



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-13-01/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

tekst ujednolicony

zgodnie z treścią uchwały

Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 października 2013 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu

Kontrolerzy 1. Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86959 z dnia 13 maja 2013r.

(dowód: akta kontroli str.1)

2. Jakub Mucha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86961 z dnia 13.05.2013 r.

(dowód: akta kontroli str.3)

Jednostka kontrolowana Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (zwany dalej RZGW)

Kierownik jednostki kontrolowanej Obowiązki dyrektora naczelnego RZGW we Wrocławiu pełni od dnia 28 lutego 2013 r. Edward Nawirski. Poprzednio, tj. od dnia 2 sierpnia 2010r. dyrektorem naczelnym był Witold Sumiślawski.

(dowód: akta kontroli str. 71)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ działalność RZGW we Wrocławiu w zakresie zapewnienia warunków rozwoju żeglugi śródlądowej na Odrze w latach 2011 – 2013 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

RZGW we Wrocławiu prawidłowo realizował zadania inwestycyjne w ciągu Odrzańskiej Drogi Wodnej, z wyjątkiem budowy stopnia wodnego Malczyce, gdzie wystąpiły opóźnienia wynikające przede wszystkim ze zbyt niskiego finansowania inwestycji oraz zmian prawnych wprowadzających nowe wymagania parametrów stopnia. Poprawnie naliczano oraz pobierano opłaty z tytułu korzystania z dróg wodnych.

Uwagi i nieprawidłowości dotyczyły m.in.: [1] nie zapewnienia parametrów eksploatacyjnych szlaku żeglownego na Odrze określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, co utrudniało żeglugę statków, [2] niedostatecznego wyposażenie RZGW w niezbędny sprzęt, maszyny i urządzenia do wykonania zadań z zakresu eksploatacji i utrzymania szlaku żeglownego, [3] niewprowadzenia jednolitych procedur określających częstotliwość i sposób przeprowadzania inspekcji szlaku żeglownego, [4] niepełnego wykorzystania środków budżetu unii europejskiej, [5] niewłaściwej klasyfikacji i ewidencji wydatków związanych z eksploatacją i utrzymaniem dróg wodnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Parametry techniczno-eksploatacyjne Odrzańskiej Drogi Wodnej,

Zgodnie ze statutem nadanym przez Ministra Środowiska 9 maja 2012r. obszar działania RZGW obejmuje dorzecze Odry – region wodny Środkowej Odry, region wodny Morawy, region wodny Izery, region wodny Łaby i Ostrożnicy, region wodny Metuje oraz region wodny Orlicy.

Z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych wynikało, że w administracji RZGW we Wrocławiu znajdowało się w latach 2011 – 2013 ogółem 470,5 km śródlądowych dróg wodnych, z tego 180,3 km dróg klasy III, 275,2 km dróg klasy II oraz nieeksploatowane 15,0 km dróg klasy Ia, tj. m.in. rzeka Odra na odcinku od Kędzierzyna Koźła (km 98,60) do Ujścia Nysy Łużyckiej (km 542,40) wraz z górnym i środkowym dorzeczem.

(dowód akta kontroli str. 504 – 507, 514 – 519 statut RZGW, sprawozdanie TWS -1)

Przedmiotowy odcinek drogi wodnej był podzielony na dwie części, tj. Odrę skanalizowaną od śluzy w Kędzierzynie Koźlu (km 98,6) do śluzy w Brzegu Dolnym (km 281,6), sklasyfikowany jako droga wodna III klasy żeglowności² oraz na Odrę uregulowaną, o biegu swobodnym, od śluzy w miejscowości Brzeg Dolny do ujścia rzeki Nysy Łużyckiej (km 542,40), sklasyfikowany jako droga wodna II klasy żeglowności - zgodnie z klasyfikacją oba odcinki miały znaczenie regionalne.

Na głównym szlaku Odry skanalizowanej znajdowały się 24 stopnie piętrzące, w tym 23 wykorzystywane żeglugowo. Długość Odry skanalizowanej wynosiła 187,2 km, a długość stanowisk pomiędzy stopniami od 4 do 21 km. Odcinek Odry, swobodnie płynącej, był regulowany głównie za pomocą podprądowych ostróg kamienno-faszynowych koncentrujących przepływy i kształtujących głębokości tranzytowe na szlaku żeglownym. Ogólna ilość ostróg stanowiących podstawowe budowle regulacyjne na tym odcinku wynosiła 5250 szt. Na odcinku tym brak było budowli piętrzących, z wyjątkiem pozostającego od 1997r. w budowie, stopnia wodnego Malczyce (km 300,0).

Maksymalne parametry statków dopuszczonych do żeglugi na administrowanym przez RZGW we Wrocławiu odcinku Odry określone zostały przez Dyrektorów Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie Koźlu i we Wrocławiu³. Parametry te odpowiadały w zasadzie tylko minimalnym charakterystykom ogólnym statków, barek i zestawów pchanych, określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002r. dla wód żeglownych klasy III i II.

Parametry eksploatacyjne ODW odbiegały od wartości normatywnych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002r.⁴ i w badanym okresie były określone następująco:

² Zgodnie z rozporządzeniem rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Dz. U. z 2002r. Nr 77 poz. 695

³ Zarządzenie Dyrektora UŻŚ we Wrocławiu z dnia 1 października 2004 roku oraz w Kędzierzynie Koźlu z dnia 17 września 2004r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych.

⁴ głębokość tranzytowa - dla całego odcinka łącznie III i II klasy drogi wodnej – 180cm m, promienie łuków osi szlaku żeglownego 500m dla III klasy oraz 300m dla klasy II, szerokość szlaku żeglownego odpowiednio 30m i 40m dla klasy II i III. Prześwit pionowy pod mostami dla wód klasy III określono na 4 m, a dla klasy II 3m licząc od poziomu wielkiej wody żeglownej (WWŻ) .

A. Głębokość tranzytowa szlaku żeglownego:

1. Odra skanalizowana (szlak główny)

W sezonie nawigacyjnym w 2011r., otwartym w dniu 16 marca 2011r., odcinek szlaku żeglownego od stopnia wodnego Różanka (oraz od śluzy Miejskiej i portu Miejskiego) do stopnia wodnego Brzeg Dolny udostępniono przy głębokości 180 cm. Kolejne odcinki miały głębokość mniejsza od normatywnej. Właściwą głębokość na całej trasie osiągnięto dopiero z dniem 11 maja 2011r. po wykonaniu niezbędnego zakresu robót pogłębiarskich. W ciągu 259 dni sezonu żeglugowego, tj. od 4 kwietnia 2011 r. do 20 grudnia 2011 r. Odra skanalizowana była drożna na całej swej długości przez okres 223 dni ciągłej nieprzerwanej żeglugi, z tego 47 dni z głębokością tranzytową 130 cm i większą oraz 176 dni – z głębokością tranzytową 180 cm.

W sezonie nawigacyjnym w 2012r., otwartym 17 marca 2012r., odcinek szlaku żeglownego od śluzy Zacisze do śluzy Rędzin miał głębokość tranzytową 180cm, a od śluzy Rędzin do śluzy Brzeg Dolny - 140cm. Właściwą głębokość na całej trasie osiągnięto 18 maja 2012r.

W 2013r. żeglugę, rozpoczęto 4 marca 2013r., na odcinku dolnej Odry wrocławskiej z właściwą głębokością (180 cm), natomiast na najdłuższym odcinku, tj. od km 98,6 do mostu drogowego w Oławie żeglugę rozpoczęto wprawdzie 21 marca 2013r., jednak do 30 czerwca 2013r. osiągnięto głębokość nie przekraczającą 140 cm na całym szlaku żeglownym.⁵

2. Odra swobodnie płynąca

W 2011 r. sezon żeglugowy na Odrze swobodnie płynącej rozpoczął się 23 marca i trwał do końca 2011 r., tj. przez 284 dni. Na najtrudniejszym pod względem nawigacyjnym odcinku drogi wodnej od Brzegu Dolnego do Ścinawy odnotowano 95 dni żeglownych (o 84 dni mniej niż w 2010 r.) przy głębokości rzeki 130 cm i większej, przy czym głębokość normatywną utrzymano jedynie przez 43 z wymaganych 240 dni. W pozostałym okresie, tj. przez 189 dni żegluga była w praktyce niemożliwa, bowiem głębokości tranzytowe na tej trasie były mniejsze od 130 cm.

(dowód akta kontroli str. 722.notatka służbowa)

W 2012 r. sezon żeglugowy na Odrze swobodnie płynącej rozpoczął się z dniem 17 marca i trwał do końca 2012r., tj. przez 290 dni. Na odcinku drogi wodnej od Brzegu Dolnego do Ścinawy wystąpiło 65 dni żeglownych (o 30 dni mniej niż w 2011 r.) przy głębokości rzeki wynoszącej 130 cm i większej, przy czym z głębokością normatywną odnotowano jedynie 18 dni. W pozostałym okresie, tj. przez 225 dni głębokości żeglugowe na tej trasie były mniejsze niż 130 cm, w tym 142 dni z głębokością mniejszą niż 55cm.

Analiza komunikatów nawigacyjnych wydanych przez RZGW we Wrocławiu w okresie od 1 marca 2013r. do 30 czerwca 2013r. wykazała, że sezon nawigacyjny w 2013r. rozpoczęto otwarciem 2 odcinków szlaku żeglownego, tj. dolnej Odry Wrocławskiej (km 255,60) do śluzy Rędzin (km 260,7) przy głębokości rzeki 180 cm, a od śluzy Rędzin do śluzy Brzeg Dolny (km 281) - przy głębokości 200,0 cm.

(dowód akta kontroli str. 723, 724-731 zestawienie komunikatów nawigacyjnych)

B. Promienie łuków osi szlaku żeglownego,

⁵ Poza okresami gdzie stany wody przekraczały poziom wielkiej wody żeglownej.

Ogółem na Odrze skanalizowanej było 38 odcinków, gdzie promienie łuków były mniejsze od wymaganych i wynosiły: w 8 przypadkach od 200 do 275m, w 15 przypadkach od 300 do 360m, w 15 przypadkach od 400 do 490m przy normatywie wynoszącym 500m. Najmniejsze promienie łuków osi szlaku żeglownego występowały w rejonie Oławy oraz Trestna, gdyż wynosiły one od 220 do 250 m.

C. Prześwity pionowe nad mostami i szerokość szlaku żeglownego,

Czynnikiem ograniczającym żeglugę śródlądową była konstrukcja mostów odrzańskich, z których 14 (8 na Odrze skanalizowanej i 6 na Odrze swobodnie płynącej) posiada zbyt niską konstrukcję, a w konsekwencji zbyt mały prześwit pomiędzy dolną częścią mostu i lustrem wody umożliwiającą żeglugę. Dla szlaku żeglownego klasy III minimalne wymagania normatywne określono na poziomie: prześwit minimalny - 4,0m, minimalna szerokość szlaku - 40m. Miejsca limitujące żeglugę ze względu na ograniczenia ww. parametrów dotyczyły:

1. Krapkowice, most drogowy w km 124,65 - szerokość przęsła żeglugowego 25m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 5,93m.
2. most na linii kolejowej Opole - Wrocław w km 151,25, szerokość przęsła żeglugowego 51,2m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 3,84m.
3. w okolicy Opola w km 152,12, most drogowy szerokość przęsła żeglugowego 55,0 m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 3,70m.
4. Brzeg w km 199,00, most drogowy szerokość przęsła żeglugowego 57,0m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 3,75m.
5. Oława w km 216,42, most drogowy, szerokość przęsła żeglugowego 22,0m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 3,70m.
6. Ratowice (śluz) w km 228,00, most drogowy, szerokość przęsła żeglugowego 9,6m⁶, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 3,90m.
7. Wrocław-Swojec w km 246,60, most drogowy szerokość przęsła żeglugowego 32m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 7,30m.
8. Wrocław, most Osobowicki w km 254,70 drogowy, szerokość przęsła żeglugowego 18,5m, prześwit pionowy nad poziom wody (WWŻ) 5,41m.

Na odcinku Odry swobodnie płynącej prawie wszystkie mosty spełniały parametry drogi wodnej klasy II. Jedynie szerokości przęseł żeglownych dwóch mostów w Głogowie – drogowego w km 392,9 i kolejowego w km 393,3 były mniejsze niż wymagane dla drogi wodnej II klasy, tj. mniejsze niż 30 m.

Na Odrze skanalizowanej szerokość szlaku żeglownego była zmienna i wynosiła od 35m do 80m przy głębokości rzeki 180 cm. Kanały żeglugowe miały natomiast szerokość od 20m do 35m przy głębokości kanału 3m. Szerokość szlaku żeglownego była limitowana również szerokością kanałów śluzowych. Szerokość śluz wynosiła od 9,6 m⁷ (śluz Januszkowice) do 12m (śluz Zwanowice i Janowice) Wszystkie śluzy duże, odpowiadały wymaganiom dla drogi wodnej III klasy żeglowności.

Na Odrze uregulowanej, swobodnie płynącej, szerokość rzeki w dnie wynosiła od 44 m do 58 m, zaś szerokość w poziomie zwierciadła wody - od 63,5 do 98,4 m. Zauważyć jednak należy, że w następstwie naturalnego charakteru tej części rzeki warunki nawigacyjne były nieustabilizowane.

(dowód akta kontroli str.508 – 512 zestawienie komunikatów nawigacyjnych za 2013r., 732 notatka służbowa)

⁶Parametr zgodny z rozporządzeniem – minimalny wymiar śluzy żeglugowej.

⁷ Oprócz śluz Zwanowice i Janowice o szerokości 12 m.

Ustalono
nieprawidłowości

Administrowane przez RZGW we Wrocławiu odcinki szlaku żeglownego nie spełniały wymogów dla wód żeglownych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Utrudnienia w ruchu statków wynikały przede wszystkim z niezachowania parametrów szlaku żeglownego oraz z braku stopni wodnych na odcinku Odry swobodnie płynącej, co uniemożliwiało osiągnięcie właściwej dla danej klasy drogi wodnej głębokości tranzytowej. Utrudnienia w tym względzie stanowiły też występujące na szlaku żeglownym łuki i zakola o zbyt małym promieniu oraz obiekty mostowe o prześwicie pionowym mniejszym niż normatywny. Zauważyć jednak należy, że jedną z przyczyn takiego stanu były wieloletnie zaniedbania inwestycyjne (np. budowa stopnia wodnego Malczyce).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność RZGW we Wrocławiu w badanym okresie związaną z zapewnieniem odpowiednich parametrów techniczno-eksploatacyjnych dla danej klasy drogi wodnej.

2 Przygotowanie kadrowe i techniczne do utrzymania dróg wodnych w stanie żeglowności oraz oznakowanie nawigacyjne i bieżąca kontrola stanu dróg wodnych.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 30 czerwca 2013r., w tzw. nadzorach wodnych (NW) związanych z ODW zatrudnionych było ogółem 307 osób, co stanowiło 43% całego stanu osobowego RZGW we Wrocławiu. Pracownicy, o których mowa posiadali kwalifikacje zawodowe odpowiednie do charakteru wykonywanej pracy, w tym uprawnienia zawodowe wymagane odrębnymi przepisami. Podział zadań w omawianym zakresie był precyzyjny i przejrzysty, a pracownikom powierzone zostały wszystkie czynności w ramach zadań objętych niniejszą kontrolą.

(dowód akta kontroli str. 289 – 308 ,383, 660 zestawienia pracowników i kwalifikacji)

Na wyposażeniu RZGW brak było odpowiedniego sprzętu i wyposażenia, w tym urządzeń do prawidłowej kontroli głębokości tranzytowej oraz likwidacji wypłyceń, zamuleń i przemiałów. Jednostki floty pływającej były wyeksploatowane, bo wyprodukowane zostały na przestrzeni lat od 60 do 80 ubiegłego wieku, ulegały awariom trudnymi do usunięcia ze względu na małą dostępność części zamiennych. Statki robocze były w znacznej części niezdolne do żeglugi ze względu na brak tzw. „klasy”, np. z 10 motorówek roboczych, niezbędnych do prowadzenia bieżącej kontroli głębokości i inspekcji szlaku, aż 6 nie nadawało się do użytku. Brak było również, odpowiedniego i w odpowiedniej ilości sprzętu do wykonania robót pogłębiarskich. Przyczyną takiego stanu rzeczy był brak środków na bieżące utrzymanie i rozbudowę floty. Zauważyć jednak należy, że działania mające na celu odnowę jednostek zostały przez RZGW podjęte, w wyniku których przystąpiono do wykonywania remontu 3 barek pchanych.

Brakowało również sprawnych przyrządów pomiarowych do badania głębokości szlaku żeglownego. Echosondy, stanowiące wyposażenie RZGW, wyprodukowane zostały 1998r. i były wyeksploatowane. Stąd też nie zapewniały poprawności i pewności pomiarów oraz możliwości bieżącego zapisu odczytów miernika. W przeważającej części przypadków pomiary głębokości przeprowadzano za pomocą tyczki z podziałką, dokumentując je na odręcznie sporządzonych szkicach sytuacyjnych.

(dowód akta kontroli str. 309 – 385, 392 świadectwa żeglugowe, wyjaśnienie kierownika Działu Konserwacyjno-remontowego, str. 661 - 680 wyjaśnienie Dyr. Nawirskiego, str. 681 – 688 zestawienia wyposażenia do sondowania)

RZGW we Wrocławiu nie dysponowało także odpowiednią ilością sprzętu do wykonywania robót pogłębiarskich. Prace te wykonywane były przez 3 zestawy pogłębiarskie działające w układzie: Prom W-2, maszyna pogłębiarska, pchacz. Promy (brak barek górnopokładowych o ładowności 400 – 500t.) przystosowane zostały jedynie do załadunku urobku, jednakże ich zbyt mała ładowność (113t) utrudniała pracę pogłębiającą. Statki te, wyprodukowane w latach 60 i 70 ubiegłego wieku, współdziałały z przydatnymi wprowadzając do robót pogłębiarskich ale równie wyeksploatowanymi maszynami „Takraf RDK-200” oraz pchaczami typu „Łoś” „Bizon”. Ponadto zaznaczyć należy, że w 2010r. utraciły zdolność żeglugową 3 szalandy (barki samowyladowcze) służące do przemieszczania urobku. Jediną w pełni sprawną, nowoczesną wyposażoną w pompę refluującą maszyną, była pogłębiarka „Watermaster”, jednakże miała ona ograniczone zastosowanie ze względu na swoje parametry techniczne.

Wyjaśnienie w sprawie utraty zdolności żeglugowych statków będących w dyspozycji RZGW we Wrocławiu złożył pełniący obowiązki Dyrektora Edward Nawirski podając, że przyczyną takiego stanu był brak środków na bieżące utrzymanie floty pływającej.

(dowód akta kontroli str. 661 - 680 wyjaśnienie Dyr. Nawirskiego str. 309 – 385, 392 świadectwa żeglugowe, wyjaśnienie kierownika Działu Konserwacyjno-remontowego)

Kontrole głębokości szlaku żeglownego, w tym sondowania i trałowania, przeprowadzane były nieregularnie i niezgodnie z Instrukcją Sondowania Szlaku Żeglownego. Sytuacja taka miała miejsce we wszystkich NW, poza jednym w Cigacicach, gdzie sondowanie profilu podłużnego rzeki przeprowadzano raz w miesiącu. Wynikało to w głównej mierze z braku środków finansowych (np. na zakup paliwa) oraz odpowiedniego do tych celów sprzętu, a nadto było wynikiem istniejących warunków hydrologicznych. Nadmienić w tym miejscu należy, że wspomniana instrukcja, jakkolwiek obowiązująca, to jednak nie została dostosowana do zaistniałych zmian, zarówno organizacyjnych, jak i obowiązującego stanu prawnego.

(dowód akta kontroli str. 689 – 694 zestawienie sondowań 395 - 399 wyjaśnienie Dyr. B. Głuchowskiej)

Zastępca Dyrektora RZGW ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry Beata Głuchowska wyjaśniała, że sondowania odbywają się nieregularnie, a związane jest to z sytuacją hydrologiczną rzeki, a przede wszystkim z brakiem środków oraz z brakiem odpowiedniego sprzętu.

(dowód akta kontroli str. 395 - 399 wyjaśnienie Dyr. B. Głuchowskiej)

RZGW we Wrocławiu nie wprowadził procedur określających częstotliwość i sposób przeprowadzania inspekcji szlaku żeglownego, pod kątem kompletności i jakości oznakowania nawigacyjnego, nie prowadzono także dokumentacji w tym zakresie. Niemniej jednak należy podkreślić, że oznakowanie szlaku żeglownego było w zasadzie wystarczające. Potwierdziły to prowadzone w latach 2011 – 2012 inspekcje szlaku żeglownego wykonywane przez Urząd Żeglugi Śródlądowej oraz oględziny w toku niniejszej kontroli. W toku oględzin, stwierdzono jednak niewystarczające oznakowanie okolic jazów, w szczególności jazu Szczytniki. Wprowadzając w tym niebezpiecznym dla żeglugi miejscu odpowiednie znaki informacyjne⁸, nie ustawiono jednak znaku zakazu przejścia⁹.

⁸ Znak E.3 jaz w bliskiej odległości.

⁹ Znak A1 – zakaz przejścia

RZGW we Wrocławiu nie dysponował również dokumentem mającym charakter projektu organizacji ruchu na drodze wodnej, tj. zawierającym, np. lokalizację istniejących, projektowanych oraz usuwanych znaków nawigacyjnych, urządzeń sygnalizacyjnych i urządzeń bezpieczeństwa żeglugi, czy też opisującym parametry eksploatacyjne konkretnego odcinka drogi wodnej. Obowiązująca, opracowana w 2008r. kosztem 32,0 tys. zł, instrukcja nie obejmowała ww. elementów, a zawierała głównie ogólnie dostępne¹⁰ lub wynikające wprost z ogólnie obowiązujących przepisów prawa¹¹ informacje dot. zasad oznakowania nawigacyjnego.

(dowód akta kontroli str. 393, 396, 406 - 416 417 - 418– protokoły inspekcji akwenów żeglugowych, 521 – 523, 661, 662 wyciąg z instrukcji oznakowania nawigacyjnego wydruk do konta 201-01 z 2008r.)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania kadrowego i technicznego do utrzymania dróg wodnych w stanie żeglowności oraz oznakowania nawigacyjnego i bieżącej kontroli stanu dróg wodnych stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- niedostateczne wyposażenie RZGW w niezbędny sprzęt, maszyny i urządzenia do wykonania zadań z zakresu eksploatacji u utrzymania szlaku żeglownego,
- nieregularne wykonywanie pomiarów głębokości rzeki (określanie rzeczywistej głębokości tranzytowej),
- niewprowadzenie jednolitych procedur określających częstotliwość i sposób przeprowadzania inspekcji szlaku żeglownego,
- brak dokumentu o charakterze „projektu organizacji ruchu” dla całego odcinka drogi wodnej administrowanego przez RZGW we Wrocławiu,

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie obowiązków zarządcy drogi wodnej w zakresie bieżącego utrzymania, w szczególności sondowania szlaku żeglugowego oraz wykonywania inspekcji szlaku. Negatywnie także należy ocenić stan wyposażenia RZGW we Wrocławiu w sprzęt niezbędny do wykonywania takich czynności.

3 Stan techniczny budowli hydrotechnicznych (jazy i śluzy) na Odrzańskiej Drodze Wodnej oraz przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów infrastruktury transportu wodnego,

Na głównym szlaku Odry skanalizowanej, znajdowały się 24 stopnie piętrzące, w tym 23 wykorzystywane żeglugowo, odcinek Odry, swobodnie płynącej, uregulowany był głównie za pomocą 5250 szt. ostróg podprądowych.

Obiekty hydrotechniczne na stopniach wodnych były utrzymywane przeważnie w stopniu zadowalającym lub dobrym, z wyjątkiem wybudowanego w 1896 r. jazu koźłowo-iglicowego w Chróścicach, śluzy pociągowej w Zwanowicach (rok budowy 1914) oraz trzech wybudowanych w latach 90 XIX wieku śluz małych w Januszkowicach, Krępie i Krapkowicach.

Kontrola wykazała, że wykonywane były coroczne przeglądy stanu technicznego stopni wodnych. Stwierdzono jednak, że nie we wszystkich przypadkach

¹⁰ Np. w podręczniku Żeglarz i sternik jachtowy Świdwiński Piotr, Kolaszewski Andrzej wyd. Alma press 2012 i wcześniejsze.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz.U Nr 212 poz. 2072)

przeprowadzono tzw. przeglądy pięcioletnie, których obowiązek wykonania wynika z art. 62 ust 2 ustawy Prawo budowlane¹². W wymaganym terminie nie przeprowadzono przeglądów stopni wodnych w Chróścicach na Zaciszu i Różance, w Brzegu Dolnym, Szczytnikach i Psim Polu. Spowodowane to było w głównej mierze niewystarczającymi środkami, będącymi w dyspozycji RZGW we Wrocławiu na realizację zadań w przedmiotowym zakresie. Zauważyć należy, że przeglądy okresowe wykonywane są w formie ekspertyzy, której koszt szacowany jest na około 40,0 tys. zł. Badanie 10 szt. dokumentacji kontroli pięcioletnich wykazało, że nie wykonywano zaleceń wynikających z prowadzonych corocznie przeglądów lub wykonywano je w ograniczonym zakresie.

W bardzo złym stanie technicznym, w praktyce powodującym wyłączenie podstawowej funkcji regulacyjnej, znajdowała się zabudowa regulacyjna na Odrze swobodnie płynącej (poniżej stopnia wodnego Malczyce). Dotyczyło to ostróg, gdyż 30% z nich wymagało gruntownego remontu, zaś stopień uszkodzenia niektórych oszacowano na około 90%, przy średnim stopniu zniszczenia 35% na całym odcinku. Zauważyć przy tym należy, że stopień uszkodzeń ostróg stosunkowo w niewielkim zakresie, powoduje zaburzenia w swobodnym przepływie strumienia wód, co z kolei skutkuje powstawaniem wypłyceń i przemiałów będących poważną przeszkodą nawigacyjną. Jedną z przyczyn takiego stanu były wieloletnie zaniedbania utrzymaniowo-remontowe szlaku żeglownego.

(dowód akta kontroli str. 687 – 721 zestawienia wyników kontroli przeprowadzanych na podstawie art. 62 ustawy Prawo Budowlane, str. 620 – 659 – notatka służbowa, Koncepcja techniczno-ekonomiczna projektu odbudowy zabudowy regulacyjnej)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania stanu technicznego budowli hydrotechnicznych oraz przeprowadzanie okresowych kontroli ich stanu stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- nieutrzymywanie w należyтым stanie technicznym niektórych budowli hydrotechnicznych (ostróg podprądowych, jazów, śluz),
- nieprzeprowadzanie pięcioletnich przeglądów stanu technicznego budowli hydrotechnicznych,

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonanie obowiązków RZGW w zakresie bieżącego utrzymania obiektów hydrotechnicznych w należyтым stanie technicznym oraz obowiązków wynikających z art. 62 ust 2 Prawa budowlanego, dotyczących przeglądów stanu technicznego eksploatowanych budowli.

4 Realizacja zadań inwestycyjnych dotyczących dróg wodnych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem terminowości realizacji inwestycji objęto 2 z 4 przedsięwzięć składających się na projekt „Modernizacja śluz Odrzańskich – przystosowanie do III klasy drogi wodnej”, zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (dalej POiŚ), a także będącą w trakcie realizacji inwestycję „Budowę stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze”.

W przypadku zadań realizowanych w ramach POiŚ pn. „Modernizacja głowy górnej śluzy pociągowej Dobrzeń” o wartości 4.137,8 tys. zł oraz pn. „Modernizacja śluzy Janowice II” o wartości 13.716,0 tys. zł. kontrola wykazała, że w obu przypadkach dochowano terminów realizacji zadań w zakresie wykonawstwa budowlanego.

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Dz. U. 243 poz. 1623 ze zm.

W przypadku zadania dot. śluży Dobrzeń wystąpiło 112 dniowe opóźnienie na etapie opracowania dokumentacji projektowej. W związku z tym, zgodnie z umową, naliczono i wyegzekwowano od projektanta 8,9 tys. zł. kar umownych. Przeprowadzone oględziny śluży Janowice II wykazały pęcherze na jednej ze ścian śluży (odspajanie wierzchniej warstwy ściany komory), co wskazuje na nieodpowiednią jakość wykonanych robót. Usunięcie tej usterki przewidziano w czasie przerwy nawigacyjnej na przełomie 2013 i 2014 r.

Nieterminowo przebiegała budowa stopnia wodnego Malczyce, opóźnienia sięgały blisko 11 lat. Zgodnie z postanowieniami umowy, pierwotny termin zakończenia inwestycji minął 19 października 2002 r. W toku realizacji inwestycji termin zakończenia prac zmieniano dwukrotnie, tj. na 30 grudnia 2009r.¹³, następnie na 30 grudnia 2011r.¹⁴. Aktualnie kolejny termin zakończenia inwestycji wyznaczono na 15 grudnia 2015r.¹⁵. Wartość kosztorysowa inwestycji w poziomie cen z 2013 r. wynosząca 822.428,0 tys. zł. wzrosła blisko pięciokrotnie od pierwotnej wartości.

Opóźnienia w realizacji inwestycji wynikały przede wszystkim ze zbyt niskiego poziomu finansowania inwestycji oraz z postanowień wydanych w 2009 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁶, wprowadzających nowe wymagania co do parametrów stopnia wodnego.

(dowody: akta kontroli str. 1084-1085 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień; str. 1086 -1088 Pisemne wyjaśnienia Dyrektora/Z-cy Dyrektora ds. Zasobów Wodnych; str. 1377-1378 Tabela z charakterystyką badanych inwestycji; str. 1379-1390 Wyciąg z wniosku o dofinansowanie; str. 1391-1392 Wyciąg z umowy o dofinansowanie projektu; str. 1393-1394 Wyciąg z aneksu do umowy o dofinansowanie; str.1395 Zaktualizowany harmonogram realizacji projektu; str. 1396-1405 Informacja pokontrolna CUPT; str. 1406-1407 Informacja o wynikach weryfikacji wniosku o płatność końcową; str. 1408-1413 Wyciąg z SIWZ - prace projektowe (Dobrzeń); str. 1414-1417 Wyciąg z umowy na prace projektowe (Dobrzeń); str. 1418 Protokół zdawczo odbiorczy dokumentacji; str.1419-1422 Dokumentacja potwierdzająca wyegzekwowanie kary umownej; str. 1423 -1424 Wyciąg z dokumentacji dot. Zamówienia publicznego (Dobrzeń); str. 1425-1434 Umowa na roboty budowlane (Dobrzeń); str. 1435 Aneks nr 1/2011; str. 1436-1437 Aneks nr 2/2011; str. 1438-1439 Aneks nr 3/2011; str. 1440 Zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych; str. 1441-1442 Protokół przekazania placu budowy str. 1443-1445 Dokumentacja potwierdzająca wykonanie robót umożliwiających żeglugę; str. 1446 -1448 Wyciąg z dziennika budowy; str. 1449-1457 Dokumentacja związana z podpisanymi aneksami do umowy i umową na roboty dodatkowe; str.

1458-1460 Umowa na roboty dodatkowe (wyciąg); str. 1461-1463 Zgłoszenie gotowości do odbioru końcowego (2 szt.); str. 1464-1469 Protokoły odbioru końcowego; str. 1470 Wykaz faktur i jakości wykonanych prac – zestawienie; str. 1471-1472 Przykładowa faktura; str. 473-1475 Dokumentacja związana ze zgłoszeniem gwarancyjnym i jego załatwieniem; str. 476-1477 Wyciąg z dokumentu OT+ ; str. 1478-1479 Wyciąg z SIWZ - prace projektowe (Janowice II); str. 1480-1482 Wyciąg z umowy na prace projektowe (Janowice II); str. 1483 Protokół zdawczo-odbiorczy; str.

1484-1485 Potwierdzenie wartości zamówienia/umowy; str. 1486-1494 Wyciąg z umowy na roboty budowlane (Janowice II); str. 1495-1496 Protokół przekazania placu budowy; str.1497 Zgłoszenie do odbioru inwestycji; str. 1498-1505 Protokoły odbioru robót; str. 1506-1507 Wykaz faktur i jakości wykonanych prac – zestawienie; str. 1508-1509 Przykładowa faktura; str. 1510 Projekt dokumentu OT; str. 1511-Uzgodnienie dot. likwidacji usterki; str. 1512-1513 Wyciąg z SIWZ - dot. Modernizacji stopnia Chróścice; str. 1514-1516 Prośba o przedłożenie do wglądu dokumentów; str. 1517- 1519 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień; str. 1520-1530 Pisemne wyjaśnienia Dyrektora/Z-cy Dyrektora z załącznikami; str. 1531-1532 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień; str. 1533-1534 Pisemne wyjaśnienia Kierownika JRP Poprawy Stanu Śródlądowych Dróg Wodnych; str. 1535-1537 Protokół przeglądu gwarancyjnego - śluza Bartoszwice; str. 1538 1539 Protokół przeglądu gwarancyjnego - śluza Rogów. str. 1540-1562 Umowa o roboty budowlane dla stopnia

¹³ Aneks nr 2/2002, z 15 października 2002 r., ponadto postanowieniami aneksu zwaloryzowano wynagrodzenie do kwoty 230.479,6 tys. zł (brutto).

¹⁴ Aneks nr 1/2009 z dnia 6 maja 2009 r., ponadto postanowieniami aneksu wartość robót pozostałych do wykonania określono na poziomie 264.342,0 tys. zł (brutto).

¹⁵ Aneks nr 2/2011 z dnia 29 grudnia 2011 r. ponadto postanowieniami aneksu wartość robót pozostałych do wykonania określono na poziomie 200.000,0 tys. zł (brutto)

¹⁶ Decyzja nr WIR.ET.7625/20/7,08/06 Burmistrza Wołowa z dnia 22 stycznia 2009 r., określająca środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia pod nazwą budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300 w rejonie wsi Rzeczyca, gmina Środa Śląska, Wołów i Brzeg Dolny.

wodnego Malczyce; str. 1563-1564 Aneks nr 2/2002; str. 1565-1566 Aneks nr 1/2009; str. 1567-1570 Aneks nr 2/2011; str. 1571 Pismo Prezesa KZGW do Ministerstwa Środowiska; str. 1572 Pismo RZGW do wykonawcy; str. 1573-1576 Zaktualizowana wartość kosztorysowa inwestycji (zbiorcze zestawienie kosztów) z 2008 r.; str. 1577-1578 Pismo Podwykonawcy do Wykonawcy; str. 1579-1581 Korespondencja wewnętrzna RZGW; str. 1582-1587 Korespondencja pomiędzy RZGW, wykonawcą i podwykonawcą; str. 1588 Decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych; str. 1589-1610 Wydruki z systemu finansowo-księgowego obejmujące wpływ środków na finansowanie inwestycji oraz wypłaty na rzecz wykonawców w latach 2009-2012; str. 1611-1612 Pismo w sprawie sporządzenia zestawienia str. 1613 Zestawienie dotyczące wartości zrealizowanych prac i finansowania inwestycji; str. 1614 Finansowanie inwestycji z NFOŚiGW w latach 2009-2013; str. 1615 Finansowanie inwestycji z Programu dla Odry w latach 2009-2013; str. 1616 Nakłady poniesione w latach 1997-2012; str. 1617-1618 Pismo z prośbą o udzielenie wyjaśnień przez Kierownika JRP Malczyce; str. 1619-1644 Umowa z NFOŚiGW z 2012 r.; str. 1645-1672 Umowa z NFOŚiGW z 2013 r.; str. 1673-1684 Umowa na wykonanie prac projektowych z usługami towarzyszącymi; str. 1685 -1693 Aneks nr 1 do umowy o wykonanie prac projektowych wraz z usługami towarzyszącymi; str. 1694-1706 Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach; str. 1707-1708 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień; str. 1709-1812 Pisemne wyjaśnienia Kierownika JRP Malczyce z załącznikami)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności RZGW w zakresie realizacji zadań inwestycyjnych dotyczących dróg wodnych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na znacznych opóźnieniach budowy stopnia wodnego Malczyce.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez RZGW inwestycji dotyczących dróg wodnych, z wyjątkiem zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce”.

5 Działanie Regionalnej Rady Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Środkowej Odry w zakresie żeglugi śródlądowej,

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Rada, będąca zgodnie z art. 100 ust. 1 Prawa wodnego, organem opiniodawczo-doradczym Dyrektora RZGW we Wrocławiu, zebrała się na 20 posiedzeniach. Na dziesięciu posiedzeniach Rady były poruszane sprawy dotyczące dróg wodnych i żeglugi śródlądowej. Na posiedzeniu w dniu 10 marca 2011 r. Rada zajmowała się postępowaniem prac związanymi z budową stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze. Poruszono m.in. kwestie dotyczące pojawiających się trudności i problemów w trakcie prowadzonych prac, a wynikających głównie z niedostatecznej wielkości środków finansowych na realizację tej inwestycji. Natomiast, na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2011 r. omawiana była problematyka żeglugi śródlądowej pn. Kanał Dunaj-Odra-Łaba od historii po realizację. Podniesione na tych posiedzeniach zagadnienia były analizowane i wykorzystywane w bieżącej pracy RZGW, przy czym nadmienić należy, że RZGW nie otrzymywał od Rady konkretnie sformułowanych wniosków związanych z omawianymi tematami na jej posiedzeniach.

(dowody: akta kontroli: str. 1001-1006 Zestawienie - przedmiot posiedzeń Rady; str. 1007-1025 Wyciągi z protokołów dokumentujących przebieg posiedzeń Rady; str. 1026-1029 Stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP; str. 1030-1031 Protokół z posiedzenia Rady; str. 1032-1034 Pismo Przewodniczącego Rady do RDOŚ w Opolu; str. 1035-1041 Odpowiedź RDOŚ w Opolu wraz z Załącznikami; str. 1042-1043 Protokół z posiedzenia Prezydium Rady wraz z podjętą uchwałą; str. 1044 Porządek dzienny posiedzenia Rady; str. 1045-1047 Uchwała Rady nr 1/2013; str. 1048-1066 Pismo przekazujące Uchwałę Prezydium Rad Gospodarki Wodnej wraz z uchwałą i odpowiedziami.)

Ustalono
nieprawidłowości

W przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działanie Regionalnej Rady Gospodarki Wodnej Regionu Środkowej Odry w zakresie żeglugi śródlądowej.

6 Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie dróg wodnych

W 2011 r. plan wydatków budżetowych wynoszący 240.531,5 tys. zł został wykonany w 94,5 % (227.414,8 tys. zł), w 2012r. plan w kwocie 300.962,0 tys. zł został wykonany w 94,1 % (283.315,1 tys. zł), natomiast w 2013r. na plan w wysokości 234.196,6 tys. zł został wykonany na dzień 30 czerwca 2013r. w 22,1 % (51.796,5 tys. zł).

RZGW nie sporządzał planów wydatków w układzie wydzielającym wydatki (w tym bieżące i inwestycyjne) na utrzymanie i modernizację dróg wodnych¹⁷. Niemniej corocznie RZGW we Wrocławiu na etapie sporządzania planu zakładał wydatki na te cele. Plany wydatków budżetu państwa nie uwzględniały aktualnie występujących potrzeb, lecz były dostosowane do możliwości budżetowych (w tym w zakresie związanym z infrastrukturą śródlądowych dróg wodnych). Przykładowo w trakcie planowania wydatków na 2013 r. łączna kwota środków na realizację zadań związanych z eksploatacją i utrzymaniem ODW, proponowanych tylko przez Zarządy Zlewni Środkowej Odry w Opolu i we Wrocławiu, zamknęła się kwotą 14.304,0 tys. zł, natomiast w planie finansowym uwzględniono środki na poziomie mniej niż 15 % deklarowanych potrzeb, tj. 2.170,0 tys. zł. Zauważyć także należy, że planowana kwota dotyczyła nie tylko żeglugi śródlądowej.

W obszarze projektów realizowanych w ramach programów operacyjnych ponoszono wydatki z budżetu środków europejskich oraz wydatki dotyczące współfinansowania tych projektów.

Plan z początku roku, plan po zmianach i wykonanie dla środków przeznaczonych na finansowanie projektów z budżetu środków europejskich i współfinansowanie tych projektów z budżetu państwa przedstawiał się w następująco:

- w 2013 r. plan - 60.003,3 tys. zł; plan po zmianach - 57.391,6 tys. zł; wykonanie do dnia 30 czerwca 2013 r. - 18.568,1 tys. zł;
- w 2012 r. plan - 75.496,0 tys. zł; plan po zmianach - 68.039,3 tys. zł; wykonanie - 59.632,7 tys. zł;
- w 2011 r. plan 80.636,0 tys. zł; plan po zmianach - 60.331,6 tys. zł; wykonanie 22.288,1 tys. zł.

Wykonanie wydatków budżetu tylko środków europejskich przez RZGW we Wrocławiu przedstawiało się następująco:

- w 2013 r.: plan - 44.697,0 tys. zł; plan po zmianach - 44.387,3 tys. zł; wykonanie na dzień 30 czerwca – 18.568,1 tys. zł.;
- w 2012 r.: plan - 69.814,0 tys. zł; plan po zmianach - 56.665,7 tys. zł; wykonanie 49.277,0 tys. zł;
- w 2011 r.: - plan 49.463,0 tys. zł; plan po zmianach – 49.445,2 tys. zł; wykonanie 16.960,7 tys. zł.

RZGW we Wrocławiu na podstawie § 7 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę¹⁸ (dalej: Rozporządzenie w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków), corocznie sporządzał zbiorcze zestawienia wydatków inwestycyjnych i wydatków bieżących na rozwój i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych i ich infrastruktury. Zbiorcze zestawienia były przekazywane do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. Ewidencja ta nie była jednak prowadzona w formie określonej w załączniku nr 2 do

¹⁷ Brak podstawy prawnej co do sporządzania planów w takim układzie i szczegółowości.

¹⁸ Dz.U. Nr 240, poz. 1747.

ww. rozporządzenia, lecz - jak wyjaśniła główna księgowa RZGW Janina Tomaszewska – na fakturach poprzez szczegółową ich dekretnację.

Łącznie, w kontrolowanym okresie, RZGW we Wrocławiu poniósł wydatki na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę na poziomie 336.266,9 tys. zł (z tego 84.798,5 tys. zł dotyczyło wydatków bieżących oraz 251.468,4 tys. zł - wydatków inwestycyjnych). W tej kwocie największy udział przypadł nakładom inwestycyjnym poniesionym na realizację zadania pn. Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w kwocie 142.180,9 tys. zł (tj. 42,3% ogółu wydatków i 56% wydatków inwestycyjnych).

RZGW we Wrocławiu ponosił także wydatki ogólne, określone w § 2 pkt 4 Rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków, związane m.in. z działalnością komórek organizacyjnych, właściwych w sprawach administrowania śródlądowymi drogami wodnymi, obsługą śródlądowych dróg wodnych i ich infrastrukturą oraz nadzoru nad inwestycjami i odbiorem robót. Wysokość tych wydatków wynosiła: w 2010 r. – 15.238,2 tys. zł; w 2011 r. – 14.126,7 tys. zł, w 2012 r. 14.955,3 tys. zł, natomiast na rok 2013 założono wykonanie tych wydatków na poziomie 14.567,4 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 385-390 - wyjaśnienia Pisemne wyjaśnienia Kierownika Wydziału Remontowego, str. 1813-1817 Informacja o wydatkach na infrastrukturę dróg wodnych w 2012 r.; str. 1818-1821 Informacja o wydatkach na infrastrukturę dróg wodnych w 2011 r.; str. 1822-1826 Informacja o wydatkach na infrastrukturę dróg wodnych w 2010 r.; str. 1827 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień w zakresie prowadzenia ewidencji wydatków; str. 1828 Pisemne wyjaśnienia w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków; str. 1829-1833 Zarządzenie NR 0230/22/2004 w sprawie systemu księgowania wydatków na rozwój i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych; str. 1834 Zestawienie obrotów i sald za I półrocze 2013 r.; str. 1835-1843 Zestawienie księgowości na kontach 920 -923 w I półroczu 2013 r.; str. 1844 Zestawienie obrotów i sald za 2012 r.; str. 1845-1879 Zestawienie księgowości na kontach 920 -923 za 2012 r.; str. 1880 Zestawienie obrotów i sald za 2011 r.; str. 1881-1904 Zestawienie księgowości na kontach 920 -923 za 2011 r.; str. 1905-1906 Zestawienie obrotów i sald za 2010 r.; str. 1907 Informacja Głównego Księgowego dotycząca wydatków ogólnych; str. 1908 - 1909 Prośba o wyjaśnienia w sprawie sporządzania zbiorczych zestawień; str. 1910-1952 Dokumenty księgowe i wyciągi z SIWZ zadań związanych ze sporządzaniem zbiorczych zestawień (badana próba) str. 1953-1955 Pisemne wyjaśnienia Główniej Księgowej; str. 1956-1965 Wyciągi z Regulaminów Organizacyjnych; str. 1966-1969 Sprawozdania Rb-28 za lata 2010-2013; str. 1970-1981 Sprawozdania Rb-28 UE i Rb-28 Programy za lata 2010-2013; str. 1982-1997 Wyciąg ze sprawozdania z działalności w 2011 r.; str. 1998-2011 Wyciąg ze sprawozdania z działalności w 2012 r.; str. 2011-2014 Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Kierownika Działu Planowania i Analiz Finansowych; str. 2015-2020 Plan wydatków na 2013 r. - układ wykonawczy; str. 2021-2026 Plan wydatków na 2013 r. po zmianach - układ wykonawczy; str. 2027-2032 Plan wydatków na 2012 r. - układ wykonawczy; str. 2033-2040 Plan wydatków na 2012 r. po zmianach - układ wykonawczy; str. 2041-2045 Plan wydatków na 2011 r. - układ wykonawczy; str.

2046 2051 Plan wydatków na 2011 r. po zmianach - układ wykonawczy; str. 2052-2059 Plan wydatków na 2010 r. po zmianach - układ wykonawczy; str. 2060-2064 Plan wydatków na 2010 r. - układ wykonawczy; str. 2065-2074 Pismo do KZGW dot. Budżetu na 2013 r.; str. 2075 Pismo KZGW do RZGW dotyczące limitu wydatków na 2013 r.; str. 2076- 2084 Wyciąg z dokumentacji określającej potrzeby na 2013 r.; str. 2085-2092 Pismo do KZGW dot. Budżetu na 2012 r.; str. 2093-2094 Pismo KZGW do RZGW dotyczące limitu wydatków na 2012 r.; str. 2095-2104 Wyciąg z dokumentacji określającej potrzeby na 2012 r.; str. 2105 2110 Plan działalności na 2012 r.; str. 2111-2115 Pismo KZGW do RZGW dotyczące limitu wydatków na 2011 r.; str. 2116-2117 Wydatki poniesione na zadania dotyczące drogi wodnej ; str. 2118-2122 Sprawozdanie z realizacji projektów w I półroczu 2013 r.; str. 2123-2128 Sprawozdanie z realizacji projektów w 2012 r.; str. 2129-2142 Sprawozdanie z realizacji projektów w 2011 r.; str. 2143-2144 Pismo z prośbą o wyjaśnienia do Kierownika Wydziału Konserwacyjno-Remontowego.)

W toku kontroli na podstawie doboru celowego wytypowano do kontroli 8 zadań obejmujących 11 dowodów księgowych na łączną kwotę 1.844,7 tys. zł. W wyniku analizy stwierdzono, że w przypadku 5 zadań, obejmujących łącznie 7 dowodów księgowych, 5 z tych dowodów nie zostało prawidłowo zaewidencjonowanych na kontach księgowych.

W przypadku 3 zadań (usługa hotelarska, opracowanie informatora nawigacyjnego, łodolamanie) obejmujących w sumie 3 dowody księgowe, o łącznej wartości 388,6 tys. zł, wydatki z nimi związane zostały ujęte jako wydatki na infrastrukturę śródlądowych, podczas gdy nie były one wyszczególnione w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków. W przypadku 2 zadań o łącznej wartości 610,0 tys. zł, 2 dowody księgowe na łączną kwotę 183,8 tys. zł nie zostały ujęte jako wydatek na infrastrukturę (wydatki związane z dostawą i wymianą agregatów hydraulicznych dla śluzy Olawa oraz zabudową wyrw przylegających do głowy górnej śluzy pociągowej Lipki), pomimo tego, że zgodnie z załącznikiem nr 1 rozporządzenia, stanowiły wydatki na infrastrukturę.

Poszczególne dowody księgowe dotyczące wydatków na infrastrukturę ujmowane były w ewidencji księgowej na kontach pozabilansowych w następujący sposób:

- a) w przypadku inwestycji związanej z Modernizacją Jazu w Brzegu Dolnym wydatki z nią związane wykazywane były jako wydatki bieżące o wyłączonej funkcji transportowej (konto 920), zamiast jako wydatki bieżące o funkcji wspólnej z funkcją transportową (921). W kontrolowanym okresie poniesiono na realizację tego zadania wydatki w wysokości 27.795,0 tys. zł,
- b) dwa dokumenty księgowe (na kwotę 388,6 tys. zł oraz 97,0 tys. zł) dot. zadania pn. „Popowodziowy remont ubezpieczeń i zabudowy wyrw na śluzie i Jazie Rogów” zakwalifikowano jako wydatek inwestycyjny o wyłączonej funkcji transportowej (konto 922), zamiast jako wydatki o charakterze bieżącym (konto 921).
- c) w przypadku zadania związanego z modernizacją śluzy Janowice II „jeden z dowodów księgowych na kwotę 166,5 tys. zł ujęty został jako wydatek bieżący o wspólnej z funkcją transportową (konto 921), zamiast wydatek związany wyłącznie z funkcją transportową (konto 920).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- niepełne wykorzystanie środków budżetu unii europejskiej i związanych z nimi środków na współfinansowanie projektów inwestycyjnych. Przyczyną niepełnego wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były m.in. problemy z uzyskaniem niezbędnych decyzji środowiskowych i pozwoleń na budowę, obniżenie wartości zadań z uwagi na korzystne rozstrzygnięcia postępowań przetargowych, a także z powodu opóźnień wynikających z niekorzystnych warunków atmosferycznych i hydrologicznych, powodujących okresowe wstrzymanie prac budowlanych. Dotyczyło to m.in. projektu „Modernizacja jazów odrzańskich na odcinku będącym w Zarządzie RZGW we Wrocławiu województwo dolnośląskie etap I”, a także zadania pn. „Modernizacja stopnia Brzeg Dolny – przystosowanie do III klasy drogi wodnej” oraz budowy stopnia wodnego Chróścice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej.
- niewłaściwa klasyfikacja wydatków związanych z utrzymaniem i eksploatacją dróg wodnych. Przyczyną tego w jednym przypadku był błąd ludzki (dowód księgowy na kwotę 73,8 tys. zł dotyczący remontu śluzy Lipki), natomiast w pozostałych przypadkach błędy powstawały poza systemem finansowo księgowym, a wynikały one z błędnego (w zakresie opisu dokumentu księgowego) działania pozostałych komórek organizacyjnych RZGW we Wrocławiu. Skutkiem wspomnianych nieprawidłowości było przekazanie do KZGW sprawozdań nieodzwierciedlających faktycznych nakładów poniesionych na infrastrukturę dróg wodnych. Przy czym pion finansowy był odpowiedzialny za zapewnienie prawidłowości danych zawartych w księgach

rachunkowych, przez co należy także rozumieć sprawowanie kontroli nad prawidłowością kwalifikacji dokumentów księgowych.

- nieprowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków. Wskazane powyżej działania naruszały § 6 tego rozporządzenia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność RZGW w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków na finansowanie dróg wodnych.

7 Zrealizowane dochody z tytułu korzystania z dróg wodnych.

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem Nr 0230/40/2002 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie ustalenia zasad naliczania i kontroli należności za korzystanie z drogi wodnej Odry skanalizowanej administrowanej przez RZGW we Wrocławiu (dalej: Zarządzenie Nr 0230/40/2002) wprowadzono procedurę postępowania mającą na celu prawidłowe naliczanie należności za korzystanie z drogi wodnej oraz śluz i pochylni. Zarządzenie Nr 0230/40/2002 zawierało nieaktualne podstawy prawne, tj. przywołano rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz urządzeń wodnych¹⁹, pomimo wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2006 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni.

W okresie objętym kontrolą za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni zrealizowano przychody w wysokości 1.360,1 tys. zł. Przychody te wynosiły: w 2011 r. - 556,6 tys. zł, w 2012 r. - 632,7 tys. zł, oraz w I półroczu 2013 r. - 170,8 tys. zł. Pobrane należności RZGW we Wrocławiu w pełnej wysokości przekazywał do NFOŚiGW.

Przeprowadzona weryfikacja terminowości wnoszenia opłat przez armatorów wykazała, że wśród 42 zbadanych wpłat na kwotę 171,4 tys. zł, w 14 przypadkach dokonano nieterminowej wpłaty na kwotę 45,0 tys. zł. W przypadkach tych kontrahenci uiszcili należne odsetki w wysokości 1.549,28 zł.

(dowody: akta kontroli: str. 1241 - pisemna informacja Z-cy Głównego Księgowego; str. 1242-1243 Pismo do KZGW wraz tabelą obrazującą naliczone i pobrane należności za I półrocze 2013 r.; str. 1244-1245 Zestawienie obrotów i sald za I półrocze 2013 r.; str. 1246 Tabelą obrazującą naliczone i pobrane należności za 2012 r.; str. 1247 Zestawienie obrotów i sald za 2012 r.; str. 1248 Tabela obrazującą naliczone należności za 2011 r.; str. 1249-1250 Zestawienie obrotów i sald za 2011 r.; str. 1251-1252 Pismo do KZGW wraz tabelą obrazującą naliczone i pobrane należności za 2010 r.; str. 1254 - Pismo w sprawie sporządzenia zestawień; str. 1255 - Terminowość wnoszenia należności w I półroczu 2013 r. – zestawienie; str. 1256-1257 Terminowość wnoszenia należności w 2012 r. – zestawienie; str. 1258-1259 Terminowość wnoszenia należności w 2011 r. – zestawienie; str. 1260 Notatka w sprawie doboru próby do badania; str. 1261-1285 Przykładowa dokumentacja związana z naliczaniem odsetek przez RZGW od nieterminowo regulowanych należności; str. 1286-1326 Potwierdzenia przekazywania należności do NFOŚiGW; str. 1327-1328 Wykaz zobowiązań starszych niż 6 mcy; str. 1329-1334 Zestawienie rozrachunków; str. 1335-1362 Wyciąg z przykładowej dokumentacji związanej z wyegzekwowaniem zaległych należności; str. 1363-1369 Zarządzenie nr 0230/40/2002 - Instrukcja naliczania i kontroli należności; str. 1370-1376 Dokumentacja związana z przekazaniem uwag dot. Pobierania opłat do UZŚ we Wrocławiu)

¹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 55, poz. 494, utraciło moc 29 lipca 2005 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedokonaniu nowelizacji zarządzenia nr 0230/40/2002 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2002 r. do aktualnie obowiązujących aktów prawnych tj. do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni. Z-ca Dyrektora ds. Zarządu Zlewni Środkowej Odry z siedzibą we Wrocławiu wyjaśnił, że pomimo nieaktualnej podstawy prawnej instrukcja ta jest zgodna z obowiązującym stanem prawnym. Twierdzenie to, zdaniem NIK, nie znajduje odzwierciedlenia w treści art. 144 Prawa wodnego, zgodnie z którym katalog jednostek/podmiotów zwolnionych z uiszczania należności obejmuje również statki Służby Celnej oraz łodzi sportowo-turystycznych i innych małych statków służących do przewoży nie więcej niż 12 pasażerów (z wyłączeniem opłat za śluzowanie).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność RZGW w badanym okresie związaną z realizacją dochodów z tytułu korzystania z dróg wodnych.

8 Postulowanie zmian stawek opłat za korzystanie z infrastruktury śródlądowego transportu wodnego

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie ze strony armatorów nie wpływały do RZGW we Wrocławiu pisemne wnioski w sprawie zmiany stawek opłat za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych, śluz oraz pochylni. RZGW we Wrocławiu nie przedkładał w latach 2011-2013 wniosków w tym przedmiocie do KZGW.

(dowody: str. 1084-1085 Prośba o udzielenie pisemnych wyjaśnień; str. 1086-1090 Pisemne wyjaśnienia Z-cy Dyrektora ds. Zasobów Wodnych; str. 1091 Pisemne wyjaśnienie pracownika Zarządu Zlewni Środkowej Odry we Wrocławiu; str. 1370-1376 Dokumentacja związana z przekazaniem uwag dot. Pobierania opłat do UZŚ we Wrocławiu).

Ustalono
nieprawidłowości

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

9 System kontroli i audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg,

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2012, poza jednym przypadkiem kontroli doraźnej, zagadnienia związane z utrzymaniem i eksploatacją ODW nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej. Zauważyć należy, że zadania takie były planowane, jednak nie były realizowane. Do wykonania na 2013 r. zaplanowano m.in. kontrole działalności nadzorów wodnych w Krapkowicach, Opolu, Brzegu w zakresie wykonania zadań związanych z utrzymaniem w należytym stanie obiektów infrastruktury hydrotechnicznej. Do 30 czerwca 2013r. zadanie to nie zostało jednak podjęte przez służby kontroli wewnętrznej.

(dowód akta kontroli str. od 5 do str. 8 oraz str. 419, 420 wyjaśnienie Zbigniewa Goliszka, plany kontroli wewnętrznej na lata 2011 – 2013)

W planach audytu nie przewidziano i nie wykonywano zadań związanych bezpośrednio z badaną tematyką, z wyjątkiem roku 2011 r., gdzie zaplanowano i podjęto audyt „Ocena systemu zarządzania i kontroli w obszarze przygotowania i realizacji inwestycji hydrotechnicznych”. Audyt rozpoczęty w dniu 18 marca 2011r. nie został zakończony sporządzeniem sprawozdania z uwagi na zmiany organizacyjne w RZGW we Wrocławiu, przesadzające o bezprzedmiotowości audytu.

W okresie od 2011 r. do sierpnia 2012 r. w RZGW we Wrocławiu nie prowadzono zbiorczego rejestru skarg i wniosków w sposób określony w art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego. Rejestr ten został zaprowadzony w wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych KZGW z 2012 r. na podstawie Zarządzenia nr 0230/41/2012 Dyrektora RZGW we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2012 roku. Od czasu zaprowadzenia centralnego rejestru nie odnotowano w nim jakiegokolwiek skargi czy wniosku związanego z funkcjonowaniem ODW.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności RZGW w zakresie zapewnienia systemu kontroli i audytu wewnętrznego oraz załatwiania skarg związanych z utrzymaniem i eksploatacją ODW stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezrealizowaniu planów kontroli wewnętrznej, a także nieplanowanie przeprowadzenia audytów w badanym zakresie. Stan ten tłumaczono m.in. szczupłością obsady kadrowej komórki kontroli i audytu wewnętrznego. W RZGW we Wrocławiu zatrudniono jedną osobę w charakterze kontrolera wewnętrznego i jednego audytora wewnętrznego.

(dowód akta kontroli str. 18 – 62 plany audytu wewnętrznego, sprawozdania z wykonania audytu str. 421 – 425 wyjaśnienie audytora wewnętrznego)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, pomijając pozostałe obszary funkcjonowania audytu i kontroli wewnętrznej, negatywnie ocenia przedmiotową działalność RZGW w zakresie związanym z rozwojem żeglugi śródlądowej.

IV. 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Podjęcie, w miarę posiadanych kompetencji i środków, działań zmierzających do zapewnienia parametrów szlaku żeglownego stosownie do posiadanej klasy żeglowności drogi.
2. Podjęcie działań mających na celu właściwe wyposażenie nadzorów wodnych w sprzęt służący do sondowania szlaku żeglownego.
3. Wykonywanie sondowania szlaku żeglownego zgodnie z przyjętymi zasadami, także w zakresie dokumentowania pomiarów.
4. Wprowadzenie procedur dokonywania inspekcji szlaku żeglownego, w tym dokumentowania tych czynności.
5. Wyegzekwowanie od wykonawcy usunięcia wady stwierdzonej podczas oględzin śluzy Janowice II.
6. Prowadzenie ewidencji wydatków ponoszonych na infrastrukturę śródlądowych dróg wodnych stosownie do wymogów Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę.
7. Uwzględnienie w planach audytu i kontroli wewnętrznej zagadnień związanych z utrzymaniem i eksploatacją Odrzańskiej Drogi Wodnej.
8. Opracowanie dokumentu o charakterze „projektu organizacji ruchu” dla całego odcinka drogi wodnej administrowanego przez RZGW we Wrocławiu,

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

9. Podjęcie działań w kierunku utrzymywania w należyłym stanie technicznym budowli hydrotechnicznych (ostróg podprądowych, jazów, śluz),
10. Zapewnienie realizacji obowiązku w zakresie przeprowadzania pięcioletnich przeglądów stanu technicznego budowli hydrotechnicznych.
11. Podjęcie działań mających na celu pełniejsze wykorzystanie środków finansowych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej na rozwój żeglugi śródlądowej.
12. Podjęcie działań w kierunku przyspieszenia budowy stopnia wodnego Malczyce.
13. Zaktualizowanie zarządzenia nr 0230/40/2002 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2002 r.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu w terminie 14 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.

Wrocław, dnia 30 sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

.....
podpis