



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.002.02.2019

Pan
Przemysław Dac
Prezes Państwowego Gospodarstwa
Wodnego Wody Polskie
ul. Grzybowska 80/82
00-844 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/030 – Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej ¹ , ul. Grzybowska 80/82, 00-844 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Przemysław Daca, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ² , od 17 stycznia 2018 r. Zadania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych, realizowane od 1 stycznia 2018 r. przez PGW Wody Polskie ³ należały, w latach 2016-2017, do Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej ⁴ , będącego centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej ⁵ , będących organami administracji rządowej niezespołonej, właściwymi w sprawach gospodarowania wodami w regionach wodnych ⁶ . Prezes KZGW sprawował nadzór nad funkcjonowaniem dyrektorów RZGW ⁷ . W okresie od 27 listopada 2015 r. do 2 lutego 2018 r. obowiązki Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej pełniła p. Iwona Koza.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych. 2. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I półrocze).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Leszek Korczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/36/2019 z 8 maja 2019 r. 2. Kazimierz Cymerys, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/37/2019 z 8 maja 2019 r. 3. Marek Maj doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/47/2019 z 14 czerwca 2019 r. (akta kontroli str.1-4, 243-248 i 821-822)

¹ Zwane dalej również: PGW Wody Polskie.

² Zwany dalej również: Prezes Wód Polskich.

³ Zgodnie z przepisami art. 526 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268 ze zm.) zwanej dalej ustawą Prawo wodne, z dniem wejścia w życie tej ustawy (1 stycznia 2018 r.) utworzone zostało PGW Wody Polskie, które wykonuje zadania dotychczasowego Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw, związane z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej.

⁴ Zwany dalej również: Prezes KZGW.

⁵ Zwanych dalej również: dyrektorami RZGW.

⁶ W zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm.), uchylonej z dniem 1 stycznia 2018 r., zwanej dalej uchyloną ustawą Prawo wodne.

⁷ Art. 90 ust. 1 pkt 5 uchylonej ustawy Prawo Wodne.

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej w latach 2016 – 2017, a następnie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie nie przyniosły założonych w dokumentach rządowych¹⁰ rezultatów w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych. Stan ten spowodowany był w głównej mierze brakiem środków finansowych niezbędnych do terminowej realizacji zadań w zakresie modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych. Wpływ na ten stan miał również brak dostatecznego nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za ich realizację, a także brak kompetencji tych organów do wdrażania, w latach 2016-2017, nowych zadań inwestycyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

RZGW i PGW Wody Polskie nie miały, w latach 2016-2019 (I półrocze), dostatecznych środków na efektywne prowadzenie inwestycji związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, tj. na realizację określonych w Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach, zadań dotyczących realizacji celów i kierunków działania ustalonych w rządowej „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”¹¹.

Środki na budowę i modernizację śródlądowych dróg wodnych wynosiły w roku: 2016 – 61,7 mln zł, 2017 – 173,4 mln zł, 2018 r. – 162,4 mln zł. i były niższe odpowiednio o ok. 87%, 63% i 66% od ustalonych przez PGW Wody Polskie na poziomie 467,4 mln zł potrzeb na finansowanie tych zadań w 2019 r. Stopień zaspokojenia potrzeb finansowych na te cele poprawił się w 2019 r., bowiem PGW Wody Polskie otrzymały w tym roku na kontynuację wdrożonych już zadań 294,8 mln zł, tj. 63 % zgłoszonych potrzeb.

Również środki na utrzymanie śródlądowych dróg wodnych były wysoce niewystarczające, gdyż wynosiły w roku: 2016 – 24,9 mln zł; 2017 – 13,3 mln zł, co stanowiło odpowiednio 6,5% i 3,5% potrzeb w tym zakresie ustalonych w 2019 r. przez PGW Wody Polskie na poziomie 380 mln zł. Stopień zaspokojenia potrzeb finansowych na utrzymanie dróg wodnych uległ znacznej poprawie w 2018 r., w którym PGW Wody Polskie uzyskały na ten cel 183,3 mln zł, tj. 87 % zgłoszonych potrzeb, a w 2019 r. otrzymały 282,5 mln zł, tj. 74 % zgłoszonych potrzeb.

Ponadto dokonana w 2015 r. zmiana ustawy o działach administracji rządowej¹² i związane z nią utworzenie nowego działu – „żegluga śródlądowa” pozbawiło dyrektorów RZGW, będących organami administracji rządowej niezespółonej, podległymi Ministrowi Środowiska, kompetencji w zakresie wdrażania nowych zadań związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych, ponieważ od 27 listopada 2015 r.¹³ wszelkie sprawy związane z prowadzeniem spójnej polityki żeglugowej prowadzone były przez Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Tj. w: „Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”, przyjętym uchwałą Rady Ministrów nr 201/2014 z dnia 13 października 2014 r., zwanym dalej Dokumentem Implementacyjnym lub DI oraz „Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030”, przyjętych uchwałą nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 r. (M.P. poz. 711), zwanych dalej Założeniami.

¹¹ Przyjętej uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.

¹² Ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1960).

¹³ Wejścia w życie ustawy.

Poza wskazanymi czynnikami zewnętrznymi, stanowiącymi bariery organizacyjne i finansowe, uniemożliwiające efektywne wykonywanie zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, wpływ na niedostateczną ich realizację miał również brak dostatecznych działań nadzorczych ze strony Prezesa KZGW a następnie Prezesa PGW Wody Polskie nad działalnością dyrektorów RZGW, wyrażający się brakiem przeprowadzania kontroli i audytów wewnętrznych, w latach 2016-2018, w obszarze budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Zapewnienie środków finansowych na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej¹⁵ nie sporządzał, w latach 2016-2017, wieloletnich i rocznych planów inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych. Planów takich, dotyczących wyłącznie realizacji inwestycji na śródlądowych drogach wodnych, nie sporządzało również, w latach 2018-2019 (I półrocze) PGW Wody Polskie.

(akta kontroli str. 5, 249-251 i 260-262)

Wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą w PGW Wody Polskie¹⁶ zarówno w KZGW, jak u jego następcy prawnego PGW Wody Polskie nie były sporządzane wieloletnie i roczne plany dotyczące wyłącznie realizacji inwestycji na drogach wodnych, ponieważ były i obecny administrator śródlądowych wód powierzchniowych realizował gospodarkę wodną mającą na celu zaspokojenie wszelkich potrzeb związanych z korzystaniem z wód. Jako wieloletnie plany inwestycyjne na śródlądowych drogach wodnych wskazane jednostki traktowały zestawienia „Projektów śródlądowych, umieszczonych w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. planowanych do finansowania ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020¹⁷, z III osi priorytetowej, z priorytetu inwestycyjnego 7.II¹⁸, obowiązujące w roku 2016 i 2017. Po utworzeniu PGW Wody Polskie, tj. od 2018 r., inwestycje związane z modernizacją śródlądowych dróg wodnych ujmowane były w „Programie planowanych inwestycji w gospodarce wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁹, opracowywanym na podstawie art. 240 ustawy Prawo Wodne. Zastępca Dyrektora DOPPiS WS wyjaśnił również, że we wskazanym dokumencie zamieszczane były zadania, które posiadały zapewnione źródło finansowania oraz zadania planowane do realizacji w przypadku ich pozyskania. Stwierdził ponadto, że projekty związane z modernizacją śródlądowych dróg wodnych finansowane były ze środków POLiŚ oraz ze środków pochodzących z pożyczki z Banku Światowego, dedykowanej zadaniom w ramach „Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły²⁰ i z połączenia tych źródeł.

(akta kontroli str. 5 i 169-170)

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁵ Zwany dalej: KZGW.

¹⁶ Zwanego dalej Zastępcą Dyrektora DOPPiS WS.

¹⁷ Zwanego dalej POLiŚ.

¹⁸ Zwanego dalej Zestawieniem projektów śródlądowych.

¹⁹ Zwany dalej Program inwestycji PGW WP.

²⁰ Zwanego dalej POPDOW.

Zestawienie projektów śródlądowych obejmowało w 2016 r. 25 pozycji (ujętych w DI pod nr 1-25) na łączną kwotę 3 925,3 mln zł, w tym wkład środków z Unii Europejskiej (UE) wynosił 3 217,1 mln zł. Zadania związane z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych realizowali następujący beneficjenci: RZGW we Wrocławiu (6 projektów, np.: „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej Odry swobodnie płynącej – odbudowa i modernizacja zabudowy regulacyjnej – w celu przystosowania odcinka Odry od Malczyc do ujścia Nysy Łużyckiej do III klasy drogi wodnej”); RZGW w Gliwicach (3 projekty, np.: „Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – Etap II”); RZGW w Szczecinie (3 projekty, np.: „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej”); Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie (1 projekt pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry”); RZGW w Gdańsku (7 projektów, np.: „Budowa stopnia wodnego na Wiśle poniżej Włocławka, element śluza”), RZGW w Poznaniu (4 projekty, np.: „Rewitalizacja szlaku żeglownego Kanalu Bydgoskiego i Noteci dolnej skanalizowanej (od km 14,8 do km 176,2) do parametrów drogi wodnej II klasy”); RZGW w Krakowie (2 projekty, np.: „Budowa stopnia wodnego Niepołomice na Górnej Wiśle”).

(akta kontroli str. 173)

Po wprowadzonej w 2017 r. zmianie, ww. zestawienie obejmowało 27 pozycji na łączną kwotę 4 215,8 mln zł, w tym wkład środków z UE wynosił 3 217,1 mln zł. Zmiana zestawienia projektów śródlądowych, umieszczonych w Dokumencie Implementacyjnym planowanych do finansowania ze środków POIiŚ polegała na dodaniu pozycji nr 0 pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej (faza II – śluzy Dzierżno i Łabędy) na kwotę 50,5 mln zł (przy wkładzie z UE w wysokości 42,9 mln zł), realizowanym przez RZGW Gliwice oraz rozbiciu dwóch projektów ujętych uprzednio łącznie w DI pod pozycją 6 – „Modernizacja jazów odrzańskich, na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. Opolskie, etap I (Januszkowice, Wróblin, Zwanowice)” i „Modernizacja jazów odrzańskich, na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław – woj. opolskie, etap II (Krępna, Groszowice, Dobrzeń)” na dwie odrębne pozycje nr 6 i 7, przy zwiększeniu łącznej kwoty planowanej na realizację tych inwestycji z 200 mln zł do 270 mln zł.

(akta kontroli str. 172)

Żaden ze wskazanych projektów, umieszczonych w DI nie przewidywał dostosowania śródlądowych dróg wodnych do wymogów IV klasy drogi wodnej, przewidzianej dla dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, w ratyfikowanym przez Polskę w dniu 6 marca 2017 r. „Europejskim porozumieniu w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym sporządzonym w Genewie dnia 19 stycznia 1996 r.”²¹

(akta kontroli str. 172-173)

1.2. KZGW, a następnie PGW Wody Polskie, jako jednostki organizacyjne realizujące zadania związane z rozwojem śródlądowych dróg wodnych nie sporządzały, w latach 2016-2019 (I półrocze), zbiorczych harmonogramów realizacji inwestycji związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych. Harmonogramy realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych powstawały na etapie podpisywania przez beneficjentów (RZGW) umów o dofinansowanie poszczególnych projektów związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych.

(akta kontroli str. 249-251 i 260-262)

²¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 1137 - zwanym dalej Porozumieniem AGN.

Zastępca Dyrektora DOPPiS WS wyjaśnił, że dla projektów realizowanych w ramach POLiS, harmonogramy realizacji poszczególnych projektów sporządzane były, w latach 2016-2019 (I półrocze), w momencie zawarcia umowy o dofinansowanie, a następnie zgodnie z umową (zapisami ujętymi w części „Forma i warunki przekazywania dofinansowania”) aktualizowane dwa razy do roku. Harmonogramy te aktualizowano również przy zawieraniu aneksów do umów o dofinansowanie. Stwierdził ponadto, że dla projektów, dla których nie zawarto umowy o dofinansowanie ze środków UE, RZGW a następnie PGW Wody Polskie prowadziły monitoring polegający na bieżącym pozyskiwaniu informacji, tj. „...bez potrzeby sporządzania szczegółowego harmonogramu”.

(akta kontroli str. 169-170)

1.3. W związku z niesporządzaniem wieloletnich i rocznych planów inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych w latach 2016-2019 (I półrocze), przez KZGW, RZGW, a następnie PGW Wody Polskie, jednostki te nie sporządzały, w tym okresie, sprawozdań z realizacji wieloletnich i rocznych planów inwestycyjnych dotyczących budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych, z wyjątkiem przekazanej do Ministra Środowiska, w dniu 21 marca 2017 r., „Informacji o realizacji celów szczegółowych Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) za rok 2016”.

(akta kontroli str. 249-251 i 260-266)

Zastępca Dyrektora DOPPiS WS wyjaśnił, że sporządzanie sprawozdań z realizacji opracowywanego (od 2018 r.), na podstawie art. 240 ustawy Prawo Wodne, „Programu planowanych inwestycji w gospodarce wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie”²², nie było obligatoryjnym obowiązkiem tej jednostki oraz że na potrzeby bieżącego monitorowania realizacji projektów ujętych w tym „Programie”, sporządzano cykliczny (miesięczny) monitoring, który wysyłany był w trybie roboczym do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Od 2019 r. w prowadzonym przez PGW Wody Polskie monitoringu wszystkich projektów ujętych w „Programie” określone były ryzyka dotyczące postępów ich realizacji i jej zgodności z przyjętymi dla nich harmonogramami wykonania zadań.

(akta kontroli str. 5-6 i 169-170)

1.3.1. Na 2018 r. PGW Wody Polskie miało zaplanowanych 15 zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych dofinansowanych z POLiS i POPDOW. Całkowity szacunkowy koszt realizacji tych inwestycji wynosił łącznie ok. 2 150 mln zł. Wskazane zadania dotyczyły robót związanych z budową, modernizacją i odbudową: stopni wodnych, śluz, jazów, zabudowy regulacyjnej rzeki oraz przebudowy mostów, poprawy przepływu wód i bagrowania przekopu, a także nadzoru projektowo-konstrukcyjnego nad robotami, zarządzania projektem, pomocy technicznej, szkolenia itd. Z 15 zadań objętych „Programem”: 4 wdrożone zostały do realizacji w 2016 r., 1 – w 2017 r., 2 – w 2018 r., 6 w 2019 r., a realizacja pozostałych 2 robót miała rozpocząć się w 2020 r. Wymienione zadania realizowały 3 RZGW w: Gliwicach, Wrocławiu i Szczecinie.

(akta kontroli str. 157-160)

1.3.2. Wg „Informacji nt. projektów inwestycyjnych realizowanych przez PGW WP na koniec miesiąca lipiec 2018”, opracowanej na podstawie prowadzonego przez PGW KZGW Wody Polskie monitoringu projektów ujętych w „Programie”, na 14 ww. zadań inwestycyjnych (z wyłączeniem zadania związanego z nadzorem projektowo-konstrukcyjnym nad robotami ...) realizacja 8 sprawdzana była przez PGW KZGW Wody Polskie pod względem zgodności z harmonogramem będącym załącznikiem

²² Zwanego dalej również „Programem”.

do wniosku²³ lub umowy²⁴ o dofinansowanie. Monitoring wykazał, że 4 zadania realizowane przez RZGW w Szczecinie, tj.:

- Prace modernizacyjne na Odrze granicznej (etap I dotyczący zapewnienia zimowego lodolamania i etap II dotyczący zabudowy regulacyjnej na Odrze Granicznej) – które miały zostać wykonane w latach 2016-2022;
- „Budowa infrastruktury postojowo-cumowniczej (etap I budowa bazy i etap II budowa infrastruktury cumowniczej na Odrze dolnej i granicznej oraz nowe oznakowanie szlaku żeglugowego) – które miały zostać wykonane w latach 2016-2021;
- „Poprawa przepływu wód przeciwpowodziowych w okresie zimowym z Jeziora Dąbie i bagrowanie przekopu Klucz-Ustowo” – które miały zostać wykonane w latach 2016-2022;
- „Przebudowa mostów (most kolejowy w km 733,7 rzeki Regalicy w Szczecinie, most kolejowy w km 615,1 rzeki Odry w Kostrzynie nad Odrą, most drogowy w km 2,45 rzeki Warty w Kostrzynie nad Odrą) w celu zapewnienia minimalnego prześwitu” – które miały zostać wykonane w latach 2016-2021

przebiegały niezgodnie z harmonogramem, będącym załącznikiem do WoD, oraz, że projekty te do lipca 2018 r. (tj. terminu sporządzenia tej „Informacji”) nie miały zapewnionych źródeł finansowania.

(akta kontroli str. 161-162)

1.3.3. Na 2019 r. PGW Wody Polskie miało zaplanowanych 15 zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych dofinansowanych z POLiŚ i POPDOW. Całkowity szacunkowy koszt realizacji tych inwestycji wynosił łącznie ok. 2 395 mln zł. Wskazane zadania, objęte „Programem planowanych inwestycji w gospodarce wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na 2019 r.”, dotyczyły kontynuacji robót związanych z budową, modernizacją i odbudową: stopni wodnych, śluz, jazów, zabudowy regulacyjnej rzeki oraz przebudowy mostów, poprawy przepływu wód i bagrowania przekopu, a także nadzoru projektowo-konstrukcyjnego nad robotami, zarządzania projektem, pomocy technicznej, szkolenia itd., ustalonych w „Programie” na 2018 r. Z 15 zadań inwestycyjnych – objętych „Programem” na 2018 r., a następnie na 2019 r. – 6 zadań inwestycyjnych (realizowanych przez RZGW we Wrocławiu i w Szczecinie) nie miało zapewnionych źródeł finansowania.

(akta kontroli str. 166-168)

1.3.4. Wg „Informacji nt. projektów inwestycyjnych realizowanych przez PGW WP na koniec miesiąca kwietnia 2019”, opracowanej na podstawie prowadzonego przez PGW KZGW Wody Polskie monitoringu projektów ujętych w „Programie”, na 14 ww. zadań inwestycyjnych (z wyłączeniem zadania związanego z nadzorem projektowo-konstrukcyjnym nad robotami ...) realizacja 5 sprawdzana była przez PGW KZGW Wody Polskie pod względem zgodności z harmonogramem będącym załącznikiem do wniosku lub umowy o dofinansowanie. Monitoring wykazał, że 1 zadanie realizowane przez RZGW w Gliwicach pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III kl. Drogi wodnej – Faza II”, rozpoczęte 1.01.2016 r., a w którym zakończenie realizacji robót miało nastąpić 31.12.2019 r., przebiegało niezgodnie z harmonogramem będącym załącznikiem do WoD i UoD. W przypadku 6 zadań inwestycyjnych, o wartości ok. 1 197 283 tys. zł (po uaktualnieniu), monitoring wykazał, że wykonanie od początku realizacji tych projektów ze wszystkich źródeł finansowania wynosiło 0 zł.

(akta kontroli str. 163-164)

²³ Zwanym dalej WoD.

²⁴ Zwanej dalej UoD.

1.4. KZGW a następnie PGW Wody Polskie nie opracowywały, w latach 2016-2019 (I półrocze), analiz, ekspertyz itp. opracowań dotyczących przygotowania założeń strategii i kierunków działania w planach rocznych i wieloletnich, w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych przewidzianych do wykonania na drogach wodnych.

Wskazane jednostki nie posiadały również, w latach 2016-2019 (I półrocze), wewnętrznych procedur dotyczących zasad opracowywania planów inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych.

Kierownictwo KZGW, a następnie PGW Wody Polskie nie wydawało (podejmowało) w latach 2016-2019 (I półrocze): uchwał, decyzji, zarządzeń, instrukcji itp. dokumentów regulujących zasady wypełniania przez podległe im jednostki i komórki organizacyjne zadań w zakresie nadzoru na realizacją zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych oraz nad pracą RZGW.

(akta kontroli str. 249-251 i 260-262)

Zastępca Dyrektora DOPPiS WS w sprawach dotyczących niesporządzania analiz itp. opracowań dotyczących przygotowania założeń strategii i kierunków działania w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych wyjaśnił, że plany i kierunki działania PGW Wody Polskie opierały się na dokumentach powszechnie dostępnych: „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)”, a także na Założeniach. Zastępca Dyrektora DOPPiS WS wyjaśnił również, że w latach 2016-2019 (I półrocze) KZGW, a następnie PGW Wody Polskie nie opracowywały podsumowań prezentujących wyniki ekspertyz stanowiących podstawę do przyjęcia w planach rocznych lub wieloletnich tych jednostek, zakładanych kosztów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Ponadto stwierdził, że w latach 2016-2017, nie obowiązywały w KZGW wewnętrzne procedury dotyczące opracowywania planów inwestycyjnych oraz że zadania z zakresu inwestycji na drogach wodnych wynikały bezpośrednio z przywołanej wyżej „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r.” i listy zadań umieszczonych w Dokumentie Implementacyjnym. Zastępca Dyrektora DOPPiS WS wyjaśnił też, że Program inwestycji PGW Wody Polskie, opracowywany na podstawie art. 240 ustawy Prawo Wodne, ujmuje wszystkie inwestycje, które mają zapewnione źródła finansowania w tym: w trybie rocznym w przypadku środków z budżetu państwa oraz w trybie wieloletnim dla zadań finansowanych z budżetu środków UE, a także, że „Program” ustala listę pozostałych zadań priorytetowych dla PGW Wody Polskie, których konieczność realizacji wynika z celów określonych w rządowych dokumentach strategicznych.

(akta kontroli str. 5-6 i 169-170)

1.6. W wyjaśnieniu dotyczącym drogi pozyskiwania środków unijnych pozwalających PGW Wody Polskie na finansowanie projektów dotyczących budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych, ujętych w DI oraz Założeniach Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Przed Powodzią i Suszą w PGW Wody Polskie²⁵ stwierdziła m.in., że za tworzenie dokumentów programowych oraz negocjacje z Komisją Europejską (jako instytucją udzielającą wsparcia finansowego) w ramach POLiŚ odpowiedzialna jest Instytucja Zarządzająca POLiŚ. W obecnej perspektywie finansowej, tj. na lata 2014 – 2020 (n+3), Instytucją Zarządzającą (IZ) dla projektów transportowych realizowanych w zakresie śródlądowych dróg wodnych jest Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Opracowywanie dokumentów programowych, w związku z potrzebą negocjacji poszczególnych kwestii z Komisją Europejską odbywa się na zasadzie „od ogółu do szczegółu”. Niemniej, prace w pewnych zakresach poszczególnych dokumentów, ze względu na potrzebę odniesienia się

²⁵ Zwana dalej Zastępca Dyrektora DOPPiS F.

lub zacytowania wskazanych w nich założeń, mogą być prowadzone równolegle. Opracowując poszczególne dokumenty IZ korzysta z wiedzy i doświadczenia instytucji rządowych (ministerstw) oraz potencjalnych beneficjentów środków unijnych, pozyskiwanej w ramach grup roboczych lub prowadzonych konsultacji. W pierwszej kolejności przygotowywana jest umowa partnerstwa. Następnie przygotowywane są ramy programu operacyjnego, w oparciu o który tworzony jest szczegółowy opis priorytetów wyszczególniający założenia umożliwiające ubieganie się o dofinansowanie w zakresie wskazanych działań. W obecnej perspektywie finansowej dokument ten nosi nazwę Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych (SZOOP). Do niniejszego dokumentu dołączone są załączniki, w których znajdują się dodatkowe informacje na temat kryteriów wyboru projektów, wskaźników oraz samego procesu wyboru projektów, a także lista projektów, które po wstępnej weryfikacji przez instytucje wdrażające, pośredniczące i zarządzające mogą ubiegać się o dofinansowanie. W bieżącej perspektywie finansowej jest to załącznik nr 5 do SZOOP POLiŚ 2014-2020 zatytułowany Wykaz Projektów Zidentyfikowanych przez właściwą instytucję w ramach trybu pozakonkursowego (WPZ).

W odpowiedzi na pytanie, czy wszystkie zadania dotyczące śródlądowych dróg wodnych, ujęte w DI i Założeniach, mają przyznane dofinansowanie z POLiŚ, a jeżeli nie to które projekty w całości lub w części uzyskały dofinansowanie ze wskazanego źródła - znalazły się na liście projektów zakwalifikowanych do dofinansowania Zastępca Dyrektora DOPPiS KG wyjaśniła, że przedsięwzięcia wskazane w DI są sukcesywnie realizowane w ramach przygotowanych lub planowanych do realizacji projektów. Wykaz projektów transportowych zaplanowanych do realizacji na śródlądowych drogach wodnych w ramach Działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych, przez RZGW, a następnie przez PGW Wody Polskie, został zawarty w ww. WPZ (zał. nr 5 do SZOOP). Dotychczas dofinansowanie uzyskało 5 z 11 projektów wskazanych na WPZ, tj.:

- Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III kl. drogi wodnej - FAZA II;
- Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice- przystosowanie do III klasy drogi wodnej - Etap II;
- Stopień Brzeg Dolny – roboty modernizacyjne na stopniu, Etap II;
- Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie (etap I);
- Modernizacja stopnia wodnego Rędzin na Odrze w km 260,7 – przystosowanie do III kl. drogi wodnej;

W trakcie oceny dokumentacji aplikacyjnej umożliwiającej pozyskanie dofinansowania są dwa projekty tj.:

- Odbudowa zabudowy regulacyjnej rzeki Odry - przystosowanie do III klasy drogi wodnej, na odcinku od miejscowości Ścinawa do ujścia Nysy Łużyckiej – etap II;
- Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice, woj. opolskie (etap II).

Do końca roku 2019 PGW Wody Polskie planuje przedłożyć do Instytucji Pośredniczącej POLiŚ, tj. Centrum Unijnych Projektów Transportowych (IP), dokumentację aplikacyjną kolejnych 4 projektów tj.:

- Modernizacja śluzy oraz sterowni na stopniu wodnym Krapkowice wraz z przebudową awanportów;
- Modernizacja śluzy oraz sterowni na stopniu wodnym Januszkowice wraz z przebudową awanportów;

- Budowa jazu kłapowego na stopniu wodnym Ujście Nysy w km 180,50 rzeki Odry wraz z infrastrukturą towarzyszącą;
- Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania,

z czego, planuje się, iż dokumentacja aplikacyjna dla trzech pierwszych projektów zostanie przedłożona do CUPT jeszcze w III kwartale 2019 r. Zastępca Dyrektora DOPPiS KG zaznaczyła przy tym, że zgodnie z wytycznymi, dofinansowaniem objęty jest zakres kwalifikowalny projektu, a wysokość dofinansowania ze środków UE może wynosić maksymalnie 85% wartości kosztów kwalifikowalnych.

W odpowiedzi na pytanie, które zadania przewidziane w DI, mają wg założeń przyjętych przez PGW Wody Polskie zostać dofinansowane z POLiŚ na lata 2021-2027 oraz czy możliwa jest kontynuacja (fazowanie), z POLiŚ na lata 2014-2020, wdrożonych lecz niezakończonych projektów związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych, Zastępca Dyrektora DOPPiS KG wyjaśniła, że dla wymienionych wyżej projektów, zgłoszonych do dofinansowania w ramach Działania 3.2 POLiŚ 2014-2020, w chwili obecnej nie przewiduje się fazowania. Niemniej samo dofinansowanie, od którego w znacznym stopniu uzależniona jest realizacja rzeczowa, związane jest z dostępną alokacją, będącą w kompetencjach IZ. Biorąc pod uwagę toczący się proces uzgodnień dokumentów programowych na nową perspektywę finansową, tj. POLiŚ 2021- 2027 (n+2), PGW Wody Polskie zidentyfikowało zadania na śródlądowych drogach wodnych, które mogłyby ubiegać się o dofinansowanie w kolejnej perspektywie finansowej. Zastępca Dyrektora DOPPiS KG wyjaśniła ponadto, że samo wnioskowanie uzależnione jest od kryteriów jakie zostaną postawione śródlądowym projektom transportowym oraz że obecnie została zakończona wstępna faza negocjacji z Komisją Europejską (prowadzonych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) i trwa proces przygotowywania umowy partnerstwa oraz programu operacyjnego, w ramach którego pierwsze wiążące dokumenty powinny pojawić się w II półroczu 2020 r.

W odpowiedzi na pytanie, czy PGW Wody Polskie posiada dokumentację hydrologiczną ustalającą bilans wodny określający zapotrzebowanie wody na prowadzenie żeglugi śródlądowej na drogach wodnych objętych Porozumieniem AGN oraz analizy w zakresie ogólnej retencji dotyczącej śródlądowych dróg wodnych, Zastępca Dyrektora DOPPiS KG wyjaśniła, że w ramach Programu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych w Polsce planowana jest rozbudowa następujących dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (klasa Va): Droga wodna E 30, Droga wodna E 40, Droga wodna E 70 oraz budowa Kanału Śląskiego. Obecnie trwają prace studialne i koncepcyjne mające na celu wybór najlepszych rozwiązań dróg wodnych pod kątem technicznym, ekonomicznym, finansowym, społecznym i środowiskowym. W zakresie prac koncepcyjnych, dla każdej z wyżej wymienionych dróg niezbędne jest wykonanie bilansu wodnego zapotrzebowania wody na prowadzenie żeglugi. W każdym z przypadków brane są pod uwagę możliwości retencyjne istniejących i projektowanych zbiorników retencyjnych. Dla Drogi wodnej E 40 na rzece Wiśle na odcinku Gdańsk- Włocławek bilans ten przedstawiony został w opracowaniu pn. „Analiza przystosowania rzeki Wisły na odcinku od Włocławka do ujścia do Zatoki Gdańskiej do kaskady dużej i małej – modelowanie”, które stanowi wkład do Studium wykonalności. Szczegóły zawarte zostały w rozdziale: Etap II, Tom I, Analiza techniczna, Załącznik 1 Badania na modelu numerycznym. Opracowanie powstało na zlecenie PGW Wody Polskie.

Wg wyjaśnienia bilans na odcinku rzeki Wisły od Włocławka do Dębina oraz kanału Dęblin Brześć nad Bugiem powstanie w ramach opracowania pn. „Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg

wodnych: E-40 na odcinku od Gdańska do Warszawy, E 40 od Warszawy do granicy Polska Białoruś (Brześć) oraz E 70 na odcinku od Wisły do zalewu Wiślanego (Elbląg)", które zlecił do wykonania Zarząd Portu Morskiego Gdańsk (w pracach nad tym dokumentem uczestniczą przedstawiciele PGW Wody Polskie na zasadzie konsultanta/doradcy)..

Wg wyjaśnienia, dla drogi wodnej E 30 w ramach Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej wykonywane są prace koncepcyjne, których celem jest wypracowanie rozwiązania pozwalającego na uzyskanie drogi wodnej klasy Va oraz spełnienie postanowień Porozumienia AGN mówiących o konieczności zapewnienia głębokości zalecanej przez co najmniej 240 dni w roku. Wykonawcą prac jest Biuro Odrzańskiej Drogi Wodnej Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. Prace studialne prowadzone przez RZGW Wrocław w poprzednich latach wykazały, że uzyskanie klasy drogi wodnej Odry powyżej Klasy III jest możliwe jedynie w przypadku zabudowy rzeki Odry stopniami wodnymi w układzie kaskadowym dlatego Biuro Odrzańskiej Drogi Wodnej skupiło się na opracowaniu optymalnej ilości i lokalizacji stopni wodnych na Rzece Odrze od Stopnia Wodnego Malczyce do Widuchowej. Elementem prac koncepcyjnych jest również bilans wodny zapotrzebowania wody dla celów żeglugi.

Wg wyjaśnienia, dla drogi wodnej E 70 Odra - Wisła bilans wodny zostanie wykonany w ramach opracowania koncepcji przebiegu trasy tej drogi wodnej. Stopień zagwarantowania wody na prowadzenie żeglugi będzie decydującym czynnikiem w określeniu klasy drogi wodnej E 70. Prace studialno-projektowe są w planie.

Wg wyjaśnienia, dla Kanału Śląskiego również zostanie wykonany bilans wodny w ramach opracowania koncepcji przebiegu trasy tej drogi wodnej. Po trwających konsultacjach społecznych, zaplanowane zostały prace projektowe.

(akta kontroli str. 589-598)

W sprawach dotyczących działalności KZGW w zakresie dotyczącym rozwoju śródlądowych dróg wodnych, w latach 2016-2017, wyjaśnienia złożyła p. Iwona Koza ekspert w PGW Wody Polskie, a w latach 2016-2017 – p.o. Prezesa KZGW, która stwierdziła m.in., że z chwilą gdy powierzono jej obowiązki Prezesa KZGW (z dniem 27 listopada 2015 r.) nastąpiło przeniesienie kompetencji dotyczących budowy oraz modernizacji śródlądowych dróg wodnych z działu administracji rządowej gospodarka wodna do nowo utworzonego działu administracji rządowej żegluga śródlądowa. Do tego nowego działu administracji rządowej przeniesiono sprawy budowy i modernizacji dróg wodnych natomiast sprawy związane z utrzymaniem dróg wodnych pozostały w dziale administracji rządowej gospodarka wodna.

W odpowiedzi na pytanie dlaczego Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie sporządzali analiz itp. opracowań dotyczących przygotowania założeń strategicznych i kierunków działania, na lata 2016-2017, w zakresie dotyczącym realizacji zadań inwestycyjnych przewidzianych do wykonania na śródlądowych drogach wodnych w planach rządowych, p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że nie należało to do ich kompetencji od dnia 27 listopada 2015 r., tj. od dnia zmiany ustawy o działach administracji rządowej. Dział administracji rządowej gospodarka wodna był przypisany ministrowi właściwemu do spraw środowiska (Ministrowi Środowiska), któremu w latach 2016-2017 podlegał KZGW oraz RZGW natomiast dział administracji rządowej żegluga śródlądowa podlegał od tej daty ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej (Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej). Sprawy dotyczące budowy i modernizacji dróg wodnych przypisane zostały tym samym ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej (Ministrowi

Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej), a do ministra właściwego do spraw środowiska (Ministra Środowiska) należały sprawy utrzymania dróg wodnych. W związku z wprowadzonymi w 2015 r. zmianami ustawy o działach administracji rządowej Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie mogli i nie programowali w znaczeniu strategicznym rozwoju dróg wodnych, na lata 2016-2017, natomiast do ich zadań należała nadal budowa i modernizacja śródlądowych dróg wodnych, w tym przewidzianych w Dokumencie Implementacyjnym, tych które były wcześniej zgłoszone i były obiektami wielozadaniowymi, tzn. nie posiadały wyłącznie funkcji żeglugowej. Środki budżetu państwa na 2016 r. zaplanowane były w dziale administracji państwowej gospodarka wodna. Podsumowując p.o. Prezesa KZGW stwierdziła, że od 27 listopada 2015 r. Prezes KZGW i nadzorowani przez niego dyrektorzy RZGW nie sporządzali wieloletnich i rocznych planów rozwoju dróg wodnych, natomiast zadania związane z budową, modernizacją i utrzymaniem dróg wodnych ujmowali w planach budżetowych. Ponadto środki, które budżet państwa mógł przeznaczać na zдания gospodarki wodnej były w kolejnych latach, w tym latach 2016-2017, dalece niewystarczające w stosunku do potrzeb w zakresie inwestowania w nowy majątek i utrzymywania dotychczasowego majątku. Dlatego budowa i modernizacja śródlądowych dróg wodnych była finansowana jedynie z POLiŚ na lata 2014-2020²⁶, z wyłączeniem finansowania przedsięwzięć kontynuowanych, które nie mogły być do tego programu zgłoszone (np. budowa stopnia wodnego Malczyce na Odrze). Przedsięwzięcia takie finansowane były z pożyczki uzyskanej z Banku Światowego, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej²⁷, rezerwy budżetowej lub źródeł mieszanych.

W odpowiedzi na pytanie, czym Prezes KZGW kierował się kwalifikując, w latach 2016-2017, do realizacji przez dyrektorów RZGW, zadania związane z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że we wcześniejszych latach opracowane zostały już analizy, które skutkowały uwzględnieniem poszczególnych przedsięwzięć w POLiŚ, zwłaszcza w osi transport, w której mogły być uwzględnione zadania dotyczące śródlądowych dróg wodnych. Zadania do finansowania z POLiŚ zgłaszał ostatecznie minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, jako jednostka wdrażająca w ramach POLiŚ. Prezes KZGW na podstawie analizy materiałów dotyczących śródlądowych dróg wodnych, przekazanych przez dyrektorów RZGW, będących beneficjentami, składał w tym zakresie propozycje dotyczące realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. W latach 2016-2017 nie były wdrażane do realizacji nowe zadania inwestycyjne w zakresie budowy i modernizacji dróg wodnych. Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie programowali też nowych przedsięwzięć w tym zakresie.

W odpowiedzi na pytanie, czy w KZGW sporządzano podsumowania prezentujące wyniki ekspertyz, wyceny poszczególnych zadań przez rzeczoznawców itp. badań stanowiących podstawę do ustalenia zakładanych kosztów realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych przez dyrektorów RZGW, przewidzianych do wykonania na śródlądowych drogach wodnych, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że inwestorami byli dyrektorzy RZGW, a tym samym Prezes KZGW nie zlecał sporządzania ekspertyz dotyczących realizacji zadań inwestycyjnych, związanych z budową i modernizacją dróg wodnych. Ponieważ w latach 2016-2017 nie były wdrażane do realizacji nowe zadania, w zakresie budowy i modernizacji dróg wodnych, a Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie programowali nowych przedsięwzięć, koszty realizacji poszczególnych zadań nie były określone lecz ewentualnie weryfikowane na podstawie aktualnych ówczesnie analiz i ekspertyz.

²⁶ Przy udziale „wkładu własnego”.

²⁷ Zwanego dalej również NFOSiGW.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego KZGW nie sporządzał planów rocznych i wieloletnich dotyczących realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych, w celu terminowego wykonania zadań określonych w planach rządowych, tj. Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że od 27 listopada 2015 r., to jest od wejścia w życie zmian wprowadzonych w ustawie o działach administracji rządowej sporządzanie planów rocznych lub wieloletnich dotyczących budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych nie należało do kompetencji Prezesa KZGW, a to co było realizowane i przygotowywane do realizacji wykonywane było przez dyrektorów RZGW w ramach POLiŚ na lata 2014-2020. Stwierdziła również, że po zmianach wprowadzonych w ustawie o działach administracji rządowej nastąpiła zmiana struktury organizacyjnej KZGW, statutu i regulaminu organizacyjnego wyłączająca możliwość sporządzania przez ten urząd planów rocznych i wieloletnich dotyczących realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego dyrektorzy RZGW, podlegli Prezesowi KZGW na podstawie art. 90 ust. 1 pkt 5 uchylonej ustawy Prawo Wodne, nie sporządzali planów rocznych i wieloletnich dotyczących realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych, w celu terminowego wykonania zadań określonych w planach rządowych, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że dyrektorzy RZGW nie sporządzali takich planów ponieważ od 27 listopada 2015 r. nie należało to do ich kompetencji. Wdrożone do realizacji projekty ujęte w Dokumencie Implementacyjnym były jednak nadal realizowane przez RZGW, natomiast po utworzeniu działu administracji rządowej żegluga śródlądowa o ewentualnych zmianach związanych z realizacją poszczególnych zadań decydował minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej.

W odpowiedzi na pytanie, czy Prezes KZGW miał opracowane harmonogramy dotyczące realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji związanych z modernizacją i budową śródlądowych dróg wodnych, w celu terminowego wykonania zadań określonych w planach rządowych, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że takich dokumentów nie było, ponieważ jako harmonogram traktowano dokument implementacyjny i uszczegółowienia do tego dokumentu. Uszczegółowienia w zakresie finansowania oraz terminów harmonogramów przyjętych w Dokumencie Implementacyjnym opracowywali, w latach 2016-2017, dyrektorzy RZGW przygotowujący inwestycje. Uszczegółowienia te zatwierdzane były przez Prezesa KZGW. Tym samym, zdaniem p.o. Prezesa KZGW nie było celu tworzyć innych dokumentów niż opracowywanych na potrzeby zadań inwestycyjnych ujętych w Dokumencie Implementacyjnym, ponieważ zarówno harmonogramy, zasady finansowania, sprawozdawczość z realizacji zadań itp. działania ustalone zostały już w 2014 r. przy uszczegóławianiu warunków finansowania tych zadań z POLiŚ. P.o. Prezesa KZGW nie wymagała tym samym również sporządzania harmonogramów realizacji, w latach 2016-2017, inwestycji związanych z modernizacją śródlądowych dróg wodnych, od dyrektorów RZGW.

W odpowiedzi na pytanie, na jakich zasadach realizowane były, w latach 2016-2017, inwestycje związane z modernizacją śródlądowych dróg wodnych wpisane do Dokumentu Implementacyjnego, tzn. czy plany działalności KZGW w obszarze, wykonania poszczególnych zadań przez RZGW były zbędne, na etapie kwalifikowania poszczególnych zadań do realizacji oraz czy sprawozdania z przebiegu realizacji inwestycji były zbędne, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że plany działalności KZGW na rok 2016 i 2017 były sporządzane i uwzględniały w ramach realizacji ogólnych zadań, wykonywanie projektów ujętych w Dokumencie Implementacyjnym. Plan działalności KZGW na 2016 r. zatwierdzony został przez ministra właściwego do spraw środowiska w 2015 r. Plan ten na przełomie 2015

i 2016 r. został zmieniony. Plan działalności KZGW na 2017 r. zatwierdzony przez ministra właściwego ds. środowiska w 2016 r. nie był zmieniany. Szczegółowe wykazy zadań związanych z realizacją projektów ujętych w Dokumencie Implementacyjnym były elementem materiałów do opracowania projektu ustawy budżetowej. Prezes KZGW sporządzał coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu oraz składał ministrowi właściwemu do spraw środowiska sprawozdania z działalności KZGW. Sprawozdania z działalności dyrektorów RZGW były przedkładane Prezesowi KZGW.

W odpowiedzi na pytanie, czy KZGW i RZGW miały procedury wewnętrzne dotyczące zasad opracowywania planów inwestycyjnych działalności w zakresie modernizacji śródlądowych dróg wodnych, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że wprowadzenie procedur wewnętrznych dotyczących zasad opracowywania planów inwestycyjnych nie należało do zadań Prezesa KZGW, ponieważ obowiązywały go zasady opracowywania planów inwestycyjnych ustalone przepisami o finansach publicznych.

W odpowiedzi na pytanie, czy KZGW przy współdziałaniu z RZGW ustalił potrzeby w zakresie dostosowania śródlądowych dróg wodnych w Polsce do wymogów konwencji AGN, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że zadania w zakresie dostosowania śródlądowych dróg wodnych w Polsce do wymogów konwencji AGN nie należały do kompetencji Prezesa KZGW i dyrektorów RZGW lecz do kompetencji ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej. KZGW brał udział w realizacji tych zadań w formie przekazywania ministrowi określonych materiałów. Na podstawie oceny ówczesnych możliwości w zakresie budowy i modernizacji dróg wodnych KZGW przedstawiał ministrowi opinie dotyczące dostosowania śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym do IV klasy żeglugi. Była p.o. Prezesa KZGW nie pamiętała brzmienia swoich opinii w tej sprawie, natomiast stwierdziła, że dostosowanie tych dróg wodnych do IV klasy żeglugi związane było m.in. z utrudnieniami spowodowanymi tym, że niektóre z nich wpisane zostały do rejestru zabytków (np. Kanał bydgoski).

W odpowiedzi na pytanie, czy w latach 2016-2017 realizowane były inne zadania w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych niż te, które zostały ujęte w Dokumencie Implementacyjnym oraz w Założeniach, a jeżeli tak to z jakich przyczyn, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że realizowano inwestycje, które były już w toku i nie mogły być objęte finansowaniem z POIiŚ na lata 2014-2020 oraz że nowe zadania inwestycyjne w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg nie były podejmowane.

W odpowiedzi na pytania, czy w latach 2016-2017 opracowano Studium Wykonalności, dla wszystkich projektów ujętych w Dokumencie Implementacyjnym a jeżeli nie to jakie były przyczyny nieopracowania Studium Wykonalności i uzyskania decyzji środowiskowych dla wszystkich projektów ujętych w tym planie rządowym, a także czy Studium Wykonalności opracowane dla poszczególnych projektów, ujętych w Dokumencie Implementacyjnym, uwzględniało dostosowanie parametrów śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym do minimum IV klasy żeglowności, a jeżeli nie to z jakich przyczyn oraz czy KZGW planował korektę w tym zakresie, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że nie potrafi w pełni odpowiedzieć na te pytania oraz że projekty zgłoszone i wpisane do Dokumentu Implementacyjnego dotyczyły utrzymania lub przywrócenia generalnie III klasy żeglowności na śródlądowych drogach wodnych. Możliwości dostosowania śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym do IV klasy żeglowności były jedynie tematem dyskusji. Była p.o. Prezesa KZGW zwróciła przy tym uwagę, że Dokument Implementacyjny uchwalony został przez Radę Ministrów w październiku 2014 r., natomiast Porozumienie AGN ratyfikowane zostało przez

Polskę w marcu 2017 r., tj. kiedy poszczególne projekty były już zgłoszone i objęte finansowaniem w ramach POLiŚ na lata 2014-2020.

W odpowiedzi na pytania, czy KZGW ustalił parametry klasy drogi wodnej dla Kanału Augustowskiego i zakres prac koniecznych do wykonania w celu doprowadzenia Kanału Augustowskiego do przyjętych parametrów, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że parametry drogi wodnej ustalane zostały od wielu lat dla Kanału Augustowskiego w rozporządzeniu. Ponadto od wielu lat prowadzone były prace związane z rewitalizacją tego kanału. Była p.o. Prezesa KZGW dodała, że pomiędzy Polską a Białorusią było zawarte porozumienie dotyczące rewitalizacji Kanału Augustowskiego po polskiej i białoruskiej stronie oraz że Białoruś wywiązała się z tego porozumienia.

W odpowiedzi na pytania, czy Prezes KZGW prowadził, w latach 2016-2017, działania w celu sfinansowania inwestycji dotyczących śródlądowych dróg wodnych, które nie uzyskały dofinansowania z Unii Europejskiej, była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła, że w budżecie państwa nie było wystarczających środków (nawet wkładu własnego) na budowę i modernizację śródlądowych dróg wodnych w zakresie innym niż przewidziany w Dokumencie Implementacyjnym. Dlatego na zadania kontynuowane, jak np. stopień wodny Malczyce, środki musiały być pozyskiwane z innych źródeł. Nie dotyczyło to środków z rezerwy budżetowej. Budowa i modernizacja śródlądowych dróg wodnych finansowana była w związku z tym ze środków POLiŚ, pożyczki z Banku Światowego oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Była p.o. Prezesa KZGW wyjaśniła ponadto, że w latach 2016-2017, nawet środki na utrzymanie śródlądowych dróg wodnych nie były wystarczające. Tym samym Prezes KZGW na etapie prac nad budżetem na dany rok występował do ministra właściwego ds. gospodarki wodnej o uwzględnienie w budżecie państwa niezbędnych nakładów na zaspokojenie potrzeb związanych przede wszystkim z utrzymaniem majątku, w tym śródlądowych dróg wodnych. KZGW na podstawie danych z RZGW określał każdorazowo na dany rok potrzeby i występował o środki na ich realizację. Niestety środki – w ustalonych przez KZGW kwotach nie były przyznawane, a wielkość środków na finansowanie zadań w zakresie utrzymania śródlądowych dróg wodnych nie przekraczała 10-15% potrzeb zgłoszonych w tym zakresie przez RZGW. W czasie roku budżetowego możliwe było jednak zwiększenie finansowania niektórych zadań inwestycyjnych z czwartej rezerwy budżetowej.

(akta kontroli str. 396-401)

1.7. Wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOPPiS KG zarówno KZGW jak i PGW Wody Polskie nie prowadziły odrębnej grupy zadań związanych wyłącznie z drogami wodnymi, niemniej prowadziły zgodnie z przepisami UE ewidencję wydatków na inwestycje i utrzymanie dróg wodnych. PGW Wody Polskie nie posiadały danych na temat wielkości środków finansowych wnioskowanych do otrzymania w latach 2016-2018 na budowę i modernizację śródlądowych dróg wodnych, wg potrzeb zgłoszonych przez KZGW i RZGW. Zastępca Dyrektora DOPPiS KG stwierdziła ponadto, że zadania z zakresu utrzymania dróg wodnych mają charakter zadań kontynuowanych, w związku z czym w roku 2016 i 2017 KZGW (z racji statusu prawnego – państwowej jednostki budżetowej) nie mogło wystąpić o środki wyższe niż corocznie na ten cel przyznawane. PGW Wody Polskie nie dysponowało także informacjami o podziałach na źródła finansowania inwestycji, w latach 2016-2017, ponieważ danych takich nie było w przekazywanych do KZGW ewidencjach. W przypadku zadań utrzymaniowych dla KZGW zawsze źródłem utrzymania był budżet państwa. Po powstaniu PGW Wody Polskie poza budżetem państwa pojawiło się nowe źródło – przychody własne.

(akta kontroli str. 599)

Środki na budowę i modernizację śródlądowych dróg wodnych (ze wszystkich źródeł finansowania) wynosiły w roku: 2016 – 61,7 mln zł; 2017 – 173,4 mln zł; 2018 r. – 162,4 mln zł. W 2019 r. łączne potrzeby zgłoszone przez PGW Wody Polskie na budowę i modernizację śródlądowych dróg wodnych wynosiły 467,4 mln zł a środki otrzymane na ten cel ze wszystkich źródeł wynosiły 294,8 mln zł (tj. 63 % zgłoszonych potrzeb).

Środki na utrzymanie śródlądowych dróg wodnych (ze wszystkich źródeł finansowania) wynosiły w roku: 2016 – 24,9 mln zł; 2017 – 13,3 mln zł. Łączne potrzeby zgłoszone przez RZGW oraz PGW Wody Polskie na utrzymanie śródlądowych dróg wodnych wynosiły w roku: 2018 – 210 mln zł; 2019 – 380 mln zł a środki otrzymane na ten cel ze wszystkich źródeł wynosiły odpowiednio 183,3 mln zł (tj. 87 % zgłoszonych potrzeb) oraz 282,5 mln zł (tj. 74 % zgłoszonych potrzeb).

Razem w latach 2016-2019 (I półrocze) na budowę, modernizację i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych RZGW i PGW Wody Polskie otrzymały i wydatkowały 1 196, 3 mln zł.

(akta kontroli str. 600-649)

1.8. W odpowiedzi na pytanie czy w świetle dokonanej w 2015 r. zmiany ustawy o działach administracji rządowej oraz utworzeniem urzędu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a także ewentualnych zmian w statutach i regulaminach organizacyjnych KZGW i RZGW, jednostki te pozbawione zostały, w latach 2016-2017, możliwości wdrażania nowych zadań związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych a jeżeli tak to jaka jednostka lub organ właściwa była w tym okresie we wskazanych sprawach (przejęła od KZGW i RZGW obowiązki w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych) – Dyrektor Departamentu Prawnego PGW Wody Polskie wyjaśniła, że ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw²⁸, która weszła w życie 27 listopada 2015 r. utworzony został odrębny dział żegluga śródlądowa, zatem od tego dnia wszelkie sprawy związane z prowadzeniem spójnej polityki żeglugowej prowadzone były w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

(akta kontroli str. 408 i 541)

1.9. „Sprawozdanie z działalności Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej za rok 2016” nie odnosiło się w sposób wyodrębniony do realizacji inwestycji na śródlądowych drogach wodnych lecz do realizacji przez KZGW i RZGW zadań związanych z gospodarką wodami, utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz inwestycji w gospodarce wodnej np. programowania, planowania i nadzoru nad inwestycjami hydrologicznymi. Zadania dotyczące np. przebudowy dróg wodnych prezentowane były w tym sprawozdaniu w świetle spełniania przez drogi funkcji wielozadaniowych, tzn. niezwiązanych wyłącznie z funkcją żeglugową.

(akta kontroli str. 751-820)

„Sprawozdanie z działalności Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2018 roku” w rozdziale 3.2 pn. „Realizacja Zadań w pionie Ochrony przed powodzią i suszą”, odnosiło się w podrozdziale: 3.2.1 pn. „Inwestycje” – do realizacji zadań wynikających z „Programu planowanych inwestycji w gospodarce”; 3.2.2 „Utrzymanie” do realizacji zadań wynikających m.in. z „Programu realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną”; 3.2.5 pn. „Drogi wodne” – do ogólnych danych na temat śródlądowych dróg wodnych w Polsce, ich struktury, funkcji transportowej, klasyfikacji itp. Zapisany na płycie CD załącznik nr 11 do tego dokumentu stanowił

²⁸ Por. przypis nr 12..

sprawozdanie z realizacji przez PGW Wody Polskie inwestycji w 2018 r., w tym dotyczących śródlądowych dróg wodnych.

(akta kontroli str. 655-750)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Jednostki odpowiedzialne za realizację zadań związanych z budową, modernizacją i utrzymaniem śródlądowych dróg wodnych, ustalonych w Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach, nie miały zapewnionych, w latach 2016-2019 (I półrocze), dostatecznych środków finansowych niezbędnych do terminowej realizacji zadań w tym zakresie.

2. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych dotyczących budowy modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

2.1. W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) przez dyrektorów RZGW, nad którymi nadzór sprawował Prezes KZGW, a następnie (od 2018 r.) przez RZGW, będące jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie, zrealizowanych zostało 6 zadań inwestycyjnych, związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, za łączną kwotę 14,7 mln zł. Były to następujące zadania:

- 1) „Opracowanie koncepcji programowo-przestrzennej przebudowy portu zlokalizowanego na lewym brzegu rzeki Narew w km 146+600 (obwód Ostrołęka) – zrealizowane 21.12.2016 r. za kwotę 97 tys. zł przez RZGW w Białymstoku.
- 2) „Wykonanie i dostawa pomostu pływającego do portu w Ostrołęce w ramach zadania „Rozbudowa infrastruktury portu w Ostrołęce” – zrealizowane 24.05.2019 r. za kwotę 143 tys. zł przez RZGW w Białymstoku.
- 3) „Wykonanie projektu budowlanego w celu uzyskania pozwolenia na rozbudowę muru oporowego pompowni Morzysław na Kanale Ślesińskim w km 0+430 (dokumentacja + roboty)” – zrealizowane w okresie od 6.11. do 18.12. 2017 r. za kwotę 484 tys. zł przez RZGW w Poznaniu.
- 4) „Regulacja Noteci na odcinku Pakość – Łabiszyn z uwzględnieniem jeziora Sadłogoszcz” – zrealizowane w okresie od 27.12.2012 r. do 30.06.2016 r. za kwotę 448 tys. zł przez RZGW w Poznaniu.
- 5) „Przebudowa Śluzy Miejskiej nr 2 wraz z awanportem górnym i dolnym w Bydgoszczy, rzeka Brda – zrealizowane w okresie od 4.09.2014 r. do 10.05.2016 r. za kwotę 11 335 tys. zł przez RZGW w Gdańsku.
- 6) „Odbudowa budowli regulacyjnych – 3 szt. Gmina Pelpin, Miłoradz (Wisła ostrogi nr 1/893 km 892 + 100 3/893 km 892 + 400 6/694 km 893+330)” – zrealizowane w okresie od 29.03.2017 r. do 15.11.2018 r. za kwotę 2 200 tys. zł przez RZGW w Gdańsku.

Wydatki poniesione na realizację ww. sześciu inwestycji były niższe od zaplanowanych o 6,7 mln zł, na co główny wpływ miała realizacja inwestycji pn. „Regulacja Noteci na odcinku Pakość – Łabiszyn z uwzględnieniem jeziora Sadłogoszcz”, której koszty realizacji planowano na 5 766 tys. zł, a wykonano ją za 448 tys. zł.

(akta kontroli str. 252 i 372-389)

W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) w trakcie realizacji było 20 zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, wdrożonych przez dyrektorów RZGW (nad którymi nadzór sprawował Prezes KZGW) lub (od 2018 r.) przez RZGW będące jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie, których łączne koszty wg planów wynosiły 3 321,5 mln zł, a po uaktualnieniu kosztów 5 zadań inwestycyjnych – 3 870,4 mln zł.

Wg przyjętych założeń planowano: 7 z tych zadań zakończyć w 2019 r., 6 w 2020 r., 3 w 2021 r., 2 w 2022 r. oraz 2 w 2030 r. W przypadku trzech zadań (przedstawionych dalej), na realizację których nie zawarto umowy o dofinansowanie, nie ustalono terminu ich zakończenia.

W przypadku 2 zadań inwestycyjnych pn.: „Odbudowa budowli regulacyjnych – 6 szt. gmina Ostaszewo (Wisła ostrogi nr 14/918-km; 917+600, 16/918-km; 917+700, 18/918-km; 917+800, 8/917-km; 916+350, 14/919-km; 918+450, 16/219-km 918+600)” i „Przebudowa stopnia wodnego Przegalina (Martwa Wisła, km 0+390)” PGW Wody Polskie nie dysponowało danymi w zakresie kosztów poniesionych na ich realizację.

W 5 przypadkach zmianie uległy planowane koszty całkowite zadań inwestycyjnych będących w trakcie realizacji (PGW Wody Polskie nie podało kosztów poniesionych na ich wykonanie lecz obecnie planowane koszty całkowite po ich uaktualnieniu). Koszty zadania pn.: „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie etap I” z pierwotnie planowanych 115 339 tys. zł zmieniono na 109 762,41 tys. zł – zgodnie z aneksem do umowy o dofinansowanie (UoD); „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie etap II” z planowanych 140 mln zł zmieniono na 154 mln zł (został złożony wniosek o dofinansowanie zadania, który nie został jeszcze rozpatrzony); „Modernizacja 3 długich śluz pociągowych z ich awanportami i sterowaniami na stopniach wodnych: Januszowice, Krapkowice i Opole oraz rewitalizacji śluz krótkich dla ciągłości żeglugi śródlądowej – przystosowanie Odry do III klasy drogi wodnej” – koszty zadania pierwotnie planowano na 190,6 mln zł, a po zmianie na 543 mln zł – do czasu kontroli NIK na realizację tego zadania nie podpisano UoD, planowano złożyć wniosek o dofinansowanie (WoD); „Budowa jazu klapowego na stopniu wodnym Ujście Nysy w km 180,50 rzeki Odry z uwzględnieniem obiektów towarzyszących” – koszty zadania pierwotnie planowano na 135 mln zł, a po zmianie na 315 mln zł – do czasu kontroli NIK na realizację tego zadania nie podpisano UoD, planowano złożyć wniosek o dofinansowanie (WoD); „Budowa i przebudowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji gospodarczych na szlakach wodnych Wielkich Jezior Mazurskich wraz z budową śluzy „Guzianka II”, udrożnienie szlaku wodnego na przesmyku jezior: Mikołajskie-Tały oraz przebudowa nabrzeża Jeziora Ryńskiego” – koszty zadania pierwotnie planowano na 27 919 tys. zł, a po zmianie na 35 963 tys. zł.

(akta kontroli str. 252 i 372-389)

W latach 2016-2019 (do 30 kwietnia) przygotowywane były do realizacji przez dyrektorów RZGW (nad którymi nadzór sprawował Prezes KZGW), a następnie (od 2018 r.) przez RZGW będące jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie 22 zadania inwestycyjne, związane z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, na łączną kwotę 1 580,2 mln zł. Do 30 kwietnia 2019 r. koszty poniesione na przygotowanie inwestycji wyniosły łącznie 1 326 tys. zł (dotyczyły 12 inwestycji przygotowanych do realizacji) i związane były m.in. z wykonaniem dokumentacji geodezyjnej lub projektowej.

Wg przyjętych założeń zaplanowano zakończenie: 3 z tych zadań w 2019 r., 3 w 2020 r., 3 w 2021 r., 6 w 2022 r., 3 w 2023 r. oraz 1 w 2024 r. W przypadku

3 zadań termin ich faktycznej realizacji uzależniony był od terminu uzyskania środków finansowych. W 1 przypadku, tj. zadania pn. „Przebudowa grobli między śluzami Gawrony i Koszewo” o planowanych kosztach w kwocie 3 679 tys. zł, w 2018 r. wykonano dokumentację kosztem 108 tys. zł.

(akta kontroli str. 252 i 372-389)

2.2.1. W przypadku 2 zadań inwestycyjnych, związanych z modernizacją śródlądowych dróg wodnych pn.:

- „Remont i przebudowa śluzy na stopniu wodnym Ratowice na rzece Odrze w km 227+400, gm. Czernica wraz z dostosowaniem śluzy do min. IV klasy drogi wodnej”, nastąpiło przekroczenie planowanych na 28 mln zł kosztów realizacji zadania o 15 mln zł (koszt całkowity wyniósł 43 mln zł), co wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOPPiS spowodowane było wzrostem cen rynkowych;
- „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300+00” nastąpiło przekroczenie planowanych na 237,6 mln zł kosztów realizacji zadania o 1 177 mln zł (koszt całkowity wyniósł 1 414,6 mln zł), co wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOPPiS spowodowane było brakiem zapewnienia środków finansowych na realizację robót budowlanych jako całości inwestycji i zmianami koncepcyjnymi w czasie trwania budowy.

(akta kontroli str. 369)

2.2.2. W przypadku 2 zadań inwestycyjnych, związanych z modernizacją śródlądowych dróg wodnych pn.:

- „Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II” nastąpiło obniżenie planowanych na 100 mln zł kosztów realizacji zadania o 27,66 mln zł (koszt całkowity wyniósł 73,24 mln zł), co wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOPPiS spowodowane było niską cenowo ofertą wykonawcy robót budowlanych w związku z przeprowadzeniem przetargu w okresie "ryнку inwestora";
- „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie - etap I” nastąpiło obniżenie planowanych na 135 mln zł kosztów realizacji zadania o 26 mln zł, co wg wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOPPiS spowodowane było niską cenowo ofertą wykonawcy robót budowlanych w związku z przeprowadzeniem przetargu w okresie "ryнку inwestora".

(akta kontroli str. 370)

2.2. Odnosząc się do spraw związanych ze sprawowaniem, w latach 2016-2019 (I półrocze), nadzoru przez KZGW a następnie PGW Wody Polskie nad realizacją zadań inwestycyjnych przewidzianych do wykonania na śródlądowych drogach wodnych Zastępca Dyrektora DOPPiS WS stwierdził, że zgodnie z art. 240 ust. 2 pkt 21 ustawy Prawo wodne oraz regulaminem organizacyjnym PGW Wody Polskie, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (jako jednostka organizacyjna PGW Wody Polskie) zobowiązany był do nadzoru na wykonywaniu zadań inwestycyjnych, a obowiązek ten wykonywany był poprzez prowadzenie comiesięcznego monitoringu realizacji tych zadań.

(akta kontroli str. 5-6 i 169-170)

2.3. Do 25 zadań inwestycyjnych ujętych w Dokumentie Implementacyjnym i Założeniach, w ramach których prowadzone były przez KZGW i RZGW a następnie PGW Wody Polskie działania związane z aplikowaniem o dofinansowanie ich z funduszy unijnych opracowanych zostało, w latach 2016-2019 (I półrocze), 10 Studium Wykonalności (w różnym zakresie dotyczących realizacji poszczególnych projektów). W przypadku 4 projektów, dla których nie opracowano Studium

Wykonalności, odmowa dofinansowania ich ze środków unijnych, wg informacji udzielonej PGW Wody Polskie w 2019 r. przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju spowodowana była tym, że przedstawione propozycje projektów nie kwalifikowały się do zgłoszenia ich do konkursu w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF) w sektorze transportu. Szacunkowa wartość 15 projektów, dla których do 30 czerwca 2019 r. nie opracowano Studium Wykonalności wynosiła ok. 1 664 790 tys. zł.

(akta kontroli str. 350-353)

2.4. Dla 31 zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, ujętych w Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach, RZGW a następnie PGW Wody Polskie uzyskały, wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., decyzje środowiskowe dotyczące 25 projektów (uzyskanie decyzji środowiskowych nie dotyczyło 4 projektów). W jednym przypadku, dotyczącym projektu pn. „Budowa jazu kłapowego na stopniu wodnym Ujście Nysy w km 180,50 rzeki Odry z uwzględnieniem obiektów towarzyszących”, o całkowitej wartości projektu 135 mln zł, decyzja środowiskowa nie została uzyskana. Opóźnienie w uzyskaniu tej decyzji spowodowane było wstępną opinią (m.in.) Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która stwierdziła że decyzja ta nie jest wymagana, zmienionej następnie decyzją Ministra Gospodarki Morskiej, który polecił opracowanie oceny oddziaływania inwestycji na środowisko, a także toczącym się postępowaniem odwoławczym w tej sprawie. Natomiast w przypadku projektu (wg Założeń poz. 4) pn. „Przebudowa mostu drogowego w Koronie Odrzańskim wraz z dojazdami” o całkowitej wartości 37,5 mln zł, przypisanego PGW Wody Polskie RZGW we Wrocławiu, do dnia 30.06.2019 r. nie został złożony wniosek o wydanie decyzji środowiskowej.

(akta kontroli str. 354-357)

2.5. Na 34 projekty ujęte w Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach związane z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, przypisane do realizacji RZGW a następnie PGW Wody Polskie, w przypadku 14 nastąpiła zmiana założonego w tych dokumentach lub planach RZGW terminu ich zakończenia, ewentualnie wystąpiły inne utrudnienia i zagrożenia związane z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych, które wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DOPPiS KG były następujące:

1) Projekt pn. „Modernizacja budowli hydrotechnicznych na Kanale Bydgoskim, na odcinku od km 14,8 do km 38,9 obejmująca śluzy: Okolę, Czyżkówko, Prądy, Osowa Góra, Józefinki i Nakło Wschód oraz jaz Józefinki” – wg wyjaśnienia: Obecnie trwa modernizacja śluzy Okolę prowadzona wspólnie przez RZGW w Bydgoszczy i Poznaniu. Planowany termin zakończenia prac 30.06.2019 r. Pozostałe śluzy od 01.01.2018 r. są w gestii RZGW w Bydgoszczy. RZGW Bydgoszcz: - Czyżkówko: w latach 2018-2019 rozpoczęto roboty budowlane (geodezyjne wytyczenie obiektu budowlanego), wartość robót – 5 755 zł; - Prądy i Osowa Góra: na 2019 r. zaplanowano roboty budowlane (geodezyjne wytyczenie obiektów budowlanych) - zabezpieczone środki: 10 tys. zł; - RZGW Bydgoszcz: Obecnie trwa: realizacja projektu „Przywrócenie drożności morfologicznej rzeki Noteci od Pakości do Krostkowa”. Planowana data zakończenia zadania 2020 r. Finansowanie: POIiŚ. Koszt: 4,017 mln zł; - opracowanie „Ekspertyzy i koncepcji ewentualnych rozwiązań dla stopnia Krostkowo”. Planowana data zakończenia: 2019 r. Finansowanie NFOŚiGW. Koszt: 664 tys. zł – brak środków finansowych na realizację całego projektu.

2) Projekt pn. „Rewitalizacja szlaku żeglownego Kanału Bydgoskiego i Noteci dolnej skanalizowanej (od km 14,8 do km 176,2) do parametrów drogi wodnej II klasy” – wg wyjaśnienia do końca 2017 r. brak środków finansowych na realizację zadania.

Od 01.01.2018 r. zadanie w gestii RZGW w Bydgoszczy – brak środków finansowych na realizację zadania.

3) Projekt pn. „Modernizacja budowli hydrotechnicznych na drodze wodnej Noteci dolnej skanalizowanej od km 38,9 do km 176,2” – wg wyjaśnienia do końca 2017r. brak środków finansowych na realizację zadania. W 2013 r. zostały opracowane dokumentacje projektowe dla trzech budowli hydrotechnicznych: Romanowo, Walkowice i Nowe. Od 01.01.2018r. zadanie w gestii RZGW w Bydgoszczy – brak środków finansowych na jego realizację.

4) Projekt pn. „Odbudowa budowli regulacyjnych i roboty regulacyjne na Warcie od km 0,00 (m. Kostrzyn n/Odra) do km 68,2 (m. Santok) i na Noteci dolnej swobodnie płynącej (od km 176,2 do km 226,1) dla przywrócenia parametrów II klasy drogi wodnej” – wg wyjaśnienia do końca 2017 r. brak środków finansowych na realizację zadania. Obecnie zadanie na Warcie od km 0,00 (m. Kostrzyn n/Odra) do km 68,2 (m. Santok) w gestii RZGW w Poznaniu; zadanie na Noteci dolnej swobodnie płynącej (od km 176,2 do km 226,1) w gestii RZGW w Bydgoszczy. Odcinek drogi śródlądowej na Warcie planowany jest do realizacji w nowej Perspektywie Finansowej 2021-2027 z terminem zakończenia robót w 2030 r. RZGW Bydgoszcz – brak środków finansowych na realizację zadania.

5) Projekt pn. „Odbudowa budowli regulacyjnych na Dolnej Wiśle w km 933-847: 1) km 894-893 – 3 szt. ostróg; 2) km 916 – 2 szt. ostróg; 3) km 915-914 – 8 szt. ostróg” – wg wyjaśnienia wystąpił: wysoki stan wód na rzece Wiśle uniemożliwiający realizację robót; konieczność poprawy dokumentacji projektowej ze względu na błędy.

6) Projekt pn. „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku w zarządzie RZGW Wrocław, woj. opolskie-etap I” – brak środków na finansowanie projektu.

7) Projekt pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim, na odcinku w zarządzie RZGW Gliwice - przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II” – wg wyjaśnienia podpisanie UoD nastąpiło w dniu 20.12.2016 r. przy czym wg DI roboty miały być realizowane od 2016 r. do 02.2019 r.

8) Projekt pn. „Modernizacja Kanału Gliwickiego - szlaku żeglownego i jego ubezpieczeń brzegowych” – wg wyjaśnienia nie rozpoczęto realizacji zadania z uwagi na brak środków.

9) Projekt pn. „Modernizacja Kanału Gliwickiego - szlaku żeglownego i obiektów funkcjonalnie związanych z kanałem żeglownym” – wg wyjaśnienia nie rozpoczęto realizacji zadania z uwagi na brak środków.

10) Projekt pn. „Modernizacja budowli hydrotechnicznych na Kanale Bydgoskim, na odcinku od km 14,8 do km 38,9 obejmująca śluzy: Okolę, Czyżkówko, Prądy, Osowa Góra, Józefinki i Nakło Wschód oraz jaz Józefinki” – wg wyjaśnienia obecnie trwa modernizacja śluzy Okolę prowadzona wspólnie przez RZGW w Bydgoszczy i Poznaniu. Planowany termin zakończenia prac 30.06.2019 r. Pozostałe śluzy od 01.01.2018 r. są w gestii RZGW w Bydgoszczy.

11) Projekt pn. „Rewitalizacja szlaku żeglownego Kanału Bydgoskiego i Noteci dolnej skanalizowanej (od km 14,8 do km 176,2) do parametrów drogi wodnej II klasy” – wg wyjaśnienia do końca 2017 r. brak środków finansowych na realizację zadania. Od 2018 r. zadanie jest w gestii RZGW w Bydgoszczy.

12) Projekt pn. „Modernizacja budowli hydrotechnicznych na drodze wodnej Noteci dolnej skanalizowanej od km 38,9 do km 176,2” – wg wyjaśnienia do końca 2017 r. występował brak środków finansowych na realizację zadania. W 2013 r. zostały opracowane dokumentacje projektowe dla 3 budowli hydrotechnicznych:

Romanowo, Walkowice i Nowe. Od 2018 r. zadanie jest w gestii RZGW w Bydgoszczy.

13) Projekt pn. „Odbudowa budowli regulacyjnych i roboty regulacyjne na Warcie od km 0,00 (m. Kostrzyn n/Odrą) do km 68,2 (m. Santok) i na Noteci dolnej swobodnie płynącej (od km 176,2 do km 226,1) dla przywrócenia parametrów II klasy drogi wodnej” (termin realizacji zadania ustalony był na II kwartał 2019 r.) – wg wyjaśnienia do końca 2017 r. brak środków finansowych na realizację zadania. Obecnie zadanie na Warcie od km 0,00 (m. Kostrzyn n/Odrą) do km 68,2 (m. Santok) jest w gestii RZGW w Poznaniu, zadanie na Noteci dolnej swobodnie płynącej (od km 176,2 do km 226,1) jest w gestii RZGW w Bydgoszczy. Odcinek drogi śródlądowej na Warcie planowany jest do realizacji w latach 2021-2030.

14) Projekt pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300+00” – wg wyjaśnienia nie zapewniono środków finansowych na realizację robót budowlanych, jako całości inwestycji oraz nastąpiły zmiany koncepcyjne w czasie trwania budowy.

(akta kontroli str. 358-361)

Pomimo przygotowania dokumentacji koniecznej do realizacji zadań ustalonych w DI oraz Założeniach w ramach 11 z ww. projektów, dotyczących rozwoju śródlądowych dróg wodnych, o łącznej szacunkowej wartości 1 211,6 mln zł, których finansowanie zakładane było z Funduszu Spójności i budżetu państwa, inwestycje te nie zostały uruchomione z powodu braku środków finansowych.

(akta kontroli str. 364-365)

2.6. RZGW a następnie PGW Wody Polskie poza zadaniami inwestycyjnymi w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych, ujętymi w DI i Założeniach realizowały, w latach 2016-2019 (I półrocze), 17 zadań związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych o łącznej szacowanej wartości 105 mln zł. Projekty te finansowane były z następujących źródeł: środków własnych PGW Wody Polskie, budżetu wojewody, budżetu państwa, NFOŚiGW, rezerwy celowej budżetu państwa. W przypadku 3 zadań (realizowanych przez RZGW w Szczecinie) pn. „Budowa miejsca postojowego, rzeka Odra km 645,4, region miejscowości Gozdowice” o wartości 5,4 mln zł; „Remont i przebudowa infrastruktury postojowej w Gryfinie na rz. Odra Zachodnia w km 14,20” o wartości 4,6 mln zł oraz „Przebudowa dalbowej linii cumowniczej przy lewym brzegu rz. Odry Zachodniej w rejonie Gazowni km 33,90-34,25” w ramach projektu pn. „Budowa infrastruktury postojowo-cumowniczej na Odrze dolnej i granicznej oraz nowe oznakowanie szlaku żeglownego” o łącznej wartości 1,6 mln zł, po wykonaniu w 2017 r. kosztem 270 tys. zł dokumentacji projektowej dla ww. trzech zadań nie przystąpiono do ich realizacji ze względu na niezapewnienie środków finansowych.

(akta kontroli str. 362-363)

2.8. W latach 2016-2019 (I półrocze) w KZGW oraz RZGW, a następnie w PGW Wody Polskie nie obowiązywały żadne procedury wewnętrzne ustalające zasady kwalifikowania do realizacji zadań inwestycyjnych związanych z dostosowaniem śródlądowych dróg wodnych do wymogów konwencji AGN.

(akta kontroli str. 349)

2.8.1. W latach 2016-2019 (I półrocze) jedynym udokumentowanym działaniem KZGW i RZGW, a następnie PGW Wody Polskie w zakresie ustalania potrzeb związanych z dostosowaniem śródlądowych dróg wodnych do wymogów porozumienia AGN, było opracowanie na zlecenie RZGW w Gdańsku „Analizy przystosowania rzeki Wisły, na odcinku od Włocławka do ujścia Zatoki Gdańskiej, do kaskady dużej i małej – modelowanie”, odebranej przez RZGW w listopadzie 2018 r. Analiza wskazywała na potrzebę realizacji zadania pn. „Zabudowa stopniami

wodnymi odcinkami Wisły od Włocławka do ujścia Zatoki Gdańskiej”, a jego koszt szacowała w zależności od wariantu w przedziale od 17,6 do 34,1 mld zł.

(akta kontroli str. 348)

2.8.2. Po przyjęciu przez Radę Ministrów, w dniu 14 czerwca 2016 r. „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” na śródlądowych drogach wodnych E-30, E-40 i E-70, tj. na drogach wodnych o znaczeniu międzynarodowym, objętych ratyfikowanym w 2017 r. Porozumieniem AGN, przewidziano do realizacji 19 zadań inwestycyjnych o łącznej wartości szacunkowej ok. 4 225,6 mln zł. Jednego zadania ujętego w DI i Założeniach pn. „Remont i modernizacja zabudowy regulacyjnej na Odrze granicznej” nie przewidziano do realizacji, ze względu na nieustalenie źródła jego finansowania.

W ramach 5 z 9 zadań realizowanych, w latach 2016-2019 (I półrocze) ma nastąpić przystosowanie dróg wodnych na odcinkach objętych inwestycjami do II lub III klasy drogi wodnej, ewentualnie utrzymanie III klasy. W przypadku 4 pozostałych zadań na odcinkach nimi objętych ma być uzyskana klasa IV, V i Vb drogi wodnej.

(akta kontroli str. 366-368)

2.9. W latach 2016-2019 w KZGW a następnie PGW Wody Polskie funkcjonowały komórki kontroli i audytu, które realizowały zadania kontrolne w zakresie działalności tych jednostek w obszarze gospodarowania wodami.

(akta kontroli str. 174)

2.9.1. Zatwierdzony przez p.o. Prezesa KZGW w dniu 3.12.2015 r. Plan kontroli na 2016 r. obejmujący 6 kontroli RZGW w: Warszawie, Krakowie (2 kontrole), Gdańsku, Szczecinie i Poznaniu był 2 razy modyfikowany. Przeprowadzona w dniu 12 września 2016 r. modyfikacja „Planu” ograniczyła do 3 liczbę kontrolowanych RZGW (w Warszawie, Krakowie - 2 kontrole i Poznaniu), tj. do 4 kontroli. Przeprowadzona w dniu 26 października 2016 r. modyfikacja „Planu” ograniczyła do 2 liczbę kontrolowanych RZGW (w Warszawie i Krakowie - 2 kontrole), tj. do 3 kontroli. Kontrole dotyczyły następujących tematów: RZGW w Warszawie – „Kontrola sprawdzająca realizację zaleceń pokontrolnych wydanych po kontroli doraźnej przeprowadzonej w RZGW Warszawa w 2014 r. w zakresie użytkowania gruntów pod wodami płynącymi rzeki Wisły w związku ze skargą ...”; RZGW w Krakowie – „Kontrola w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej” oraz „Kontrola w zakresie utrzymania wód i urządzeń wodnych, ze szczególnym uwzględnieniem utrzymania budowli piętrzących”.

(akta kontroli str. 175-177)

Wg „Sprawozdania z przeprowadzonych w 2016 r. kontroli i czynności wyjaśniających wynikających z nadzoru sprawowanego przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej” z ww. 3 kontroli przeprowadzone zostały 2 – kontrola sprawdzająca realizację wniosków w RZGW w Warszawie oraz RZGW w Krakowie w zakresie wybranych zagadnień gospodarki finansowej. Poza wskazanymi kontrolami planowymi przeprowadzone zostały 3 kontrole doraźne w okresie od czerwca do listopada 2016 r. Jedynie kontrola doraźna pn. „Kontrola w zakresie sprawdzenia prawidłowości zamawiania dokumentacji technicznej dla przedsięwzięcia inwestycyjnego „Budowa stopnia wodnego Malczyce”, którą objęto działalność RZGW we Wrocławiu w latach 2008-2015, dotyczyła zagadnień związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych. Kontrola ta wykazała m.in., że wszystkie skontrolowane zamówienia (dotyczące 40 umów na opracowanie dokumentacji technicznej) nie były ujęte w planach zamówień publicznych RZGW we Wrocławiu.

(akta kontroli str. 182-190)

Opracowany przez audytora wewnętrznego „Plan audytu na rok 2016”, zatwierdzony przez p.o. Prezesa KZGW w dniu 23 grudnia 2015 r. nie dotyczył bezpośrednio zadań związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych.

(akta kontroli str. 197-229)

Planowane i zrealizowane w 2017 r. kontrole i audyty wewnętrzne nie dotyczyły bezpośrednio zadań związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych.

(akta kontroli str. 180-181 i 230-241)

W 2018 r. Departament Kontroli i Audytu Wewnętrznego nie sporządził planu kontroli wewnętrznych, co wg wyjaśnienia p.o. Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu Wewnętrznego spowodowane było brakiem podstaw do stworzenia tego planu, gdyż w tym okresie – organizacji nowej instytucji – wypracowywane były regulaminy i procedury dla jednostek organizacyjnych PGW Wody Polskie, w tym „Procedury przeprowadzania kontroli wewnętrznej, postępowania wyjaśniającego oraz wizytacji kontrolnej w PGW Wody Polskie”.

(akta kontroli str. 651-652 i 654)

Zrealizowane w 2018 r. kontrole doraźne nie dotyczyły bezpośrednio zadań związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych.

(akta kontroli str. 191-196)

Plan kontroli wewnętrznej PGW Wody Polskie na 2019 r. obejmował 2 tematy: „Kontrola koordynacji realizacji inwestycji oraz planowania zadań związanych z utrzymaniem wód i powierzonego Wodom Polskim mienia Skarbu Państwa w regionie wodnym” – kontrola przeprowadzana miała być w 4 RZGW oraz w wybranych Zarządach Zlewni i Nadzorach Wodnych na obszarze regionu wodnego; „Kontrola funkcjonowania Wód Polskich w aspekcie prawno-organizacyjnym” – kontrola przeprowadzana miała być w 3 RZGW oraz w wybranych Zarządach Zlewni i Nadzorach Wodnych na obszarze regionu wodnego.

(akta kontroli str. 178-179)

Planowane na 2019 r. audyty wewnętrzne nie dotyczyły bezpośrednio zadań związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych

(akta kontroli str. 238-242)

2.10. W sprawach związanych z realizacją zadań w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zadań inwestycyjnych dotyczących budowy, modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych oraz funkcjonowaniem PGW Wody Polskie wyjaśnienia złożył p. Przemysław Dacą Prezes Wód Polskich, który odnosząc się do pytań²⁹:

1. Czy przed zniesieniem, z dniem 1 stycznia 2018 r., Prezesa KZGW i dyrektorów RZGW, w podległych tym organom jednostkach budżetowych przeprowadzone zostały inwentaryzacje majątku Skarbu Państwa składającego się na śródlądowe drogi wodne, stwierdził m.in., że inwentaryzacja składników majątkowych w KZGW została przeprowadzona w terminie od 15 do 31 października 2017 r. na podstawie stanu na dzień 30 września 2017 r. Dnia 31 grudnia 2017 r. została przeprowadzona weryfikacja wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. KZGW w swoich księgach nie posiadał składników majątkowych składających się na śródlądowe drogi wodne i przeprowadzona inwentaryzacja nie dotyczyła ww. składników. Odnosząc się do spraw związanych z inwentaryzacjami w RZGW wyjaśnił, że:

RZGW w Gdańsku - zgodnie z przesłaną informacją ostatnia inwentaryzacja w ramach byłego RZGW w Gdańsku (obejmująca spis z natury majątku ruchomego) została przeprowadzona na koniec 2016 r. RZGW w Gdańsku nie posiada

²⁹ Treść i zakres pytań przytoczone zostały w skróconej formie, dot. zasadniczego zagadnienia.

dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji w 2017 r. w zakresie majątku Skarbu Państwa składającego się na śródlądowe drogi wodne. PGW Wody Polskie weszło w posiadanie przejętych na mocy ustawy składników majątkowych Skarbu Państwa.

RZGW w Gliwicach - inwentaryzacji środków trwałych na dzień 31 grudnia 2017 r. nie było. Inwentaryzacja środków trwałych, przed przejęciem przez PGW Wody Polskie, przeprowadzona była w 2016 r. W roku 2017 inwentaryzacji nie przeprowadzano, gdyż wg Polityki rachunkowości środki trwałe podlegały inwentaryzacji okresowej, tj. raz na 4 lata. Składniki aktywów i pasywów zostały przejęte przez PGW Wody Polskie wg bilansu RZGW na dzień 31 grudnia 2017 r., który stanowi bilans otwarcia 2018 r. PGW Wody Polskie.

RZGW w Krakowie - inwentaryzacja aktywów i pasywów, w tym majątku Skarbu Państwa składającego się na śródlądowe drogi wodne została przeprowadzona zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³⁰ według stanu na dzień 30 września 2017 r. w terminie do dnia 31 października 2017 r.

Prezes Wód Polskich przedstawił dokumenty potwierdzające przeprowadzenie na koniec 2017 r. inwentaryzacji składników majątku Skarbu Państwa składających się na śródlądowe drogi wodne, będące w posiadaniu byłych dyrektorów RZGW w: Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

2. Czy w PGW Wody Polskie przeprowadzona została inwentaryzacja majątku Skarbu Państwa składającego się na śródlądowe drogi wodne – wyjaśnił, że PGW Wody Polskie przygotowuje się do inwentaryzacji majątku Skarbu Państwa składającego się na śródlądowe drogi wodne.

3. Czy w związku z objęciem funkcji Prezesa Wód Polskich dokonał oceny stanu prac związanych z realizacją przez KZGW i RZGW inwestycji dotyczących modernizacji i budowy śródlądowych dróg wodnych na zakończenie 2017 r. – wyjaśnił, że podległe mu służby, poprzez szereg działań operacyjnych, robocze kontakty pomiędzy pracownikami stosownych komórek merytorycznych, a także prowadzony monitoring, dokonały analizy i oceny stanu prac związanych z realizacją przez RZGW inwestycji dotyczących modernizacji i budowy śródlądowych dróg wodnych na zakończenie 2017 r. W wyniku analizy stwierdzono w wielu wypadkach rozbieżności pomiędzy datami wskazanymi w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu a rzeczywistym przygotowaniem i realizacją projektów. Do zasadniczych przyczyn lub barier uniemożliwiających terminową realizację zadań związanych z budową i modernizacją śródlądowych dróg wodnych zaliczył przede wszystkim: przedłużający się czas trwania procedur przetargowych w wyniku licznych pytań oferentów oraz składanych protestów i skarg; opóźnienia w uzgodnieniach dotyczących niezbędnych i koniecznych zmian w dokumentacji zarówno wnioskowej jak i technicznej; opóźnienia w pozyskiwaniu niezbędnych uzgodnień oraz warunków technicznych, w szczególności z gestorami obiektów i urzędów w tym koncepcji oraz pozyskiwaniu danych niezbędnych do przygotowania dokumentacji projektowej; opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych niezbędnych dla rozpoczęcia realizacji inwestycji, w tym ewentualna konieczność zmiany decyzji, w szczególności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwoleń wodnoprawnych dla inwestycji już przygotowanych do realizacji; odwołania od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji (PNRI) wnoszone przez organizacje pozarządowe; protesty ekologicznych organizacji pozarządowych. Zdaniem Prezesa

³⁰ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz.351).

Wód Polskich wskazane główne zagrożenia mające wpływ na terminową realizację zadań inwestycyjnych w większości są zagrożeniami, na które PGW WP nie ma wpływu, a zależą głównie od procedur administracyjnych i uzgodnień z gestorami lub osobami prywatnymi. Stwierdził również, że przedłużające się procedury powodują nawarstwianie się problemów, przesuwają termin rozpoczęcia i zakończenia robót w terenie - często samo przygotowanie inwestycji do realizacji, w tym przetargi na dokumentację projektową, wykonawczą, uzyskanie pozwoleń administracyjnych trwa dłużej niż fizyczna praca w terenie i roboty budowlane.

4. Czy Prezes Wód Polskich ustalił potrzeby w zakresie dostosowania śródlądowych dróg wodnych w Polsce do wymogów konwencji AGN a jeżeli tak to czy możliwe będzie pełne dostosowanie wskazanych szlaków wodnych do tych wymogów – wyjaśnił, że Zgodnie z „Załoženiami do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” łączny koszt realizacji założeń określony został na 76,8 mld zł do 90,6 mld zł w zależności od wybranych koncepcji i wariantów. W związku z wieloletnim niedofinansowaniem ogólnie pojętej gospodarki wodnej dostosowanie śródlądowych dróg wodnych do parametrów wymaganych konwencją AGN odsuwa się w czasie. Należy w tym miejscu podkreślić, że śródlądowe drogi wodne są jedynie częścią infrastruktury administrowanej w ramach działalności PGW WP, a realizacja planów związanych z rozwojem i dostosowaniem dróg wodnych do klas międzynarodowych musi być przemyślana i skoordynowana z innymi działaniami w zakresie gospodarki wodnej, często łącząc funkcje i cele z ochroną przeciwpowodziową i bezpieczeństwem ludzi i mienia, mającymi najwyższy priorytet w zakresie działań Wód Polskich. Stopień niedofinansowania gospodarki wodnej powiększa ogromne wyzwania jakie stoją przed PGW WP. Pozyskanie środków dla zadań inwestycyjnych, ale także utrzymaniowych stanowi wyzwanie dla jednostki. Należy mieć na względzie, że wieloletnie zaniedbania w finansowaniu gospodarki wodnej wymagają znalezienia kompleksowych rozwiązań pozwalających na podział posiadanych środków według faktycznego zapotrzebowania na nie w poszczególnych regionach kraju. W związku z powyższym aktualnie realizowane zadania inwestycyjne związane z rozwojem śródlądowych dróg wodnych to głównie inwestycje zawarte w Dokumencie Implementacyjnym do SRT oraz kontynuacje rozpoczętych i niezakończonych zadań. Niemniej obecnie trwają przygotowania do realizacji stopnia wodnego poniżej Włocławka - Stopień Wodny Siarzewo, na rzece Wiśle. Inwestycja przewiduje budowę jazu oraz śluzy żeglugowej klasy Va wraz z infrastrukturą towarzyszącą, a jej koszt szacowany jest na kwotę 4 239 600 000 zł. Poza budową SW Siarzewo, w trakcie weryfikacji są oferty złożone na realizację projektów budowlanych dla inwestycji dot. budowy stopni wodnych w Lubiążu i Ścinawie na rzece Odrze (poniżej SW Malczyce), oba stopnie zakładają budowę infrastruktury klasie Va drogi wodnej. Ponadto przygotowano opracowanie pn. „Analiza przystosowania rzeki Wisły, na odcinku od Włocławka do ujścia Zatoki Gdańskiej, do kaskady dużej i małej - modelowanie”, materiał pozwoli oszacować możliwości zabudowy dolnego odcinka Wisły stopniami wodnymi, umożliwiającymi regularną żeglugę, w tym osiągnięcie klasy międzynarodowej drogi wodnej.

5. Czy po utworzeniu PGW Wody Polskie uległa zmianie sytuacja w zakresie możliwości planowania rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce – wyjaśnił, że podstawowym problemem związanym z planowaniem w zakresie inwestycji w gospodarce wodnej, w tym tych dotyczących rozwoju śródlądowych dróg wodnych

są ograniczone środki finansowe na ich realizację. Stwierdził, że wspomniane - wieloletnie niedofinansowanie gospodarki wodnej, skutkuje koniecznością przekazywania znacznych kwot w celu poprawy stanu zastanego po powstaniu PGW Wody Polskie, przy tym, należy liczyć się, że limity środków finansowych, przekazywanych z budżetu państwa na realizację zadań statutowych PGW Wody Polskie, z roku na rok najprawdopodobniej będą coraz niższe. Wynika to z założeń ustawy Prawo wodne, w której PGW Wody Polskie docelowo powinno prowadzić samodzielną gospodarkę finansową, z coraz mniejszym udziałem środków finansowych pochodzących z budżetu państwa. W tym miejscu należy poinformować, że PGW Wody Polskie będzie realizować zadania inwestycyjne w gospodarce wodnej, w tym także te dotyczące śródlądowych dróg wodnych, w sposób zrównoważony i przemyślany, Przedsiębiorstwo ma na celu uniknięcie realizacji inwestycji dla których nie ma zapewnionego finansowania w sposób ciągły, co skutkować może przewlekłą realizacją zadań, uzależnioną od wysokości przekazywanych z budżetu państwa środków, jak to miało miejsce np. w przypadku stopnia wodnego Malczyce czy zbiornika Świnna Poręba. Są to przykłady inwestycji ciągnących się długimi latami m.in. ze względu na problemy z finansowaniem zadań, dlatego PGW WP w przypadku planowanych nowych inwestycji zachowuje wszelką ostrożność i dokłada wszelkich starań, aby realizacja inwestycji przebiegała możliwie szybko i sprawnie. Prezes Wód Polskich stwierdził ponadto, że realizacja „Założeń (...)” powinna być wystarczająca do osiągnięcia klas międzynarodowych dróg wodnych wpisanych do AGN. Do weryfikacji planów i możliwości osiągnięcia parametrów klas międzynarodowych dla dróg wodnych E-30, E-40 i E-70 pomocne będą opracowania dotyczące kaskadyzacji Wisły (wspomniana w piśmie „Analiza przystosowania (...)”) a także realizowana na zlecenie Zarządu Morskich Portów Szczecin i Świnoujście koncepcja kaskady dla dolnej Odry a także modernizacji istniejącej infrastruktury. Na podstawie takich opracowań oraz analiz modelarskich, PGW WP będzie weryfikować i dostosowywać plany realizacji inwestycji w zakresie rozwoju śródlądowych dróg wodnych, a także ustalać priorytety w zależności od dostępnych środków finansowych.

(akta kontroli str. 402-404, 413-540 i 583-588)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nadzór Prezesa KZGW a następnie Prezesa Wód Polskich nad działalnością RZGW w badanym zakresie był niewystarczający, czego wyrazem było niezaplanowanie w latach 2016-2018 kontroli i audytów wewnętrznych w obszarze budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych. Na niedostateczny nadzór nad realizacją – przez jednostki bezpośrednio odpowiedzialne – zadań, ustalonych w Dokumencie Implementacyjnym i Założeniach, wpływ miało, że były i obecny administrator śródlądowych wód powierzchniowych realizował gospodarkę wodną mającą na celu zaspokojenie wszelkich potrzeb związanych z korzystaniem z wód, bez traktowania jako priorytetowej działalności inwestycyjnej w zakresie dotyczącym żeglugi śródlądowej. Przyczyniły się do tego również zarówno wieloletnie niedofinansowanie gospodarki wodnej, jak i bariery prawno-organizacyjne związane z pozbawieniem Prezesa KZGW, w latach 2016-2017, kompetencji w zakresie budowy i modernizacji dróg wodnych, a następnie w 2018 r. okres przejściowy związany z tworzeniem struktur i regulaminów PGW Wody Polskie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

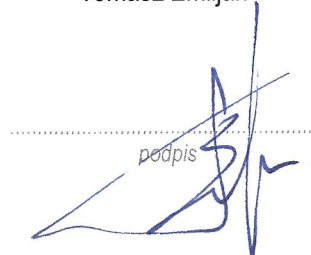
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. Prawo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

Warszawa, 13 września 2019 r.

Kontroler
Kazimierz Cymerys
główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
Tomasz Emiljan


podpis