



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-09-02/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/079 – Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	Grzegorz Kapela, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85684 z dnia 9 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Leszek Bagiński, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej ¹ w Warszawie - od 17 stycznia 2002 r.

(dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

RZGW wykonywał zadania wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej³, polegające na zapewnieniu systematycznej poprawy warunków eksploatacyjnych dróg wodnych oraz należytego stanu technicznego budowli i urządzeń hydrotechnicznych służących żegludze. Stopień realizacji tych zadań podlegał ograniczeniom wynikającym z dostępności środków finansowych.

W kontrolowanym okresie⁴ RZGW otrzymał 41,2% wnioskowanych na ten cel środków, a zatrudnienie w RZGW było niższe o 21% od planowanego.

Drugi wodne będące w zarządzie RZGW w większości nie spełniały wymaganych warunków dla najniższej klasy dróg wodnych. RZGW nie dysponował zarówno wystarczającym sprzętem do ich badania, ani odpowiednią liczbą wykwalifikowanych pracowników.

Brak wystarczających środków finansowych na utrzymanie dróg wodnych oraz urządzeń technicznych służących żegludze powodował pogarszanie się ich stanu. W ramach posiadanych środków Zarząd terminowo realizował zadania inwestycyjne oraz przeprowadzał okresowe kontrole obiektów budowlanych.

Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli polegały na:

- zaniechaniu przeprowadzania corocznych lustracji dróg wodnych, mimo opracowania stosownej instrukcji w tej sprawie;
- zaniżeniu w ewidencji oraz sprawozdaniach przekazywanych Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej⁵ wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę, w łącznej kwocie 5 352,3 tys. zł.

¹ Dalej także RZGW lub Zarząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857 ze zm.

⁴ Lata 2011- 2013 (I połowa).

⁵ Dalej także KZGW.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

3.1 Stan techniczny dróg wodnych śródlądowych

Opis stanu
faktycznego

Obszar działania RZGW o powierzchni 111,47 tys. km² (ok. 1/3 powierzchni Polski) znajduje się w granicach administracyjnych 11 województw i obejmuje regiony wodne: Środkowej Wisły, Jarft, Niemna, Łyny, Węgorapy i Świeżej⁶. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych⁷, na obszarze działania RZGW znajdują się śródlądowe drogi wodne o łącznej długości 1169,3 km, z czego tylko 55 km zaliczone jest do klasy Va, pozostałe zaś do I i II klasy drogi wodnej. Klasa dróg, w tym usytuowanie odcinka o klasie Va⁸, powoduje, iż w całości są to drogi wodne o znaczeniu regionalnym.

(dowód: akta kontroli tom 1, str. 4-55, 73, 91-94, 122-131)

Utrzymanie śródlądowych dróg wodnych w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę należy do jednostek organizacyjnych ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej⁹ (Minister Środowiska). Zgodnie z art. 92 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁰, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej jest organem administracji rządowej niezespolonej, właściwym w sprawach gospodarowania wodami w regionie wodnym. Prawidłowe utrzymanie drogi wodnej polega na utrzymywaniu budowli i urządzeń hydrotechnicznych w należytym stanie technicznym, zapewnieniu systematycznej poprawy warunków eksploatacyjnych, oznakowaniu nawigacyjnym szlaku żeglownego, budowli i urządzeń hydrotechnicznych, przeszkód nawigacyjnych oraz budowli i urządzeń krzyżujących się z drogą wodną.

Powyższe zadania były realizowane przez Dyrektora RZGW poprzez nadzór nad pracą, podległych komórek organizacyjnych, w tym Zarządów Zlewni¹¹.

W okresie 2011-2013 (I kwartał) zatrudnienie w RZGW było o 21% niższe od planowanego i w 2012 r. wyniosło 470 etatów (plan zakładał 608 etatów)¹². Pracownicy zatrudnieni w komórkach odpowiedzialnych za budowę, modernizację i utrzymanie dróg wodnych stanowili 43% ogółu zatrudnionych (207 etatów w 2012 r.). W ramach struktury organizacyjnej wydzielone zostało stanowisko pracy ds. żeglugi, realizujące m.in. zadania dotyczące współpracy z urzędami żeglugi śródlądowej i przedsiębiorstwami żeglugowymi w sprawach bezpieczeństwa żeglugi i spławu, nadzoru nad wytyczaniem szlaków żeglownych, stanu technicznego wyposażenia sprzętowego służby liniowej. Osoby zatrudnione w centrali i Zarządach Zlewni RZGW posiadały: uprawnienia budowlane (12), uprawnienia projektowe (2), uprawnienia sterownikowskie żeglugi śródlądowej (66), patent kapitana żeglugi śródlądowej (5).

Przyczyną niedoborów kadrowych w RZGW były niskie limity środków finansowych na wynagrodzenia uniemożliwiające RZGW zatrudnienie stosowne do potrzeb. W związku z tym osoby odpowiedzialne za budowę, modernizację i utrzymanie dróg wodnych wykonywały również inne zadania.

(dowód: akta kontroli tom 1, str. 19-55, 190-209)

RZGW posiadał sprzęt do obsługi i kontroli parametrów szlaków wodnych¹³, tj. holowniki (3), kotwiarki (2), lodołamacz, barki (6), łodzie (160), motorówki (15) echosondy, tyczki–natomiast nie dysponował takimi urządzeniami jak: zestawy echosond z GPS i oprogramowaniem oraz statki z barkami¹⁴. Według stanu na 30 czerwca 2013 r.

⁶ http://www.warszawa.rzgw.gov.pl/gorne_menu-o_rzgw-podstawy_prawne_dzialania.html

⁷ Dz. U. Nr 77, poz. 695, załącznik nr 2 do rozporządzenia.

⁸ Wisła poniżej i powyżej odcinka o klasie Va zaliczana jest do kategorii 1b.

⁹ Art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857 ze zm.).

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

¹¹ Zarządy Zlewni znajdują się w Giżycku, Lublinie, Warszawie, Dębnie i Ostrowcu Świętokrzyskim (na terenie działania Zlewni w Ostrowcu Świętokrzyskim brak dróg wodnych)

¹²

	Plan	Wykonanie (przeciętne)
• 2011 r.	610	479
• 2012 r.	608	470
• 2013 r.	601	480

¹³ Stan na 31 grudnia 2012 r.

¹⁴ Na liście planowanych zadań inwestycyjnych do 2021 r. znajdują się zakupy: jednostek pływających do obsługi szlaków żeglownych, oznakowania brzegowego i pływającego, uniwersalnych maszyn hydrotechnicznych.

najpilniejszą potrzebą był zakup 4 kompletów statków z barkami, wyposażonych w sprzęt do pomiaru oraz około 1000 boi pływających do oznakowania szlaków.

Przy współudziale środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko – Mazurskiego na lata 2007-2013, RZGW realizuje projekt pn. „Budowa i zakup specjalistycznych zestawów pływających w celu zapewnienia bezpieczeństwa nawigacyjnego na Wielkich Jeziorach Mazurskich, dzięki przystosowaniu oznakowania dla żeglugi całodobowej”. Po przeprowadzeniu dwóch postępowań przetargowych¹⁵ Zarząd wystąpił, za pośrednictwem KZGW, pod koniec 2012 r. do Ministra Finansów o zapewnienie (zwiększenie) finansowania przedsięwzięcia (z 7 805 tys. zł do 9 050 tys. zł). W związku z brakiem rozstrzygnięcia, RZGW zwrócił się do Ministra Środowiska o interwencję w Ministerstwie Finansów w sprawie przyspieszenia decyzji zatwierdzającej zwiększenie środków na przedmiotowy projekt. Minister Finansów wydał stosowną decyzję dopiero w dniu 6 maja 2013 r. Umowa z wykonawcą projektu została zawarta 17 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 210-215,)

Drogi wodne, będące w zarządzie RZGW, w większości nie tylko nie spełniają warunków dla poszczególnych klas określonych w przywołanym wyżej rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji dróg wodnych, lecz także nie spełniają parametrów najniższej klasy drogi wodnej, tj. klasy Ia¹⁶. Dotyczy to w szczególności Wisły na całej długości (poza zbiornikiem we Włocławku i odcinkiem pomiędzy 498 i 526 km) oraz Narwi, Bugu, Pisy. Na końcowym odcinku Wisły przed stopniem wodnym Włocławek występują wypłylenia i zamulenia powodujące skrócenie długości drogi wodnej klasy Va z określonej w rozporządzeniu z 55 do 42 km. Ze względu na mniejszą głębokość tranzytową (1,3 m) Kanał Żerański nie spełnia warunków II klasy drogi wodnej, a w Systemie Jezior Mazurskich występują miejscami ograniczenia wynikające z małej szerokości niektórych kanałów i ich łuków.

W rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji dróg wodnych podano nieprawidłową długość rzeki Bug od ujścia Muchawca do ujścia Bugu do Narwi, tj. 224,2 km. W rzeczywistości rzeka na tym odcinku ma długość 283,2 km¹⁷ (różnica 59 km). Przytoczona różnica była uwzględniana przez RZGW w sprawozdaniach TWS-1 o długości dróg wodnych śródlądowych i liczbie śluzowań, według których łączna długość dróg wodnych zarządzanych przez kontrolowaną jednostkę wynosiła 1 228,3 km (tj. o 59 km więcej niż w rozporządzeniu), w tym długość dróg eksploatowanych – 1 156,8 km¹⁸.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 122-131)

W okresie 2011-2013 (I półrocze) Zarząd nie sporządzał planu kontroli stanu dróg wodnych. Według Dyrektora RZGW¹⁹ zakres przedmiotowy kontroli gospodarowania wodami, przypisany RZGW w art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²⁰ nie obejmuje kontroli stanu dróg i oznakowania nawigacyjnego.

W RZGW opracowana została instrukcja wytyczania szlaków żeglownych na rzekach: Wisła, Narew i Bug²¹. Zgodnie z tym dokumentem szlak powinien być kompletnie wytyczony w dniu ogłoszenia otwarcia sezonu nawigacyjnego. Instrukcja przewiduje organizowanie corocznych tzw. objazdów szlaków żeglownych (lustracji) w celu ustalenia poprawności wytyczenia szlaku oraz oceny stanu budowli hydrotechnicznych po okresie zimowo-jesiennym. W latach 2011 – 2013 (I półrocze) RZGW nie przeprowadził lustracji szlaków wodnych.

Według wyjaśnień²² Dyrektora RZGW spowodowane to było brakiem odpowiedniego sprzętu pływającego, niskim stanem wód oraz faktem, iż kontrola dróg wodnych w tym zakresie należy do kompetencji urzędów żeglugi śródlądowej.

Wobec braku istotnych zastrzeżeń co do oznakowania szlaków (uwagi i zalecenia

¹⁵ W obu przypadkach złożone oferty cenowo przewyższały przewidziane na zadanie środki.

¹⁶ Analiza parametrów dróg wodnych RZGW w Warszawie z 22 maja 2013 r. przeprowadzona przez specjalistę ds. żeglugi.

¹⁷ W rzeczywistości 224,2 km to długość Bugu od granicy Państwa do ujścia do Narwi.

¹⁸ Za drogi wodne nieeksploatowane (71,5 km) uznawano odcinek graniczny Bugu o długości 59 km i skanalizowany odcinek rzeki na kanale Augustowskim 12,5 km

¹⁹ Wyjaśnienia Dyrektora RZGW nr UŻ-438/24/2013 z dnia 9 lipca 2013 r.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

²¹ Instrukcja wytyczania szlaków żeglownych w RZGW Warszawa na rzekach: Wiśle, Narwi i Bugu z dnia 9 marca 2004 r., zatwierdzona przez Z-cę Dyrektora RZGW ds. Utrzymania Wód

²² Pismo Nr UŻ-438/24/2013 z 9 lipca 2013 r.

realizowano na bieżąco) nie było konieczności wprowadzania dodatkowych procedur kontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 215-219, 248-250)

Czynności kontrolne RZGW w zakresie stanu dróg wodnych miały charakter wybiórczy i fragmentaryczny. W celu wytyczenia lub korekty szlaku żeglownego sprawdzono głębokości oraz występowanie ewentualnych przeszkód na odcinkach dróg wodnych:

w roku 2011: Wisła 552 – 603, km, Bug 0-74 km

w roku 2012: Bug 0-224 km, Narew 108-248 km, Wisła 551-605 km,

w roku 2013: Narew 108-248 km, Wisła 295,2-350 km, 576-592 km,.

Na jeziorach mazurskich, Jeziorze Zegrzyńskim oraz Zbiorniku Włocławskim wyznaczanie szlaków i sprawdzanie położenia boi odbywało się na podstawie danych zawartych w systemie GPS oraz pomiarów głębokości. W okresie 2011 – 2013 (I półrocze) RZGW przeprowadził przegląd ubezpieczeń kanałów oraz szlaku żeglugowego jezior mazurskich.

(dowód: akta kontroli tom II str.210-212, 292-394)

RZGW zamieszczał na stronie internetowej oraz przekazywał do KZGW komunikaty nawigacyjne informujące o otwarciu i zamknięciu szlaków żeglownych oraz o wprowadzonych ograniczeniach żeglugi, wynikających z niskiego stanu wód, konieczności wykonania prac pogłębiarskich, hydrotechnicznych lub przeprowadzenia imprez kulturalno-sportowych. W kontrolowanym okresie nie wprowadzano ograniczeń żeglugi na drodze o najwyższej klasie Va. W związku z niskim stanem wód w 2011 r. informowano o braku głębokości tranzytowej na Wiśle²³, w 2012 r. zamknięto szlak żeglowny na Narwi i Bugu²⁴ oraz informowano o braku możliwości bezpiecznego korzystania ze szlaku żeglownego na Wiśle²⁵. Z powodu remontu zamknięta została od 1 sierpnia do 31 października 2013 r. śluza na zbiorniku wodnym we Włocławku²⁶. O planowanych robotach budowlanych i możliwości wyłączenia z eksploatacji śluzy, RZGW poinformował użytkowników obiektu w lutym 2013 r.²⁷

RZGW analizował na bieżąco poziom wód na szlakach żeglownych oraz opracował informatory nawigacyjne dla poszczególnych dróg wodnych, udostępniając dane w tym zakresie na stronie internetowej²⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 276-288, tom II str. 210-238, 443-447)

RZGW informował²⁹ Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, o tym że podane w Zarządzeniu Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Warszawie w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków śródlądowych na drogach wodnych³⁰, głębokości tranzytowe (mniejsze niż wskazane dla danej klasy drogi wodnej), nie są zachowane. Dotyczyło to Wisły od ujścia rz. Kamiennej (324 km) do Kępy Tokarskiej (628 km), Kanału Żerańskiego, Narwi od ujścia rz. Biebrzy (248,5 km) do ujścia rz. Pisy (180,8 km) i Bugu na całej długości. Dyrektor RZGW informował przy tym o braku zasadności stosowania klasy drogi wodnej dla Wisły, Narwi, i Bugu na wymienionych odcinkach. Proponował by rozważyć możliwość wystąpienia o czasowe zawieszenie klasy dróg wodnych do momentu przeprowadzenia odpowiednich prac umożliwiających utrzymanie właściwych parametrów drogi wodnej, a tym samym zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi. Równocześnie wskazywał, że wykonanie niezbędnych prac jest poważnie utrudnione, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe, z powodu uwarunkowań ekologicznych (Natura 2000, rezerwat i ostoje ptaków).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 203-209, 248-249)

Dyrektor RZGW powierzył Zarządom Zlewni zadania w zakresie uzgadniania sposobu oznakowania nawigacyjnego w portach oraz urzędzeń, budowli i linii przesyłowych krzyżujących się z wodą³¹. Zadania te są realizowane przez jednostki organizacyjne

²³ Komunikat z 5 września 2011 r.

²⁴ Komunikaty nawigacyjne z 31 maja 2012 r., 25 lipca 2012 r., 27 lipca 2012 r.

²⁵ Komunikaty z 23 lipca 2012 r., z 27 września 2012 r.

²⁶ Komunikat nawigacyjny

²⁷ Pismo nr NZWN3/21/1/13 z 8 lutego 2013 r.

²⁸ http://www.warszawa.rzgw.gov.pl/gorne_menu-szlaki_zeglowne.html

²⁹ Pismo Nr UŻ438/44/2012 z 12 grudnia 2012 r.

³⁰ Zarządzenie z dnia 7 kwietnia 2008 r.

³¹ Zarządzenie Nr 31/2007 z 12 października 2007 r. ze zm.

Zarządów Zlewni, tzw. nadzory wodne, prowadzące bezpośrednią obserwację urządzeń, oraz zespoły ds. utrzymania wód i urządzeń wodnych na etapie przygotowywania projektów. W ramach procedury uzgadniania sposobu oznakowania obiektów krzyżujących się z drogą wodną, RZGW, przekazał 46 pism wzywających właścicieli poszczególnych obiektów do przeglądu lub uzupełnienia oznakowania.

Według wyjaśnień Dyrektora RZGW³², kontrola stanu oznakowania szlaku żeglownego, wejść do portów oraz urządzeń przechodzących ponad rzekami należy do kompetencji Urzędu Żeglugi Śródlądowej.

Zarządy Zlewni, podległe RZGW, dokonywały uzgodnień oznakowania urządzeń przechodzących przez drogi wodne i sprawdzenia, podczas przeglądów, szlaku żeglugowego. Czynności te były prowadzone na bieżąco. Nie były one dokumentowane, nie określono szczegółowej procedury ich prowadzenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 248-250, tom II, str. 395-442)

Przeprowadzona przez NIK kontrola dokumentacji trzech inwestycji dotyczących dróg wodnych³³, o łącznej wartości 22 514,1 tys. zł wykazała, że roboty budowlane zostały wykonane w terminach określonych w umowach³⁴. W trakcie realizacji dwóch inwestycji wystąpiła konieczność zawarcia umów dodatkowych na prace nie objęte przedmiotem zamówienia podstawowego. W spisanych protokołach konieczności uzasadniono potrzebę zawarcia umów dodatkowych bądź wprowadzenia robót zamiennych. Zrealizowane inwestycje objęte zostały przeglądami gwarancyjnymi. Wyznaczono wykonawcy robót termin do usunięcia stwierdzonych w trakcie jednego przeglądu usterek.

(dowód: akta kontroli tom I str. 274, 426-530, tom 2, str. 1-93, 448-548)

RZGW zlecił³⁵ 22 maja 2012 r. opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania pn. *Przebudowa śluzy Żerań*. Zawarta z wykonawcą umowa zakładała zakończenie realizacji przedmiotu zamówienia do 22 października 2012 r. Pomimo przesunięcia terminu wykonania dokumentacji do 31 marca 2013 r.³⁶ i następnie wyznaczeniu wykonawcy ostatecznego i nieprzekraczalnego terminu na 31 maja 2013 r., sporządzona i odebrana została tylko część dokumentacji. Z powodu niewykonania w całości przedmiotu zamówienia RZGW odstąpił od umowy, naliczając wykonawcy kary umowne, które wraz z karami za niedotrzymanie warunków innej umowy, potrącone zostały od kwoty należnej za częściowo wykonane prace.

(dowód: akta kontroli tom I str. 289-415)

Realizując obowiązek wynikający z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁷, Dyrektor RZGW ustalał zarządzeniem harmonogram okresowych kontroli stanu technicznego urządzeń wodnych, będących w administracji Zarządu³⁸.

Stwierdzono, że RZGW przeprowadził w okresie 2011 – 2013 (I półrocze) pięć kontroli okresowych (rocznych), polegających na sprawdzeniu stanu technicznego obiektów budowlanych związanych ze spiętrzeniem wody na Stopniu Wodnym we Włocławku³⁹. W trakcie kontroli w 2013 r.⁴⁰ stwierdzono, że obiekty budowlane wymagają przeprowadzenia prac remontowych i konserwacyjnych, brakuje jednak odpowiednich środków finansowych na ten cel (co zostało odnotowane w protokole z kontroli). Ponadto sytuację pogarsza brak decyzji w sprawie budowy stopnia wodnego poniżej, dającego podparcie dla stopnia wodnego Włocławek.

Zgodnie z wymogami określonymi w art. 62 ust. 1 pkt 2 przeprowadzona została kontrola okresowa (pięcioletnia) powyższych obiektów.

(dowód: akta kontroli tom 2, str. 1-93, 239-255)

³² Pismo Nr UŻ-438/24/2013 z 9 lipca 2013 r.

³³ Ubezpieczenie prawego brzegu Wisły w km 599-600 w m. Rakowo, remont śluzy i jazu Mikaszówka w km 69+100 KA, remont śluzy i jazu Perkuć wraz z mostami drogowymi w km 63+000 KA.

³⁴ W dwóch przypadkach termin wykonania robót był zmieniany aneksami w związku z koniecznością wykonania robót dodatkowych.

³⁵ Umowa o dzieło nr 347/UR/12 z 22 maja 2012 r.

³⁶ Aneks do umowy z 22 października 2012 r.

³⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³⁸ Zarządzenia Dyrektora RZGW: Nr 20/2011 z 30.03.2011 r., Nr 49/2011 z 04.10.2011 r., Nr 18/2012 z 15.03.2012 r., Nr 66/2012 z 05.09.2012 r., Nr 15/2013 z 18.03.2013 r.

³⁹ W skład zespołu wchodzi 18 obiektów - kontrole były przeprowadzane dwukrotnie w roku, w okresie wiosennym i jesiennym.

⁴⁰ Kontrola okresowa przeprowadzona w dniach 9 – 10.05.2013 r.

W RZGW realizowany jest projekt p.n. *Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek*. Zadanie ma być współfinansowane w 85% ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (maksymalna kwota wydatków kwalifikowalnych 117 700 tys. zł)⁴¹. Pomimo, że w planie finansowym RZGW, sporządzonym w oparciu o limity ujęte w ustawie budżetowej na 2012 r. przewidziano wydatki na realizację zadania w wysokości 45 161 tys. zł (w tym budżet środków europejskich 31 561 tys. zł,) wydatkowano na ten cel 2 266 tys. zł (tj. 5% planowanej kwoty). Opóźnienie w realizacji projektu wynikało z długotrwałych procedur oceny wniosku o dofinansowanie⁴² oraz zapewnienia środków budżetowych przez Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 260-290)

W okresie 2011 – 2013 (I półrocze) odbyło się siedem posiedzeń Rady Gospodarki Wodnej regionów położonych na obszarze działania RZGW. Na wniosek rady programowej projektu p.n. „Szlak Wodny im. Króla Stefana Batorego” Rada poparła koncepcję opracowania i wdrożenia Programu dla Wisły i jej dorzecza na okres 20 lat, którego jednym z zadań jest wykorzystanie Wisły i innych rzek dorzecza wiślanego dla żeglugi towarowej, pasażerskiej oraz rekreacyjno – sportowej.

(dowód: akta kontroli tom 1, str. 58-72)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Nieprzestrzeganie, określonego w instrukcji RZGW dotyczącej wytyczania szlaków żeglownych na rzekach: Wiśle, Narwi i Bugu, obowiązku corocznych lustracji szlaków żeglownych na tych rzekach.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo obowiązku zapewnienia systematycznej poprawy warunków eksploatacyjnych odpowiednich dla klasy drogi wodnej, z powodu braku środków finansowych na utrzymanie i modernizację dróg administrowanych przez RZGW, doszło do pogorszenia ich stanu. Drogi te w większości nie spełniają już parametrów najniższej klasy drogi wodnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność RZGW w zbadanym zakresie.

3.2 Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie dróg wodnych

3.2.1. Wydatki na utrzymanie i modernizację dróg wodnych

RZGW realizował wydatki w dziale 710 – Gospodarka usługowa, w dwóch rozdziałach 71018 – Regionalne zarządy gospodarki wodnej oraz 71078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych: w 2011 r. w łącznej wysokości 77 219,2 tys. zł, w 2012 r. w łącznej wysokości 89 133,6 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. w łącznej wysokości 23 194,9 tys. zł. Plan finansowy jednostki tworzony był na podstawie informacji przekazywanej przez KZGW po uchwaleniu ustawy budżetowej⁴³. Na etapie tworzenia projektu planu finansowego Zarząd informował KZGW, że niewystarczająca wysokość środków uniemożliwia zapewnienie bezpieczeństwa oraz sprawności technicznej obiektów hydrotechnicznych⁴⁴. Ponadto w trakcie roku budżetowego Zarząd informował KZGW o brakujących środkach na wydatki⁴⁵.

⁴¹ Umowa o dofinansowanie z 19 grudnia 2012 r. zawarta z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – Instytucja wdrażająca, aneks do umowy z 12 kwietnia 2013 r.

⁴² Wniosek o dofinansowanie projektu został przekazany w grudniu 2011 r., uzupełniony i poprawiony wniosek rozpatrzony został pozytywnie 8 listopada 2012 r.

⁴³ § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

⁴⁴ Pisma: Nr EP 0320/71/2010 z 12 listopada 2010 r., Nr EP – 320/62/2011 z 21 listopada 2011 r., EP 320/49/2012 z 14 sierpnia 2012 r.

⁴⁵ Pisma: Nr UR-072/13/2011 z 31 marca 2011 r. (brakująca kwota na najpilniejsze i niezbędne roboty 1 380 tys. zł), Nr EP 320/20/2013 z 18 kwietnia 2013 r. (brakujące środki na utrzymanie wód i urządzeń wodnych 2 230 tys. zł)

(dowód: akta kontroli tom I, str. 74-121, 237-248, 257-259)

RZGW corocznie przekazywał do KZGW zestawienia potrzeb według źródeł finansowania, które były znacząco wyższe od otrzymywanych w danym roku środków: I tak w 2011 r. zgłoszone potrzeby 110 747 tys. zł – otrzymane środki⁴⁶ 50 686 tys. zł (45,8%), w 2012 r. zgłoszone potrzeby 129 685 tys. zł – otrzymane środki 47 624 tys. zł (36,7%), w 2013 r. (I półrocze) zgłoszone potrzeby 139 826 tys. zł – otrzymane środki 58 493 tys. zł (41,8 %). W latach 2011-2012 Zarząd wykorzystał przyznane środki na utrzymanie i modernizację dróg wodnych w 92,8% (w tym na wydatki bieżące 95%). Limity na wydatki inwestycyjne nie zostały wykorzystane głównie wskutek opóźnień w realizacji harmonogramu projektu p.n. *Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek*, natomiast niewykorzystane środki na wydatki bieżące, pochodziły z rezerw celowych i dotyczyły realizacji 21 zadań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 196-198, 244-247, 251-259)

RZGW prowadził, zgodnie z ustalonym wzorem,⁴⁷ ewidencję wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę w podziale na wydatki inwestycyjne i bieżące oraz z uwzględnieniem rodzaju drogi wodnej. Zgodnie z § 2 i § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę⁴⁸ ewidencją powinny być objęte wydatki bez względu na źródło finansowania, ponoszone na śródlądowe drogi wodne zaliczone co najmniej do klasy II. Zestawienia wydatków przekazywano Prezesowi KZGW w terminie do 31 marca następnego roku kalendarzowego.

W latach 2011 – 2012 RZGW nie ujął w ewidencji oraz w przekazanych Prezesowi KZGW zestawieniach wydatków na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę, w wysokości 5 352,3 tys. zł. Wydatki te dotyczyły sfinansowania kosztów robót wykonanych na Kanale Żerańskim (II klasa), Wiśle (klasa Va), Narwi (klasa II) w zakresie pogłębienia, udrożnienia rzek i kanałów, usuwania zatorów, odmulania, drobnych napraw zapór lub budowli. Celem tych robót było doprowadzenie koryt rzek i kanałów oraz budowli do stanu sprzed powodzi. Środki finansowe pochodziły z rezerwy celowej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (następnie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji) przeznaczonych na usuwanie skutków powodzi, grantu Funduszu Solidarności Unii Europejskiej przeznaczonego na finansowanie działań nadzwyczajnych w Polsce związanych z powodzią z maja i czerwca 2010 r. oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Według wyjaśnień Dyrektora RZGW⁴⁹, środki te nie zostały zakwalifikowane do wydatków na infrastrukturę dróg wodnych, ponieważ w pierwszej kolejności służyły poprawie zabezpieczenia przeciwpowodziowego.

(Dowód: akta kontroli tom I str. 134-195, 253-261, 421-423)

Zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę, opisane wyżej wydatki powinny być zaliczone do „infrastruktury i prac o użytkowej funkcji wspólnej z funkcją transportową”.

3.2.2 Opłaty za korzystanie z dróg wodnych.

Opis stanu
faktycznego

RZGW pobierał opłaty za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz za śluzowanie obiektów pływających⁵⁰, stanowiące przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁵¹. Do uiszczenia należności z tytułu opłat stosuje się⁵² przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁵³. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. – o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵⁴ należności te powinny być dochodzone w drodze egzekucji administracyjnej. RZGW

⁴⁶ Według planu finansowego po zmianach

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. (Dz. U. Nr 240, poz. 1747)

⁴⁸ Dz. U. Nr 240, poz. 1747

⁴⁹ Pismo Nr UZ438/37/2013 z 19 sierpień 2013 r.

⁵⁰ Art. 143 ustawy Prawo wodne

⁵¹ Ar. 152 Prawa wodnego

⁵² Art. 149 ust. 6 Prawa wodnego

⁵³ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.

pobierał opłaty bezpośrednio w miejscu służowania⁵⁵ lub na podstawie wystawianych not księgowych. Wysokość opłat powinna być ustalana na podstawie informacji⁵⁶ składanej przez zakład zobowiązany do uiszczenia należności. Zgodnie z art. 149 ust. 3 Prawa wodnego, zakłady powinny złożyć taką informację w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym żegluga była wykonywana. Jeżeli zakład nie złoży informacji, wysokość należności ustalana jest na podstawie danych będących w posiadaniu jednostki odpowiedzialnej za utrzymanie śródlądowych dróg wodnych, tj. RZGW.

W okresie 2011 – 2013 (do maja) podmioty korzystające z dróg wodnych złożyły zaledwie 26,9% (45 z 167) informacji.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 257-259)

W badanym okresie RZGW zrealizował przychody z tytułu wymienionych wyżej opłat w wysokości 424,2 tys. zł. Stan należności wymagalnych zmniejszył się z 4,2 tys. zł na koniec 2011 r. do 1,2 tys. zł na dzień 30 czerwca 2013 r. i dotyczył 9 podmiotów (najwyższa kwota 457,19 zł). RZGW podjął próbę egzekwowania opłat w postępowaniu sądowym. Z uwagi na jej niedopuszczalność w tego typu sprawach, sąd odrzucił powództwo RZGW, dotyczące wiarytelności o najwyższej wartości 457,19 zł.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 132-133, 199-202, 262-263)

W okresie 2011-2013 (I półrocze) RZGW nie otrzymał od armatorów wniosków o zmianę stawek opłat za służowanie i korzystanie z dróg wodnych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 275)

ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W latach 2011 – 2012 RZGW nie ujął w ewidencji oraz zestawieniach przekazywanych Prezesowi KZGW, wydatków na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę w wysokości 5 352,3 tys. zł, co było niezgodne z § 2 i § 4 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę.
2. RZGW podejmował próby wyegzekwowania należności z tytułu opłat za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i służowania na drodze postępowania sądowego zamiast administracyjnego.
Wzór informacji o korzystaniu z dróg wodnych i liczbie służowań zawiera dane niezbędne (m.in. NIP) do dochodzenia należności w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji.
Zdaniem NIK nieegzekwowanie przez RZGW od zakładów obowiązku złożenia miesięcznej informacji, zawierającej ww., dane może utrudniać prowadzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność KZGW w zbadanym zakresie.

4. System kontroli zarządczej (w tym audytu wewnętrznego) oraz załatwianie skarg i wniosków.

Opis stanu
faktycznego

Kontrola instytucjonalna oraz badanie systemów zarządzania i kontroli w RZGW prowadzone było przez Zespół ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego⁵⁷. Z zakresu objętego kontrolą NIK badaniom poddano następujące zagadnienia:

- nadzór i kontrola nad Zarządami Zlewni⁵⁸; w wyniku udzielonych rekomendacji wprowadzony został obowiązek każdorazowego sporządzania dokumentacji

⁵⁵ Art. 149 ust. 5

⁵⁶ Wzór informacji określony został w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz służ i pochylni (Dz. U. Nr 265, poz. 2226 ze zm.)

⁵⁷ § 26 Regulaminu Organizacyjnego RZGW

z kontroli przestrzegania instrukcji gospodarowania wodami na obiektach piętrzących oraz powierzono pracownikowi Wydziału Utrzymania Wód i Urządzeń Wodnych bieżące prowadzenie wykazu zgłaszanych potrzeb w zakresie utrzymania rzek,

- prowadzenie spraw należności za żeglugę i korzystania z urządzeń wodnych służących żegludze⁵⁹ – nie stwierdzono nieprawidłowości,
- wykorzystanie kutra KS-100⁶⁰, w wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej zarejestrowane zostały dzienniki pokładowe jednostek pływających.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 31, tom II, str. 94-180)

Realizując cel kontroli zarządczej dyrektor RZGW, na podstawie art. 68 ust. 2 pkt. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶¹, wprowadził procedurę zarządzania ryzykiem. W ramach działania: utrzymanie wód i urządzeń wodnych wraz z infrastrukturą związaną z gospodarowaniem wodami, za czynnik najwyższego ryzyka uznano brak środków finansowych oraz skomplikowaną, wydłużoną procedurę ich pozyskiwania i rozliczania.

(dowód: akta kontroli tom I str.425, tom II, str. 181-189)

Dyrektor RZGW określił⁶² procedury przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Zarządu. Wpływające do RZGW skargi ewidencjonowane były w rejestrze. Sporządzano roczną analizę przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, która przekazywana była do KZGW. W okresie 2011-2013 (I półrocze) do Zarządu wpłynęło 45 skarg, w tym jedna dotycząca kontrolowanej materii – zasad żeglugi przez służbę. RZGW załatwił sprawę w terminie określonym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1950 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁶³, skarżącemu bezzwłocznie udzielono wyjaśnień odnośnie obowiązujących przepisów przy przejściu jednostek pływających przez śluzy.

W okresie objętym kontrolą NIK, Urząd Żeglugi Śródlądowej w Warszawie przeprowadził w 2011 r. kontrole na obszarze będącym w zarządzie RZGW rzeki Wisły od km 324,5 do km 514 i od km 520 do km 684, rzeki Bug do km 42 oraz w 2012 r. dokonał oceny sytuacji na rzece Bug od km 52 do km 55, w związku ze zmianą koryta rzeki. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Giżycku przeprowadzał coroczne kontrole stanu oznakowania szlaków żeglownych, śluz, mostów, urządzeń nad wodami na drogach wodnych Kanału Augustowskiego i Wielkich Jezior Mazurskich oraz w latach 2011-2012 kontrole rzeki Pisy. RZGW zrealizował wnioski ww. Urzędów dotyczące oznakowania dróg wodnych oraz zamknął szlak żeglowny w 52÷55 km na rzece Bug w 2012 r.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 56-57, 425)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo kontroli w zakresie należności za żeglugę i korzystanie z urządzeń wodnych służących żegludze nie zostały ujawnione nieprawidłowości w zakresie uiszczania tych opłat.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KZGW w zbadanym zakresie.

⁵⁸ Badanie audytowe

⁵⁹ Kontrola planowana

⁶⁰ Kontrola doraźna

⁶¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁶² Zarządzenie Nr 23/2012 z 28 marca 2012 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Regionalnym Zarządzie Gospodarki Wodnej w Warszawie.

⁶³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli⁶⁴, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań w celu pozyskiwania środków na poprawę stanu technicznego dróg i urządzeń wodnych.
2. Doprowadzenie do zgodności pomiędzy obowiązującą w RZGW instrukcją wytyczania szlaków żeglownych na rzekach: Wisła, Narew i Bug, a przyjętą praktyką w tym zakresie.
3. Obejmowanie ewidencją wszystkich kosztów ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę.
4. Dochodzenie należności z tytułu opłat za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz za służowanie obiektów pływających na drodze egzekucji administracyjnej.

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 Warszawie.

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 wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Grzegorz Kapela
Główny specjalista kontroli państwowej.

.....
podpis

.....
podpis

⁶⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82