



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Wojciech Kutyla

KIN – 4101-04-01/2013  
P/13/079

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/079 – Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Infrastruktury                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Kontrolerzy                         | 1. Anna Noworyta, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 85919 z dnia 10 maja 2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str.1,2)<br>2. Marian Paradowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 85918 z dnia 10 maja 2013 r.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 3,4)                                                                                       |
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM lub Ministerstwo).                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Do dnia 7 listopada 2011 r. - Pan Cezary Grabarczyk Minister Infrastruktury. W okresie od 8 do 17 listopada 2011 r. obowiązki wykonywania czynności urzędowych powierzono Sekretarzowi Stanu Panu Tadeuszowi Jarmuziewiczowi. Od dnia 18 listopada - Pan Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.<br><br>(dowód: akta kontroli str. 5-7) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie NIK dotychczasowe działania ministra właściwego do spraw transportu w obszarze tworzenia warunków dla rozwoju żeglugi śródlądowej były nieskuteczne i spóźnione, przez co nie doprowadziły do zahamowania trwającego od lat regresu tej gałęzi transportu, głównie na skutek postępującej degradacji stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych. W kontekście słabego wykorzystania szans dla finansowania modernizacji infrastruktury żeglugi śródlądowej z funduszy UE w latach 2007-2013, NIK pozytywnie ocenia działania MTBiGM w kierunku przygotowania projektów infrastrukturalnych wodnych dróg śródlądowych do sfinansowania w ramach perspektywy finansowej UE 2014-2020.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny były działania w obszarze:

- realizacji założeń polityki państwa dotyczących żeglugi śródlądowej;
- stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych;
- zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej;
- pozyskiwania i wykorzystania środków, w tym UE na finansowanie dróg wodnych i żeglugi śródlądowej oraz gospodarowania Funduszem Żeglugi Śródlądowej;
- funkcjonowania kontroli zarządczej (w tym audytu wewnętrznego) oraz załatwiania skarg i wniosków w obszarze żeglugi śródlądowej.



W opracowanych po 2000 r. dokumentach, określających politykę transportową państwa, optymistycznie zakładano wzrost znaczenia śródlądowego transportu wodnego. W ślad za tymi założeniami nie podejmowano jednak stosownych działań mających na celu poprawę sytuacji w tej gałęzi transportu. Perspektywy żeglugi śródlądowej bez zdecydowanych działań rządu na rzecz poprawy, zwłaszcza żeglowności wodnych dróg śródlądowych, nie są optymistyczne. Aktualnie żegluga ta ma cechy branży schyłkowej. Sezonowość żeglugi, duże uzależnienie od pogody (susze, powodzie) oraz częste zamykanie szlaków wodnych w sezonie żeglugowym stanowią duże ryzyko dla operacyjnej działalności armatorów.

Dotychczasowe działania ministrów właściwych do spraw transportu nie doprowadziły do istotnej poprawy funkcjonowania żeglugi śródlądowej. Od lat – mimo deklaracji rządowych o wzroście znaczenia żeglugi śródlądowej, przedstawionych w dokumentach określających politykę transportową państwa<sup>1</sup> – maleje wielkość przewozów towarowych wodnym transportem śródlądowym, jak i ich udział w przewozach towarowych ogółem wszystkimi rodzajami transportu<sup>2</sup>. Podstawową tego przyczyną jest postępująca degradacja stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych. Nie spełniał też swojej funkcji system promocji żeglugi śródlądowej w formie Funduszu Żeglugi Śródlądowej<sup>3</sup>. Aktualnie jego rola została ograniczona do wypłat armatorom kredytów preferencyjnych.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto na:

- niesporządzenie analizy postępów we wdrażaniu polityki transportowej państwa na lata 2006-2025 w obszarze żeglugi śródlądowej;
- niewypracowanie przez wiele lat nowelizacji lub nieopracowanie nowej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym;
- niski – w stosunku do udziału żeglugi śródlądowej w przewozach towarowych ogółem – udział środków unijnych na dofinansowanie projektów infrastrukturalnych wodnego transportu śródlądowego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013;
- opóźnienia we wdrażaniu systemu usług informacji rzecznej (RIS)<sup>4</sup>;
- niepodejmowanie działań umożliwiających wykorzystanie środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na promocję rozwoju tej żeglugi w obowiązującym stanie prawnym;
- podjęcie przez przedstawicieli Ministerstwa oraz Ministerstwa Środowiska (MŚ) dopiero w 2012 r. decyzji o konieczności przygotowania wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych.

<sup>1</sup> Polityka transportowa państwa 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju - przyjęta przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 4 października 2001 r., Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025 - przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r.

<sup>2</sup> W 1980 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono 22,2 mln ton ładunków, co stanowiło 0,8% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu, w 1990 r. transportem tym przewieziono 14,0 mln ton ładunków (odpowiednio 1,08%), w 2000 r. - 10,4 mln ton ładunków (0,77%), w 2005 r. omawiane przewozy wynosiły 9,6 mln ton (0,67%), w 2010 r. - 5,1 mln ton (0,28%) i w 2011 r. - 5,1 mln ton (0,27%). W 2012 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono 4,6 mln ton ładunków, co stanowiło 0,25% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu. (Dane na podstawie roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego).

<sup>3</sup> Na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz.U. Nr 199, poz. 1672).

<sup>4</sup> Termin określony w art. 8 ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej oraz ustawy o zmianie ustawy o żegludzie śródlądowej (Dz.U. Nr 168, poz. 1003). System usług informacji rzecznej (RIS) miał być wprowadzony do 1 stycznia 2013 r.



Pozytywną część oceny uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące, że podjęte w ostatnim okresie z inicjatywy MTBiGM działania określone w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku<sup>5</sup>, w tym przygotowywanie infrastrukturalnych projektów śródlądowego transportu wodnego do współfinansowania ze środków pomocowych Unii Europejskiej w nowej perspektywie 2014-2020<sup>6</sup>, stwarzają szanse zahamowania regresu żeglugi śródlądowej w przyszłości. W szczególności działania te pozostawały w związku z:

- opracowywaniem (wspólnie z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej) projektu wieloletnich planów inwestycyjnych infrastruktury żeglugi śródlądowej;
- zamierzeniami zwiększenia udziału środków unijnych w finansowaniu rozwoju infrastruktury wodnego transportu śródlądowego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020<sup>7</sup>;
- uzgadnianiem z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej listy projektów do realizacji w nowej perspektywie finansowej 2014-2020.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że w obowiązujących terminach były rozpatrywane skargi i wnioski dotyczące żeglugi śródlądowej oraz prawidłowo funkcjonował system kontroli zarządczej w kontrolowanym zakresie.

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

#### **1. Ocena realizacji założeń polityki transportowej państwa w zakresie żeglugi śródlądowej**

##### **1.1. Realizacja polityki transportowej państwa na lata 2006-2025**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa dokumenty określające politykę państwa w zakresie transportu wodnego śródlądowego (Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025 i Strategia rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku), zakładające rozwój i wzrost znaczenia żeglugi śródlądowej.

Wzrost znaczenia żeglugi śródlądowej przewidywała także – obowiązująca w okresie poprzednim – Polityka transportowa państwa 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju”. W pkt 8.6 tego dokumentu „Transport wodny śródlądowy w polityce transportowej państwa” podano, że prognozy rozwoju ww. transportu przewidują wzrost do roku 2015 przewozów towarowych do 15 mln ton rocznie.

W Polityce transportowej państwa na lata 2006-2025 założono m.in.: podwyższenie standardów dróg wodnych Odry i Wisły, wspieranie odnowy floty dla przewozów towarowych oraz promowanie i wspieranie inicjatyw lokalnych zmierzających do aktywizacji żeglugi śródlądowej w obsłudze zaopatrzenia aglomeracji i rozwoju przewozów pasażerskich, głównie jako elementu podnoszącego turystyczną atrakcyjność obszarów. W cz. 8. tego dokumentu określono, że zostanie

<sup>5</sup> Strategia rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r.

<sup>6</sup> Ministerstwo planuje, aby w perspektywie finansowej 2014-2020 udział środków przeznaczonych na projekty żeglugowe wynosił 1,38% całej alokacji na wszystkie rodzaje transportu. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 udział ten wynosił 0,44% natomiast w Sektorowym Programie Operacyjnym Transport 2004-2006 nie było dofinansowania ze środków UE inwestycji infrastrukturalnych transportu wodnego śródlądowego

<sup>7</sup> W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 na transport wodny śródlądowy przeznaczono 0,44% ogólnej kwoty dofinansowania na wszystkie rodzaje transportu.



wprowadzone długoletnie planowanie finansowe wraz z programowaniem działalności operacyjnej i inwestycyjnej. Postanowiono (cz. 9), iż nie rzadziej jak na pięć lat sporządzane będą analizy wdrażania polityki. Dla transportu wodnego śródlądowego przyjęto – jako miarę realizacji polityki – udział transportu wodnego śródlądowego – w przewozach ładunków. W 1980 r. transportem tym przewieziono 22,2 mln ton ładunków, co stanowiło 0,8% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu, w 1990 r. transportem tym przewieziono 14,0 mln ton ładunków (odpowiednio 1,08%), w 2000 r. – 10,4 mln ton ładunków (0,77%), w 2005 r. omawiane przewozy wynosiły 9,6 mln ton (0,67%), w 2010 r. – 5,1 mln ton (0,28%), w 2011 r. – 5,1 mln ton (0,27%) i w 2012 r. – 4,6 mln ton (0,25%)<sup>8</sup>. Podstawową przyczyną tego spadku był zły stan techniczny wodnych dróg śródlądowych. Zaledwie 10% tych dróg spełnia parametry eksploatacyjne określone w 2002 r. przez Radę Ministrów<sup>9</sup>. Mimo deklaracji rządowych, określonych w wyżej przywołanej Polityce, nie nastąpiła także odnowa floty dla przewozów towarowych transportem wodnym śródlądowym. Większość taboru żeglugi śródlądowej jest zdekapitalizowana. Wiek tego taboru znacznie przekracza normatywny okres eksploatacji<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 28, 133, 251, 388)

Ministerstwo nie przeprowadzało monitoringu realizacji ww. Polityki w zakresie wodnego transportu śródlądowego. Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (GT) wyjaśniła, że „...Strategia...stanowi kontynuację Polityki oraz zawiera zaktualizowane cele i strategiczne kierunki interwencji... Zgodnie z harmonogramem przyjętym w Polityce, założono przeprowadzenie monitoringu realizacji jej celów co 5 lat. Pierwszy monitoring, przypadał na rok 2011. Przeprowadzenie weryfikacji stanu realizacji celów zawartych w Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025 zbiegło się w czasie z pracami MTBiGM związanymi z opracowaniem wskaźników określonych w Strategii rozwoju transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 roku). W ramach tych prac uwzględniono wartości bazowe wskaźników dla roku 2010, co pośrednio pozwoliło na określenie stopnia realizacji Polityki od 2006 roku....”.

(dowód: akta kontroli str. 9, 10, 133)

W celu rozpoczęcia prac nad przygotowaniem programu rozwoju transportu wodnego śródlądowego (będącego realizacją Polityki transportowej państwa na lata 2006-2025) w b. Ministerstwie Infrastruktury pod koniec 2009 r. podjęto decyzję w sprawie przygotowania „Programu rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce”. Przedmiotowa ekspertyza została zlecona firmie konsultingowej ECORYS z Holandii (co zostało przedstawione w pkt II.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 685-686)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nieprawidłowości w przedstawionym wyżej zakresie polegały na:

- niepodjęciu – mimo deklaracji w dokumentach rządowych określających politykę transportową państwa – skutecznych działań w celu zahamowania regresu żeglugi śródlądowej.

<sup>8</sup> Na podstawie roczników statystycznych GUS.

<sup>9</sup> Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. Nr 77, poz. 695).

<sup>10</sup> Przykładowo większość pchaczy (tj. 143), według stanu na koniec 2012 r., została wyprodukowana w latach 1950-1979 (na ogólną liczbę 193). Po 1999 r. nie zakupywano nowych pchaczy. Na ogólną liczbę eksploatowanych 476 barek do pchania, 446 zostało wyprodukowane przed 1989 r., eksploatowano tylko 6 barek wyprodukowanych po 2000 r. (Dane według Rocznika statystycznego, Transport wyniki działalności w 2012 r.).



- braku monitoringu skutków Polityki transportowej państwa na lata 2006-2025.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

## 1.2. Wdrażanie Strategii rozwoju transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. w odniesieniu do żeglugi śródlądowej

Opis stanu faktycznego

Strategia rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku określała dla transportu wodnego śródlądowego działania, podzielone na dwa etapy czasowe (do 2020 r. i do 2030 r.). W pkt 2. Strategii przedstawiono podstawowe wskaźniki wzrostu popytu na przewozy towarowe. Dla transportu śródlądowego wodnego na 2015 r. przewidziano przewozy na poziomie 6,2 mln ton, co powinno stanowić 1,4% udziału w przewozach wszystkimi rodzajami transportu. W pkt 8. Strategii (wskaźniki realizacji SRT) w zakresie transportu wodnego śródlądowego uwzględniono tylko jeden wskaźnik (poziom wdrożenia systemu usług informacji rzecznej RIS w 100% do 2020 r.) – wdrożenie RIS jest jednak ustawowym obowiązkiem. W pkt 9. Strategii postanowiono, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu zapewni rozwój infrastruktury śródlądowych dróg wodnych. Ministrowie ci mieli zapewnić m.in.: pełnienie funkcji pośredniczącej w procesie pozyskiwania i wykorzystywania środków z Unii Europejskiej na rozbudowę i rozwój infrastruktury transportowej, przygotowanie szczegółowych programów inwestycyjnych, ewaluację i selekcję projektów oraz aktualizację harmonogramów inwestycji infrastrukturalnych w ślad za istotnymi zmianami uwarunkowań ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 133)

W informacji Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi (GT) z dnia 12 lipca 2013 r. o podjętej współpracy Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministerstwo) z Ministerstwem Środowiska i Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej (KZGW) w zakresie działań zapewniających wdrożenie Strategii podano m.in., że:

- w sprawie budowy połączenia wodnego śródlądowego Dunaj-Odra-Łaba – „... strona czeska poinformowała, że do końca 2013 r. powstanie studium wykonalności dla czeskiej części inwestycji. ... Podjęcie decyzji o budowie połączenia powinno nastąpić na podstawie stosownej dokumentacji. Takim dokumentem może być Studium Wykonalności, którego wykonanie Polska powinna zlecić w oparciu o dokument strony czeskiej...”;
- „... decyzja o budowie Kanału Śląskiego będzie konsekwencją ustanowienia połączenia Dunaj-Odra-Łaba...”;
- w sprawie przygotowania i realizacji programu włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej – „...w chwili obecnej nie ma aktualnej koncepcji dostosowania tej drogi wodnej do parametrów co najmniej IV klasy żeglowności. W ocenie Ministerstwa...należy dopiero wypracować taką koncepcję, respektując obowiązujące warunki prowadzenia inwestycji, w tym na terenach objętych ochroną oraz programem Natura 2000 oraz oszacować jej koszty, możliwości realizacji a następnie podjąć decyzje na temat wykonalności takiego projektu. Z uwagi na powyższe należy podejść do rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej etapowo. Najpierw w oparciu o środki z funduszy UE należy doprowadzić do uzyskania pełnej III klasy żeglowności



*na całej długości tej drogi a równocześnie przygotować dokumentację pozwalającą podjąć decyzję o dostosowaniu ODW do IV klasy żeglowności...";*

- *„...problematyka rewitalizacji drogi wodnej Wisły, szczególnie dolnego jej odcinka będzie przedmiotem kolejnej części projektu programu wieloletniego przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych w Polsce, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją.....”.*

(dowód: akta kontroli str. 58, 59)

W informacji GT z dnia 25 lipca 2013 r. o możliwości przekazywania w zarząd i eksploatację śródlądowych dróg wodnych zainteresowanym jednostkom organizacyjnym lub podmiotom gospodarczym na mocy stosownych umów podano, że *„...kwestie dotyczące przekazywania w zarząd i eksploatację śródlądowych dróg...nie należą do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu....”.*

(dowód: akta kontroli str. 484)

Ministerstwo – we współpracy z KZGW – rozpoczęło opracowanie wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, określonych w obowiązującej klasyfikacji<sup>11</sup>. W dniu 18 czerwca 2012 r. przedstawiciele Ministerstwa oraz Ministerstwa Środowiska (MŚ) zdecydowali o konieczności przygotowania wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Na kolejnym spotkaniu przedstawicieli ww. ministerstw w dniu 6 lipca 2012 r. ustalono, że program przywracania parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych będzie dotyczył:

- dostosowania Odrzańskiej Drogi Wodnej do III klasy żeglowności (w pierwszej kolejności);
- przywrócenia żeglowności rzeki Wisły;
- rewitalizacji drogi wodnej Odra-Wisła-Zalew Wiślany.

Na tym spotkaniu ustalono przedmiot opracowania, podział pracy między Ministerstwem a KZGW i określono, iż prace nad opracowaniem projektu muszą być zakończone do końca września 2012 roku. Na roboczym spotkaniu przedstawicieli Ministerstwa i KZGW w dniu 6 listopada 2012 r. ustalono, iż KZGW skończy przygotowanie swojej części projektu ok. 20 listopada 2012 r. (Ministerstwo swoje zadania wykonało w sierpniu 2012 r.). W notatce z kolejnego spotkania przedstawicieli ww. ministerstw w dniu 24 kwietnia 2013 r. podano, że KZGW – mimo deklaracji o opracowaniu programu do dnia 15 listopada 2012 r – dotychczas nie wykonał zobowiązania. KZGW, przygotowując projekty inwestycyjne, zakładał dostosowanie parametrów eksploatacyjnych do III klasy żeglowności<sup>12</sup>. Przedstawiciel KZGW stwierdził, że dostosowanie Odry do IV klasy żeglowności wymagałoby m.in. przebudowania 18 śluz o koszcie jednostkowym co najmniej 80 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 348-359, 362)

W dniu 9 maja 2013 r. KZGW zwróciło się do Ministerstwa o oszacowanie kosztów przebudowy mostów drogowych i kolejowych do parametrów IV klasy żeglowności

<sup>11</sup> Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie nr GB3-0701-01/2012 z dnia 31 stycznia 2012 r. informował Panią Marszałek Sejmu, iż - w oparciu o ekspertyzę ECORYS - Ministerstwo planuje zainicjować powstanie wieloletniego programu inwestycyjnego w zakresie śródlądowych dróg wodnych (odpowiedź na interpelację poselską)

<sup>12</sup> Jest to sprzeczne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Przepis ten określa, że przy rozbudowie lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu regionalnym klas III i o znaczeniu międzynarodowym klasy IV – jako warunki projektowe przyjmuje się wielkości odpowiadające co najmniej maksymalnym wartościom parametrów klasyfikacyjnych i warunków eksploatacyjnych, przewidzianych dla klas Va.



(na Kanale Gliwickim – 15 i na Odrze – 38). W dniu 6 czerwca 2013 r. Ministerstwo zwróciło się do dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej (użś) w Kędzierzynie-Koźlu, Szczecinie i Wrocławiu o identyfikację obiektów krzyżujących się z Odrzańską Droga Wodną, ponieważ departamenty Transportu Drogowego i Kolejowego MTBiGM mają trudności w identyfikacji obiektów. Departament Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi zwrócił się w dniu 1 lipca 2013 r. ponownie do Departamentu Transportu Drogowego i Departamentu Kolejnictwa o oszacowanie kosztów przebudowy mostów, przedstawiając tabele zawierające informacje pozwalające na identyfikację omawianych obiektów inżynierskich w celu oszacowania środków niezbędnych do modernizacji Odry do IV klasy żeglowności. Departament Dróg i Autostrad udzielił odpowiedzi w dniu 15 lipca 2013 r. podając m.in., że w przypadku większości mostów na Odrze konieczna jest budowa nowych obiektów, która w znaczący sposób podnosi koszty dostosowania Odrzańskiej Drogi Wodnej do IV klasy.

(dowód: akta kontroli str. 62, 69, 82-84, 340-343)

Departament Kolejnictwa MTBiGM, pomimo monitów ze strony GT, do dnia 16 sierpnia 2013 r. nie udzielił odpowiedzi na ww. pismo z dnia 1 lipca 2013 roku. Dyrektor Departamentu Kolejnictwa wyjaśnił, iż stosowna odpowiedź została udzielona (w dniu 23 sierpnia 2013 r.), a przyczyną długiego czasu załatwiania był m.in. złożony charakter sprawy oraz rozmieszczenie obiektów mostowych w różnych oddziałach PKP Polskie Linie Kolejowe SA. W odpowiedzi do GT podano m.in., że *„...wskazane w tabeli koszty są szacunkowe i obejmują swoim zakresem tylko przebudowę samych obiektów mostowych z wyłączeniem przebudowy przylegającej infrastruktury kolejowej i pozakolejowej. Bez przygotowania dokumentacji przedprojektowej i projektowej oraz kosztorysu inwestorskiego nie ma możliwości dokładnego określenia kosztów związanych z przebudową obiektów mostowych w taki sposób, aby mogły stanowić podstawę do budżetowania zadań inwestycyjnych”*.

(dowód: akta kontroli str. 62, 686, 692-698)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie nieprawidłowością było zbyt późne podjęcie i długotrwałe opracowywanie projektu wieloletniego programu inwestycyjnego dotyczącego infrastruktury transportu wodnego śródlądowego. Ministerstwo we współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej prace nad opracowaniem przedmiotowego projektu rozpoczęło w I półroczu 2012 roku. Do 23 sierpnia 2013 r. trwały uzgodnienia wewnątrzresortowe dotyczące oszacowania kosztów przebudowy mostów drogowych i kolejowych na Odrzańskiej Drodze Wodnej w celu dostosowania jej do IV klasy żeglowności. Oszacowane dotychczas koszty nie obejmują jednak przygotowania dokumentacji projektowej, co może stanowić barierę w sprawnym opracowaniu tego programu.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku, jako wskaźnik realizacji transportu wodnego śródlądowego ustalono jedynie poziom wdrożenia systemu usług informacji rzecznej (RIS). Wdrożenie tego systemu stanowi jednak obowiązek określony przepisami ustawy o żegludze śródlądowej. W odniesieniu do pozostałych rodzajów transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy i morski) wskaźniki realizacji dotyczą wskaźników eksploatacyjnych<sup>13</sup>.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność MTBiGM w badanym obszarze.

<sup>13</sup> Przykładowo dla transportu morskiego, jako wskaźnik realizacji, ustalono potencjał przeładunkowy portów morskich.



## 2. Ocena stanu technicznego dróg wodnych śródlądowych

Opis stanu faktycznego

Sprawy infrastruktury dróg wodnych śródlądowych należą do właściwości:

- ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 2007 r. o działach administracji rządowej<sup>14</sup> określa, że dział gospodarka wodna obejmuje m.in. sprawy budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych);
- ministra właściwego do spraw transportu (art. 27 ust. 1 pkt 1 wyżej przywołanej ustawy o działach administracji rządowej określa, że dział transport obejmuje sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych w zakresie żeglugi śródlądowej).

Taki dualizm kompetencyjny w zakresie infrastruktury transportowej funkcjonuje tylko w sprawach infrastruktury dróg wodnych śródlądowych. W wyjaśnieniu Dyrektora GT w sprawie realizacji przez ministra właściwego do spraw transportu zadań dotyczących infrastruktury wodnego transportu śródlądowego podano, że z inicjatywy Ministra, zgodnie z jego kompetencjami:

- podejmowano działania związane z pozyskiwaniem środków pomocowych UE na finansowanie poprawy stanu śródlądowych dróg wodnych;
- zlecono (przy współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej) przygotowanie ekspertyzy firmie OCORS (ze środków Banku Światowego) pn. „Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce”;
- opracowano projekt Strategii rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku, w której znalazły się elementy dotyczące transportu wodnego śródlądowego;
- przystąpiono (we współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej) do opracowania wieloletniego programu inwestycyjnego dotyczącego wodnych dróg śródlądowych.

(dowód: akta kontroli str. 682-684)

Ministerstwo Środowiska przygotowuje reformę gospodarki wodnej, polegającą m.in. na zniesieniu urzędów żeglugi śródlądowej. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 23 listopada 2012 r. informował Marszałka Senatu RP<sup>15</sup> m.in., że:

- reforma gospodarki wodnej przygotowywana przez Ministerstwo Środowiska była uzgadniana z Ministerstwem TBiGM;
- reforma zakłada włączenie zniesionych użs do struktury nowo tworzonych urzędów gospodarki wodnej, będących pod nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;
- kompetencje w zakresie tworzenia polityki transportowej, jak również przepisów dotyczących kwalifikacji zawodowych, wymagań technicznych, przepisów żeglugowych dotyczących ruchu i postoju statków oraz przewozów materiałów niebezpiecznych pozostaną w kompetencji resortu transportu.

(dowód: akta kontroli str. 671-672)

<sup>14</sup> Dz. U, z 2013 r., poz. 743.

<sup>15</sup> Odpowiedź na oświadczenie złożone przez Senatora Grzegorza Czeleja podczas posiedzenia Senatu w dniu 4 października 2012 r.



Parametry eksploatacyjne wodnych dróg śródlądowych nie spełniają wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Do najistotniejszych utrudnień żeglugowych<sup>16</sup> należą zbyt małe głębokości torów wodnych, parametry eksploatacyjne obiektów mostowych (zarówno drogowych, jak i kolejowych) oraz awarie (często powtarzające się) śluz i jazów, a także długie okresy przerw nawigacyjnych<sup>17</sup> (z uwagi na zalodzenie, a następnie wysoką wodę). Degradacja techniczna wodnych dróg śródlądowych powoduje nieopłacalność (dla armatorów) inwestowania w budowę nowej floty m.in. ze względu na brak możliwości wykorzystania ładowności floty. Z kolei użytkowanie zdekapitalizowanej floty skutkuje wzrostem kosztów eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 238-245, 250-254)

W opracowaniu zleconym przez Ministerstwo pn.: „Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce. Część 2. Propozycja wieloletniego programu infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce<sup>18</sup> wykazano, iż według stanu na koniec 2010 r. zaledwie 10% łącznej długości dróg wodnych spełnia warunki swojej klasy ustalone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Od 2002 r. następowało dalsze pogorszenie stanu tych dróg. W stosunku do większości krajów UE, Polska jest coraz bardziej opóźniona w utrzymaniu infrastruktury wodnego transportu śródlądowego. Jedynie w okresie trzech pierwszych lat po II wojnie światowej na polskich drogach wodnych wykonano większy zakres prac inwestycyjnych niż w całym późniejszym okresie. Wielkość finansowania bieżącego utrzymania dróg wodnych, która powinna zabezpieczyć co najmniej reprodukcję prostą, również nie była zapewniana od 1949 roku. Dla przywrócenia drogom wodnym ich parametrów klasyfikacyjnych wymagane są nakłady w kwocie ok. 14 mld zł. Opracowanie to jest pierwszym, od wielu lat, dokumentem inwentaryzującym stan techniczny wodnych dróg śródlądowych w zakresie zgodności z przepisami przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 roku.

(dowód: akta kontroli str. 28 i 388)

Ministerstwo nie otrzymywało wniosków w sprawie nowelizacji ww. rozporządzenia. W wyjaśnieniu Dyrektora GT podano, że „... *Ministerstwo nie bierze pod uwagę wnioskowania o nowelizację rozporządzenia. Podjęto natomiast prace nad opracowaniem Programu wieloletniego przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych zgodnie z ich klasyfikacją ...*”. W wyjaśnieniu tym ponadto podano, że „... *Ministerstwo ... z uwagi na swoje kompetencje w zakresie żeglugi śródlądowej nie posiada odpowiednich środków technicznych do monitorowania stanu technicznego dróg wodnych śródlądowych ...*”.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Polska nie ratyfikowała Europejskiego Porozumienia o Głównych Drogach Wodnych Międzynarodowego Znaczenia (AGN), które zostało sporządzone w dniu 19 stycznia 1996 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ. Dyrektor GT poinformowała,

<sup>16</sup> Według rocznych sprawozdań z działalności dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, przekazywanych do Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi MTBiGM.

<sup>17</sup> Przykładowo czas trwania sezonu nawigacyjnego na Odrze górnej skanalizowanej wynosił w: 2007 r. - 231 dni, 2008 r. - 269 dni, w 2019 r. - 210 dni, w 2010 r. - 94 dni, 2011 r. - 176 dni i 170 dni w 2012 r. W § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji dróg wodnych śródlądowych postanowiono, iż dla dróg wodnych lub ich odcinków, na których występuje zmienny poziom zwierciadła wody określa się faktyczną wartość zanurzenia statku lub zestawu pchanego, odniesioną do ustalonej wartości parametru klasyfikacyjnego, która nie powinna być mniejsza od wartości zanurzenia występującego w okresie 240 dni lub więcej, w roku przeciętnym z wielolecia.

<sup>18</sup> Opracowanie to zostało przyjęte przez Ministerstwo w dniu 2 sierpnia 2011 r.



że „... do chwili obecnej podpisało, ratyfikowało lub przystąpiło do Porozumienia łącznie 21 państw, w tym 14 państw UE. Porozumienie kierowane do państw członkowskich EKG ONZ ma prowadzić do rozwoju sieci śródlądowych dróg wodnych międzynarodowego znaczenia według ustanowionych jednolitych kryteriów dla modernizacji i budowy dróg wodnych. W rozumieniu Porozumienia drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym są wyłącznie drogi wodne spełniające aktualnie wymagania co najmniej klasy IV, natomiast nowe lub modernizowane drogi wodne powinny odpowiadać parametrom klasy odpowiednio Vb i Va jako minimum. W przypadku podpisania umowy AGN powyższe wymagania odnoszą się do polskich dróg wodnych wymienionych w załączniku do ww. porozumienia jako: E-30 (droga wodna Odry), E-40 (Wisła od Gdańska do Warszawy oraz Bug od ujścia do Wisły do jego połączenia z Kanałem Dnieprobużańskim) oraz E-70 (Warta, Noteć, Kanał Bydgoski oraz Dolna Wisła od Bydgoszczy do Zalewu Wiślanego) Spełnienie wymogów umowy AGN na polskich drogach wodnych wymagałoby ich znaczącej rozbudowy, przez ich zabudowę nowymi stopniami piętrzącymi ... Z powodu trudnych, nawet do oszacowania, wydatków na taką przebudowę dróg wodnych i wiążącego się z tym znaczącego oddziaływania i przekształcenia środowiska wodnego, wbrew regułom i wymogom Dyrektywy Wodnej, a także wymogom prawnym ochrony ustanowionych obszarów Natura 2000, które na znaczących obszarach zlokalizowano w dolinach wymienionych rzek ... planowane jest powołanie specjalnego zespołu eksperckiego w celu przedyskutowania tego zagadnienia oraz wypracowania sposobu ewentualnego procedowania umowy AGN ... decyzje o podpisaniu przedmiotowego dokumentu powinni podjąć ministrowie właściwi do spraw transportu, gospodarki wodnej oraz finansów”.

(dowód: akta kontroli str. 10, 11)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Pogarszające się warunki eksploatacyjne dróg wodnych wynikają z ich złego stanu technicznego. Stan techniczny śródlądowych dróg wodnych stanowi podstawową barierę rozwoju żeglugi śródlądowej. Degradacja techniczna dróg wodnych śródlądowych powoduje dla armatorów nieopłacalność inwestowania w budowę nowej floty m.in. ze względu na brak możliwości wykorzystania ładowności floty. Z kolei eksploatawanie zdekapitalizowanej floty powoduje wzrost kosztów eksploatacyjnych. Pomimo wiedzy o niespełnianiu przez większość wodnych dróg śródlądowych (ok. 90% ich łącznej długości) obowiązujących parametrów eksploatacyjnych, Ministerstwo nie podejmowało działań zmierzających do ewentualnej nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdy w systemie prawa obowiązują przepisy, które nie są przestrzegane, co ma miejsce w przypadku stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych.

Dualizm kompetencyjny w zakresie budowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury transportu wodnego śródlądowego stwarza utrudnienia m.in. w planowaniu inwestycji infrastrukturalnych i pozyskiwaniu środków na ich realizację.

### **3. Ocena zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej**

#### **3.1. Zapewnienie warunków terenowej administracji żeglugi śródlądowej dla realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej**

Opis stanu  
faktycznego

Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej zgłaszają Ministerstwu wypadki żeglugowe. W 2011 r. było 7 wypadków, w 2012 r. – 5 a w I półroczu 2013 r. – 7 wypadków.



Ministerstwo nie sporządzało analiz stanu bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej, ponieważ „... wypadki w transporcie śródlądowym zdarzają się relatywnie rzadko i są bardzo zróżnicowane pod względem przyczyn i skutków ... i ... dlatego nie prowadzi się analiz porównawczych...”.

(dowód: akta kontroli str. 60 i 144)

Niewystarczający stan zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej utrudniał realizację ustawowych zadań<sup>19</sup> m.in. w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi. Zatrudnienie w użs na koniec 2012 r. wynosiło 61 etatów, przy planie 70,7 etatów. Średnioroczne przeciętne wynagrodzenie osobowe jednego pracownika użs w 2012 r. wynosiło ok. 42 tys. zł, podczas gdy średnioroczne wynagrodzenie osobowe jednego pracownika administracji morskiej (tj. urzędów morskich) wynosiło ok. 48 tys. zł. Dyrektor GT wyjaśniła, że „... w roku 2008 Ministerstwo Infrastruktury wystąpiło do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o przyznanie kwoty 1.003.192 zł w ramach modernizacji systemu wynagrodzeń na podwyższenie wynagrodzeń pracownikom ośmiu użs. W wyniku przydziału środków otrzymano kwotę 130.236 zł. Poziom środków na wynagrodzenia nie zmienił się od 2009 r. w związku z decyzją Ministra Finansów o zamrożeniu płac. Niskie zarobki są przyczyną fluktuacji kadr oraz narastającym zagrożeniem dla prawidłowej realizacji zadań nałożonych na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej wynikających również z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.”

(dowód: akta kontroli str. 14-21, 29, 43-55, 233)

Istotnym utrudnieniem w realizacji zadań przez terenową administrację żeglugi śródlądowej w zakresie inspekcji statków było - według corocznych sprawozdań o działalności użs – niewystarczające zatrudnienie pionu inspekcyjnego, wnikające głównie z niskiej wysokości wynagrodzenia, np. w 2011 r. w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Gdańsku dwóch pracowników zrezygnowało z pracy a prowadzony nabór na to stanowisko nie dał rezultatu. W przedkładanych Ministerstwu rocznych sprawozdaniach dyrektorzy użs informowali m.in., że „... zaawansowany wiek techniczny ... floty transportowej ... powoduje, że uzyskanie minimalnie zadawalającego stanu bezpieczeństwa na tego typu jednostkach pływających może być osiągnięte jedynie poprzez zwiększoną ilość przeprowadzonych kontroli ...”. Stosownie do art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej do właściwości dyrektora użs należy kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach. Jednakże przepisy tej ustawy, jak i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie określają pojęcia „port<sup>20</sup>”, „przystań” oraz ich granic. Nie istnieje też obowiązek rejestracji portów i przystani żeglugi śródlądowej.

(dowód: akta kontroli str. 43-55)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Niewystarczające zatrudnienie (wynoszące 86% wielkości planowanych) oraz stosunkowo niskie zarobki pracowników urzędów żeglugi śródlądowej (w porównaniu z pracownikami administracji morskiej mniejsze o 12%) stwarzają zagrożenie dla prawidłowej realizacji zadań nałożonych na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, wynikających również z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

<sup>19</sup> Określonych w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej (Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 857, ze zm.).

<sup>20</sup> Zaznaczyć należy, iż przepisy art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179) określają m.in. pojęcie portu morskiego i przystani morskiej.



W aktach prawnych określających funkcjonowanie żeglugi śródlądowej nie zdefiniowano niektórych pojęć, np. port i przystań. Może to stanowić utrudnienie dla terenowej administracji żeglugi śródlądowej w realizacji ustawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa żeglugi.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MTBiGM w badanym obszarze.

### 3.2. Wdrażanie systemu usług informacji rzecznej (RIS)

#### Opis stanu faktycznego

Polska zobowiązana była do wdrożenia systemu RIS do dnia 1 stycznia 2013 roku.<sup>21</sup> Minister Infrastruktury przygotował nowelizację istniejącego stanu prawnego w celu wdrożenia Dyrektywy 2005/44/WE oraz powołał Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie na Pełnomocnika Ministra do przygotowania RIS<sup>22</sup>. Komisja Europejska decyzją nr K(2011) 4584 z 28.06.2011 r. przyznała pomoc finansową z budżetu TEN-T<sup>23</sup> w ramach pilotażowego wdrożenia RIS w wysokości 1,6 mln €, tj. stanowiącą 22,98% całkowitych kosztów kwalifikowanych. Na realizację przedmiotowego zadania w 2011 r. wydatkowano ze środków krajowych 2.482,3 tys. zł, tj. 99,1% zaplanowanych środków (2.505,0 tys. zł), a w 2012 r. ze środków krajowych wydatkowano 5.745,4 tys. zł, tj. 88,03% zaplanowanych środków (6.526,0 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków finansowych w 2012 r. było unieważnienie przetargów na roboty adaptacyjne pomieszczeń i dostawy sprzętu komputerowego (uzasadnienie prawne – art. 93 ust. 1 pkt 1 i 4 Prawa zamówień publicznych<sup>24</sup>). Na 2013 r. na realizację systemu RIS zaplanowano środki krajowe w kwocie 9.687,0 tys. zł oraz środki UE w wysokości 2.803,1 tys. zł.

Decyzją z dnia 28 marca 2013 r. Minister TBiGM zwiększył o 1 mln zł środki na budowę RIS (środki te pochodziły z rezerwy celowej na dofinansowanie kosztów przebudowy dworców kolejowych).

(dowód: akta kontroli str. 33-36, 225-232, 389, 431, 563-576)

W harmonogramie realizacji projektu, zgodnie z ww. decyzją KE oraz Strategicznym Planem Działania (SPD) dla tego projektu<sup>25</sup>, przewiduje się zakończenie prac do 31 grudnia 2013 roku. Dyrektor GT wyjaśniła, że „W koncepcji budowy i wdrożenia RIS na Dolnej Odrze przygotowanej przez Akademię Morską w Szczecinie na zlecenie ówczesnego MI, budowa RIS przewidziana została na 3 lata. W oparciu o harmonogram określony w ww. koncepcji, w 2010 r. złożony został do KE wniosek aplikacyjny o współfinansowanie Pilotażowego wdrożenia RIS Dolnej Odry przewidujący budowę RIS w latach 2011-2013. Wniosek został zaakceptowany przez KE z uwzględnieniem powyższego harmonogramu.”

(dowód: akta kontroli str. 225-232, 623-638, 479-487)

<sup>21</sup> Budowa RIS w Europie powinna zostać zakończona w roku 2010, jednak strona polska korzystając z art. 12 ust. 3 Dyrektywy 2005/44/WE wystąpiła do Komisji Europejskiej z wnioskiem o przedłużenie okresu wdrożenia systemu RIS w Polsce do 1 stycznia 2013 r.

<sup>22</sup> Systemem informacji rzecznej RIS w Polsce objęty będzie odcinek 97,3 km dolnej Odry od Ognicy do Szczecina, jako jedyny odcinek drogi wodnej klasy IV w Polsce, połączony z międzynarodowymi drogami wodnymi o tych samych parametrach. System ma zintegrować dotychczas istniejące systemy informacji i objąć całokształt zasobów ludzkich, sprzętowych, programowych i komunikacyjnych przyczyniając się w ten sposób do poprawy bezpieczeństwa, optymalnego wykorzystania infrastruktury, wzrostu konkurencyjności branży oraz poprawy ochrony środowiska naturalnego.

<sup>23</sup> TEN-T (Trans-European-Network Transport) - program pomocowy UE ukierunkowany na wspieranie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

<sup>25</sup> Podpisany przez panią Annę Wypych Namiotko Podsekretarza Stanu w MI w dniu 20 października 2011 r. i skierowany do KE.



W celu realizacji projektu RIS, w dniu 28 lutego 2012 r. zostało zawarte Porozumienie wykonawcze pomiędzy Ministrem a Dyrektorem Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Zgodnie z tym Porozumieniem, Departament Funduszy UE Ministerstwa wykonuje obowiązki Instytucji Zarządzającej wynikające m.in. z art. 4 Porozumienia (monitorowanie realizacji Projektu oraz poprawności wykorzystania przyznanej na mocy Decyzji pomocy finansowej UE oraz kontroli w zakresie realizacji projektu oraz przyznanej pomocy finansowej UE) oraz art. 9 (weryfikacja raportów rocznych i kwartalnych na temat statusu działań zawierających informacje na temat postępów w realizacji Projektu).

(dowód: akta kontroli str. 442-453)

Roczne raporty z realizacji powyższego projektu za 2012 r. i 2013 r. zostały, po zweryfikowaniu, przekazane do KE i zaakceptowane 26 kwietnia 2012 r. oraz 28 maja 2013 roku. Nie zostały wyegzekwowane raporty kwartalne z jego realizacji za IV kwartał 2012 r. oraz za I kwartał 2013 roku. Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy UE wyjaśnił, że *„Raporty z realizacji projektu 2010-PL-70206-P Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry za IV kwartał 2012 r. oraz I kwartał 2013 r. zostały przekazane w dniu 2 sierpnia 2013 r. w postaci raportu zbiorczego obejmującego IV kwartał 2012 r. oraz I i II kwartał 2013 r. Powyższy sposób procedowania był spowodowany koniecznością wyjaśnienia wątpliwości odnośnie kwalifikowalności kosztów powstałych w trakcie weryfikacji raportu za III kw. 2012 r. Dopiero po rozstrzygnięciu ww. wątpliwości mogła nastąpić akceptacja raportu za III kw. 2012 r. oraz złożenie kolejnego raportu kwartalnego. (...) Brak ww. raportów nie spowodował, że Departament Funduszy UE był pozbawiony bieżącej informacji, a w konsekwencji możliwości reagowania na opóźnienia.”*

(dowód: akta kontroli str. 479-487, 641-643)

W ramach projektu przewidziano realizację trzech zadań, tj.:

1. Opracowanie Studium Wykonalności (2011 r.) i Programu Funkcjonalno-Użytkowego (2012 r.) pilotażu RIS Dolnej Odry.
2. Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry (2012 r.).
3. Weryfikacja wdrożenia RIS Dolnej Odry (audyt - 2013 r.).

W ramach realizacji zadania 2. datę realizacji etapu projektu „Uruchomienie systemów RIS” wynikająca z Decyzji Komisji K(2011 4584) z 28.6.2011 r. określono na 30 kwietnia 2013 r., a po jej aktualizacji w Strategicznym Planie Działania - na 5 czerwca 2013 roku. Datę realizacji etapu „Instalacja systemów Centrów”, wynikającą z Decyzji Komisji K(2011 4584) z 28.6.2011 r., określono natomiast na 30 czerwca 2013 r., a po aktualizacji - na 5 sierpnia 2013 roku.

Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy UE wyjaśnił, że *„Zgodnie z informacjami przedstawionymi w SPD przesunięcie terminów realizacji poszczególnych etapów systemu RIS w stosunku do terminów wskazanych w Decyzji KE nr K(2011)4584 wynikały z przedłużających się procedur przetargowych. ... Podsystemy RIS są obecnie instalowane. Zgodnie z harmonogramem wdrożenia stanowiącym załącznik do Umowy nr 5/2013 z dnia 10.04.2013 r. (w załączeniu) z Generalnym Wykonawcą Pilotażowego Wdrożenia RIS Dolnej Odry, system RIS zostanie wdrożony do 19.09.2013 r. Testy zatwierdzające zaplanowane zostały na okres od dnia 17.09.2013 r. do 26.09.2013 r., natomiast testy wydajności i stabilności od dnia 30.09.2013 r. do 06.12.2013 r.”*

Wydłużenia powyższych terminów spowodowane były ok. 3 miesięcznym opóźnieniem w wykonaniu dokumentacji oraz przedłużeniem procedur



przetargowych na wybór wykonawcy robót. Nastąpiło bowiem opóźnienie w opracowaniu dokumentacji przetargowej na Generalnego Wykonawcę (Zadanie nr 2). W związku z tym umowa z Generalnym Wykonawcą została zawarta w dniu 10 kwietnia 2013 r., tj. ok. 4 miesiące później niż zakładano w SPD, co z kolei wpłynęło na opóźnienia w realizacji wdrożenia RIS Dolnej Odry. Z-ca Dyrektora Departamentu Funduszy UE wyjaśnił ponadto, że „... w odniesieniu do weryfikacji wdrożenia RIS Dolnej Odry (Zadanie nr 3), zgodnie z informacjami przedstawionymi przez UŻŚ w Szczecinie w Raporcie Rocznym za 2012 r., w związku z ww. opóźnieniami w realizacji Zadań nr 1 i 2 zostanie ona wykonana w pierwszym kwartale 2014 r. ...”.

(dowód: akta kontroli str. 225-232, 623-638, 598-622, 639-643)

W latach 2011-2012 Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie<sup>26</sup> wnioskował o zwiększenie środków finansowych na zatrudnienie osób do wdrożenia i administrowania systemu oraz jego obsługi. Dyrektor GT wyjaśniła, że „W związku z ograniczeniami budżetowymi zweryfikowano zapotrzebowanie na etaty UŻŚ w Szczecinie potrzebne do obsługi RIS. Etaty te będą potrzebne do obsługi systemu RIS dopiero gdy system zacznie funkcjonować w 2014 r. Jednakże biorąc pod uwagę czas potrzebny do przygotowywania całego systemu, MTBiGM zdecydowało o konieczności ubiegania się o zwiększenie zatrudnienia jeszcze w tym roku.” W dniu 25 lipca 2013 r. P. Dyrektor GT zwróciła się do Departamentu Budżetu z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań dla UŻŚ w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 413 487, 687- 690)

Do czasu zakończenia kontroli Minister nie wydał rozporządzenia dotyczącego funkcjonowania RIS, stosownie do art. 47d ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej<sup>27</sup>. W dniu 22 kwietnia 2013 r. Ministerstwo wysłało pismo do Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, iż w związku z koniecznością rozpoczęcia prac nad projektem rozporządzenia, o którym mowa w art. 47d przywołanej ustawy, prosi o przekazanie stosownych informacji (dane te Ministerstwo otrzymało w dniu 8 maja 2013 r.). Projekt rozporządzenia, po uzgodnieniach wewnątrzresortowych, został w dniu 6 sierpnia 2013 r. skierowany do konsultacji społecznych (termin nadsyłania uwag do 21 sierpnia br.).

(dowód: akta kontroli str. 437, 686)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nieprawidłowości w działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie polegały na opóźnieniu we wdrażaniu systemu usług informacji rzecznej (RIS) oraz niewydaniu rozporządzenia na podstawie art. 47d ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej.

System RIS, stosownie do art. 47a ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, miał być wdrażany od dnia 1 stycznia 2013 roku. Jednym z warunków jego wprowadzenia miało być wydanie rozporządzenia, stosownie do art. 47d ust. 2 tej ustawy. Wskazany przepis określał wdrożenie systemu z dniem 1 stycznia 2013 roku. Według stanu na dzień 18 sierpnia 2013 r., prace nad wydaniem rozporządzenia były w toku (projekt rozporządzenia był na etapie konsultacji społecznych).

<sup>26</sup> M.in. pismo Dyrektora UŻŚ w Szczecinie z 30 marca z 2010 r., z 13 stycznia 2011 r. z 14 listopada 2012 r.

<sup>27</sup> Dodany przez art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 2008 r. (Dz.U. Nr 171, poz. 1057) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2010 r. i zmieniony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. (Dz.U. Nr 168, poz. 1003) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 2013 r.



Dyrektywa Ramowa dotycząca wdrożenia systemu RIS<sup>28</sup> weszła w życie w państwach członkowskich 20 października 2005 roku. Ostatecznym terminem wprowadzenia jej postanowień do porządków prawnych państw członkowskich UE był 20 października 2007 roku. Polska ubiegała się o prolongatę tego terminu do 1 stycznia 2013 roku. W Decyzji Komisji Europejskiej nr K(2011) 4584 z 28.06.2011 r. przyznającej pomoc finansową UE z budżetu TEN-T określono termin zakończenia tego projektu na 31 grudnia 2013 r., ustalając kolejno terminy zakończenia poszczególnych zadań i etapów tego projektu. Opracowany dla tego projektu Strategiczny Plan Działania ponownie przesuwając terminy realizacji poszczególnych etapów przedmiotowego projektu w stosunku do terminów określonych w Decyzji KE nr K(2011). Pomimo tego, przewidziane jest kolejne opóźnienie w realizacji ostatniego etapu projektu pn. „Weryfikacja wdrożenia RIS Dolnej Odry” (przewidywane zakończenie w pierwszym kwartale 2014 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność MTBiGM w badanym obszarze.

#### **4. Ocena pozyskiwania i wykorzystania środków na finansowanie dróg wodnych i żeglugi śródlądowej, w tym gospodarowania Funduszem Żeglugi Śródlądowej i Funduszem Rezerwowym**

##### **4.1. Działania Ministerstwa w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków na finansowanie dróg wodnych śródlądowych i żeglugi śródlądowej**

Na realizację inwestycji infrastrukturalnych wodnego transportu śródlądowego pozyskano środki pomocowe UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (POIiŚ). Wkład ze środków unijnych na dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach działania 7.5. *Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych*<sup>29</sup> wynosi, zgodnie ze Szczegółowym Opiskiem POIiŚ 85,51 mln €, tj. 362,93 zł (kurs €=4,2449 zł). Wkład ze środków unijnych w ramach tego działania stanowi 0,44%<sup>30</sup> środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów transportowych w ramach Priorytetu VI, VII i VIII POIiŚ. Beneficjentami pomocy unijnej w działaniu 7.5. są regionalne zarządy gospodarki wodnej w Gliwicach i we Wrocławiu. Według stanu na koniec I połowy 2013 r., kwoty wynikające z umów o dofinansowanie wynosiły 333,96 mln zł, złożono wnioski o płatność na kwotę 116,41 mln zł, a kwota refundacji wynosiła 102,47 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 92, 93)

W ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004-2006 nie było przewidziane dofinansowanie ze środków UE projektów realizowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej.

<sup>28</sup> Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowania usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz.U. L.255/152 z 30 września 2005 r.

<sup>29</sup> Jednostką Pośredniczącą dla działania 7.5. POIiŚ jest Ministerstwo Infrastruktury - stosownie do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 3 września 2009 r. - strona internetowa [www.MinisterstwoRozwojuRegionalnego.POIiS2007-2013](http://www.MinisterstwoRozwojuRegionalnego.POIiS2007-2013).

<sup>30</sup> W 2007 r. - według Rocznika Statystycznego GUS za 2008 r. - udział żeglugi śródlądowej w przewozach towarowych ogółem wszystkimi rodzajami transportu wynosił 0,64% a więc był wyższy od udziału środków POIiŚ na infrastrukturę transportu w ogólnej kwocie dofinansowania wszystkich gałęzi transportu w ramach Programu Operacyjnego Transport i Środowisko 2007-2013.



(dowód: akta kontroli str. 90)

W ramach trwającej aktualizacji Listy Projektów Indywidualnych POLiŚ, Ministerstwo zgłosiło do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego propozycję wpisania na ww. listę trzech nowych projektów dotyczących prac przygotowawczych dla inwestycji planowanych do realizacji w perspektywie finansowej 2014-2020. W czerwcu 2013 r. Ministerstwo przyjęło projekt *Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, w którym określono udział środków przeznaczonych na projekty żeglugi śródlądowej na poziomie 1,38% całkowitej alokacji środków na lata 2014-2020, co oznacza wzrost o 216% w stosunku do udziału w alokacji 2007-2013.

Ministerstwo, wspólnie z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej prowadzi działania, aby w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 na zadania z zakresu poprawy stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych przyznane zostały większe niż dotychczas środki. Określono grupę 17 projektów infrastrukturalnych, których koszt realizacji szacowany jest na ok. 3 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 92, 528, 683)

Plan wydatków budżetowych po zmianach urzędów żeglugi śródlądowej w 2011 r. w wysokości 9.691,0 tys. zł został wykonany w kwocie 9.174,7 tys. zł (94,7% planu). Plan wydatków budżetowych użs na 2012 r. (13.386,0 tys. zł) zrealizowano w kwocie 11.541,1 tys. zł (86,2%). Na 2013 r. plan wydatków został określony na kwotę 15.132,0 tys. zł.

W wyjaśnieniu Dyrektora Biura Administracyjno-Finansowego podano, że na 2011 r., w porównaniu z 2010 r., zwiększono plan wydatków urzędów żeglugi śródlądowej, głównie ze względu na powołanie komisji inspekcyjnych w Bydgoszczy, Szczecinie i we Wrocławiu<sup>31</sup> oraz rozpoczęcie budowy systemu zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS). Niepełne wykonanie planu wydatków dotyczyło realizacji tych zadań (m.in. wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług). W 2012 r. niewykonanie planu wydatków dotyczyło głównie wydatków majątkowych związanych z budową RIS.

W ustalonym przez Ministerstwo planie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (§ 6050 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i § 6060 - wydatki na zakupy inwestycyjne) nie zostały uwzględnione potrzeby zgłoszone przez niżej wymienionych dyrektorów użs:

- w Gdańsku na 2011 r. - w kwocie 240,0 tys. zł<sup>32</sup>;
- w Krakowie na 2012 r. - w kwocie 800,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup lokalu i wyposażenia;
- we Wrocławiu na 2013 r. - w kwocie 2.300,0 tys. zł z przeznaczeniem na zakup nieruchomości pod siedzibę urzędu i utworzenie systemu teleinformatycznego dla wszystkich urzędów w Polsce.

Dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego wyjaśniła m.in., że „... przy opracowywaniu projektu budżetu państwa obowiązuje zasada wynikająca z art. 112a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>33</sup>, według której kwoty wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie mogą być większe niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim

<sup>31</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie określenia dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej właściwych do przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku (Dz.U. Nr 110, poz. 730).

<sup>32</sup> W piśmie Urzędu dotyczącym planowanych potrzeb w zakresie wydatków z dnia 13 kwietnia 2010 r. nie podano przeznaczenia tej kwoty na zakupy inwestycyjne.

<sup>33</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm. Nr 157, poz. 1240, ze zm.



*powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy. ... Z uwagi na rozpoczęcie budowy RIS, którego realizacja była zadaniem priorytetowym i wymagała zwiększonych nakładów finansowych, niektóre potrzeby zgłaszane przez użś nie mogły zostać uwzględnione."*

(dowód: akta kontroli str. 233, 544-556)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK wskazuje na niską skuteczność działań Ministerstwa w kierunku przygotowania projektów inwestycji infrastrukturalnych żeglugi śródlądowej do sfinansowania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Natomiast dotychczasowe działania Ministerstwa w zakresie pozyskania środków pomocowych UE na dofinansowanie tych inwestycji w perspektywie finansowej 2014-2020 stwarzają w ocenie NIK szansę na poprawę stanu technicznego niektórych odcinków dróg wodnych w przyszłości.

#### **4.2. Gospodarowanie środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz Funduszem Rezerwowym**

Opis stanu  
faktycznego

Sprawy związane z promocją śródlądowego transportu wodnego regulują przepisy ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (dalej ustawa o Funduszu). Stosownie do art. 8 ust. 2 tej ustawy, środki Funduszu Żeglugi Śródlądowej (dalej Fundusz) mogą być wykorzystywane na realizację przedsięwzięć promujących transport wodny i polegający na dofinansowaniu zakupu, modernizacji lub przebudowie statków oraz innych przedsięwzięć wspierających restrukturyzację sektora żeglugi śródlądowej. Na podstawie przepisów przywołanej ustawy funkcjonuje Fundusz Żeglugi Śródlądowej.

W 2011 r. wpływy ogółem Funduszu wyniosły 10.677,8 tys. zł (planowano 6.688,2 tys. zł), w tym z tytułu: spłaty kredytów udzielonych armatorom – 6.734,9 tys. zł, dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) – 2.675,4 tys. zł (Fundusz otrzymał dotację w kwocie 3 500,0 tys. zł i jednocześnie dokonał zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w kwocie – 824,6 tys. zł), oraz z tytułu zagospodarowania wolnych środków Funduszu – 1.184,9 tys. zł. Składki armatorów wyniosły 82,6 tys. zł<sup>34</sup>. Wyплаты Funduszu ogółem wyniosły 1.425,4 tys. zł (planowano w kwocie 11.036,9 tys. zł, w tym wypłaty za złomowanie statków – 724,8 tys. zł, kredyty i dopłaty do kredytów – 367,9 tys. zł i koszty bankowe – 280,4 tys. zł. Łączny stan Funduszu na koniec 2011 r. wyniósł 37.168,6 tys. zł, co oznacza, iż wypłaty dla armatorów (za złomowanie i kredyty) stanowiły 2,9% dostępnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 159, 162-167)

W 2012 r. wpływy ogółem Funduszu wyniosły 8.661,5 tys. zł (planowano w kwocie 7.379,3 tys. zł), w tym: dotacje NFOŚiGW – 3.500,0 tys. zł, korzyści z tytułu zagospodarowania wolnych środków Funduszu – 2.364,9 tys. zł, spłaty kredytów/dopłat – 1.332,8 tys. zł, a składki armatorów – 372,9 tys. zł. Inne wpływy wyniosły 3.445,9 tys. zł (w tym odsetki – 2.364,9 tys. zł i środki z podziału wyniku finansowego – 1.091,0 tys. zł). Wyплаты Funduszu wyniosły ogółem 4.847,2 tys. zł (planowano 9.358,4 tys. zł), w tym: zwrot niewykorzystanej dotacji NFOŚiGW – 3.132,1 tys. zł, inne płatności – 1.205,8 tys. zł (podział wyniku finansowego za poprzedni rok), koszty bankowe – 259,4 tys. zł oraz kredyty i dopłaty dla armatorów – 250,0 tys. zł. Łączny stan Funduszu na koniec 2012 r. wyniósł 40.983,0 tys. zł,

<sup>34</sup> Minister Rozwoju Regionalnego w piśmie z dnia 4 marca 2011 r. Nr DPI-I-073-2-RW/11 do Ministra Infrastruktury zwracała uwagę, iż należałoby zrezygnować z obowiązku ponoszenia składek przez wszystkich armatorów (większość armatorów nie korzysta z systemu preferencyjnych kredytów).



zatem wypłaty dla armatorów (250,0 tys. zł) stanowiły 0,6% dostępnych środków. W 2012 r. koszty bankowej obsługi Funduszu były wyższe od kwoty wypłat dla armatorów. W sprawozdaniu rocznym BGK z realizacji planu finansowego Funduszu za 2012 r. podano m.in. „... Plan finansowy Funduszu zakładał w 2012 r. wypłaty za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji, czyli za tzw. złomowanie w łącznej kwocie 800,0 tys. PLN. W 2012 r. do Funduszu nie wpłynęły żadne wnioski armatorów, zasadnicza część zarejestrowanych w kraju jednostek o największym stopniu zużycia została już wycofana z eksploatacji. W 2012 r. podpisana została jedna umowa kredytowa w ramach której wypłacono kwotę 250 tys. PLN. Koniunktura na rynku przewozów śródlądowych nie skłaniała armatorów do inwestycji w rozbudowę floty.”<sup>35</sup>

(dowód: akta kontroli str. 159, 181-186)

W I półroczu 2013 r. wydatki Funduszu wyniosły 8.840,6 tys. zł, w tym udzielone kredyty – 3.452,9 tys. zł, kwota wyniku finansowego za 2012 r. podlegająca podziałowi w 2013 r. – 1.992,6 tys. zł, koszty obsługi bankowej – 145,0 tys. zł i zwrot niewykorzystanej dotacji NFOŚiGW za 2012 r. – 3.250 tys. zł. Łączny stan środków Funduszu na koniec I półrocza 2013 r. wynosił 35.375,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 159, 201-205)

W dniu 14 czerwca 2012 r. Ministerstwo wystosowało pismo do BGK o niezgodności z prawem unijnym zasad pomocy udzielanej armatorom za trwałe wyłączenie jednostki pływającej z eksploatacji. W związku z tym Dyrektor GT wyjaśniła, że „... w tej sprawie MTBiGM zdecydowało o konieczności podjęcia pozaformalnych działań mających na celu wyeliminowania działania Funduszu w zakresie wypłat za złomowanie statków ...”. Decyzji Ministerstwa o wyeliminowaniu pomocy dla armatorów za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji, a więc zmniejszenie możliwości skorzystania z prawa określonego art. 8 ust. 1 ustawy o Funduszu nie towarzyszyły zmiany w wysokości obligatoryjnych stawek opłat wnoszonych przez armatorów na podstawie art. 13 ust. 3 i 4 omawianej ustawy<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 181, 580, 684)

Departament Prawny Ministerstwa w piśmie<sup>37</sup> z dnia 30 lipca 2012 r. poinformował GP, że nie widzi podstaw prawnych do wstrzymania wypłat dla armatorów z tytułu trwałego wycofania statków z eksploatacji, bez dokonywania zmian w ustawie o Funduszu oraz „... celem istnienia Funduszu, zgodnie z art. 8 ust. 1 jest gromadzenie składek armatorów i przeznaczanie tych środków na wypłaty dla armatorów za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji ...”. W konkluzji pisma podano, że „... Departament Prawny zauważa przy tym, iż bez względu na fakt, czy decyzja Rzeczypospolitej Polskiej o wstrzymaniu lub rezygnacji z wypłat będzie związana z decyzją Komisji Europejskiej, czy będzie decyzją autonomiczną, to wiązać się będzie z koniecznością zmiany przepisów ustawowych, tj. nowelizacją ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym”.

(dowód: akta kontroli str. 276, 277)

W opinii armatorów „...Powstanie ustawy o FZŚ niosło nadzieję na poprawę i promocję sektora żeglugi śródlądowej, ale jak się okazało promocja oznaczała

<sup>35</sup> W dniu 14 czerwca 2012 r. Ministerstwo poinformowało BGK o stanowisku Komisji Europejskiej w sprawie niezgodności z prawem unijnym zasad pomocy udzielanej armatorom za trwałe wyłączenie jednostki pływającej z eksploatacji. W 2012 r. do Banku nie wpłynęły żadne wnioski od armatorów o wypłaty z omawianego tytułu.

<sup>36</sup> Przykładowo, w 2012 r. armatorzy wnieśli składki do Funduszu Żeglugi Śródlądowej w kwocie 372,9 tys. zł, otrzymali kredyty w łącznej kwocie 250,0 tys. zł, natomiast z tytułu „złomowania” statków nie mogli otrzymać dopłat.

<sup>37</sup> Pismo Nr DP2c-025-63/12.



*jedynie wsparcie finansowe w postaci kredytów, nie było w ogóle możliwości wykorzystania jego środków na szeroko rozumianą promocję transportu wodnego śródlądowego poprzez np. bezpośrednie dopłaty na konkretne przedsięwzięcia, tj. refundacje za zmodernizowane jednostki (z takiego wsparcia rządu niemieckiego korzystali polscy armatorzy przy zakupie i montażu transponderów AIS), promocję zawodów związanych z żeglugą (wsparcie szkół, refundacja kursów zawodowych podnoszących kwalifikacje, dotacje na szkolenia praktykantów) a przede wszystkim na modernizację czy bieżące utrzymanie dróg wodnych ...”.*

W wyjaśnieniu Dyrektor GT podano, że środki Funduszu w okresie objętym kontrolą zostały przeznaczone wyłącznie na wypłaty dla armatorów za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji oraz kredyty, dopłaty do kredytów i pożyczek, i ponieważ „nie wpłynęły żadne wnioski o dofinansowanie innych przedsięwzięć z zakresu żeglugi śródlądowej”.

(dowód: akta kontroli str. 250, 251, 684)

W dniu 7 grudnia 2012 r. Podsekretarz Stanu w MTBiGM poinformowała Prezesa NFOŚiGW, że z powodu prowadzonych prac, zmierzających do zmian funkcjonowania Funduszu, Ministerstwo nie zamierza występować o dotacje na ekologiczne formy transportu. W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw transportu nie korzystał z możliwości określonej w art. 7 ust. 1 ustawy o Funduszu, tj. pozyskiwania środków na dofinansowanie Funduszu akcji i udziałów w spółkach stanowiących własność Skarbu Państwa. W wyjaśnieniu Dyrektor GT podano, że „... na koncie Funduszu ... zgromadzona jest duża liczba środków, w związku z tym zdecydowanie nie ma potrzeby występowania o nowe fundusze ...”.

(dowód: akta kontroli str. 28, 221)

W dniu 16 marca 2011 r. Minister Rozwoju Regionalnego<sup>38</sup> przekazała Ministrowi Infrastruktury uwagi dotyczące nowelizacji ustawy o Funduszu, w tym m.in. dotyczące:

- rezygnacji z obowiązku ponoszenia składek przez wszystkich armatorów (większość armatorów nie korzysta bowiem z kredytów preferencyjnych);
- potrzeby wprowadzenia jasnych i precyzyjnych kryteriów oceny wniosków armatorów oraz kryteriów określających wysokość udzielanych kredytów;
- zmiany systemu przepływu środków Funduszu. Umieszczenie ich na rachunku BGK włącza je do systemu finansów budżetu państwa, a ponadto generuje dodatkowe koszty związane z ich obsługą bankową.

(dowód: akta kontroli str. 332-334)

Do czasu zakończenia kontroli nie funkcjonował Fundusz Rezerwowy<sup>39</sup>. Dyrektor GT wyjaśniła, że „... Fundusz Rezerwowy w swoim założeniu stanowi instrument wspólnotowej polityki żeglugowej, dającej Komisji Europejskiej zgodnie z art. 7 dyrektywy Rady 96/75/WE z dnia 19 listopada 1996 r. w sprawie systemów czarterowania i wyznaczania stawek przewozowych w krajowej i międzynarodowej żegludze śródlądowej we Wspólnocie możliwość zalecania uruchamiania przez kraje członkowskie środków zgromadzonych na Funduszu Rezerwowym w przypadku poważnych zakłóceń na rynku żeglugi śródlądowej. Komisja Europejska może – na

<sup>38</sup> Pismo Nr DPI-I-073-2-RW/II. Pismo to związane było z dyskusją na forum Rady promocji do spraw Żeglugi Śródlądowej i potrzeby nowelizacji ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

<sup>39</sup> Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, w BGK tworzy się Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy.



*wniosek Państwa Członkowskiego – podjąć właściwe działania, za pomocą których ograniczone zostanie każde dalsze podwyższanie zdolności przewozowych w przedmiotowym sektorze. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 718/1999 z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie polityki w zakresie zdolności przewozowych floty wspólnotowej w celu wspierania żeglugi śródlądowej oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 181/2008 z dnia 28 lutego 2008 r. ustanawiającego pewne środki w celu wykonywania ww. rozporządzenia nr 71/1999, fundusz rezerwowy zasilany jest składkami specjalnymi uiszczanymi przez amatorów kupujących nowe statki do przewozu towarów oraz sprowadzający takie jednostki z krajów spoza UE. W czasie funkcjonowania ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym taka sytuacja w Polsce nie miała miejsca. W związku z tym nie wpłynęły na Fundusz Rezerwowy składki z tego tytułu ...”.*

(dowód: akta kontroli str. 27, 28)

Na podstawie art. 19 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym funkcjonuje Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej, której zadania określa przepis art. 19 ust. 4 przywołanej ustawy. W okresie objętym kontrolą armatorzy składali wyłącznie wnioski o kredyty preferencyjne (łącznie 6). Ich analiza wykazała, że wszystkie te wnioski zostały pozytywnie zaopiniowane przez Radę (w terminie od 6 do 127 dni od daty złożenia w Banku, 2 wnioski powyżej 30 dni) oraz Bank (stosownie do § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny<sup>40</sup>, armator ubiegający się o kredyt preferencyjny składa wyszczególnione dokumenty, m.in. opinię Rady).

Minister w dniu 20 kwietnia 2012 r. powołał nowy skład Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej. W 21-osobowym składzie jest 4 przedstawicieli armatorów. W okresie objętym kontrolą Rada obradowała 4-krotnie (10 marca 2011 r., 22 maja 2012 r., 26 października 2012 r. i 12 lutego 2013 r.) i zajmowała się opiniowaniem: wniosków armatorów o kredyty oraz rocznych planów finansowych Funduszu. W trakcie obrad Rady dyskutowano na temat nowelizacji ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym oraz funkcjonowania żeglugi śródlądowej. Rada wnioskowała o możliwość korzystania ze środków Funduszu na jej działanie (np. zwrot kosztów delegacji) i o umożliwienie korzystania z Funduszu także armatorom statków pasażerskich. Innych propozycji w zakresie wykorzystania środków Funduszu nie zgłaszano. Rada nie opiniowała kwartalnych sprawozdań BGK z realizacji planów finansowych Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 141, 146-157, 257, 258, 300-329)

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny określają, że wnioski armatorów o dopłatę lub o pożyczkę BGK rozpatruje w kolejności ich zgłoszenia, w terminie nieprzekraczającym 30 dni od dnia ich otrzymania przez Bank (§ 8 ust. 2). Przepisy rozporządzenia nie określają terminu rozpatrzenia przez Bank wniosków armatora o kredyt. W wyjaśnieniu Dyrektor GT podano, że w związku z podjęciem prac nad nowelizacją ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym Ministerstwo nie przewidywało nowelizacji żadnych aktów wykonawczych do tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 684)

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 87, poz. 836.



W III kwartale 2012 r. Departament Kontroli MTBiGM przeprowadził kontrolę funkcjonowania Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 listopada 2012 r. do GT<sup>41</sup> podano m.in., że „... *Działanie Rady skupiało się głównie na opiniowaniu wniosków o udzielenie kredytu z Funduszu Żeglugi Śródlądowej dla armatorów oraz opiniowaniu planów finansowych Funduszu ... Rada nie realizowała aktywnie wszystkich zadań określonych w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym ... Działanie Rady nie wноси wymiernych korzyści do zakresu działalności Ministra ...*”. Dyrektor GT w odpowiedzi z dnia 21 grudnia 2012 r. na powyższe wystąpienie poinformowała, iż przygotowano propozycje zmian do ustawy o Funduszu zwiększające zakres zadań i odpowiedzialności Rady.

(dowód: akta kontroli str. 109, 117)

Ustalone  
nieprawidłowości

Stwierdzone nieprawidłowości w działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie polegały na:

- niskim stopniu wykorzystanie środków Funduszu. Wykorzystanie tych środków w 2011 r. wynosiło 2,9%, a na koniec 2012 r. – zaledwie 0,6%. W 2012 r. koszty obsługi bankowej Funduszu (259,4 tys. zł) były wyższe od wypłat dla armatorów (250,0 tys. zł);
- ograniczeniu wypłat z Funduszu tylko do kredytów preferencyjnych. Pomimo niskiego stopnia wykorzystania środków Funduszu nie podejmowano żadnych inicjatyw w zakresie przeznaczania tych środków na inne cele określone w art. 8 ust. 2 ustawy o Funduszu.
- wstrzymaniu wypłat za złomowanie statków, co stanowiło naruszenie przepisów ustawy o Funduszu. W 2012 r. Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi bez zmiany ustawy o Funduszu wstrzymała wypłaty dla armatorów za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji w przewozach rzeczy. Decyzja ta podjęta została wbrew opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa (z dnia 30 lipca 2012 r.).

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Powołanie Funduszu Żeglugi Śródlądowej stwarzało nadzieję na promocję sektora żeglugi śródlądowej. Faktycznie promocja ta dotychczas ograniczała się tylko do finansowego wsparcia w formie preferencyjnych kredytów. Brakowało np. promocji wsparcia unowocześnienia taboru pływającego, bądź promocji zawodów związanych z żeglugą. W ocenie NIK należałoby rozważyć zasadność wnoszenia obowiązkowych składek przez wszystkich armatorów na Funduszu, ponieważ większość armatorów nie korzysta z systemu preferencyjnych kredytów.

Działalność Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej w okresie objętym kontrolą nie wноси wymiernych korzyści dla promocji żeglugi śródlądowej. Wydawanie opinii dotyczących przyznawania kredytów miało charakter czysto formalny, niemający wpływu na procedurę udzielania kredytu przez BGK. Opiniowanie wniosków o kredyty wskazuje na możliwość wystąpienia konfliktu interesów w przypadku opiniowania wniosku armatora, którego przedstawiciel jest członkiem Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

<sup>41</sup> Wystąpienie to zostało podpisane przez Dyrektora Generalną MTBiGM.



#### 4.3. Współpraca Ministerstwa z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie gospodarowania Funduszem Żeglugi Śródlądowej

Opis stanu faktycznego

Stosownie do art. 11 ust. 3 pkt 3 ustawy o Funduszu – BGK składał Ministrowi, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale, informację o realizacji planu finansowego Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 142)

Stosownie do art. 11 ust. 4 wyżej przywołanej ustawy, zawarta została w dniu 18 listopada 2010 r. umowa między Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego o współpracy w zakresie gospodarowania środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego<sup>42</sup>. Stosownie do § 2 ust. 2 tej umowy, Ministerstwo w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym plany mają obowiązywać, przekazuje Bankowi informacje dotyczące źródeł, terminów i wielkości zasilenia Funduszu w środki finansowe oraz form wsparcia rozwoju i promocji śródlądowego transportu wodnego. Informacje, o których mowa wyżej, Ministerstwo przesłało: w dniu 9 grudnia 2010 r., 24 listopada 2011 r. i 7 grudnia 2012 roku. Dyrektor GT wyjaśniła, że „... *Problemy w terminowym przekazywaniu przez ministerstwo do BGK ww. informacji wynikają przede wszystkim z trudności w oszacowaniu zaplanowanych dochodów i wydatków FŻŚ ... Informacje dotyczące wysokości planowanych kredytów mogą zostać uzyskane jedynie od armatorów, którzy planują ubiegać się o te kredyty. Często informacje te przekazywane są do Ministerstwa z opóźnieniem ...*”.

BGK terminowo, tj. zgodnie z postanowieniami przywołanej umowy<sup>43</sup> przedkładał do akceptacji Ministrowi projekty planów finansowych Funduszu na lata 2011-2013. Akceptacja planów przez Ministra<sup>44</sup> była dokonana: na 2011 r. – w dniu 29 grudnia 2011 r., na rok 2012 – w dniu 20 września 2012 r.<sup>45</sup> i na rok 2013 – w dniu 5 kwietnia 2013 roku.<sup>46</sup>

(dowód: akta kontroli str. 26, 27, 162, 181, 201, 222-224)

Ustalone nieprawidłowości

Nieprawidłowością w działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie było nieterminowe przekazywanie do Banku Gospodarstwa Krajowego danych niezbędnych do sporządzania projektu planu finansowego Funduszu. Stosownie do postanowień umowy o współpracy w zakresie gospodarowania środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego, Ministerstwo powinno przekazywać stosowne dane w terminie do 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym plany mają obowiązywać. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo dane te przekazywało z opóźnieniem.

<sup>42</sup> Z dniem wejścia w życie postanowień tej umowy utraciła moc umowa zawarta w dniu 5 czerwca 2003 r. między Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

<sup>43</sup> Umowa w § 2 pkt 5 określała, iż Bank w terminie do dnia 20 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym plany mają obowiązywać, przedkłada projekty planu ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

<sup>44</sup> Umowa nie określała terminu akceptacji projektu planów przez Ministra.

<sup>45</sup> W okresie do 20 września trwały uzgodnienia Ministerstwa z Bankiem, dotyczące głównie wyłączenia wypłat z Funduszu za złomowanie statków. M.in. w dniu 4 lipca 2012 r. Bank informował, że zaprzestaje wypłat dla armatorów za złomowanie.

<sup>46</sup> W dniu 3 stycznia 2013 r. Minister nie zaakceptował przedmiotowego planu a w dniu 31 stycznia 2013 r. Minister wystąpił do Banku z wnioskiem o nieuwzględnianie w planie finansowym Funduszu wypłat za trwałe wyłączenia jednostki pływającej z eksploatacji, z uwagi na regulacje unijne dotyczące polityki wspólnotowej w zakresie zdolności przewozowych floty żeglugi śródlądowej UE, przyznające uprawnienia Komisji Europejskiej do podejmowania decyzji w sprawie mechanizmów wspierania floty. Nowy plan finansowy Funduszu został uzgodniony przez Ministra w dniu 5 kwietnia 2013 r.



Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność MTBiGM w badanym obszarze.

#### 4.4. Opracowywanie zmian ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym

Opis stanu faktycznego

Ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym zawiera przepisy będące podstawą udzielania pomocy publicznej. Z tego powodu została ona zgłoszona przez stronę polską Komisji Europejskiej (KE) w ramach procedury przejściowej i do zakończenia okresu przejściowego (tj. do 30 kwietnia 2007 r.) mogła być legalnie udzielana. Po zakończeniu okresu przejściowego KE wyraziła stanowisko, że pomoc udzielana na podstawie tej ustawy stanowi nową pomoc, zatem mogła ona być legalnie udzielana po wydaniu przez KE decyzji o jej zgodności z rynkiem wspólnotowym. Aby umożliwić Komisji ocenę tej zgodności, państwo członkowskie zobowiązane jest dokonać zgłoszenia zamiaru udzielenia pomocy. W wykonaniu tego obowiązku Minister Infrastruktury, pismem z dnia 30 kwietnia 2008 r. zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>47</sup> o dokonanie notyfikacji. W dniu 12 września 2008 r. strona polska zgłosiła ww. program pomocowy KE. Następnie, w toku prowadzonego postępowania, Komisja kilkakrotnie zwracała się do władz polskich o przekazanie dodatkowych informacji. Stosowne odpowiedzi przekazywane były KE. Jednakże w 2010 r. KE poinformowała stronę polską o zmianie kwalifikacji przedmiotowej sprawy z rozpatrywanej w następstwie notyfikacji, na pomoc nienotyfikowaną.

(dowód: akta kontroli str. 679-680)

W dniu 7 lipca 2011 r. w Brukseli odbyło się spotkanie z przedstawicielami KE na którym ustalono, że Komisja wyda decyzję uznającą pomoc dotychczas udzielaną na podstawie stosownej ustawy za zgodną z rynkiem wspólnotowym, zaś władze polskie zobowiążą się do zmiany tej ustawy w ten sposób, iż udzielana będzie jedynie pomoc *de minimis* (zgodna z właściwymi przepisami unijnymi) i tylko w formie kredytów preferencyjnych. Nowelizacja ustawy miała być dokonana po wydaniu decyzji KE, ponieważ – zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury – miało to ułatwić przeprowadzenie procesu legislacyjnego.

W dniu 9 sierpnia 2011 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przesłał Ministerstwu kopię pisma KE z dnia 8 sierpnia 2011 r., zawierającego stanowisko Komisji w sprawie Funduszu. Stanowisko to dotyczyło: beneficjentów pomocy, kwoty pomocy, wypłaty za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji oraz dopłat do kredytów. W piśmie tym Komisja zwracała się „o niezwłoczne powiadomienie Komisji o stanowisku władz polskich odnośnie powyższych kwestii oraz koniecznych zmianach przepisów krajowych regulujących działanie ww. Funduszu”.

(dowód: akta kontroli str. 490, 491, 680, 699)

W odpowiedzi na ww. pismo, Ministerstwo w dniu 26 sierpnia 2011 r. deklarowało o zgodzie w sprawie stanowiska KE oraz, iż „...deklarowane zmiany w funkcjonowaniu Funduszu Żeglugi Śródlądowej mogą zostać wprowadzone poprzez zmianę ustawy ... deklarujemy wszczęcie niezbędnych prac zmierzających do zmiany przedmiotowej ustawy bezpośrednio po otrzymaniu decyzji Komisji Europejskiej w sprawie funkcjonowaniu Funduszu ...”.

<sup>47</sup> Stosownie do art. 20 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, ze zm.).



(dowód: akta kontroli str. 492, 493)

Przedstawiciele KE poinformowali w dniu 18 marca 2013 r. stronę polską, że nie widzą możliwości wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. W związku z tym, w Ministerstwie rozpoczęto prace nad nowelizacją ustawy. Dyrektor GT w dniu 12 kwietnia 2013 r. przesłał do uzgodnienia właściwym komórkom Ministerstwa, Przewodniczącemu Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej oraz Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów założenia do nowej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

(dowód: akta kontroli str. 337, 338, 482, 680)

Według stanu na dzień 16 sierpnia 2013 r., trwały konsultacje ze Związkiem Polskich Armatorów Śródlądowych, Radą do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie projektu założeń do ustawy o Funduszu.

(dowód: akta kontroli str. 686)

Ustalone  
nieprawidłowości

Nieprawidłowość w działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie polegała na zaniechaniu przygotowania nowelizacji lub opracowania nowej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym. Komisja Europejska w dniu 8 sierpnia 2011 r. przedstawiła stanowisko w sprawie Funduszu Żeglugi Śródlądowej, które zostało akceptowane przez Ministerstwo. Jednakże przedstawiciele Ministerstwa na spotkaniu z przedstawicielami KE w dniu 7 lipca 2011 r. asekuracyjnie zajęli stanowisko, iż prace nad ustawą strona polska podejmie po otrzymaniu decyzji Komisji w przedmiotowej sprawie. Ostatecznie w dniu 18 marca 2013 r. przedstawiciele KE poinformowali stronę polską, iż nie widzą możliwości wydania decyzji w przedmiotowej sprawie i dopiero wtedy opracowano założenia do nowej ustawy.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym nie spełnia promocyjnej roli żeglugi śródlądowej. Aktualnie, po nieformalnym zlikwidowaniu przez Ministerstwo dopłat za trwale wyłączenie statków z eksploatacji w przewozach rzeczy, armatorzy korzystają jedynie z możliwości otrzymania kredytu preferencyjnego. Ponadto, część przepisów ustawy – stosownie do treści art. 24 – utraciła moc z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność MTBiGM w badanym obszarze.

## 5. Ocena systemu kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg i wniosków

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2011-2013 (I półrocze) Departament Kontroli MTBiGM w obszarze żeglugi śródlądowej przeprowadził jedną kontrolę w Ministerstwie i jedną w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Przedmiotem kontroli w tym Urzędzie, przeprowadzonej w grudniu 2012 r., był projekt TEN-T nr 2010-PL-70206-P „Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry” i dotyczył zgodności realizacji projektu z porozumieniem i decyzją KE oraz zgodności realizacji rzeczowo-finansowej projektu z postanowieniami zawartych umów i kwalifikowalności poniesionych wydatków. W jej wyniku zalecono doprecyzowanie postanowień Regulaminu wewnętrznego w zakresie postępowań poniżej progu 14,0 tys. € oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów.



W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Dyrektor UŻŚ w Szczecinie poinformował o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń pokontrolnych.

W III kwartale 2012 r. Departament Kontroli przeprowadził kontrolę funkcjonowania Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej. Wnioski pokontrolne dotyczyły usprawnienia działalności Rady, w drodze stosownych zmian w ustawie o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym ze szczególnym uwzględnieniem prognozy przydatności Rady dla działalności Ministerstwa oraz możliwości jej likwidacji. Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformowała, że przygotowano wstępne założenia do zmiany tej ustawy, zmierzające do zwiększenia zakresu działania Rady.

W okresie objętym niniejszą kontrolą NIK nie realizowano zadań audytowych w zakresie funkcjonowania żeglugi śródlądowej (plan audytu wewnętrznego sporządzano na podstawie analizy obszarów ryzyka).

(dowód: akta kontroli str. 109, 117-122)

W okresie 2011-2013 (I półrocze) do Ministerstwa wpłynęło 5 pism o charakterze skargowo-wnioskowym, pozostających w związku z funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej. Odpowiedzi na wszystkie pisma zawierały uzasadnienie merytoryczne i wymagania formalne, określone w art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>48</sup> oraz uregulowaniach wewnętrznych<sup>49</sup>. Dwie skargi zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Termin rozpatrywania pozostałych spraw (trzech) został wydłużony ze względu na ich szczególne skomplikowanie, o czym strony - zgodnie z art. 36 § 1 kpa - zostały pisemnie powiadomione.

(dowód: akta kontroli str. 95-107, 579-580)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MTBiGM w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MTBiGM w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>50</sup>, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

- 1) przyspieszenie prac nad opracowaniem projektu wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych transportu wodnego śródlądowego;
- 2) podjęcie działań w kierunku zapewnienia źródeł finansowania wybranych projektów inwestycji infrastrukturalnych żeglugi śródlądowej
- 3) przyspieszenie prac nad przygotowaniem projektu nowelizacji lub opracowanie nowej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym ;

<sup>48</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

<sup>49</sup> Zarządzenie Nr 28 Ministra Infrastruktury z 2 lipca 2010 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w MI oraz zastępujące je Zarządzenie Nr 2 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 stycznia 2012 r. w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

<sup>50</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82, ze zm.



- 4) rozszerzenie przedmiotowego katalogu wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej;
- 5) usprawnienie współpracy z BGK, obsługującym Fundusz Żeglugi Śródlądowej, zwłaszcza w zakresie przekazywania danych do sporządzania projektów planu finansowego tego Funduszu;
- 6) zintensyfikowanie prac mających na celu wdrożenie systemu usług informacji rzecznej (RIS).

## 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 ust. 1 ustawy o NIK, Panu Ministrowi przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się – stosownie do art. 54 ust. 3 – do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Warszawa, dnia **23** września 2013 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis



