



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO – 4101-08-01/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/079, Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Wojciech Borówka-Jakubowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86084 z 16 maja 2013 r., 2. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86108 z 11 czerwca 2013 r., 3. Artur Pigłas, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr [REDACTED].
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu, 61-760 Poznań ul. Szewska 1 (dalej: „Regionalny Zarząd” lub „RZGW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Krzyżański, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: „Dyrektor Regionalnego Zarządu”)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykonywanie przez Regionalny Zarząd zadań związanych z rozwojem i funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej, w latach 2011-2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena ogólna wynika z ocen częściowych poszczególnych obszarów działalności objętych kontrolą. Formułując tę ocenę, NIK uwzględniła w szczególności:

- przeprowadzanie kontroli stanu dróg wodnych i sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem obowiązku oznakowania nawigacyjnego urządzeń i budowli wodnych,
- realizację zadań inwestycyjnych związanych z utrzymaniem obiektów hydrotechnicznych oraz wykorzystanie środków na finansowanie wydatków bieżących dotyczących dróg wodnych,
- terminowe i prawidłowe załatwianie skarg i wniosków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieprzeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów hydrotechnicznych i nierzetelnego prowadzenia rejestru skarg i wniosków w 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena stanu technicznego dróg wodnych śródlądowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane z utrzymaniem wód powierzchniowych i urządzeń wodnych, zgodnie z regulaminem organizacyjnym RZGW² przypisano do realizacji jego

¹ Najwyższa Izba Kontroli przy ocenie ogólnej i ocenach częściowych stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Regulamin został wprowadzony zarządzeniem Nr 20 Dyrektora RZGW z dnia 4 maja 2009 r. ws. wprowadzenia jednolitego tekstu Regulaminu Organizacyjnego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu i zmieniony jego zarządzeniem nr 30/N/2011 z dnia 29 lipca 2011 r.

jednostkom terenowym, m.in. Zarządowi Zlewni Noteci w Bydgoszczy („Zarząd w Bydgoszczy”), Zarządowi Zlewni Środkowej i Dolnej Warty w Poznaniu („Zarząd w Poznaniu”), a także pozostałym komórkom organizacyjnym RZGW: Wydziałowi Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych, Zespołowi ds. Żeglugi Śródlądowej, Wydziałowi ds. Inwestycji i Funduszy Europejskich oraz Wydziałowi Robót i Usług Wewnętrznych.

Zakres terytorialny działania Zarządu w Bydgoszczy obejmował pięć odcinków dróg wodnych³ o łącznej długości 326,3 km. Z kolei Zarząd w Poznaniu administrował czterema odcinkami śródlądowych dróg wodnych⁴ o łącznej długości 438,6 km.

Kwalifikacje pracowników Regionalnego Zarządu odpowiedzialnych za budowę, modernizację i utrzymanie dróg wodnych umożliwiały, zdaniem NIK, realizację zadań administratora dróg wodnych. Przykładowo, w Wydziale ds. Inwestycji i Funduszy Europejskich zatrudnionych było pięciu inspektorów nadzoru inwestorskiego, z uprawnieniami w zakresie: budowli hydrotechnicznych, budowli wodno-melioracyjnych, konstrukcji budowlanych, sieci oraz instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych. W skład zarządów w Bydgoszczy i Poznaniu wchodziło łącznie 14 nadzorów wodnych (jednostek pomocniczych), którymi kierowały osoby posiadające patenty żeglarskie: sternotorzysty (osiem osób), bosmana porucznika żeglugi śródlądowej (jedna osoba), kapitana żeglugi śródlądowej I klasy (jedna osoba) i kapitana żeglugi śródlądowej II klasy (jedna osoba). Pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych posiadali świadectwa starszego marynarza żeglugi śródlądowej.

(dowód: akta kontroli str. 7-31, 499-506)

Nadzory wodne Zarządu w Bydgoszczy posiadały na wyposażeniu łódzie motorowe oraz sprzęt do kontroli parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych (sondy drewniane i linki do sondowania). Według oceny zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu w Bydgoszczy, wyposażenie to wykazywało cechy znacznego zużycia, przez co głębokości torów wodnych określane były nieprecyzyjnie (Zarząd w Bydgoszczy posiadał tylko jedną nową echosondę i zdaniem Zastępcy Dyrektora, zasadnym byłby zakup sond z nadajnikami GPS). Nadzory wodne Zarządu w Poznaniu wyposażone były m.in. w łódzie motorowe i strażnicze, sondy drewniane i linki do sondowania. Według oceny zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu w Poznaniu wyposażenie to było w dobrym stanie technicznym, istniała jednak potrzeba zakupu silników o mocy 6-8 KM oraz kotwiarki, niezbędnej do usuwania powalonych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 7-31, 451-490)

1.2. Do zadań zarządów w Bydgoszczy i Poznaniu należało m.in. prowadzenie kontroli stanu dróg wodnych i oznakowania nawigacyjnego oraz sprawowanie nadzoru nad wypełnianiem obowiązku oznakowania nawigacyjnego przez administratorów portów rzecznych, urządzeń, budowli i linii przesyłowych

³ Kanał Bydgoski (II klasa drogi wodnej według klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, Dz. U. nr 77, poz. 695), jezioro Gopło (III klasa), rzeka Noteć górna - od jeziora Gopło do połączenia z Kanałem Górnonoteckim i Kanałem Górnonotecki do połączenia z Kanałem Bydgoskim (klasa Ia), rzeka Noteć dolna od połączenia z Kanałem Bydgoskim do ujścia rzeki Drawy (klasa Ib), rzeka Noteć dolna od ujścia rzeki Drawy do ujścia do rzeki Warty (klasa II).

⁴ Kanał Ślesiński od połączenia z rzeką Wartą do jeziora Gopło, wraz z jeziorami na jego trasie (klasa II), rzeka Warta od Kanału Ślesińskiego do miejscowości Luboń (klasa Ia), rzeka Warta od miejscowości Luboń do ujścia rzeki Noteci (klasa Ib), rzeka Warta od ujścia rzeki Noteci do ujścia rzeki Odry (klasa II).

krzyżujących się z drogami wodnymi. Zarządy te nie posiadały odrębnych pisemnych procedur kontroli stanu technicznego dróg wodnych (określających sposób i częstotliwość tych kontroli) lub procedur sprawowania nadzoru nad wypełnianiem obowiązku oznakowania nawigacyjnego przez administratorów portów rzecznych, urządzeń, budowli i linii przesyłowych krzyżujących się z drogami wodnymi. W ramach określonych przez Zarząd w Bydgoszczy obowiązków konserwatora budowli i urządzeń wodnych, ustalono pisemne procedury wykonywania prac związanych z technicznym utrzymaniem odcinków i obszarów wód śródlądowych oraz budowli i urządzeń⁵. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo braku odrębnych procedur, Zarządy prowadziły kontrole stanu technicznego i oznakowania nawigacyjnego dróg wodnych oraz oznakowania budowli, urządzeń i linii przesyłowych krzyżujących się z drogami wodnymi. Kontrole te wykonywano podczas przeprowadzanych okresowo sondowań podłużnych koryt rzecznych i trałowań. Sondowania wykonywano każdorazowo przed otwarciem szlaku żeglownego (poszczególne nadzory wodne przeprowadzały corocznie od jednego do dwóch sondowań kanałów śluzowych i jazowych, sondowań nurtu rzeki, sondowań newralgicznych punktów i trałowania). Niekompletne oznakowania szlaku i braki tablic kilometrowych uzupełniano lub wymieniano, a ponadto stwierdzone braki i uszkodzenia zgłaszano administratorom portów rzecznych, urządzeń, budowli i linii przesyłowych krzyżujących się z drogami wodnymi. Ponadto, stosownie do art. 43 pkt. 5 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej⁶ Regionalny Zarząd dokonywał uzgodnień właściwego oznakowania nowych inwestycji krzyżujących się z drogami wodnymi, portów rzecznych urządzeń i budowli na etapie opracowania dokumentacji projektowych. Po zakończeniu realizacji inwestycji służby nadzoru wodnego kontrolowały realizację obowiązków właściwego oznakowania nawigacyjnego nowych inwestycji, wynikającego z decyzji wodnoprawnych.

(dowód: akta kontroli str. 7-31, 42-60, 431-432, 451-490)

1.3. W latach 2011-2013 (I półrocze) nie występowały wieloletnie ograniczenia żeglugi na drogach wodnych zarządzanych przez RZGW. W 2011 r. otwarcie dróg wodnych nastąpiło w okresie od 20 kwietnia do 10 czerwca, a zamknięcie w dniu 5 grudnia⁷. W 2012 r. drogi wodne zostały otwarte w dniach 10 i 27 kwietnia, a zamknięte w okresie od 5 do 11 grudnia. W 2013 r. otwarcie dróg wodnych następowało w okresie od 7 marca do 27 kwietnia.

Na przykładzie jednego z odcinków dróg wodnych administrowanych przez Regionalny Zarząd - Kanału Ślesińskiego o długości 32,0 km - ustalono, że w okresie objętym kontrolą NIK obowiązywały na niej następujące ograniczenia i utrudnienia żeglugi:

- a) w 2011 r. w okresie od 1 maja do 7 sierpnia - z powodu zmniejszenia głębokości drogi wodnej na skutek zamulenia kanału i w okresie od 1 lipca do 31 grudnia - z powodu wyłączenia z eksploatacji śluzy w Morzysławiu w związku z jej remontem;

⁵ „Instrukcję służbową dla konserwatora budowli i urządzeń wodnych, operatora śluz, jazów i pompowni”. W instrukcji, w zakresie utrzymania szlaku żeglownego ujęto m.in.: szczegółowe badanie nurtu i miejsc przeszkód, wytyczenie i oznaczenie szlaku żeglownego znakami (bakeny, tablice informacyjne), prowadzenie systematycznych pomiarów głębokości, notowanie w dzienniku pomiarów i przekazywanie najmniejszych głębokości do nadzoru wodnego, przeprowadzanie trałowania szlaku żeglownego.

⁶ Dz. U. z 2006 r. nr 123, poz. 857, ze zm.

⁷ Za wyjątkiem Warty, Noteci dolnej i Kanału Ślesińskiego, które były żeglowne do końca roku.

- b) w roku 2012 r. w okresie od 27 kwietnia do 4 grudnia – spowodowane zmniejszeniem głębokości drogi wodnej wskutek zamulenia kanału i w okresie od 12 marca do 4 grudnia z powodu wyłączenia z eksploatacji śluz w Koszewie i Gawronach oraz odcinka kanału pomiędzy tymi śluzami z uwagi na ich remont.
- c) w I połowie 2013 r.: w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada (termin planowany) - z powodu wyłączenia z eksploatacji śluzy w Pątnowie związanego z jej remontem modernizacyjnym oraz w okresie od 6 do 19 maja - z powodu wyłączenia z eksploatacji śluzy Morzysław i odcinka kanału pomiędzy śluzami Morzysław i Pątnów w związku z zamknięciem wrót przeciwpowodziowych na ww. śluzie.

(dowód: akta kontroli str. 32-41, 70-72, 353-375, 433)

1.4. W objętym kontrolą okresie Regionalny Zarząd nie wnioskował o dokonanie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (dalej „rozporządzenie z 2002 r.”)⁸, w zakresie długości dróg wodnych w poszczególnych klasach.

Z ustaleń kontroli wynika, że część dróg wodnych, którymi administrował RZGW, nie spełniała parametrów określonych w rozporządzeniu z 2002 r. takich jak: szerokość szlaku wodnego pod mostami (pięć odcinków dróg wodnych)⁹, głębokość tranzytowa wody (sześć odcinków dróg wodnych)¹⁰ i promień łuku osi szlaku żeglownego (trzy odcinki dróg wodnych)¹¹. Kierownik Zespołu ds. Żeglugi Śródlądowej RZGW podał w złożonym wyjaśnieniu, że wskutek przepływów naturalnych wody, parametr głębokości tranzytowej kształtuje się zależnie od aktualnej sytuacji hydrologiczno-meteorologicznej (w okresach niskiego stanu wód, od czerwca do września często bywa on niespełniony). W związku z powyższym, jak również w związku z planami modernizacji dróg wodnych w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 i planowanym przywróceniu drogom wodnym ich parametrów eksploatacyjnych, Regionalny Zarząd nie postulował o zmniejszenie długości dróg wodnych, ani też nie wnioskował o obniżenie klasy drogi wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 68-69, 430)

1.5. W badanym okresie, terminowo i zgodnie z zakresem określonym w umowach zawartych przez Regionalny Zarząd, zrealizowano ww. zadania inwestycyjne i remonty modernizacyjne dróg wodnych:

a) w 2011 r.:

- „Odbudowa koryta rzeki Noteci Dolnej - przywrócenie parametrów hydraulicznych poprzez likwidację skutków spowodowanych przepływami powodziowymi na Dolnej Skanalizowanej Noteci – połączenie wodne Wisła-Odra – stożki nasypowe, woj. wielkopolskie” - na kwotę 572,4 tys. zł (dotyczące odcinka drogi wodnej kl. Ib),
- „Poprawa zabezpieczenia przeciwpowodziowego poprzez modernizację wrót i wałów przeciwpowodziowych w Morzysławiu”, na kwotę 569,4 tys. zł, (klasa II),
- „Remont modernizacyjny stopnia wodnego Drawsko na Dolnej Skanalizowanej Noteci km 170,97” - I etap, na kwotę 3.360,0 tys. zł (kl. Ib),

⁸ Dz. U. nr 77, poz. 695.

⁹ Kanał Bydgoski, Jezioro Gopło, rzeka Noteć górna, rzeka Noteć dolna od Kanału Bydgoskiego do ujścia Drawy, rzeka Warta od ujścia Noteci do ujścia rzeki Odry.

¹⁰ Kanał Bydgoski, Kanał Ślesiński, Noteć górna, Noteć dolna od Kanału Bydgoskiego do ujścia do Warty, Warta od Kanału Ślesińskiego do m. Luboń i od ujścia Noteci dolnej do ujścia do Odry)

¹¹ Kanał Bydgoski, Noteć dolna od ujścia Drawy do ujścia do Warty, Warta od ujścia Noteci dolnej do ujścia do Odry

b) w roku 2012 r. :

- częściową realizację zadania „Modernizacja Kanału Ślesińskiego km 0,00-32,00 poprzez remont śluz w Koszewie, Gawronach, Pątnowie i Morzysławiu wraz z robotami pogłębeniowo-udroźnieniowymi” (termin realizacji całego zadania w łącznej kwocie 16.710,7 tys. zł ustalono na 31 października 2013 r.). Do dnia zakończenia kontroli NIK odebrano roboty dotyczące: śluzy Morzysław, jazu Gawrony i śluzy Koszewo, na łączną kwotę 9.099,7 tys. zł (kl. II).
- „Budowę przeciwpowodziową - pompownia odwrotna przy śluzie Morzysław”, na kwotę 2.435,7 tys. zł;

c) w I półroczu 2013 r. kontynuowano roboty budowlane związane z ww. modernizacją Kanału Ślesińskiego (umowa pierwotna z 2011 r.), - zrealizowano roboty budowlane na kwotę 1.283,0 tys. zł.

W umowach o realizację zadań inwestycyjnych określano m.in. warunki uprawniające RZGW do naliczania kar umownych. Określono także warunki przeglądów gwarancyjnych, które za wyjątkiem jednego uzasadnionego przypadku¹², zostały przeprowadzone. Wykonawcy zadań udzielili 36-miesięcznej gwarancji na jakość wykonanych robót. Ze złożonych w toku kontroli wyjaśnień, Kierownika Wydziału Inwestycji i Funduszy Europejskich, wynika, że dla wykonanych robót, dla których termin udzielonej gwarancji minie w latach 2014 – 2015, zaplanowano przeprowadzenie ostatecznych przeglądów pogwarancyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 112-150, 494, 496-498, 575-581)

W 2012 r., w ramach odbioru końcowego zadania pn. „Modernizacja stopni wodnych na Dolnej i Górnej Skanalizowanej Noteci – Drawsko” na kwotę 2.339,4 tys. zł, stwierdzono usterki (wbicie brakujących brusek ścianki szczelnej), które zostały usunięte w ustalonym przez RZGW terminie.

(dowód: akta kontroli str. 557-566)

W ramach zadań inwestycyjnych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą NIK, nie nastąpiła zmiana parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych. Były to roboty remontowe, polegające na uszczelnieniu ścian komór śluz, umocnień dna i brzegów głów śluz, naprawie zamknięć śluz, a w przypadku śluz w Morzysławiu i Pątnowie – modernizacja polegała na zelektryfikowaniu napędów ręcznych śluz.

(dowód: akta kontroli str. 112-115, 495)

1.6. Zarząd posiadał łącznie 64 obiekty hydrotechniczne, z tego 31 stanowiło obiekty zabytkowe podlegające ochronie konserwatorskiej (przykładowo śluzy i jazy na Kanale Bydgoskim oraz na Noteci dolnej skanalizowanej w większości zbudowane zostały w okresie sprzed 98 do nawet 131 lat). Wszystkie obiekty hydrotechniczne zarządzane przez RZGW zostały poddane w latach 2011-2012 rocznej kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³. W 2013 r. przeprowadzono trzy kontrole, a pozostałe zaplanowano do realizacji do końca listopada 2013 r. Kontrole pięcioletnie, zgodnie art. 62 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego, przeprowadzono w pięciu obiektach administrowanych przez Zarząd w Poznaniu, a w pozostałych czterech obiektach (Kanał Ślesiński), kontroli takich nie przeprowadzono, ze względu na trwające prace remontowe. W latach 2008-2012, 57 obiektów

¹²Dotyczy długotrwałego podtopienia obszaru związanego z obiektem objętym zadaniem pn.: „Budowę przeciwpowodziową – pompownia odwrotna przy śluzie Morzysław”.

¹³ Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623, ze zm.

hydrotechnicznych zostało poddanych ocenom stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wykonywanym przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 161-294, 434-450, 507-515, 522, 541-547)

1.7. Rada Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Warty w latach 2011-2013 r. nie wyrażała opinii dotyczących budowy, modernizacji lub utrzymania dróg wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 426-428)

Ustalone
nieprawidłowości

NIK negatywnie ocenia nieprzeprowadzenie w latach 2008-2012 kontroli okresowych siedmiu obiektów hydrotechnicznych¹⁵, administrowanych przez Zarząd w Bydgoszczy, wymaganych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Obiekty te nie zostały poddane w ww. okresie kontrolom okresowym w trybie ustawy Prawo budowlane, ani też ocenom stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa¹⁶, o których mowa w art. 64 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁷. Kierownik Wydziału Dróg i Utrzymania Urządzeń Wodnych, do której obowiązków należało m.in. organizowanie oraz przeprowadzanie komisyjnych przeglądów urządzeń wodnych oraz nadzór nad utrzymaniem we właściwym stanie tych urządzeń, w szczególności zapewnienie wykonywania badań i pomiarów umożliwiających ocenę ich stanu technicznego i bezpieczeństwa, podała w złożonych wyjaśnieniach, że przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli był brak badań instalacji elektrycznych należących do zadań Zarządu w Bydgoszczy. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora RZGW ds. Zarządu w Bydgoszczy wynika, że przyczyną tego stanu był brak środków finansowych, a ponadto większość wymaganych badań i pomiarów instalacji elektrycznej została wykonana w grudniu 2012 r., co umożliwi wykonanie w 2013 r. pięcioletnich kontroli obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 161-294, 434-450, 507-515, 522, 541-547)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W odniesieniu do 52 obiektów hydrotechnicznych, Regionalny Zarząd nie przeprowadzał odrębnej kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Wprawdzie obiekty te zostały poddane ocenom stanu technicznego i bezpieczeństwa przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących w terminach odpowiadających wymogom wynikającym z przywołanego przepisu, to jednak sporządzone oceny nie zawierały wzmianki o tym, że stanowią one również realizację obowiązku kontroli obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 62 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 509-511)

2. NIK zwraca uwagę na utrudnienia żeglugowe, spowodowane awariami urządzeń hydrotechnicznych i zamuleniami dróg wodnych. W 2011 r. na trzech odcinkach dróg wodnych wprowadzono kilkudniowe ograniczenia żeglugi, wynikające z awarii urządzeń, a na pięciu odcinkach następowało ograniczenie głębokości lub szerokości szlaku, trwające od dwóch do siedmiu miesięcy, ze względu m.in. na zamulenie odcinków szlaków wodnych i zarośnięcie dna kanału. W 2012 r., kilkudniowe ograniczenia żeglugi spowodowane awariami dotyczyły dwóch odcinków dróg wodnych, a kilkumiesięczne uciążliwości w żeglowaniu i ograniczenia

¹⁴ Ośrodek Technicznej Kontroli Zapór w Katowicach w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie.

¹⁵ Śluza nr 2 i Jaz Łabiszyn, Śluza nr 5 i Jaz Główny Dębinek, Jaz na starej Noteci Rynarzewskiej, Śluza nr 6 i Jaz na rowie zasilającym Dębinek.

¹⁶ Ostatniej oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa tych obiektów dokonano w 2007 r.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 145, ze zm.

głębokości lub szerokości szlaku powstałe na skutek zamulenia i silnego pokrycia roślinnością dna kanału wystąpiły na pięciu odcinkach dróg wodnych (trwały one od dwóch do ośmiu miesięcy). Z kolei, w I półroczu 2013 r. wystąpiły ograniczenia na dwóch odcinkach dróg wodnych spowodowane awariami urządzeń hydrotechnicznych. W latach 2011-2013 zaistniały awarie oraz częściowe zamulenia usuwane były w ramach bieżącej realizacji zadań przez RZWG, a także w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych. Z powodu braku wystarczających środków finansowych nie usunięto jednak na bieżąco powstałych zamuleń sześciu odcinków dróg wodnych¹⁸, co skutkowało wielomiesięcznymi uciążliwościami w żeglowności i ograniczeniem szerokości lub głębokości szlaków wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 32-41, 70-72, 353-375, 433)

Z dokonanych ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wszystkich obiektów hydrotechnicznych Regionalnego Zarządu, jakim zostały one poddane w latach 2008-2012 wynika ponadto, że w dobrym stanie znajdowało się jedynie 36 obiektów. Stan techniczny pozostałych 28 obiektów oceniono jako niedostateczny lub niezadawalający, mogący zagrozić bezpieczeństwu użytkowania. Z protokołów kontroli rocznych budowli i urządzeń wodnych z lat 2010-2011 wynika, że większość ze zgłaszanych usterek nie była usuwana, a znaczący brak środków na utrzymanie i remont powodował ich dalszą degradację i mógł doprowadzić do ograniczenia ich funkcji eksploatacyjnych oraz wyłączenia tych obiektów z eksploatacji. Z wyjaśnień Zastępców Dyrektora RZGW ds. Zarządu w Bydgoszczy i Poznaniu, wynika, że na etapie sporządzania planu budżetu na każdy rok uwzględniano zalecenia z protokołów kontroli okresowych, jednak wysokość przyznanych środków finansowych odbiegała od sygnalizowanych w planach potrzeb, co skutkowało niewykonaniem zaleceń z przeglądów okresowych obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 179-283)

W ramach przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin odcinka drogi wodnej¹⁹ i ośmiu hydrotechnicznych budowli regulacyjnych (w tym: czterech jazów i czterech śluz)²⁰, oraz na podstawie protokołów z przeprowadzonych w 2012 r. kontroli okresowych ww. obiektów budowlanych stwierdzono, że:

- a) stan techniczno-eksploatacyjny trzech śluz był zły lub dostateczny, a stan śluzy w Romanowie był zadowalający. Stwierdzono m.in. wykwyty solne na konstrukcjach ceglanych ścian komór i głów śluz; ubytki licówki i spoinowania licówki w konstrukcji głów śluz i komór; ogniska korozji w konstrukcjach stalowych wrót górnych i dolnych; przecieki na drewnianych uszczelnieniach wrót górnych i dolnych; zniszczenia elementów konstrukcji murowanych w kanałach obiegowych śluz,
- b) stan techniczno-eksploatacyjny wszystkich jazów oraz umocnień brzegów powyżej i poniżej jazów był dobry. Stwierdzono ogniska korozji na konstrukcjach

¹⁸ W 2011 r.: na Noteci dolnej skanalizowanej – ograniczenie głębokości z powodu obniżenia poziomu wody i zamulenia odcinków szlaku i awanportów śluz w okresie od 6 maja do 4 grudnia (usunięto zamulenia awanportów kilku śluz); na Kanale Górnoteckim – ograniczenie szerokości i głębokości szlaku z powodu zamulenia po powodzi, przez okres od 10 czerwca do 4 grudnia; na Kanale Ślesińskim - ograniczenie w żeglowności z powodu zmniejszenia głębokości (km 0,3 i 7,95) z powodu zamulenia kanału, w okresie od maja do 7 sierpnia. W 2012 r.: na Kanale Bydgoskim - uciążliwości w żeglowności z powodu silnego pokrycia roślinnością koryta kanału od km 23,3 do 30,0; w okresie od dnia 30 lipca do dnia 11 października; na Noteci dolnej skanalizowanej - ograniczenie w żeglowności z powodu zmniejszenia głębokości, spowodowanej zamuleniem odcinków szlaku i awanportów śluz, w okresie od 10 kwietnia do 4 grudnia; na Kanale Górnoteckim - ograniczenie w żeglowności, z powodu zmniejszenia szerokości szlaku (km 125,19) oraz ograniczenie szerokości i głębokości szlaku (km 130,50), w okresie od 27 kwietnia do 4 grudnia, z powodu zamulenia po powodzi z 2011 r.

¹⁹ Na odcinku drogi wodnej od m. Nowe do m. Czarnków.

²⁰ Wchodzących w skład stopni wodnych na wybranym odcinku rzeki Noteć dolna skanalizowana): Stopnie wodne nr 12 w Nowem (km 111,8), nr 13 w Walkowicach (km 117,7), nr 14 w Romanowie (km 122,6) i nr 15 w Lipicy (km 128,3).

metalowych; ubytki w konstrukcji betonowej i wżery w konstrukcji filarów w części podwodnej; uszkodzenia elementów ceglanych i ubytki w spoinowaniu;

c) stan utrzymania drogi wodnej (koryta rzeki i kanałów) był dobry, a oznakowanie drogi było czytelne. Na odcinku drogi od km 130,0 do km 132,0 brak było znaków żeglugowych informujących o przebiegu nad drogą wodną trzech napowietrznych energetycznych linii przesyłowych. W trakcie kontroli NIK Regionalny Zarząd, wezwał właścicieli tych linii do ich oznakowania²¹.

(dowód: akta kontroli str. 179-194, 401-428)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie dróg wodnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2011 r. plan wydatków Regionalnego Zarządu wynoszący po zmianach 42.703,2 tys. zł został zrealizowany w 97,5% (41.641,6 tys. zł). W 2012 r., plan wydatków RZGW wynosił 44.462,3 tys. zł, a jego realizacja wyniosła 43.781,4 tys. zł (98,4%). Plan wydatków na rok 2013 określono w wysokości 44.129,0 tys. zł i w okresie do 30 czerwca 2013 r. wydatkowano 13.256,9 tys. zł

(dowód: akta kontroli str. 61-67, 85-111, 151-160, 295, 567, 573-754)

Koszty realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych dotyczących dróg wodnych w badanym okresie wynosiły: w roku 2011 - 7.142,0 tys. zł, w roku 2012 - 14.148,6 tys. zł, w I półroczu 2013 - 1.353,0 tys. zł. Wydatki bieżące na utrzymanie i modernizację dróg wodnych wyniosły 1.423,3 tys. zł w 2011 r. i 1.981,0 tys. zł w 2012 r.²²

Dodatkowo, nakłady poniesione przez inne jednostki organizacyjne (gminy i jednostki gminne), które z własnych środków wykonywały na drodze wodnej urządzenia lub prace służące uprawianiu żeglugi wyniosły w 2011 r. 4.110,0 tys. zł (wydatki inwestycyjne) i 16.563,5 tys. zł (wydatki bieżące).

(dowód: akta kontroli str. 61-67, 85-115, 151-160, 295, 567, 573-754)

W ramach wydatków bieżących, na podstawie przydzielonych środków finansowych, na zakup usług remontowych dotyczących głównie utrzymania dróg wodnych (§ 4270), w latach 2011-2013 zaplanowano odpowiednio: 5.163,4 tys. zł, 2.168,1 tys. zł i 548,5 tys. zł (dane na 30.06.2013 r.). Według oceny Regionalnego Zarządu, ustalone limity finansowe nie dawały w badanym okresie realnej możliwości zaplanowania i realizacji wszystkich robót remontowych. Rzeczywiste potrzeby remontowe dotyczące śródlądowych dróg wodnych zgłaszane przez zarządy zlewni znacznie przekraczały środki otrzymane na realizację ww. zadań (potrzeby te wyniosły w 2011 r. 102.857 tys. zł, w roku 2012 - 102.931 tys. zł, a w roku 2013 - 251.556 tys. zł). W przekazanych do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej („KZGW”), projektach budżetu na lata 2011-2013, Regionalny Zarząd każdorazowo informował dysponenta wyższego stopnia o niewystarczającej kwocie przyznanej na pokrycie kosztów robót remontowych. Z ustaleń kontroli

²¹ Pisma z 27 maja i 18 czerwca 2013 r.

²² Wydatki ewidencjonowane dla pięciu dróg wodnych (od klasy II wzwyż) ewidencjonowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na rozwój i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych i ich infrastrukturę, wydał zarządzenie w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę Dz. U. nr 240, poz. 1747.

wynika, że w RZGW podejmowano działania na rzecz pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację wykonywanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 61-67, 295, 296-352, 523-540, 548-556)

2.2. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni²³, Regionalny Zarząd pobierał należności za korzystanie z dróg wodnych oraz śluz i pochylni na: Kanale Bydgoskim i rzece Noteci dolnej, na rzece Noteci górnej i kanale Górnonoteckim, na kanale Ślesińskim. Z tego tytułu, w latach 2011-2013 (I półrocze), uzyskano dochody budżetowe wynoszące odpowiednio: 45.879,21 zł, 43.463,93 zł i 6.753,70 zł. W badanym okresie wystąpiły trzy przypadki dokonania wpłat po terminie: odpowiednio 8, 54 i 15 dni. W przypadku wpłaty kwoty 1.860,48 zł (opóźnienie 54 dni) Regionalny Zarząd naliczył i wyegzekwował odsetki w łącznej kwocie 36,17 zł. W przypadku pozostałych opóźnień, nie naliczono odsetek gdyż, jak wynika z wyjaśnień specjalisty w Dziale Finansowym RZGW, opóźnienia jak i kwoty (332,16 zł i 85,20 zł) były niewielkie.

(dowód: akta kontroli str. 73-84, 491-493, 516)

2.3. Regionalny Zarząd nie wnioskował o zmiany stawek za korzystanie z infrastruktury śródlądowego transportu wodnego (armatorzy i inni użytkownicy dróg wodnych nie zwracali się do RZGW w ww. sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 429)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

3. System kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg i wniosków

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2011 – 2013 r. w Regionalnym Zarządzie zrealizowano łącznie pięć zadań audytowych, które nie dotyczyły jednak utrzymania i stanu technicznego dróg wodnych. Na rok 2013 zaplanowano realizację zadania dot. ww. zagadnień pn. „Utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą”. W ramach zadań realizowanych na stanowisku ds. Kontroli Wewnętrznej i Inwentaryzacji obejmujących przeprowadzanie ocen działalności RZGW oraz poszczególnych komórek organizacyjnych w zakresie sprawności organizacyjnej, celowości, gospodarności i legalności działania, w latach 2011-2013, przeprowadzono łącznie 28 kontroli. Kontrole te nie dotyczyły bezpośrednio zagadnień związanych z utrzymaniem lub oceną stanu technicznego dróg wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 381, 391-393, 426-428)

3.2. Dyrektor Regionalnego Zarządu, zarządzeniem z dnia 27 lutego 2012 r., ustalił Regulamin przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w RZGW (dalej: *Regulamin rozpatrywania skarg i wniosków*). W RZGW od 2012 r. prowadzono rejestr skarg i wniosków w formie zgodnej z załącznikiem nr 2 do ww. regulaminu.

²³ Dz. U. nr 265, poz. 2226, ze zm.

Zawierał on wpisy o 32 skargach i wnioskach złożonych w 2012 r. oraz cztery wpisy o skargach i wnioskach złożonych w I półroczu 2013 r.

W okresie objętym kontrolą NIK, cztery sprawy (w tym dwie skargi w 2011 r., jeden wniosek w 2012 r. i jedna skarga w 2013 r.) związane były z utrzymaniem dróg wodnych. Regionalny Zarząd, w terminach zgodnych z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA)²⁴, rozpatrywał skargi i wnioski oraz poinformował wnioskodawców o sposobie załatwienia nw. spraw:

- skarga z 20 stycznia 2011 r. dotyczyła powstania strat w rolnictwie wynikających z braku działań utrzymujących rzekę Wartę w torze wodnym. RZGW poinformował właściwy urząd gminy o uwzględnieniu zawartych w skardze postulatów, pod warunkiem uzyskania środków oraz ujął zadanie dotyczące poprawienia parametrów drogi wodnej na przedmiotowym odcinku rzeki Warty w propozycjach zadań inwestycyjnych zgłoszonych do KZGW (planowanych do realizacji ze środków finansowych UE w latach 2014-2020);
- skarga z 19 października 2011 r., dotyczyła znacznego zniszczenia na skutek powodzi, brzegów i budowli regulacyjnych rzeki Warty (skarżący wnosili oni o usunięcie wynikających stąd zagrożeń dla wału przeciwpowodziowego). Regionalny Zarząd zaplanował remont ww. obiektów w planie wydatków na 2012 r. (zawarto umowę z wykonawcą zadania, obejmującego remont odcinka rzeki Warty przepływającej przez teren gminy);
- wniosek z 27 września 2012 r. dotyczył podjęcia prac inwestycyjno-modernizacyjnych w zakresie infrastruktury Międzynarodowej Drogi Wodnej E70, w związku z prowadzeniem przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły dla marynarzy śródlądowych i oddaniem do użytku przystani wodnej na Noteci. Zarząd zaplanował rewitalizację ww. szlaku żeglownego ze środków finansowych UE w ramach perspektywy finansowej na lata 2014-2020;
- skarga z 17 kwietnia 2013 r. dotyczyła zamknięcia w sezonie wodnym śluz w Czyżkówku i Okolu. W dniu 17 czerwca 2013 r. remont związany z usunięciem ww. awarii został zakończony.

(dowód: akta kontroli str. 394-402, 426-428)

3.3. Regionalny Zarząd w objętym kontrolą okresie nie otrzymał od dyrektorów Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy i Szczecinie informacji o niewłaściwym oznakowaniu nawigacyjnym, bądź niewystarczających parametrach eksploatacyjnych dróg wodnych.

(dowód: akta kontroli, str. 42-60)

Ustalone
nieprawidłowości

W Regionalnym Zarządzie, wbrew dyspozycji art. 254 KPA²⁵ i postanowieniom regulaminu organizacyjnego RZGW²⁶, do końca 2011 r. nie prowadzono rejestru skarg i wniosków. W rejestrze prowadzonym od 2012 r. nie zamieszczano wszystkich informacji, wymaganych w załączniku nr 2 do Regulaminu przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków tj. daty rejestracji skargi, terminu i daty jej załatwienia, osoby odpowiedzialnej za załatwienie sprawy. Kierownik Wydziału

²⁴ Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz.1071, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz.1071 ze zm. Zgodnie art. 254 skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

²⁶ W § 34 ust. 2.1. pkt 2 e) Regulaminu organizacyjnego z 4 maja 2009 r. i w § 29 pkt 8) Regulaminu organizacyjnego zmienionego w dniu 29 lipca 2011 r.

Organizacyjnego podała w wyjaśnieniach, że zadanie to zostało jej powierzone po przejściu na emeryturę w 2012 r. pracownika poprzednio odpowiedzialnego za realizację ww. zadań. W trakcie kontroli NIK rejestr został uzupełniony o brakujące dane.

(dowód: akta kontroli str. 382-390, 394-402, 424-428, 568-572)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zapewniających rzetelne wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia i dokumentowania kontroli okresowych obiektów budowlanych,
- 2) rozważenie podjęcia działań w celu doposażenia jednostek terenowych Regionalnego Zarządu w urządzenia do kontroli parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 1 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Dyrektor

Artur Piglas
doradca ekonomiczny

z up. Wicedyrektor
Grzegorz Malesiński

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.