania nakładów finansowych przeznaczonych na poszczególne odcinki brzegu do aktualnie występujących potrzeb w zakresie ochrony

brzegu morskiego wskazać należy, że w projektowanej nowelizacji zmianie ulega sposób ustalania nakładów na realizację poszczególnych zadań. Warto jednak zauważyć, że projektowana zmiana jest nieprawidłowa z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Powodem nieprawidłowości jest niezgodność między art. 5 ustawy nowelizowanej, a projektowanym załącznikiem. Artykuł 5 określa obowiązek zamieszczenia w załączniku do ustawy planowanych szczegółowych nakładów na realizację zadań przewidzianych POBM, zaś projektowany załącznik tych nakładów nie precyzuje (w przeciwieństwie do dotychczasowego). Ponadto odnotować trzeba, że wykreślono przepis, zgodnie z którym nakłady z budżetu państwa na realizację zadań przewidzianych w POBM ustalane są w cenach zadań z 2001 r. i przeliczane według wskaźnika inflacji na ceny z roku realizacji zadań. Tym samym, zakładając, że takie rozwiązanie (czyli nie określenie innego sposobu ustalania nakładów, ale wykreślenie dotychczasowego) weszłoby w życie, nakłady na wykonywanie zadań przewidzianych w POBM nie będą korygowane w oparciu o wskaźnik inflacji.

Maciej Kłodawski

Młodszy legislator