KIN 430.014.2019
Nr ewid. 183/2019/P/19/030/KIN

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA NA RZECZ ROZWOJU ŚRÓDLĄDOWYCH DRÓG WODNYCH

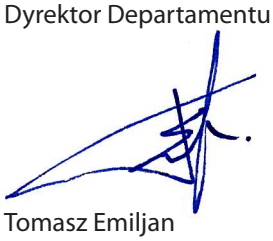
DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych

Dyrektor Departamentu Infrastruktury



Tomasz Emiljan

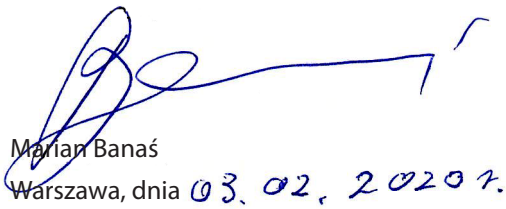
Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marek Opioła

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 03.02.2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 7

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 9

4. WNIOSKI 13

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 14

5.1. Planowanie i podejmowanie działań na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce 14
5.2. Zapewnieni środków finansowych na realizację zadań dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych 23
5.3. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych 27
5.4. Przygotowanie i realizacja inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych 31
5.5. Budowa i wdrożenie Systemu Informacji Rzecznej 38

6. ZAŁĄCZNIKI 42

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 57
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 59
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli 60
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra 64

Zdjęcie na okładce:
© Bogdan - stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Budowa	wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa i nadbudowa obiektu budowlanego;
Budowla hydrotechniczna	budowla wraz z urządzeniami i instalacjami technicznymi z nimi związanymi, służące gospodarce wodnej oraz kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, w tym jazy, zapory wodne, śluzy żeglugowe, pirsy, mola, nabrzeża, bulwary i falochrony;
DI	Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 201/2014 z 13 października 2014 r.;
Głębokość tranzytowa	najmniejsza głębokość szlaku żeglownego określonego odcinka drogi wodnej;
Jaz	budowla hydrotechniczna, budowana w poprzek rzeki lub kanału, piętrząca wodę w celu stałego utrzymania poziomu wody dla celów żeglugowych;
Kongestia	zatłoczenie szlaków transportowych (drogowych, kolejowych, wodnych) powodujące zator lub spowolnienie ruchu;
Porozumienie AGN	Europejskie Porozumienie w sprawie Głównych Śródlądowych Dróg Wodnych o Znaczeniu Międzynarodowym z dnia 19 stycznia 1996 r.;
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, jednostka organizacyjna obsługująca Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
Obiekt budowlany	budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi; budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami; obiekt małej architektury;
Ostroga	budowla na brzegu rzeki mająca na celu odepchnięcie nurtu rzeki dla ochrony brzegu przed podmywaniem;
PGW Wody Polskie	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie;
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020;
Minister GMiŻŚ	Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, który jest właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, a od 1 stycznia 2018 r. właściwy również w sprawach gospodarki wodnej;
RIS	System Informacji Rzecznej – ang. River Information Services (RIS) – usługi informacji rzecznej, tj. zharmonizowane usługi informacyjne wspierające zarządzanie ruchem i transportem w żegludze śródlądowej;
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, jednostka organizacyjna Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie;
SRT do 2020 r.	Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), przyjęta uchwałą Rady Ministrów Nr 6/2013 z 22 stycznia 2013 r.;
Szlak żeglugowy	pas wody przeznaczony do żeglugi;
Śluza	budowla hydrotechniczna na rzekach, kanałach, jeziorach, budowana w celu pokonywania różnic poziomu wody przez jednostki pływające;
śdw	śródlądowe drogi wodne, tj. śródlądowe wody powierzchniowe, na których, z uwagi na warunki hydrologiczne oraz istniejące urządzenia wodne możliwy jest przewóz osób i towarów statkami żeglugi śródlądowej;
TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa (Trans-European Network Transport);
uożś	ustawa z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1568).
Prawo wodne	ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.)
upzp	ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania administracji publicznej na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce były skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej i gospodarki wodnej rzetelnie zaplanował i podejmował działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce?
2. Czy zapewniono wystarczające środki finansowe na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
3. Czy Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej i gospodarki wodnej sprawował rzetelny nadzór nad jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
4. Czy Prezes PGW Wody Polskie podejmował skuteczne działania zaradcze w razie wystąpienia nieprawidłowości w działaniach jednostek nadzorowanych?
5. Czy oszczędnie, wydajnie i skutecznie realizowano ujęte w dokumentach planistycznych zadania dotyczące modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
6. Czy System Informacji Rzecznej był wdrażany w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.
2. Państwowe Przedsiębiorstwo Wodne Wody Polskie.

Od wielu lat Unia Europejska (UE) promuje rozwój transportu intermodalnego, kolejowego i śródlądowego. Istotną tego przyczyną jest dążenie do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko przewozów realizowanych transportem samochodowym.

28 marca 2011 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała białą księgę[1], w której jako nadrzędny cel określono stworzenie do 2050 r. jednolitego europejskiego obszaru transportu. W dokumencie tym określono 10 celów szczegółowych. W jednym z nich założono, że do 2030 r. 30%, a do 2050 r. ponad 50% transportu towarów na odległościach ponad 300 km powinno odbywać się środkami transportu innymi niż drogowy (transport wodny lub kolej). Ułatwieniem w jego osiągnięciu ma być stworzenie efektywnych, ekologicznych korytarzy transportowych, co wymaga jednak rozbudowy stosownej infrastruktury.

Tymczasem w Polsce w 2015 r. transportem drogowym przewieziono 83,5% towarów, transportem kolejowym 12,4%, a śródlądowym transportem wodnym zaledwie 0,7%.

Do walorów wodnego transportu śródlądowego należą:

– małe zużycie energii;
– niska emisja zanieczyszczeń powietrza;
– możliwość zmniejszenia kongestii na drogach wskutek możliwości przejęcia przewozów transportu samochodowego;
– niższe koszty zewnętrzne.

Przy tym ważnym atutem śródlądowego transportu wodnego jest też duża ładowność i masowość floty rzecznej. Jeden duży statek rzeczny lub zestaw pchany może zastąpić nawet kilkadziesiąt samochodów przyczyniając się do zmniejszenia kongestii i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Podczas, gdy przeciętnie w krajach UE przewozy wodnym transportem śródlądowym wzrastają, w Polsce następuje ich systematyczny spadek oraz zmniejsza się długość śródlądowych dróg wodnych.

Tabela nr 1
Długość śródlądowych dróg wodnych w Polsce i wielkość przewozów realizowanych tymi drogami

Wyszczególnienie	1980 r.	1990 r.	2000 r.	2010 r.	2017 r.
Przewozy ładunków w mln ton	22,2	14,0	10,4	5,1	5,8
Długość śródlądowych dróg wodnych w km	4 040	3 997	3 813	3 659	3 654

Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

Krajowa sieć dróg wodnych nie tworzy jednolitego układu komunikacyjnego, lecz zbiór odrębnych i różnych jakościowo szlaków żeglownych. Polskie śródlądowe drogi wodne charakteryzują się jednak niskimi para-

[1] Zatytułowaną: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu".

3. Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej w Białymstoku, w Gliwicach i we Wrocławiu.

4. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie

Okres objęty kontrolą

2016–2019 (do czasu zakończenia kontroli)

metrami eksploatacyjnymi. Zdecydowaną większość stanowią drogi o znaczeniu regionalnym (klasy: I, II i III), których łączna długość w 2017 r. wynosiła 3440 km. Łączna długość dróg o znaczeniu międzynarodowym wynosiła zaledwie 214 km, tj. 5,9% łącznej długości szlaków żeglownych (klasy IV i V).

Podstawowe znaczenie dla przewozów towarowych żeglugą śródlądową ma tzw. Odrzańska Droga Wodna (rzeka Odra wraz z Kanałem Gliwickim), obsługująca ok. 80% przewozów towarowych w ruchu krajowym. Szlak ten charakteryzuje się jednak różnorodnością warunków nawigacyjnych. Na Wiśle istnieją trzy niepołączone ze sobą odcinki o parametrach dróg międzynarodowych, tj. w okolicach Krakowa o długości 37,5 km, od Płocka do Włocławka o długości 55 km oraz odcinek Martwej Wisły o długości 11,5 km.

Do głównych czynników determinujących możliwości żeglugi śródlądowej należą: głębokość tranzytowa szlaków oraz prześwity pod mostami drogowymi i kolejowymi. Ponadto ograniczenia żeglugi wprowadzane są okresowo ze względu na zjawiska lodowe oraz niskie i wysokie stany wód. Istotną barierą w funkcjonowaniu żeglugi śródlądowej jest zbyt mała pojemność zbiorników retencyjnych, która nie pozwala na zapewnienie minimalnej wymaganej głębokości rzeki[2]. Czynnikiem ograniczającym rozwój żeglugi śródlądowej jest m.in. obowiązek ochrony środowiska.

Zdjęcie nr 1
Śluza Rudziniec

Źródło: PGW Wody Polskie.

[2] W ramach kontroli nie badano wpływu żeglugi śródlądowej na ochronę przeciwpowodziową i wzajemnych powiązań funkcji transportowej z ochroną przeciwpowodziową.

2. OCENA OGÓLNA

Nieskuteczność działań na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce

W okresie objętym kontrolą administracja publiczna podejmowała szereg działań i inicjatyw na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce. Nie były one w pełni skuteczne, gdyż nie doprowadziły do wykonania wszystkich zaplanowanych w tym zakresie przedsięwzięć.

Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej między innymi opracował „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030”[3], które Rada Ministrów przyjęła uchwałą nr 79 w 14 czerwca 2016 r. Prowadził też prace analityczno-programowe zmierzające do opracowania dwóch priorytetowych programów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce, tj. rzeki Odry i rzeki Wisły. Jednakże, mimo upływu ponad trzech lat od uchwalenia Założeń przez Radę Ministrów, nie zakończono jeszcze prac nad tymi programami. W przypadku najbardziej zaawansowanego programu dotyczącego Odrzańskiej Drogi Wodnej, jego zakończenie planowane jest dopiero w I kwartale 2021 r.

Przy tym prace nad tymi programami nie były prowadzone w pełni rzetelnie, gdyż nie wykonano obowiązku podania do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki informacji o przystąpieniu do ich opracowania.

Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej podjął też działania zmierzające do stworzenia systemu finansowania zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych. Niemniej jednak pomimo upływu trzech lat od zainicjowania prac nad utworzeniem Funduszu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych[4], który miał stanowić główne źródło finansowania zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych, działania te nie przyniosły zamierzonych rezultatów.

Do końca 2019 r. na modernizację i utrzymanie śródlądowych dróg wodnych zagwarantowano kwotę 1645,6 mln zł, tj. zaledwie 18,6% nakładów planowanych w Założeniach do poniesienia do 2020 r.

Spośród ujętych w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. 25 inwestycji do wykonania na śródlądowych drogach wodnych do 30 kwietnia 2019 r. zawarto umowy na wykonanie robót budowlanych dotyczących czterech z nich.

W okresie objętym kontrolą przez dwa lata (2016–2017) Minister GMiŻŚ nie posiadał uprawnień do sprawowania nadzoru nad jednostkami (RZGW), którym przypisane były zadania w zakresie budowy oraz modernizacji śródlądowych dróg wodnych. Takie uprawnienia otrzymał dopiero od stycznia 2018 r.

Organizację nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych NIK ocenia pozytywnie. Ocenę taką uzasadnia jednoznaczne i szczegółowe przypisanie zadań nadzorczych komórkom organizacyjnym Ministerstwa GMiŻŚ, rzetelne określenie formy i częstotliwości sprawozdań składanych przez jednostki podległe oraz zapewnienie Ministrowi pozyskania aktualnych i wiarygodnych danych o wdrażanych inwestycjach.

W ramach realizacji projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry” poszczególne decyzje podejmowane były bez szczegółowego rozpoznania i rzetelnej analizy, co skutkowało niedotrzymaniem terminu wdrożenia projektu oraz ponoszeniem zbędnych kosztów. Nie zapobiegł temu nadzór Ministra GMiŻŚ nad Dyrektorem Urzędu Żeglugi Śródlądowej[5] w Szczecinie, co świadczy o tym, że nadzór ten nie był w pełni skuteczny.

[3] Dalej: Założenia.

[4] Dalej: Fundusz.

[5] Dalej: UŻŚ.

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działania Ministra GMiŻŚ podejmowane, by będące przedmiotem prowadzonych inwestycji elementy infrastruktury krzyżującej się ze śródlądowymi drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym spełniały wymogi wynikające z Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN)[6]. Niemniej, po wejściu w 2016 r. w życie ww. Porozumienia AGN, Minister zaniechał aktualizacji klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych zgodnie z tym Porozumieniem. Aktualizacja ta spowodowałaby, że każdy inwestor przy realizacji inwestycji na międzynarodowych drogach wodnych miałby obowiązek zapewnienia minimalnych parametrów realizowanej inwestycji przewidzianych dla docelowej klasy danej drogi wodnej, bez dodatkowych zabiegów Ministra.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej przygotowywały i realizowały zadania inwestycyjne na śródlądowych drogach wodnych. Przy ich realizacji wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na:

- nieskutecznym przygotowywaniu i składaniu wniosków o pozwolenie na realizację inwestycji (dwa przypadki),
- nieoszczędnym działaniu przy rozliczaniu umowy zawartej z wykonawcą w wyniku nieegzekwowaniu jej postanowień w zakresie naliczania kar umownych za opóźnienia w realizacji przedmiotu umowy (jeden przypadek).

Występowanie nieprawidłowości na etapie wykonywania zadań inwestycyjnych przez RZGW świadczy m.in. o niedostatecznej kontroli zarządczej w PGW Wody Polskie.

Zdjęcie nr 2
Śluza Sławięcice

Źródło: PGW Wody Polskie.

[6] Dz. U. z 2017 r. poz. 1137.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dokumenty strategiczne i programowe

Do 2016 r. opracowano szereg dokumentów strategicznych i programowych dotyczących działań m.in. na rzecz budowy śdw w Polsce. Najważniejszymi były SRT do 2020 r. określająca cele i kierunki działania oraz DI określający zadania do wykonania, które zostały przyjęte uchwałami Rady Ministrów odpowiednio w 2013 r. i w 2014 r.

W okresie objętym kontrolą Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej podjął liczne działania w tym zakresie. Między innymi opracował „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030", które Rada Ministrów przyjęła uchwałą nr 79 z dnia 14 czerwca 2016 r.

Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej prowadził też prace analityczno-programowe zmierzające do opracowania programów rozwoju śdw w Polsce. Jednak przewlekłość tych działań doprowadziła do sytuacji, w której ponad trzy lata po uchwaleniu przez Radę Ministrów ww. Założeń, nie zakończono tworzenia tych programów. Na wydłużenie czasu prac nad tymi programami wpływ miały przypadki ustalenia takiej kolejności prac, która powodowała konieczność aktualizacji wcześniejszych opracowań w oparciu o później wykonane dokumenty. W przypadku najbardziej zaawansowanego programu dotyczącego Odrzańskiej Drogi Wodnej, Minister GMiŻŚ planuje, że zakończenie prac nad projektem tego programu nastąpi w I kwartale 2021 r. NIK wskazuje na ryzyko niedotrzymania tego terminu.

Dotychczas nie ustalono planowanego terminu przygotowania programu dotyczącego drogi wodnej rzeki Wisły wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

W pracach nad oboma przygotowywanymi programami rozwoju śródlądowych dróg wodnych wystąpiły nieprawidłowości dotyczące podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania poszczególnych programów. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej nie wywiązał się dotychczas z obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania dokumentu pn. „Program Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły", a informację o przystąpieniu do opracowania dokumentu pn. „Program Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej" podał do publicznej wiadomości dopiero po ponad dwóch latach od rozpoczęcia prac nad tym dokumentem.

Finansowanie zadań inwestycyjnych

Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej podjął działania zmierzające do stworzenia systemu finansowania zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych. W ich toku w styczniu 2018 r. opublikował „Założenia dotyczące funkcjonowania Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym", a po trwających półtora roku pracach nad opracowaniem projektu ustawy o tym Funduszu, w dniu 16.07.2019 r. skierował ten projekt do PGW Wody Polskie do opiniowania. Do czasu zakończenia kontroli NIK (do 30 sierpnia 2019 r.), mimo upływu trzech lat od zainicjowania prac nad utworzeniem Funduszu, który miał stanowić główne źródło finansowania zadań inwestycyjnych na śródlądowych drogach wodnych, nie przyniosły one zamierzonych rezultatów. Do końca 2019 r. na ten cel zagwarantowano kwotę 1645,6 mln zł[7], tj. zaledwie 18,6% nakładów planowanych w Założeniach do poniesienia do 2020 r.

[7] W tym kwota 795,2 mln zł wydatkowana na zadanie „Budowa stopnia wodnego Malczyce na rzece Odrze w km 300+00" przed 2016 r., która to kwota była również ujęta w Założeniach w kwocie nakładów planowanych do poniesienia do 2020 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Instytucja zarządzająca POIiŚ, którą w okresie objętym kontrolą było Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, dla projektów transportowych realizowanych w zakresie śródlądowych dróg wodnych, spośród 25 inwestycji ujętych w DI do dofinansowania zakwalifikowało 11 projektów, które ujęło w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych[8]. Do czasu kontroli NIK dofinansowanie to uzyskało pięć z tych projektów i były one realizowane, a dwa były na etapie oceny wniosków o dofinansowanie. Wskazuje to, że RZGW oraz PGW Wody Polskie w latach 2016–2019 (I półrocze) nie miały dostatecznych środków na efektywne prowadzenie inwestycji związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, tj. na realizację określonych w DI i Założeniach, zadań dotyczących realizacji celów i kierunków działania ustalonych w SRT do 2020 r.

Realizacja zadań inwestycyjnych

W latach 2016–2019 (wg stanu na 30 kwietnia 2019 r.) przez RZGW, nad którymi nadzór sprawował Prezes KZGW, a następnie (od 2018 r.) przez RZGW, będące jednostkami organizacyjnymi PGW Wody Polskie, zrealizowanych zostało sześć zadań, związanych z rozwojem śródlądowych dróg wodnych, za łączną kwotę 14,7 mln zł, a w trakcie realizacji było 20 zadań, których łączne koszty wg planów wynosiły 3870,4 mln zł. Według przyjętych założeń planowano: siedem zadań zakończyć w 2019 r., sześć w 2020 r., trzy w 2021 r., dwa w 2022 r. i dwa w 2030 r.

W okresie objętym kontrolą większość realizowanych zadań inwestycyjnych ujętych w DI była w gestii RZGW we Wrocławiu i RZGW w Gliwicach. Wszystkie te zadania przypisane ww. jednostkom zostały rozpoczęte bądź znajdowały się na etapie przygotowania stosownej dokumentacji. Podejmowano także działania zmierzające do zapewnienia finansowania tych zadań. Natomiast RZGW w Białymstoku (powstał dopiero w styczniu 2018 r.) głównie był na etapie przygotowywania zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji technicznych dotyczących przebudowy elementów infrastruktury Kanału Augustowskiego łączącego systemy śródlądowych dróg wodnych w Polsce i Białorusi lub zawarł już umowy na opracowanie takiej dokumentacji.

Poza dwoma przypadkami, wyboru wykonawców dokonywano w trybach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych i z przestrzeganiem obowiązujących w tym zakresie zasad.

W dwóch przypadkach RZGW we Wrocławiu nierzetelnie przygotował wnioski o wydanie pozwolenia na realizację zadań dotyczących modernizacji budowli wodnych, co w związku ze wstrzymaniem robót i narastającymi opóźnieniami, może doprowadzić nawet do utraty tego dofinansowania. Do czasu zakończenia kontroli nie zostało zakończone zadanie pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry", którego realizację rozpoczęto przed 20 laty oraz nie przystąpiono do realizacji zadania pn. „Dokończenie budowy stopnia Malczyce – zakres robót w tzw. cofce stopnia" – likwidującego negatywne skutki spiętrzenia wody, co umożliwi m.in. osiągnięcie pełnej funkcjonalności stopnia wodnego Malczyce i żeglugę na Odrze.

[8] Dalej: WPZ.

W RZGW w Gliwicach i w RZGW w Białymstoku wystąpiły przypadki nieegzekwowania od wykonawców warunków umowy. W przypadku Gliwic dotyczyło to nieobciążenia wykonawcy karami umownymi za opóźnienia w stosunku do harmonogramu.

RZGW we Wrocławiu w miesięcznych sprawozdaniach z postępu prac w zakresie realizowanych inwestycji ujmował dane finansowe, które nie były zgodne ze stanem faktycznym wynikającym ze stosownej dokumentacji oraz ewidencji księgowej. Również RZGW w Gliwicach przekazywał do KZGW nierzetelnie sporządzone zestawienia.

Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych

W latach 2016–2017 Minister GMiŻŚ nie miał prawnego umocowania do nadzoru nad realizacją zadań inwestycyjnych na śdw przez RZGW[9], które podlegały Prezesowi KZGW nadzorowanemu przez Ministra Środowiska. W tym okresie pracownicy Ministerstwa GMiŻŚ brali udział w spotkaniach dotyczących zadań inwestycyjnych na śdw prezentując stanowisko niewiążące jednostki realizujące te inwestycje. Ministerstwo GMiŻŚ otrzymywało też nieregularnie korespondencję przedstawiającą stan inwestycji bezpośrednio z jednostek podległych Ministrowi Środowiska.

Wprawdzie Prawo wodne, które weszło w życie 1 stycznia 2018 r. nałożyło na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej pełnienie funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, jednak do czasu kontroli NIK, dyrektorzy ci nie dysponowali kadrą, która mogłaby te zadania wykonywać i nie podjęli realizacji tych zadań.

Od 9 stycznia 2018 r. Minister GMiŻŚ kieruje działem administracji rządowej „gospodarka wodna" i sprawuje nadzór nad PGW Wody Polskie, którego terenowe jednostki organizacyjne – jeszcze w strukturach KZGW – do 14 listopada 2015 r. pełniły funkcje inwestora w powyższym zakresie, a potem nadal dla inwestycji wcześniej rozpoczętych. Jednak PGW Wody Polskie, które jest organizacyjnie i kadrowo przygotowane do realizacji inwestycji w ww. zakresie, jest odpowiedzialne za prowadzenie inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śdw, ale tylko poza wodami o szczególnym znaczeniu transportowym.

W ramach nadzoru nad PGW Wody Polskie wdrożono m.in. następujące narzędzia:

- uzgadnianie przez PGW Wody Polskie z Ministrem GMiŻŚ Programu inwestycji w gospodarce wodnej[10], który wcześniej był opiniowany przez Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa GMiŻŚ);
- opracowywanie przez PGW Wody Polskie kwartalnych analiz z wykonania rzeczowego i finansowego projektów, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia realizacji i podejmowanych działań zapobiegawczych w celu minimalizacji ryzyk i przekazywanie tych analiz Ministrowi GMiŻŚ;

[9] Przed 1.08.2018 r., tj. przed wejściem w życie ustawy Prawo wodne, inwestorami w zakresie prowadzenia inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śdw były RZGW.

[10] Pierwszego uzgodnienia Minister dokonał w maju 2018 r., a kolejnego w czerwcu 2019 r.

– bieżący monitoring postępu rzeczowo-finansowego POPDOW[11], odbywający się podczas cyklicznych spotkań Komitetu Roboczego POPDOW, cotygodniowych spotkań kierownictwa PGW Wody Polskie z nadzorującym Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ oraz codwutygodniowych raportów dotyczących postępów w realizacji inwestycji[12];
– monitoring przygotowania i stanu realizacji zadań współfinansowanych w ramach POIiŚ 2014–2020 w formie bieżącej sprawozdawczości[13] oraz w formie odbywających się kilka razy do roku spotkań monitoringowych z Centrum Unijnych Projektów Transportowych[14] oraz Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju.

Tylko projekt „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry", prowadzony przez UŻŚ w Szczecinie był w nadzorze Ministra GMiŻŚ od października 2015 r. Realizacja tego projektu była od początku stale monitorowana przez służby Ministra GMiŻŚ.

Nadzór ten nie był jednak w pełni skuteczny, gdyż nie zapewnił terminowego jego wykonania i nie zapobiegł poniesieniu zbędnych kosztów.

Wprawdzie Minister GMiŻŚ przypisał szczegółowe zadania nadzorcze komórkom organizacyjnym Ministerstwa GMiŻŚ, rzetelnie określił formy i częstotliwość sprawozdań składanych przez jednostki podległe oraz zapewnił sobie pozyskanie wiedzy o wdrażanych inwestycjach, to jednak w latach 2016––2019 nie zaplanował i nie przeprowadził audytów w zakresie realizacji zadań nadzorczych przez komórki Ministerstwa GMiŻŚ i jednostki podległe. Zdaniem NIK brak tych audytów mógł przyczynić się do braku skuteczności nadzoru nad realizacją ww. zadania prowadzonego przez UŻŚ w Szczecinie.

Do czasu zakończenia kontroli NIK Rada Ministrów nie wywiązała się z obowiązków określenia śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, nałożonych na nią przepisami art. 193 ust. 7 Prawa wodnego, a także nie zaktualizowała rozporządzenia w sprawie klasyfikacji śdw zgodnie z Porozumieniem AGN.

Brak współpracy na granicznym odcinka Kanału Augustowskiego

Nieuregulowanie przez administrację rządową zasad współpracy ze stroną białoruską doprowadza m.in. do problemów i utrudnień eksploatacyjnych na stopniu wodnym Kurzyniec oraz na polskim fragmencie Kanału Augustowskiego na odcinku Kurzyniec–Kudryki.

Zdjęcie nr 3
Śluza Dzierżno

Źródło: PGW Wody Polskie.

[11] Projekt Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły, w ramach którego realizowano część zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śdw – dalej: POPDOW.

[12] Począwszy od 27.11.2018 r.

[13] Zgodnie z podziałem instytucjonalnym wdrażania POIiŚ 2014–2020 za prowadzenie kontroli inwestycji współfinansowanych przez UE odpowiadała Instytucja Pośrednicząca, której funkcję w kontrolowanym okresie pełniło Centrum Unijnych Projektów Transportowych.

[14] Dalej: CUPT.

4. WNIOSKI

Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej

1) W związku z nierealizowaniem przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej przypisanej im funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, a realizacją tych zadań przez PGW Wody Polskie, podjęcie działań systemowych mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu prawnego i stanu faktycznego w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym w ten sposób, by zadania te prowadziły jednostki, którym te kompetencje przypisano.
2) Przyspieszenie prac nad programami wieloletnimi budowy śródlądowych dróg wodnych (Odry i Wisły), których uchwalenie zapewni finansowanie ujętych w nich zadań, w ten sposób, by ostateczne wersje tych programów były gotowe w terminach ustalonych w przyjętym harmonogramie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej" oraz projekcie harmonogramu „Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły".
3) W związku z nieprawidłowościami, którym nie zapobiegła kontrola zarządcza i nie podjęciem żadnych działań zaradczych w ramach sprawowanego nadzoru, wprowadzenie skutecznych mechanizmów w zakresie realizacji zadań nadzorczych przez komórki Ministerstwa GMiŻŚ i jednostki podległe.
4) Wypracowanie ze stroną białoruską – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw polityki zagranicznej i Komendantem Głównym Straży Granicznej – porozumienia granicznego dotyczącego regulacji poziomów wód na granicznych zbiornikach i drogach wodnych oraz zasad obsługi budowli hydrotechnicznych tam usytuowanych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o dokonanie zmian legislacyjnych, tj.:

Prezes Rady Ministrów

1) Spowodowanie realizacji przez Radę Ministrów obowiązku określonego w art. 193 ust. 7 Prawa wodnego, tj. określenia, w drodze rozporządzenia, śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju.
2) Doprowadzenie do zgodności z Porozumieniem AGN obowiązującej w Polsce klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie i podejmowanie działań na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce

W latach 2016–2019[15] Minister GMiŻŚ podejmował szereg działań na rzecz rozwoju śdw w Polsce. Były to działania zakończone sukcesem, jak: doprowadzenie do wejścia w życie ustawy o ratyfikacji przez Polskę europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, czy opracowanie „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030" przyjętych uchwałą Rady Ministrów, a także działania, które do czasu zakończenia kontroli NIK nie zostały zakończone lub nie przyniosły wymiernych efektów, jak prace nad opracowaniem programów rozwoju drogi wodnej rzeki Odry i rzeki Wisły. Minister nie dokonał też aktualizacji klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych zgodnie z ratyfikowanym Porozumieniem AGN.

Rozpoznanie stanu i określenie potrzeb

W 2016 r. w Ministerstwie GMiŻŚ opracowano dokument pn. „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030"[16], jako jedyny obowiązujący dokument o charakterze planistycznym dotyczący rozwoju śdw w Polsce.

W Założeniach wskazano, że Polska jest krajem o stosunkowo małych zasobach wód powierzchniowych, a średni roczny odpływ wód powierzchniowych wynosi w Polsce ok. 62 mld m^3, co daje roczny zasób 1,6 tys. m^3 w przeliczeniu na jednego mieszkańca, tj. niewiele ponad 33% średniej europejskiej. Wskazano też, że istotnym sposobem na zwiększenie możliwości zasobów wodnych jest ich retencjonowanie. W Polsce łączna pojemność wszystkich zbiorników retencyjnych wody wynosi 2,75 mld m^3, co stanowi zaledwie ok. 6% rocznego odpływu, gdy w innych krajach europejskich wskaźnik ten waha się od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Wskazano, że wykorzystanie wszystkich możliwości sztucznej retencji w Polsce pozwoliłoby zwiększyć zasoby dyspozycyjne wody o ok. 4 mld m^3.

W Założeniach wskazano również, że głównym celem rozwoju śdw istotnych z punktu widzenia transportowego jest ich budowa lub zmodernizowanie do parametrów co najmniej IV klasy żeglowności oraz spełnienie wymogów infrastruktury transportu wodnego śródlądowego dla sieci TEN-T.

W Założeniach wyszczególniono trzy śródlądowe szlaki żeglugowe, przebiegające przez terytorium Polski, tj.: E-30[17], E-40[18] i E-70[19], a także określono cztery priorytety dotyczące planowanych inwestycji (obejmujące ogółem 11 zadań):

[15] Do dnia 30 czerwca 2019 r.

[16] Przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 79 z 14 czerwca 2016 r. (M.P. z 2016 r. poz. 711).

[17] E-30 – łączący Morze Bałtyckie z Dunajem w Bratysławie, obejmując na terenie Polski rzekę Odrę, od Świnoujścia do granicy z Czechami.

[18] E-40 – łączący Morze Bałtyckie w Gdańsku z Dnieprem w rejonie Czarnobyla i dalej przez Kijów, Nową Kachówkę i Chersoń z Morzem Czarnym, obejmując na terenie Polski rzekę Wisłę od Gdańska do Warszawy, rzekę Narew oraz rzekę Bug do Brześcia.

[19] E-70 – łączący Holandię z Rosją i Litwą, a na terenie Polski obejmujący Odrę od ujścia kanału Odra–Hawela do ujścia Warty w Kostrzynie, drogę wodną Wisła – Odra oraz od Bydgoszczy dolną Wisłę i Szkarpawę lub Wisłę Gdańską.

I. Priorytet I: Odrzańska Droga Wodna (E-30) – osiągnięcie międzynarodowej klasy żeglowności i włączenie w europejską sieć dróg wodnych.

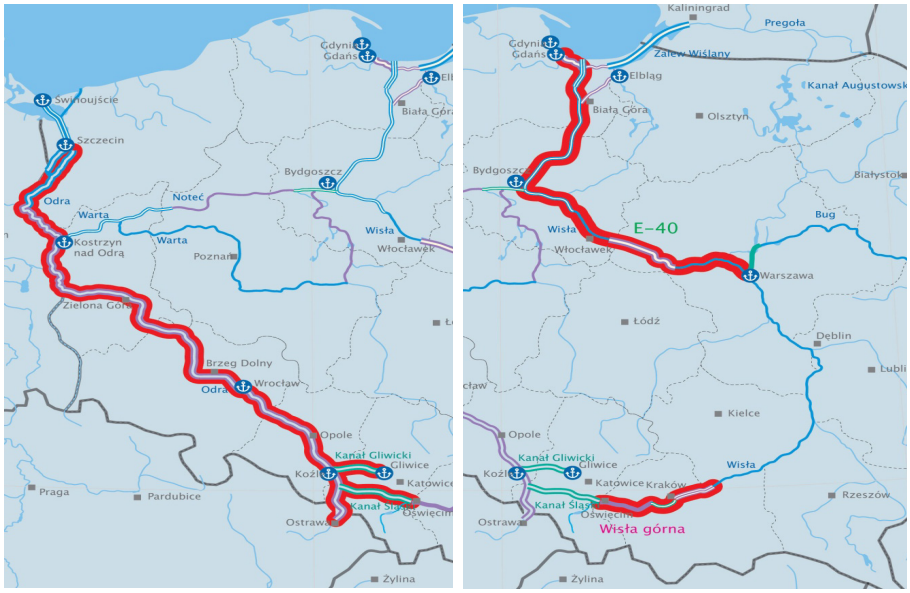
II. Priorytet II: Droga wodna rzeki Wisły – uzyskanie znacznej poprawy warunków nawigacyjnych.

III. Priorytet III: Połączenie Odra–Wisła–Zalew Wiślany i Warszawa–Brześć – rozbudowa dróg wodnych E-70 i E-40.

IV. Priorytet IV: Rozwój partnerstwa i współpracy na rzecz śródlądowych dróg wodnych.

Założenia zawierały zakres zadań inwestycyjnych na polskich drogach wodnych podzielonych na perspektywę krótko- i długoterminową (bez określenia terminów), a także szczegółowy zakres zadań inwestycyjnych na Odrzańskiej Drodze Wodnej i na drodze wodnej rzeki Wisły. W Założeniach ustalono, że w perspektywie krótkoterminowej dla wszystkich inwestycji przewidzianych do realizacji w okresie długoterminowym przygotowana zostanie część dokumentacyjna, w tym analizy hydrologiczne pozwalające na zbilansowanie zasobów wodnych niezbędnych dla zapewnienia funkcji żeglugowej na drogach wodnych, wraz ze wskazaniem na ewentualne potrzeby budowy dodatkowych zbiorników retencyjnych zapewniających wodę do celów żeglugowych, które powinny obejmować całościowo poszczególne szlaki żeglugowe i rekomendować wariantowo najlepsze rozwiązania.

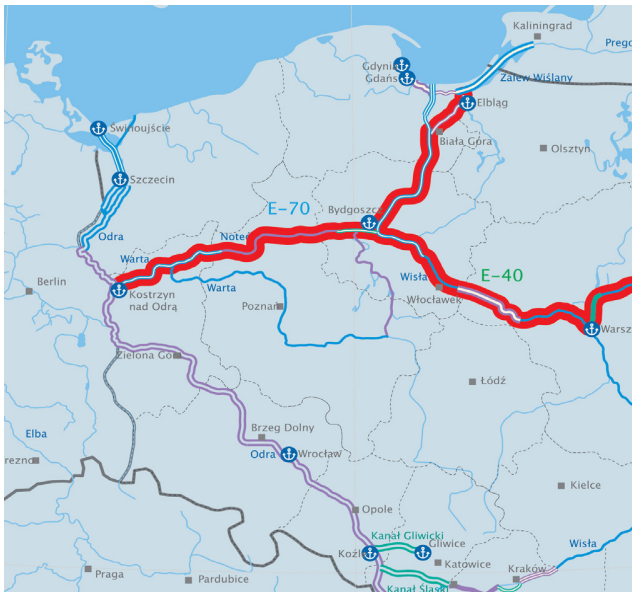
Mapka nr 1 i 2
Po lewej Odrzańska Droga Wodna (E-30), po prawej Droga wodna rzeki Wisły (część drogi E-40)



Źródło: „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030".

Przed opracowaniem Założeń nie przeprowadzono inwentaryzacji stanu technicznego istniejących dróg wodnych. Natomiast konieczność ich przygotowania uwzględniono w ramach prac nad programami rozwoju śdw.

Mapka nr 3
Połączenie Odra–Wisła–Zalew Wiślany i Warszawa–Brześć (E-70 i E-40).



Źródło: „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030".

W zakresie Odrzańskiej Drogi Wodnej inwentaryzację ujęto w „Koncepcji badawczo-technicznej modernizacji skanalizowanego odcinka Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy żeglowności Va" (z lipca 2019 r.), natomiast w przypadku Drogi Wodnej Wisły w ramach etapu I „Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska–Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg)".
W Założeniach wskazano szacunkowe koszty budowy i modernizacji ustalonych w Porozumieniu AGN trzech śródlądowych szlaków żeglugowych, przebiegających przez terytorium Polski w zakresie przystosowującym je do parametrów szlaków żeglugowych o szczególnym znaczeniu transportowym, które w zależności od przyjętej koncepcji oraz wariantów określono, w przypadku:
– Odrzańskiej Drogi Wodnej wraz z Kanałem Gliwickim i połączeniem Odra–Dunaj – od 16,5 do 22,6 mld zł;
– Środkowego i dolnego odcinka Wisły od Warszawy do Gdańska – ok. 31,5 mld zł;
– Kanału Śląskiego – ok. 11,0 mld zł;
– Drogi wodnej Warszawa–Brześć – od 8,1 do 25,5 mld zł.

W perspektywie do 2020 r. zakładano wydatkowanie 8,9 mld zł.

Prace nad programami rozwoju śródlądowych dróg wodnych

W Ministerstwie GMiŻŚ prace nad przygotowaniem programów rozwoju śdw w Polsce, tj.: „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej"[20] i „Programu Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły"[21] (dalej: PRDWRW) rozpoczęto w czerwcu 2016 r.

[20] Dalej: PRODW.
[21] Dalej: PRDWRW.

W ich wyniku Departament Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa GMiŻŚ w kwietniu 2017 r. przedstawił własne opracowanie pt. „Koncepcja studium wykonalności dla modernizacji międzynarodowej drogi wodnej E-30 Odrzańskiej Drogi Wodnej wraz z budową polskiego odcinka brakującego połączenia Dunaj–Odra–Łaba (od Koźla do granicy państwa)".

Departament Żeglugi Śródlądowej Ministerstwa GMiŻŚ podjął też współpracę z Zarządem Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A.[22] oraz Zarządem Morskiego Portu Gdańsk S.A.[23] w zakresie przygotowania dokumentów mających stanowić podstawę opracowania programów rozwoju śdw w Polsce, tj. odpowiednio PRODW i PRDWRW. W jej ramach ZMPSiŚ zobowiązał się do przygotowania analiz hydrologicznych, hydrotechnicznych oraz w zakresie transportowej infrastruktury punktowej, a ZMPG zlecił wykonanie „Studium wykonalności dla modernizacji drogi wodnej E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 na odcinku od Warszawy do granicy Polska–Białoruś (Brześć) oraz drogi wodnej E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (do Elbląga)".

Powyższe działania ZMPSiŚ oraz ZMPG polegające na zleceniu i sfinansowaniu przygotowania dokumentów mających stanowić podstawę opracowania programów rozwoju śdw wykraczały poza ich przedmiot działalności określony w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich[24].

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ sprawująca nadzór nad realizacją zadań ministra w zakresie żeglugi śródlądowej i gospodarki wodnej wyjaśniła, że przedmiot działalności ZMPSiŚ i ZMPG jako podmiotów utworzonych na podstawie ustawy o portach i przystaniach morskich, obejmuje między innymi prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portów. W ramach realizacji ustawowych celów, jednym z podstawowych zadań, jest poprawa dostępu do portów, między innymi od strony lądu i wody. Za takie zadanie uznać należy przygotowanie dokumentów stanowiących podstawę opracowania PRODW i PRDWRW.

NIK nie podziela tego stanowiska. W ustawie o portach i przystaniach morskich, wśród celów i zadań do realizacji przez podmioty zarządzające portami o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie ujęto poprawy dostępu do portów od strony lądu i wody na terenach nie należących do portu. Kompetencje tych podmiotów dotyczą wyłącznie obszaru położonego w granicach portu. Finansowanie przez te podmioty przygotowania dokumentów dotyczących opracowania programów rozwoju śdw nie mieści się również w określonym w art. 9 Ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich katalogu zadań, które podmioty te mogą finansować z przychodów uzyskiwanych z prowadzonej działalności. Minister GMiŻŚ, jako nadzorujący te podmioty, nie tylko nie powinien uczestniczyć w działaniach, w wyniku których Zarządy ww. portów wykraczają poza granice wyznaczone ustawą, lecz ma obowiązek im przeciwdziałać.

[22] Dalej: ZMPSiŚ.

[23] Dalej: ZMPG.

[24] Dz. U. z 2017 r. poz. 1933, ze zm.

W ramach opracowania programów rozwoju śdw Minister GMiŻŚ zobowiązany był m.in. do: opracowania harmonogramu prac, przygotowania projektów programów rozwoju śdw, uzgodnienia z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Głównym Inspektorem Sanitarnym zakresu oraz stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko dla programów rozwoju śdw, opracowania prognozy oddziaływania na środowisko dla programów rozwoju śdw przeprowadzenia procesu konsultacji społecznych projektów programów rozwoju śdw wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz do przygotowania ostatecznej wersji programów rozwoju śdw wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Minister GMiŻŚ zobowiązany był również do podania do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki informacji o przystąpieniu do opracowania każdego z ww. programów[25]. Minister GMiŻŚ nie wywiązywał się rzetelnie z tego obowiązku, gdyż informację o rozpoczęciu prac nad PRODW podał do publicznej wiadomości dopiero 8 listopada 2018 r., tj. po ponad dwóch latach od rozpoczęcia tych prac, a do czasu zakończenia kontroli NIK, Minister GMiŻŚ nie podał do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania PRDWRW, mimo upływu 3 lat od rozpoczęcia prac nad tym dokumentem.

Aby zapewnić udział wszystkich zainteresowanych w osiąganiu celów środowiskowych, w szczególności w opracowywaniu programu rozwoju śdw o znaczeniu międzynarodowym, Minister GMiŻŚ zobowiązany był[26] do podania do publicznej wiadomości harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzaniem programów rozwoju śdw, w celu zgłaszania uwag.

Również tego obowiązku Minister GMiŻŚ nie realizował rzetelnie. W przypadku PRODW ogłosił ww. harmonogram dopiero w dniu 8 listopada 2018 r., tj. po 10 miesiącach od wprowadzenia ww. obowiązku i ponad dwa lata od rozpoczęcia prac nad tym programem. Natomiast w przypadku opracowywanego PRDWRW, do czasu zakończenia kontroli NIK, Minister GMiŻŚ w ogóle nie podał do publicznej wiadomości harmonogramu prac związanych z jego sporządzeniem, pomimo iż od wprowadzenia ww. obowiązku upłynął rok i osiem miesięcy i ponad trzy lata od rozpoczęcia prac nad tym Programem.

Do czasu kontroli NIK, w ramach prac nad PRODW, w terminie przewidzianym w harmonogramie (grudzień 2018 r.) opracowano analizę transportową opartą na przyjętym modelu ruchu. I dopiero wówczs zlecono wykonanie dodatkowego opracowania pn. „Aktualizacja modelu ruchu dla Odrzańskiej Drogi Wodnej", którego przedmiotem jest aktualizacja i kalibracja modelu ruchu (modelu transportowego) dla Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz opracowanie raportu prezentującego efekty uzyskane w wyniku modelowania. Wykonanie tej aktualizacji ustalono na 31.12.2019 r., tj. rok po przyjętym w harmonogramie terminie wykonania analizy transportowej,

[25] Obowiązek określony w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.).

[26] Art. 42a dodanym przez art. 492 pkt 1 Prawa wodnego zmieniającym uoźś od 1 stycznia 2018 r.

która powinna być opracowana na podstawie aktualnego modelu ruchu. Powyższe ponad roczne opóźnienie prac nad analizą transportową czyni wątpliwym dotrzymanie terminu zakończenia prac nad PRODW w I kwartale 2021 r.

Ponadto w przypadku PRODW według przyjętych w harmonogramie terminów realizacyjnych pozostały do wykonania:

1. Uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko – planowany termin rozpoczęcia uzgodnień: II kwartał 2019 r. Do ustalenia uzgodnień nie przystąpiono. Kolejny termin ich rozpoczęcia zaplanowano na IV kwartał 2019 r.
2. Opracowanie analiz ekonomicznych – planowany termin realizacji to I kwartał 2020 r. Dotychczas zostały zlecone prace polegające na sporządzeniu analizy kosztów i korzyści dla modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej, która będzie zawierała informacje o szczegółowych nakładach inwestycyjnych i potencjalnych przychodach związanych z ich realizacją.
3. Opracowanie analiz technicznych – planowany termin realizacji to I kwartał 2020 r. Dotychczas wykonano następujące prace: PGW Wody Polskie określiło rzędne dolnej krawędzi konstrukcji mostów krzyżujących się z Odrzańską Drogą Wodną, natomiast ZMPSiŚ zrealizował prace w zakresie m.in.: opracowania przekrojów poprzecznych Odry granicznej; weryfikacji prześwitów obiektów mostowych pod kątem zachowania minimalnego prześwitu ponad WWŻ[27]; analiza infrastruktury funkcjonalnie powiązanej z Odrzańską Drogą Wodną; opracowanie wstępnych wariantów modernizacji odcinka D i E (Odra graniczna); opracowania wstępnej koncepcji budowy Kanału Śląskiego; opracowania koncepcji technicznej dla modernizacji stopni wodnych na odcinku B; sporządzenia Wstępnych Koncepcji Przestrzenno-Technicznych dla: Odry swobodnie płynącej i dla Kanału Śląskiego.

Do realizacji przewidziano jeszcze zadania z zakresu:
- budowy/rozbudowy modeli hydrodynamicznych dla odcinków D i E (Odra graniczna);
- WWŻ na Odrze oraz określenia prześwitów pod mostami;
- obliczeń symulacyjnych na potrzeby Wstępnej Koncepcji Przestrzenno-Technicznej (dalej: WKPT), rozmów transgranicznych oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko;
- wyznaczenia wariantu „optymalnego" dla odcinka B (Odra skanalizowana) na podstawie badań terenowych, analiz istniejących dokumentacji i symulacji modelowych;
- koncepcji technicznych dla modernizacji stopni wodnych na odcinku B;
- oszacowania kosztów modernizacji odcinka B do wymogów drogi wodnej klasy Va (wstępnie i po realizacji Projektu badawczego);
- opracowania WKPT dla Odry swobodnie płynącej;
- opracowania wstępnej koncepcji budowy nowych lub adaptacji istniejących zbiorników wodnych na potrzeby alimentacji Odrzańskiej Drogi Wodnej;

[27] Wysoka Woda Żeglowna.

– opracowania WKPT dla polskiego odcinka połączenia Dunaj–Odra–Łaba (DOL);
– opracowania WKPT dla Kanału Śląskiego.

4. Opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko dla PRODW – planowany termin realizacji – II kwartał 2020 r. Do 9 sierpnia 2019 r. nie zawarto jeszcze umowy na opracowanie ww. dokumentu.
5. Przeprowadzenie procesu konsultacji społecznych projektu PRODW wraz z prognozą oddziaływania na środowiska – planowany termin IV kwartał 2020 r.
6. Przygotowanie ostatecznej wersji PRODW wraz z prognozą oddziaływania na środowisko – planowany termin realizacji: I kwartał 2021 r.

W ramach PRWDRW zaplanowano następujące prace:

a) opracowanie Studium wykonalności dla kompleksowego zagospodarowania międzynarodowych dróg wodnych: E-40 dla rzeki Wisły na odcinku od Gdańska do Warszawy, E-40 od Warszawy do granicy Polska–Białoruś (Brześć) oraz E-70 na odcinku od Wisły do Zalewu Wiślanego (Elbląg) – planowany termin realizacji I kwartał 2020 r.
Do czasu kontroli NIK, zgodnie z umową, Wykonawca przekazał pełną dokumentację dotyczącą realizacji I Etapu do zaopiniowania przez ZMPG. Wykonawca przedmiotowego Studium Wykonalności wskazał potrzebę przedłużenia terminu wykonania zadania z 18 do 22 miesięcy z uwagi na niezależne od Wykonawcy opóźnienie w pozyskiwaniu istniejącej dokumentacji, m.in. danych hydrologicznych z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej; danych z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, a także opracowania „Analiza przystosowania rzeki Wisły na odcinku od Włocławka do ujścia do Zatoki Gdańskiej do kaskady dużej i małej – modelowanie" – przygotowanego na zlecenie RZGW w Gdańsku,
b) przygotowanie PRDWRW wraz z prognozą oddziaływania na środowisko – data ma zostać ustalona po konsultacjach publicznych harmonogramu i programu prac związanych ze sporządzeniem przedmiotowego Programu.

Dotychczas nie ustalono planowanego terminu przygotowanie PRDWRW wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

Zaplanowanie systemu informacji rzecznej

W myśl art. 2 Dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[28], System RIS obejmuje śródlądowe drogi wodne klasy IV i wyższej, które są połączone z drogami wodnymi klasy IV i wyższej innego Państwa członkowskiego. Do czasu zakończenia kontroli, system RIS w Polsce został wprowadzony na drogach wodnych klasy IV i wyższej (o łącznej długości 97,3 km)[29], objętych obowiązkiem wdrożenia według przepisów ww. Dyrektywy.

[28] Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 255, s. 152.

[29] System RIS zrealizowany w ramach projektu pt. Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry, współfinasowanego ze środków funduszu TEN-T.

Wykaz śdw, na których wprowadzono system RIS w Polsce, został określony rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS)[30]. W perspektywie do 2021 r. (I kwartał) zaplanowano wprowadzenie usług informacji rzecznej na zwiększonym obszarze terytorialnym, tj. na kolejnych drogach wodnych o łącznej długości ok. 117 km[31].

Dyrektorem urzędu żeglugi śródlądowej właściwym miejscowo do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) jest Dyrektor UŻŚ w Szczecinie. W okresie od października 2010 r. do grudnia 2013 r. UŻŚ w Szczecinie realizował projekt pn. Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry (dalej: „projekt wdrożenia RIS"). Wdrożenie systemu RIS miało na celu dostosowanie transportu rzecznego do współczesnych rozwiązań rozwoju logistyki i zarządzania łańcuchem dostaw, ułatwiając jego integrację z intermodalnym systemem transportowym. Miało także za zadanie ujednolicenie i optymalizacje wykonywanych usług, tworząc skoordynowany system przetwarzania informacji dla jednostek rzecznych. W ramach „projektu wdrożenia RIS" wykonano trzy zadania:

- Zadanie nr 1 – opracowanie studium wykonalności oraz programu funkcjonalno-użytkowego pilotażowego wdrożenia RIS Dolnej Odry – wykonano w latach 2011–2012);
- Zadanie nr 2 – Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry, w tym budowa Centrum RIS – wykonano w latach 2012–2013;
- Zadanie nr 3 – Weryfikacja realizacji pilotażu RIS Dolnej Odry – audyt projektu przeprowadzono w 2014 r.

W projekcie wdrożenia RIS określono, że: system RIS ma obejmować część dróg wodnych dolnego odcinka rzeki Odry od miejscowości Ognica do Szczecina, sklasyfikowanych, jako drogi wodne klasy Vb. Łączna długość tych dróg to 97,3 km.

Jedynym wyposażeniem drogi wodnej związanym z funkcjonowaniem usług informacji rzecznej RIS są urządzenia będące źródłem danych w systemie. Ich zadaniem jest odebranie określonego rodzaju informacji i przekazanie ich do segmentu transmisji danych. Sensory zbierają informacje o ruchu jednostek i dane hydrometeorologiczne. Segment transmisji danych jest odpowiedzialny za przekazywanie danych z sensorów do Centrum RIS i za transmisję od Centrum RIS do użytkowników końcowych. W rezultacie jest to zbiór sprzętowych i programowych rozwiązań technologicznych umożliwiających automatyczną wymianę informacji.

Powiększenie zasięgu działania systemu RIS zaplanowano w ramach realizacji projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry", którego realizację UŻŚ w Szczecinie rozpoczął w 2016 r. z planowanym terminem zakończenia – październik 2019 r. W ramach projektu zaplanowano rozszerzenie

[30] Dz. U. z 2013 r. poz. 80.

[31] W ramach realizowanego od 2016 r. przez Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie projektu pn. Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry, współfinansowanego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020.

systemu o odcinek od miejscowości Ognica do mostu autostradowego w Świecku oraz o odcinek rzeki Warty od Nadzoru Wodnego w Świerkocinie do ujścia Warty, łącznie ok. 117 km dróg wodnych.

Niezgodność klasyfikacji dróg wodnych w Polsce z Porozumieniem AGN

Przyjęcie przez Polskę Porozumienia AGN oznaczało zobowiązanie się do dostosowania wymienionych w nim międzynarodowych dróg wodnych E-30, E-40 i E-70 do parametrów ustalonych dla dróg wodnych min. IV klasy[32]. Zgodnie z art. 193 ust. 8 prawa wodnego inwestycje polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji urządzeń wodnych, urządzeń komunikacyjnych lub przesyłowych prowadzonych przez śródlądowe drogi wodne, a także roboty regulacyjne i inne, mogące mieć wpływ na śdw, powinny spełniać warunki projektowe określone dla klasy ustalonej dla danej śródlądowej drogi wodnej lub jej odcinka na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 42 ust. 4 uoźś. Przepisem wykonawczym jest rozporządzenie Rady Ministrów z 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych[33] (dalej: rozporządzenie klasyfikujące). Pomimo konieczności dostosowania odcinków dróg wodnych wymienionych w rozporządzeniu klasyfikującym, które stanowiły w myśl Porozumienia AGN międzynarodowe drogi wodne o min. klasie IV, Minister GMiŻŚ nie podjął do czasu zakończenia kontroli NIK działań zmierzających do aktualizacji tego rozporządzenia. Zastępca Dyrektora DGWiŻŚ wyjaśnił, że w Ministerstwie GMiŻŚ nie zidentyfikowano potrzeby prowadzenia działań z zakresu klasyfikacji śdw, co nie wyklucza możliwości podjęcia ich w przyszłości.

NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ dostosowanie klasyfikacji śdw do Porozumienia AGN po jego wejściu w życie w 2016 r. spowodowałoby, że w przypadku podejmowania jakichkolwiek inwestycji na tych drogach wodnych lub w ich świetle, inwestor byłby zobowiązany do zapewnienia realizacji tych inwestycji zgodnie z parametrami przewidzianym dla odpowiedniej (min. IV) klasy drogi wodnej. Tym samym zmiana klasyfikacji śdw ułatwiłaby osiągnięcie stanu docelowego przewidzianego w Porozumieniu AGN, natomiast jej zaniechanie spowodowało, że na większości międzynarodowych dróg wodnych[34] w Polsce zgodne z prawem pozostało realizowanie inwestycji uwzględniających parametry przewidziane dla III klasy drogi wodnej, które wymagałyby w bliskiej przyszłości kolejnych kosztownych modernizacji w celu dostosowania ich do parametrów drogi wyższej klasy.

Współpraca na Odrze granicznej

27 kwietnia 2015 r. pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec zawarto Umowę o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi)[35]. W Umowie zawarto ustalenia dotyczące przebudowy granicznego odcinka Odry. Ustalono m.in., że miejsca limitujące na Odrze granicznej wymienione w Załączniku do Umowy

[32] W przypadku IV klasy drogi wodnej minimalna szerokość śluzy: 12 m, minimalna długość śluzy: 120 m (dla istniejących śluz 85 m), głębokość śluzy na progu dolnym: 3,5 m, Odległość pionowa przewodów linii elektroenerg. przy zwisie normalnym ponad poziom Wysoką Wodę Żeglowną (WWŻ) nieuziemionych o napięciu do 1kV oraz uziemionych (bez względu na napięcie linii) i przewodów telekomunikacyjnych: 12 m, minimalny prześwit pod mostami ponad WWŻ: 5,25 m (7,00 m dla statków przewożących kontenery w dwóch warstwach).

[33] Dz. U. z 2002 r. Nr 77, poz. 695 – dalej rozporządzenie klasyfikujące.

[34] Tj. śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu gospodarczym.

[35] Dalej: Umowa.

(pn. „Lista miejsc limitujących na Odrze granicznej z polskiego i niemieckiego punktu widzenia") muszą zostać zlikwidowane w celu umożliwienia lodołamania, odprowadzania lodu oraz żeglugi śródlądowej.

W celu monitorowania i wspierania realizacji Umowy powołano Wspólny Komitet, do którego kompetencji należy wykonywanie zadań określonych w Umowie, a w jego ramach powołano Grupę Roboczą ds. Wdrożenia Umowy, do zadań której należy wykonywanie i koordynacja działań oraz nadzór w ramach wdrażania Umowy. Na spotkaniach Grupy Roboczej przedstawiano m.in. stan wdrożenia procedur Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko/Oceny Oddziaływania na Środowisko po stronie niemieckiej i po stronie polskiej; stan realizacji działań związanych z wdrożeniem Umowy po stronie niemieckiej i po stronie polskiej; stan przygotowania do przyjęcia dokumentu „Wynik wspólnych uzgodnień dotyczący prac planistyczno-projektowych i realizacji przedsięwzięć na odcinku granicznym rzeki Odry od km 542,4 do km 704,1 i rzeki Odry Zachodniej od km 0,0 do km 17,1".

Zdjęcie nr 4
Śluza Łabędy

Źródło: PGW Wody Polskie.

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

Ponad 50 % ujętych w DI inwestycji na śdw, których finansowanie planowano w ramach POIiŚ 2014–2020 nie zostało zakwalifikowanych do realizacji ze względu na brak środków na ich dofinansowanie z tego działania. Natomiast w wyniku działań Ministra GMiŻŚ w 2017 r. z rezerwy celowej budżetu państwa przekazana została kwota 85 mln zł z przeznaczeniem na na realizację „Budowy stopnia wodnego Malczyce na rz. Odrze". W wyniku braku środków finansowych 11 spośród ujętych w DI i Założeniach 34 zadań inwestycyjnych na śdw, pomimo przygotowania dokumentacji koniecznej do ich realizacji, do czasu zakończenia kontroli NIK, nie zostało uruchomionych.

Działania na rzecz zapewnienia finansowania zadań inwestycyjnych ujętych w DI

W latach 2016–2019 inwestycje związane z rozwojem śdw były realizowane w ramach dwóch grup działań: inwestycji bezpośrednio dedykowanych rozwojowi śdw oraz inwestycji prowadzonych w zakresie gospodarki wodnej związanych głównie z ochroną przeciwpowodziową realizujących także funkcje transportowe.

W pierwszej grupie znalazły się projekty ujęte w DI[36], których celem było podniesienie parametrów śdw i uzyskanie co najmniej klasy III drogi wodnej na jak najdłuższych odcinkach oraz likwidacja „wąskich gardeł".

Przyjęto, że projekty te będą finansowane w ramach działania 3.2 „Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych" w POIiŚ[37]. Ponieważ koszt realizacji 25 takich projektów ujętych w DI, określono na 3,9 mld zł, a pula środków dostępna w ramach ww. działania 3.2 stanowiła zaledwie 43,6% tych przewidywanych kosztów, dlatego do realizacji w ramach tego działania kwalifikowano tylko projekty, które uzyskały największą liczbę punktów w procesie oceny wniosków o dofinansowanie prowadzonej w CUPT.

W efekcie tej oceny Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) umieściła 12[38] z ww. 25 zadań w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych[39] będącym załącznikiem nr 5 do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych POIiŚ 2014–2020, co stanowiło zapewnienie dostępności środków na ich dofinansowanie i wyczerpywało pulę środków dostępną w ramach ww. działania 3.2.

W drugiej grupie inwestycji związanych z gospodarką wodną realizowano projekty wodne spełniające także funkcje transportowe lub mające wpływ na funkcje transportowe. Inwestycje te były finansowane ze środków budżetu państwa, środków własnych PGW Wody Polskie, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej[40], kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, Programu dla Odry 2006, a także częściowo z Funduszu Spójności UE. W tej grupie ujęto 11 inwestycji, których koszty wykonania zaplanowano na 7,2 mld zł.

W wyniku skutecznych działań Ministra GMiŻŚ zapewnione zostały środki finansowe potrzebne na realizację „Budowy stopnia wodnego Malczyce na rz. Odrze" – inwestycji należącej do ww. drugiej grupy. W ich wyniku Minister Finansów w 2017 r. z rezerwy celowej budżetu państwa[41] przekazał do dyspozycji RZGW we Wrocławiu kwotę 85 mln zł z przeznaczeniem na tę inwestycję. Priorytet nadany tej inwestycji wynikał z:

– konieczności zahamowania procesów erozji w korycie Odry poniżej stopnia wodnego w Brzegu Dolnym i zabezpieczenia przeciwpowodziowego miejscowości w lewobrzeżnej dolinie;

[36] Dokument ten przyjęto uchwałą Rady Ministrów nr 201/2014 z 13 października 2014 r., tj. przed objęciem spraw żeglugi śródlądowej przez Ministra GMiŻŚ.

[37] Trzy z tych projektów ujęto również w Projekcie Ochrony Przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry I Wisły, w ramach którego przewidziano finansowanie zadań również z innych środków niż przewidzianych w POIiŚ.

[38] W wersji obowiązującej od 13.04.2016 r. umieszczono projekt nr 3.2-1 „Modernizacja śluz odrzańskich na Kanale Gliwickim na odcinku w zarządzie RZGW w Gliwicach – przystosowanie do III klasy drogi wodnej Etap I, faza II", w wersji obowiązującej od 30.06.2016 r. kolejne 10 projektów, a w wersji z 25.07.2016 r. dodano projekt 3.2-29 „Modernizacja stopnia wodnego Rędzin na Odrze w km 260,7 – przystosowanie do III kl. drogi wodnej".

[39] Dalej: WPZ.

[40] Dalej: NFOŚiGW.

[41] Środki pochodziły z rezerwy celowej uwzględnionej w budżecie państwa w cz. 83, dz. 758, rozdz. 75818, poz. 4 Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym realizacja zadań w dorzeczach Odry i górnej Wisły.

– chęci uniknięcia znaczących strat, które wynikłyby z przestoju inwestycji będącej w finalnym stadium, szacowanych na 9 mln zł w pierwszym roku przestoju i 7,5 mln zł w latach kolejnych.

Spośród ww. 11 inwestycji trzy dotyczące budowy stopni wodnych Lubiąż, Ścinawa i Siarzewo, których koszty wykonania zaplanowano na 4,7 mld zł były na wstępnym etapie przygotowania i nie uzyskały dotychczas zapewnienia ich finansowania. Nakłady poniesione dotychczas na ich realizację stanowiły zaledwie 0,2% planowanych kosztów. Szybka realizacja dwóch pierwszych z ww. stopni wodnych pozwoliłaby na uniknięcie procesów erozji w korycie Odry poniżej świeżo otwartego stopnia wodnego w Malczycach.

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

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

Łącznie w latach 2016–2019 (I półrocze) na budowę, modernizację i utrzymanie śdw RZGW i PGW Wody Polskie otrzymały i wydatkowały 1196,3 mln zł.

Spośród ustalonych w DI i Założeniach 34 zadań dotyczących rozwoju śdw, w 11 przypadkach o łącznej szacunkowej wartości 1,2 mld zł, których finansowanie zakładane było z Funduszu Spójności i budżetu państwa, pomimo przygotowania dokumentacji koniecznej do ich realizacji, inwestycje te nie zostały uruchomione z powodu braku środków finansowych.

Fundusz Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych

W celu zapewnienia instrumentu finansowania inwestycji na śdw Minister GMiŻŚ podjął działania na rzecz utworzenia Funduszu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych[42], którego głównymi źródłami przychodów byłyby: przychody PGW Wody Polskie, opłata paliwowa, coroczna dotacja z budżetu państwa, dotacje z NFOŚiGW. W Ocenie Skutków Regulacji przewidziano, że w ciągu 10 lat funkcjonowania tego Funduszu wydatki z budżetu państwa osiągną 56,6 mld zł, a dochody Skarbu Państwa z tytułu podatku VAT osiągną 10,6 mld zł – saldo wydatków netto z Funduszu określono na 46 mld zł. Minister GMiŻŚ 8.01.2018 r. opublikował „Założenia dotyczące funkcjonowania Funduszu rozwoju dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym". W dniu 16.07.2019 r. Minister GMiŻŚ skierował projekt

[42] Minister zgłosił 26.10.2016 r. do Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów ustawę o Funduszu Rozwoju Śródlądowych Dróg Wodnych.

ustawy o ww. Funduszu do PGW Wody Polskie do opiniowania. Do czasu zakończenia kontroli NIK powyższe działania nie doprowadziły do zakończenia procesu legislacyjnego i utworzenia tego Funduszu.

Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych

Na liście potencjalnych projektów rządowych w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych[43] na dzień 10.06.2019 r. umieszczone były dwa projekty inwestycyjne dotyczące śdw:
- budowa Kanału Śląskiego (szacunkowe koszty 11 mld zł),
- budowa kaskady odcinka Odry swobodnie płynącej – od Brzegu Dolnego do ujścia Nysy Łużyckiej (szacunkowe koszty 11 mld zł).

Do czasu kontroli NIK nie zostały jeszcze wysłane do Europejskiego Banku Inwestycyjnego obsługującego EFIS, wnioski o dokonanie ich oceny, a tym samym finansowanie tych projektów dotychczas nie zostało zapewnione[44].

NIK zwraca uwagę na ryzyko związane z przygotowaniem wniosków dotyczących obu ww. inwestycji w ostatnim okresie obowiązywania EFIS lub z przekroczeniem tego terminu, szczególnie, że w okresie od 14.12.2016 r. już pięciokrotnie zmieniano termin złożenia wniosku w przypadku budowy Kanału Śląskiego – ostatnie przesunięcie na III kwartał 2019 r., a czterokrotnie w przypadku budowy kaskady Odry swobodnie płynącej – ostatnie przesunięcie na IV kwartał 2020 r.

Fundusz Modernizacyjny

Minister GMiŻŚ podjął też wstępne prace, których celem było umożliwienie ewentualnego finansowania inwestycji na śdw z Funduszu Modernizacyjnego[45] oraz planowanego funduszu dla regionów węglowych, jednak do czasu zakończenia kontroli NIK nie określono listy ani wartości inwestycji, które mogłyby być sfinansowane z tego Funduszu.

Zdjęcie nr 5
Śluza Nowa Wieś

Źródło: PGW Wody Polskie.

[43] Dalej: EFIS.

[44] Planowana data złożenia projektu budowy Kanału Śląskiego do oceny przez Europejski Bank Inwestycyjny: III kwartał 2019 r. Planowana data złożenia projektu budowy kaskady odcinka Odry swobodnie płynącej – od Brzegu Dolnego do ujścia Nysy Łużyckiej do oceny przez Europejski Bank Inwestycyjny: IV kwartał 2020 r.

[45] W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami EU Emissions Trading System (EU ETS).

5.3. Sprawowanie nadzoru nad jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

W latach 2016–2017 Ministrowi GMiŻŚ nie podlegały żadne jednostki, którym przypisano zadania w zakresie budowy oraz modernizacji śwd. W wyniku zmiany od 1 stycznia 2018 r. Ministrowi GMiŻŚ podlegają organy, którym przypisano te zadania, ale nie przyznano środków na ich realizację i tym samym organy te zadań tych nie realizowały. Natomiast od 9 stycznia 2018 r. Ministrowi GMiŻŚ podlegały jednostki, które realizowały inwestycje na śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, ale tylko te rozpoczęte przed utworzeniem odrębnego działu żeglugi śródlądowej. W okresie objętym kontrolą pracownicy Ministerstwa GMiŻŚ nie przeprowadzali samodzielnie kontroli realizacji inwestycji na śdw, a komórka audytu Ministerstwa GMiŻŚ nie zaplanowała i nie przeprowadziła audytów w zakresie realizacji zadań nadzorczych przez komórki Ministerstwa GMiŻŚ i jednostki podległe. Pracownicy merytorycznego Departamentu oraz innych komórek organizacyjnych Ministerstwa GMiŻŚ nie przeprowadzali również kontroli UŻŚ w Szczecinie w zakresie wdrażania projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry".

Brak uprawnień do nadzoru jednostek prowadzących zadania inwestycyjne

Z dniem 27 listopada 2015 r. utworzono odrębny dział żeglugi śródlądowej[46], który objął m.in. sprawy budowy oraz modernizacji śdw. Sprawy tego działu przypisano Ministrowi GMiŻŚ, ustalając jednocześnie, że podlegają mu urzędy żeglugi śródlądowej, którym jednak nie przypisano zadań w tym zakresie.

Minister GMiŻŚ powierzył zadania nadzoru nad sprawami żeglugi śródlądowej i jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śdw członkom kierownictwa resortu i merytorycznemu Departamentowi. W latach 2016–2017 nadzór ten realizowany był w formie cotygodniowych spotkań członka kierownictwa Ministerstwa GMiŻŚ z kierownictwem merytorycznego Departamentu oraz cotygodniowych spotkań kierownictwa tego Departamentu z jego pracownikami.

W latach 2016–2017 Minister GMiŻŚ nie miał prawnego umocowania do decydowania o sposobie realizacji zadań inwestycyjnych na śdw przez RZGW[47], które podlegały Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej nadzorowanemu przez Ministra Środowiska. W tym okresie pracownicy Ministerstwa GMiŻŚ brali udział w spotkaniach dotyczących zadań inwestycyjnych na śdw prezentując stanowisko niewiążące jednostki realizujące te inwestycje. Ministerstwo GMiŻŚ otrzymywało też nieregularnie korespondencję przedstawiającą stan inwestycji bezpośrednio z jednostek podległych Ministrowi Środowiska.

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

[47] Przed 1.01.2018 r., tj. przed wejściem w życie Prawa wodnego inwestorami w zakresie prowadzenia inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śdw były RZGW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2016–2017 Ministrowi GMiŻŚ nie podlegał żaden urząd realizujący zadania w tym zakresie i przez ponad 2 lata Minister GMiŻŚ nie sprawował nadzoru nad realizacją tych zadań. W tym czasie przygotowywano nowelizację Prawa wodnego, która została uchwalona 20 lipca 2017 r., a weszła w życie 1 stycznia 2018 r. Wprawdzie Prawo wodne po nowelizacji nałożyło na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej pełnienie funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym – art. 357, jednak do czasu kontroli NIK, dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej nie przyznano środków na realizację tego zadania, tym samym nie mogli oni zatrudnić kadry, która mogłaby to zadanie wykonywać i w związku z tym nie podjęli jego realizacji.

Minister GMiŻŚ w dniu 9 stycznia 2018 r. objął również nadzór nad PGW Wody Polskie[48] będącym jednostką odpowiedzialną za prowadzenie inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śdw, ale tylko poza wodami o szczególnym znaczeniu transportowym. PGW Wody Polskie na drogach o szczególnym znaczeniu transportowym odpowiada jedynie za inwestycje rozpoczęte przed utworzeniem działu żegluga śródlądowa[49].

Natomiast realizacja projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry", prowadzonego przez UŻŚ w Szczecinie będący w nadzorze Ministra GMiŻŚ od listopada 2015 r., była od początku monitorowana przez służby Ministra GMiŻŚ.

Nadzór nad PGW Wody Polskie

Minister GMiŻŚ w ramach sprawowanego nadzoru nad PGW Wody Polskie wdrożył następujące narzędzia:

1. Uzgadnianie z Ministrem GMiŻŚ przez PGW Wody Polskie Programu inwestycji w gospodarce wodnej[50] (Program podlegał wcześniej opiniowaniu przez merytoryczny departament Ministerstwa GMiŻŚ).
2. Zobowiązanie PGW Wody Polskie do dokonania analizy za I półrocze 2019 r. w zakresie wykonania rzeczowego i finansowego projektów, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia realizacji i podejmowanych działań zapobiegawczych w celu minimalizacji ryzyka. Począwszy od III kw. 2019 r. Minister ustalił następnie kwartalny cykl przekazywania ww. analizy.
3. Bieżący monitoring postępu rzeczowo-finansowego POPDOW[51], odbywający się podczas cyklicznych spotkań Komitetu Roboczego POPDOW, cotygodniowych spotkań kierownictwa PGW Wody Polskie z nadzorującym Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ oraz codwutygodniowych raportów dotyczących postępów w realizacji inwestycji[52].

[48] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 100).

[49] Tj. przed 27 listopada 2015 r.

[50] Pierwszego uzgodnienia Minister dokonał w maju 2018 r., a kolejnego w czerwcu 2019 r.

[51] Część zadań inwestycyjnych związanych z rozwojem śdw realizowano w ramach w ramach POPDOW.

[52] Począwszy od 27.11.2018 r.

4. Monitoring przygotowania i stanu realizacji zadań współfinansowanych w ramach POIiŚ 2014–2020 w formie bieżącej sprawozdawczości[53] oraz w formie odbywających się kilka razy do roku spotkań monitoringowych z CUPT oraz Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju.
5. Wykorzystanie sprawozdawczości przekazywanej przez PGW Wody Polskie (kwartalnie oraz rocznie) do Ministerstwa GMiŻŚ z wykonania rzeczowego i finansowego dotacji celowych[54], które PGW Wody Polskie otrzymało od Ministra GMiŻŚ.
6. Szczególny nadzór Podsekretarza Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ nad projektem „Ochrona przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki–Stopień wodny poniżej Włocławka" pełniącego funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego w sprawie realizacji budowy, zatwierdzającego i rekomendującego do realizacji zadania zmierzające do przygotowania i budowy tej inwestycji.

W lipcu 2019 r. Minister GMiŻŚ stosownie do art. 358 ust. 2 Prawa wodnego dokonał oceny działalności PGW Wody Polskie i zatwierdził sprawozdanie z tej działalności za poprzedni rok.

Kontrole projektów na śdw

Ministerstwo GMiŻŚ nie było bezpośrednio uwzględnione w systemie wdrażania POIiŚ, jednak brało w nim czynny udział m.in. poprzez stałą reprezentację w Komitetach Monitorujących POIiŚ 2014–2020 oraz w spotkaniach przeglądowych mających na celu określenie postępu we wdrażaniu projektów. Ponadto, przedstawiciele Ministerstwa GMiŻŚ uczestniczyli w obradach Komitetu Roboczego POPDOW[55], a od stycznia 2018 r. Minister GMiŻŚ jest współprzewodniczącym Komitetu Sterującego POPDOW.

Pracownicy Ministerstwa GMiŻŚ nie przeprowadzali samodzielnie kontroli inwestycji na śdw. W ramach projektów ujętych w WPZ komórki CUPT prowadziły 47 kontroli: 35 w obszarze prowadzenia zamówień publicznych, dziewięć wizyt monitoringowych, dwie kontrole na miejscu realizacji projektu, jeden audyt operacji (wyniki kontroli: 39 bez zastrzeżeń, osiem z nieistotnymi zastrzeżeniami).

Brak kontroli i audytów realizacji zadań nadzorczych

W latach 2016–2019 komórka audytu Ministerstwa GMiŻŚ nie zaplanowała i nie przeprowadziła audytów w zakresie realizacji zadań nadzorczych przez komórki Ministerstwa GMiŻŚ i jednostki podległe.

Brak aktualizacji klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych zgodnie z Porozumieniem AGN

Minister GMiŻŚ podjął częściowo skuteczne działania zmierzające do zapewnienia, aby realizowane przez jednostki mu niepodlegające nowe inwestycje obejmujące infrastrukturę krzyżującą się ze śdw o znaczeniu międzynarodowym, wymienione w porozumieniu AGN, uwzględniały minimalny prześwit ponad WWŻ. Po wykonaniu opracowania pn. „Inwentaryzacja części składowych śródlądowych dróg wodnych o szczególnym

[53] Zgodnie z podziałem instytucjonalnym wdrażania POIiŚ 2014–2020 za prowadzenie kontroli inwestycji współfinansowanych przez UE odpowiadała Instytucja Pośrednicząca, której funkcję w kontrolowanym okresie pełnił CUPT.

[54] Na realizację zadań związanych z gospodarką wodną, w tym projektów z udziałem środków UE.

[55] Komitet Roboczy POPDOW funkcjonuje pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

znaczeniu transportowym”[56], Minister GMiŻŚ zwrócił się 12 kwietnia 2017 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z wnioskiem o uwzględnienie w przyszłych inwestycjach dotyczących mostów kolejowych lub drogowych, krzyżujących się z drogami wodnymi E-30, E-40 i E-70 prześwitu ponad WWŻ na poziomie co najmniej 7 m. Minister Infrastruktury i Budownictwa przekazał do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wytyczne w sprawie sporządzenia wykazów takich mostów. Minister GMiŻŚ ponownie wystąpił 18 czerwca 2018 r. do Ministra Infrastruktury w sprawie wzajemnego konsultowania stanowisk w zakresie infrastruktury krzyżującej się z drogami wodnymi, aby projektowane budowle zapewniały parametry wynikające z wymogów porozumienia AGN (prześwit ponad WWŻ minimalny: 5,25 m), a Minister Infrastruktury przekazał stosowne wytyczne do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W wyniku korespondencji ustalono listę inwestycji, w których zmiany zapewniające prześwit ponad WWŻ odpowiedni dla min. IV klasy drogi wodnej, zostaną wprowadzone przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz PGW Wody Polskie. Spośród ośmiu mostów kolejowych objętych inwestycjami w latach 2016–2020 w przypadku trzech z czterech niespełniających wymogu 5,25 m ponad WWŻ zdecydowano o budowie nowego mostu. Spośród 19 mostów drogowych objętych inwestycjami w latach 2017–2027 w przypadku czterech niespełniających wymogu 5,25 m ponad WWŻ nie podjęto decyzji o dostosowaniu ich do tego wymogu. Ponadto Ministerstwo GMiŻŚ prowadziło w powyższym zakresie korespondencję z podmiotami prywatnymi, wykonawcami robót i instytucjami odpowiedzialnymi za projekty infrastruktury krzyżujących się z drogą wodną E-30.

Powyższe zabiegi, nie zawsze skuteczne, nie byłyby jednak w ogóle potrzebne, gdyby po wejściu w życie ww. Porozumienia AGN, Minister GMiŻŚ nie zaniechał przygotowania aktualizacji klasyfikacji śdw w Polsce zgodnie z tym Porozumieniem. Wówczas bowiem, po dokonaniu takiej aktualizacji w drodze zmiany rozporządzenia klasyfikującego, inwestycje polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji urządzeń wodnych, urządzeń komunikacyjnych lub przesyłowych prowadzonych przez śdw, a także roboty regulacyjne i inne, mogące mieć wpływ na śdw, zgodnie z przepisami art. 193 ust. 8 Prawa wodnego, powinny spełniać warunki projektowe określone dla ustalonej w tej aktualizacji klasy danej śdw lub jej odcinka.

Brak kontroli i audytów realizacji zadań inwestycyjnych w PGW WP

Wpływ na niedostateczną realizację zadań dotyczących budowy, przebudowy i modernizacji śdw mógł mieć również brak dostatecznych działań nadzorczych ze strony Prezesa KZGW, a następnie Prezesa PGW Wody Polskie nad działalnością dyrektorów RZGW. Na poszczególne lata z okresu 2016–2018 Prezes KZGW, a następnie Prezes PGW Wody Polskie, zatwierdzili plany kontroli i audytu, w których nie uwzględniono zadań w ww. zakresie. Nadzór ten realizowany był jedynie poprzez comiesięczny monitoring realizacji tych zadań.

[56] Ministerstwo GMiŻŚ, Warszawa 2017 r.

Nadzór nad budową i funkcjonowaniem RIS

Budowa i bieżąca obsługa RIS przypisana była Dyrektorowi UŻŚ w Szczecinie, a sprawy nadzoru nad tą działalnością merytorycznemu departamentowi Ministerstwa GMiŻŚ.

Dyrektor UŻŚ w Szczecinie na bieżąco informował dyrektora merytorycznego departamentu Ministerstwa GMiŻŚ o zakresie planowanych projektów i planowanych zmianach funkcjonowania Centrum RIS. Na etapie pilotażowego wdrożenia systemu RIS[57] pracownicy ww. Departamentu sprawowali bezpośredni nadzór nad wdrożeniem systemu, w tym brali udział w spotkaniach roboczych z wykonawcami Studium Wykonalności i Programu Funkcjonalno-Użytkowego.

W ramach sprawowanego nadzoru pracownicy oraz dyrektor merytorycznego departamentu Ministerstwa GMiŻŚ analizowali i oceniali składane przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej.

Pracownicy merytorycznego Departamentu oraz innych komórek organizacyjnych Ministerstwa GMiŻŚ nie przeprowadzali kontroli UŻŚ w Szczecinie w zakresie wdrażania projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry", którego realizację rozpoczęto w 2016 r., a zakończenie pierwotnie zaplanowane na 31 października 2019 r., przesunięto na 31 grudnia 2020 r.

5.4. Przygotowanie i realizacja inwestycji dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych

W okresie objętym kontrolą, ze względu na obowiązujące regulacje dotyczące zadań przypisanych do kompetencji poszczególnym jednostek, nie wdrażano nowych inwestycji na śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, poprzestając na kontynuacji zadań inwestycyjnych rozpoczętych wcześniej. Do czasu zakończenia kontroli NIK żaden spośród 12 projektów na śdw ujętych w DI, a zakwalifikowanych do finansowania z POIiŚ, nie został zakończony, tym samym nie osiągnięto żadnego z celów strategicznych określonych w DI.

Przygotowanie inwestycji

W latach 2016–2017 KZGW nie opracowywało planów inwestycyjnych na śdw, a jako planowane inwestycje w tym zakresie przyjmowano wykaz 25 inwestycji ujęty w DI w części 7.3.4 „Lista projektów wodnych śródlądowych".

Żaden z ww. 25 projektów nie przewidywał dostosowania śdw do wymogów IV lub wyższej klasy drogi wodnej, przewidzianych dla dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym.

W latach 2016–2017 Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie sporządzali planów rocznych i wieloletnich dotyczących realizacji inwestycji związanych z modernizacją i budową śdw, w celu terminowego wykonania zadań określonych w planach rządowych, ponieważ nie należało to do ich kompetencji od 27 listopada 2015 r., tj. od dnia zmiany ustawy o działach administracji rządowej.

[57] Projekt realizowany w latach 2011–2013.

W wyniku ww. zmiany zadania dotyczące budowy i modernizacji śdw przypisane zostały do działu „żegluga śródlądowa". Tym samym przestały one należeć do kompetencji KZGW i RZGW, do obowiązków których należało wykonywanie zadań przypisanych do działu „gospodarka wodna" kierowanego przez Ministra Środowiska.

W latach 2016–2017 Prezes KZGW i dyrektorzy RZGW nie wdrażali nowych zadań związanych z budową i modernizacją śdw, ograniczając swą działalność jedynie do ich utrzymania oraz kontynuowania zadań inwestycyjnych rozpoczętych przed 2016 r.

Zadania inwestora polegające na budowie i modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym dopiero 1 stycznia 2018 r. przypisano dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej (art. 357 Prawa wodnego). Nie zapewniono przy tym dostosowania obsady kadrowej obsługujących ich urzędów do nowych zadań.

Przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 10 stycznia 2018 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej[58], Minister GMiŻŚ objął, w miejsce Ministra Środowiska, kierownictwo nad działem administracji rządowej gospodarka wodna.

Od czasu wejścia w życie ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów realizację zadań inwestora polegających na budowie i modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym prowadziły Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej, co było niezgodne z ww. przepisami art. 357 Prawa wodnego, które stanowią, że realizacja tych zadań należy do organów administracji żeglugi śródlądowej.

Po utworzeniu działu administracji rządowej „żegluga śródlądowa" – o ewentualnych zmianach związanych z realizacją poszczególnych inwestycji decydował minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej.

Zapewnienie finansowania

Inwestycje związane z rozwojem śdw były realizowane w latach 2016–2019 w ramach dwóch grup działań: inwestycji bezpośrednio dedykowanych rozwojowi śdw oraz inwestycji prowadzonych w zakresie gospodarki wodnej związanych głównie z ochroną przeciwpowodziową realizujących także funkcje transportowe.

W pierwszej grupie znalazły się projekty przewidziane w DI, których celem było podniesienie parametrów śdw i uzyskanie co najmniej klasy III drogi wodnej na jak najdłuższych odcinkach oraz likwidacja „wąskich gardeł". Mechanizmem finansowania tych projektów było wnioskowanie o wsparcie w ramach działania 3.2 „Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych" ujętego w POIŚ. Do realizacji kwalifikowano projekty, które uzyskały największą liczbę punktów w procesie oceny wniosków. Spośród 25 inwestycji śródlądowych, wskazanych w DI w efekcie powyższej oceny, Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju) umieściła 12 zadań w WPZ będącym załącznikiem nr 5

[58] Rozporządzenie weszło w życie z dniem 12 stycznia 2018 r., a obowiązuje od dnia 9 stycznia 2018 r.

do Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych POIiŚ, co stanowiło zapewnienie dostępności środków na ich dofinansowanie i wyczerpywało dostępną pulę środków. Suma wydatków planowanych na realizację powyższych 12 projektów wyczerpywała dostępną pulę środków w ramach działania 3.2. Łączny budżet inwestycji umieszczonych w WPZ[59] dotyczących śdw to 1 712,31 mln zł, co stanowiło 43,6% budżetu 25 projektów przewidzianych w DI (3 925,30 mln zł).

Jednostkami realizującymi 11 z powyższych inwestycji były RZGW, a 1 – UŻŚ w Szczecinie. Jednostki te bezpośrednio wnioskowały o dofinansowanie projektów i zawarły umowy o dofinansowanie z CUPT w latach 2016–2018 dla siedmiu projektów, a w pozostałych pięciu przypadkach do zakończenia kontroli NIK prowadzono prace projektowe i przygotowawcze do realizacji inwestycji. Prognozowano wykonanie finansowe ww. projektów do końca 2019 r. na poziomie 265,91 mln zł, tj. 15,5% ich budżetu[60].

Do zakończenia kontroli NIK żaden z projektów wymienionych w WPZ nie został ukończony i odebrany w całości, a tym samym nie osiągnięto celu strategicznego określonego w DI, tj. likwidacji wąskich gardeł na śdw objętych ww. inwestycjami. W przypadku drugiego celu strategicznego DI obejmującego uzyskanie co najmniej klasy III drogi wodnej na jak najdłuższych odcinkach również nie odnotowano wzrostu. Według stanu z 14 sierpnia 2019 r. długość śdw w III klasie wynosiła 396,6 km, a w klasach IV–V 214,1 km. Wartości te były takie same, jak wg danych zawartych w DI pochodzących z opracowań Głównego Urzędu Statystycznego z 2012 r.[61]

W ramowym harmonogramie zawartym w DI, a następnie w WPZ[62] przewidziano zakończenie realizacji siedmiu inwestycji w latach 2019–2020 r., jednak w ich realizacji wystąpiły opóźnienia skutkujące przesunięciem terminu zakończenia względem WPZ. Opóźnienia dotyczyły sześciu z ww. inwestycji i wynosiły od 1 do 3 miesięcy w trzech przypadkach, 9 i 12 miesięcy, a w jednym przypadku – 2 lata i 5 miesięcy i w tym przypadku[63] nie przewiduje się wydatków w 2019 r. Z budżetu przypisanego tym inwestycjom w kwocie 731,51 mln zł do końca 2019 r. przewidziano[64] realizację na poziomie 234,70 mln zł, co stanowić będzie zaledwie 32,1% tego budżetu.

Spośród projektów, których zakończenie planowano na lata 2021–2023, opóźnienia 2 i 3 letnie względem WPZ wystąpiły w dwóch projektach, a w trzech pozostałych przewidziano przyspieszenie ich realizacji od 3 do 6 miesięcy. Niemniej dotychczas inwestycje te były dopiero w fazie wstępnej realizacji z planowanym zaawansowaniem finansowym na koniec 2019 r. do 2,8%, z jednym wyjątkiem, na który planowano wydatki do 15%.

---

59 W wersji z 1.08.2019 r., po uwzględnieniu zmian w projektach m.in. po skorygowaniu wyceny w wyniku przeprowadzenia postępowań przetargowych.

60 Na podstawie harmonogramów rzeczowo-finansowych na rok 2019.

61 Pomijając nieistotne zmiany w długości śdw w I i II klasie dane przedstawione przez Departament GWiŻŚ były zgodne z przedstawianymi przez Główny Urząd Statystyczny w opracowaniach: „Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2016 r." (publikacja z 25.08.2017 r.) oraz „Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2017 r." (publikacja z 31.07.2018 r.).

62 W wersji z 1.08.2019 r.

63 Dotyczy zadania „Prace modernizacyjne na Odrze granicznej w celu zapewnienia zimowego lodołamania"

64 Plany wydatków w składających się na tę kwotę oraz podane w poniższej liście inwestycji wynikały z harmonogramów rzeczowo-finansowych na 2019 r. dla tych inwestycji.

Do przyczyn występujących opóźnień należały m.in.: przedłużenie postępowań administracyjnych i przetargowych, utrudnienia techniczne (ograniczenie możliwego czasu prowadzenia robót w ciągu roku, niski stan wód, stany powodziowe, awarie budowlane), konieczności opracowania jednolitej analizy kosztów i korzyści dla projektów realizowanych na Odrzańskiej Drodze Wodnej, konieczność wprowadzenia zmian w zakresie rzeczowym.

Wskazane powyżej opóźnienia skutkujące przesunięciem terminu zakończenia inwestycji realizowanych w ramach POIiŚ powstały w większości projektów na etapie opracowania studium wykonalności (osiem projektów), uzyskania decyzji środowiskowej (osiem projektów) lub ogłoszeniu pierwszego przetargu na roboty budowlane (10 projektów)[65] i w okresie przed objęciem przez Ministra GMiŻŚ nadzoru nad jednostkami realizującymi projekty (RZGW).

W drugiej grupie inwestycji, związanych z gospodarką wodną, znalazło się 11 projektów realizujących także funkcje transportowe lub mające wpływ na funkcje transportowe. Inwestycje te były finansowane ze środków budżetu państwa, środków własnych PGW Wody Polskie, NFOŚiGW, kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, Programu dla Odry 2006, a także częściowo z Funduszu Spójności UE. Łączne nakłady finansowe planowane na realizację tych inwestycji to 7233,54 mln zł, z których do końca 2019 r. zaplanowano realizację w wysokości 1388,21 mln zł[66], tj. 19,2%.

Trzy z tych inwestycji nie uzyskały dotychczas zapewnienia finansowania w pełnej wysokości, w tym „Budowa stopnia wodnego Lubiąż na rz. Odrze" i „Budowa stopnia wodnego Ścinawa na rz. Odrze".

Budowa stopnia wodnego Malczyce

Zadanie „Dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce" zostało ujęte w Założeniach w szczegółowym zakresie zadań inwestycyjnych na ODW do wykonania w perspektywie krótkoterminowej.

W dokumentacji RZGW przedsięwzięcie ujęto jako dwa zadania inwestycyjne tj.:
- „Budowa stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry"[67],
- „Dokończenie budowy stopnia Malczyce – zakres robót w tzw. cofce stopnia".

Budowa Stopnia Wodnego Malczyce rozpoczęta została w dniu 20 października 1997 r., a termin zakończenia tego przedsięwzięcia jako całości, tj. wraz z wykonaniem robót w tzw. cofce stopnia – nie został dotychczas określony. Zadanie „Budowa stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry" realizowano na podstawie umowy z 10 października 1997 r., którą wielokrotnie aneksowano. 31 lipca 2019 r. wydłużono czas jej obowiązywania do 31 grudnia 2019 r. określając równocześnie nowy harmonogram rzeczowo-finansowy.

[65] Opóźnienia względem terminów zawartych w DI określanych, jako kamienie milowe, tj. opracowanie lub uaktualnienie studium wykonalności, uzyskanie decyzji środowiskowej i ogłoszenie pierwszego przetargu na roboty budowlane, wynosiły od 1,5 miesiąca do pięciu lat.

[66] W tym 1195,72 mln zł wydatkowane w latach 1997–2019 w ramach projektu Budowa stopnia wodnego Malczyce na rz. Odrze.

[67] Bez robót w strefie oddziaływania wstecznego i ograniczających negatywne skutki piętrzenia.

Zdjęcie nr 6
Stopień Wodny Malczyce

Źródło: PGW Wody Polskie.

Całkowita wartość przedsięwzięcia określona została w 2014 r. przez KZGW na ok. 1,4 mld zł (łącznie oba ww. zadania). Do 1 stycznia 2016 r. poniesiono nakłady w kwocie 795,2 mln zł, a przez kolejne 3,5 roku do 30 czerwca 2019 r. – 352,6 mln zł. Koszt wykonania drugiego zadania oszacowano na 220,6 mln zł.

Do 31 lipca 2019 r. zakończono zasadnicze roboty budowalne w ramach pierwszego z ww. zadań, jednak zadanie to nie zostało zakończone, natomiast realizacji drugiego z ww. zadań nie rozpoczęto. Konieczne było przygotowanie dokumentacji przetargowej niezbędnej do wyłonienia projektanta, który uzupełni i zaktualizuje dokumentację projektową oraz sporządzi kosztorysy inwestorskie. RZGW we Wrocławiu nie miał zapewnionych środków finansowych na realizację drugiego zadania.

W raportach z nadzoru inwestorskiego, inżynier kontraktu wskazywał, że niewykonanie robót likwidujących negatywne skutki piętrzenia na Wodzie Górnej, w tzw. cofce stopnia, może doprowadzić do poważnych negatywnych skutków degradacyjnych i odszkodowawczych. Natomiast niewykonanie robót likwidujących negatywne skutki piętrzenia na Wodzie Dolnej, w ocenie inżyniera kontraktu oraz inżyniera projektu doprowadzi do degradacji rzeki w stopniu praktycznie uniemożliwiającym żeglugę na rzece Odrze na odcinku kilkunastu kilometrów poniżej stopnia Malczyce do czasu uruchomienia stopnia w Lubiążu.

Przy tym od 1 czerwca 2018 r. przez teren budowy stopnia wodnego Malczyce odbywa się ruch statków, na podstawie wydanego przez Ministra GMiŻŚ pozwolenia wodnoprawnego, w którym Minister zezwolił m.in. na: piętrzenie tymczasowe wód rzeki Odry do maksymalnej rzędnej 100 m n.p.m.; przepuszczanie jednostek pływających przez śluzę żeglugową i awanporty w trakcie budowy; przepuszczanie wód rzeki jazem klapowym w normalnych warunkach hydrologicznych oraz w warunkach powodziowych.

W związku z niezakończeniem „Budowy stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry", RZGW we Wrocławiu ponosił dodatkowe koszty związane z obsługą śluzy tj. przepuszczaniem statków przez teren budowy. Za okres od 1 czerwca 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. z tego tytułu poniesiono koszty w wysokości 1,7 mln zł.

Realizacja zadań inwestycyjnych przez RZGW we Wrocławiu

W okresie objętym kontrolą RZGW we Wrocławiu planował bądź nadzorował przygotowanie lub realizację ogółem 11 zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją PRODW, które były ujęte w DI i w Założeniach. Wszystkie te zadania zostały rozpoczęte, bądź znajdowały się na etapie przygotowania stosownej dokumentacji. W związku z przeprowadzoną reorganizacją 1 stycznia 2018 r. cztery z nich przejął RZGW w Gliwicach.

Kontrola realizacji dwóch spośród ww. siedmiu inwestycji, których wykonanie pozostało w gestii RZGW we Wrocławiu wykazała nieprawidłowości polegające na:

- nierzetelnym przygotowaniu w 2016 r. wniosku o wydanie pozwolenia na realizację inwestycji, na podstawie którego uzyskano pozwolenie na budowę, które nie odpowiadało faktycznemu charakterowi zadania pn. „Modernizacja stopnia wodnego Rędzin na Odrze w km 260,7 – przystosowanie do III kl. drogi wodnej". Skutkiem powyższego było m.in.: wstrzymanie robót budowlanych (opóźnienia ok. 11 miesięcy[68]) oraz brak możliwości uruchomienia i wykorzystania środków unijnych w kwocie 42,5 mln zł, co w związku z narastającymi opóźnieniami, może doprowadzić nawet do utraty tego dofinansowania;
- nierzetelnym przygotowaniu w 2019 r. wniosku o wydanie pozwolenia zamiennego na realizację ww. inwestycji, co skutkowało wydłużeniem postępowania, o co najmniej dwa miesiące;
- w składanych do KZGW miesięcznych sprawozdaniach z postępu prac w zakresie realizowanych inwestycji ujmowano dane finansowe, które nie były zgodne ze stanem faktycznym wynikającym ze stosownej dokumentacji oraz ewidencji księgowej.

Realizacja zadań inwestycyjnych przez RZGW w Gliwicach

W okresie objętym kontrolą RZGW w Gliwicach planował bądź nadzorował przygotowanie lub realizację ogółem trzech zadań inwestycyjnych związanych z modernizacją PRODW, które były ujęte w DI i w Założeniach, a od 2018 r. przejął od RZGW we Wrocławiu cztery zadania zlokalizowane na terenie woj. opolskiego.

Kontrola realizacji dwóch spośród ww. siedmiu inwestycji, których wykonanie było w gestii RZGW we Gliwicach wykazała nieprawidłowości polegające na:

- nieopisaniu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący w przetargu na sprawowanie nadzoru inwestorskiego w ramach realizacji zadania „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II", co było niezgodne z przepisami art. 29 ust 1 i 2 w zw. z art. 7 ust. 1 upzp. W efekcie oferty były nieporównywalne, a postępowanie unieważniono;
- nieobciążeniu wykonawcy zadania „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej, etap II" należnymi karami umownymi za opóźnienia w realizacji harmonogramu prac wynikające z przyczyn leżących po stronie wykonawcy i nieobciążeniu wykonawcy tymi karami;

[68] Według stanu na 31 lipca 2019 r.

– przekazywaniu do KZGW nierzetelnie sporządzonych zestawień w ramach monitoringu projektu „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZGW Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej, faza II". W zestawieniach sporządzanych na koniec roku (do 2018 r.) w ogóle nie uwzględniono wydatków osobowych, a w zestawieniu na 30 czerwca 2019 r. nie uwzględniono wynagrodzeń wypłaconych w I półroczu 2019 r. i częściowo wynagrodzeń wypłaconych w 2018 r. – kwota wypłaconych wynagrodzeń została zaniżona o 403 653,3 zł.

Realizacja zadań inwestycyjnych przez RZGW w Białymstoku

RZGW w Białymstoku podjął realizację wszystkich zadań wskazanych w planach: inwestycyjnym i utrzymaniowym KZGW. Na wszystkie podejmowane przez RZGW do realizacji zadania zapewniono środki finansowe, a postępowania o udzielenie zamówień publicznych i realizacja zawartych umów z wykonawcami były poprzedzone sporządzeniem w sposób rzetelny aktualnej dokumentacji inwestycyjnej oraz wyceny inwestorskiej. Sporządzane do postępowań o udzielenie zamówień publicznych Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia oraz zawierane z wykonawcami umowy zabezpieczały w sposób prawidłowy interesy inwestora. W zakończonych i będących w trakcie realizacji zadaniach inwestycyjnych i utrzymaniowych, 31 lipca 2019 r. nie odnotowano przekroczenia planowanych terminów realizacji. W przypadku realizacji jednego zadania, będącego w toku, istnieje znaczne prawdopodobieństwo przekroczenia terminu realizacji. RZGW prawidłowo wywiązywał się z nałożonych przez KZGW obowiązków w zakresie sprawozdawczości w obszarze inwestycyjnym i utrzymaniowym. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku wyegzekwowania wszystkich zawartych w SIWZ i umowie z wykonawcą czynności przewidzianych przy realizacji jednego z zadań oraz nierzetelnego prowadzenia prac komisji przetargowej w procedurze udzielenia zamówienia publicznego w jednym postępowaniu i w następstwie dokonanie wyboru wykonawcy z naruszeniem przepisów upzp.

Współpraca ze stroną białoruską na drodze wodnej stanowiącej granicę

Do czasu zakończenia kontroli nie ustalono zasad współpracy ze stroną białoruską w zakresie bieżącego utrzymania przygranicznej drogi wodnej na Kanale Augustowskim, co negatywnie wpływa na gospodarowanie i utrzymanie drogi wodnej na Kanale Augustowskim w jego końcowym odcinku na obszarze Polski.

Nieuregulowanie zasad współpracy ze stroną białoruską doprowadza m.in. do problemów i utrudnień eksploatacyjnych na stopniu wodnym Kurzyniec oraz na polskim fragmencie Kanału Augustowskiego na odcinku Kurzyniec–Kudryki. Już remont śluzy Kurzyniec usytuowanej częściowo po stronie polskiej, a częściowo po stronie białoruskiej sprawia problemy organizacyjne. Jednak największym problemem jest obsługa jazu leżącego w całości na terytorium Białorusi, ponieważ jaz ten nie ma stałej obsługi. W interesie strony polskiej jest prawidłowa obsługa jazu leżącego po stronie białoruskiej, ponieważ wahania rzędnych zwierciadła wody na stopniu wodnym w Kurzyńcu, które nie mogą być skompensowane zwiększeniem lub zmniejszeniem przepływu przez śluzę Kurzyniec, powodują uszkadzanie drewnianych pali zabezpieczających brzeg na odcinku kanału Kurzyniec–Kudrynki (długość 4,35 km). Wahania wody przyśpieszają procesy gnilne

pali wzmacniających brzeg, utrudniają warunki żeglugi na wskazanym odcinku oraz zakłócają prawidłową pracę obwodu rybackiego na rzece Czarna Hańcza. Przepiętrzenia wody mogą także skutkować wylewaniem wód rzeki Czarna Hańcza.

5.5. Budowa i wdrożenie Systemu Informacji Rzecznej

W latach 2016–2019 UŻŚ w Szczecinie nie rozpoczął realizacji kluczowych zadań dotyczących projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry". Od podpisania umowy na dofinansowanie tego projektu do 30.06.2019 r., mimo upływu 35 miesięcy, rzeczowe zaawansowanie projektu wynosiło 0%.

Projekty realizowane w ramach wdrożenia Systemu Informacji Rzecznej

Obowiązek wdrożenia przez kraje członkowskie systemu RIS na śdw o znaczeniu międzynarodowym nałożyła Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie. RIS zarządzany jest przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie[69], na terenie działania którego obowiązkowe było wprowadzenie RIS. Podstawą jego budowy był Program funkcjonalno-użytkowy RIS zatwierdzony przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej[70], który składał się z trzech projektów współfinansowanych z POIiŚ:

1) Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry, obejmujący budowę Centrum RIS i objęcie monitorowaniem w zakresie sytuacji hydrologicznej, meteorologicznej i żeglugowej 97,3 km śdw określonych w rozporządzeniu Ministra TBiGM[71].
2) Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze.
3) Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – obejmujący dodatkowe 145,6 km śdw.

W ramach projektu „Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry" zainstalowano: system monitoringu wizyjnego CCTV (w tym: 31 kamer stacjonarnych, trzy kamery obrotowe), 12 radarów, cztery stacje meteorologiczne, 14 wodowskazów, 2 zestawy stacji bazowej AIS[72] wraz z kompatybilnym odbiornikiem DGPS[73], jeden zestaw systemu łączności VHF[74], serwerownie, sprzęt komputerowy – operatorski oraz zakupiono: jednostkę inspekcyjno-pomiarową i echosondę wielowiązkową. Prace zakończono w grudniu 2013 r. W ich wyniku uruchomiono wszystkie usługi zaplanowane do świadczenia, tj.: system produkcji i dystrybucji map IENC[75], usługę komunikatów

[69] Rozporządzenie Ministra Transportu , Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie określenia dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej właściwego miejscowo do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) – Dz. U. z 2012 r. poz. 58.

[70] Dalej: Ministra TBiGM.

[71] Rozporządzenie z dnia z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS).

[72] Ang. *Automatic Identification System* – System Automatycznej Identyfikacji Statków.

[73] Ang. *Differential Global Positioning System* – technika pomiarów GPS z większą dokładnością niż przy standardowym pomiarze jednym odbiornikiem.

[74] Ang. *Vessel tracking and tracing* – śledzenie i namierzanie jednostek.

[75] Ang. *Inland Flectronic Navigational Chart* – śródlądowa elektroniczna mapa nawigacyjna.

dla kapitanów statków NtS[76], usługę śledzenia i namierzania statków VTT[77] (w tym: udostępnianie informacji hydrometeorologicznych, transmisja poprawek DGPS, system AIS, system łączności VHF, system monitoringu wizyjnego CCTV, system zobrazowania radarowego) oraz elektroniczne raportowanie statków ERI[78].

Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry

Projekt „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry" realizowano w oparciu o dokumenty projektowe sporządzone w latach 2014–2015 w ramach projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze". Przyjęto w nich koncepcję umiejscowienia Centrum RIS w budynku nowej siedziby UŻS w Szczeciniu na niezabudowanej dotychczas działce gruntu w Szczecinie przy ul. Bulwar Gdański. Po konsultacjach z udziałem Gminy Miasta Szczecin, Wojewody Zachodniopomorskiego i Dyrektora UŻŚ w Szczecinie oraz za zgodą Ministra GMiŻŚ w czerwcu 2017 r. dokonano wzajemnej sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa a Gminą Miastem Szczecin, w wyniku której Skarb Państwa nabył nieruchomość o powierzchni 1788 m^2 zabudowaną czterema budynkami użytkowymi położoną w Szczecinie przy ul. Kolumba 79/80, na której z dniem nabycia ustanowiony został trwały zarząd na rzecz UŻŚ w Szczecinie. W uzasadnieniu swojego wniosku o nabycie ww. nieruchomości Minister GMiŻŚ powtórzył argumentację przedstawioną mu przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie, wskazując, że w zabytkowym budynku Czerwonego Ratusza w Szczecinie, w którym mieści się Centrum RIS, nie ma możliwości rozwoju zaplecza techniczno-biurowego oraz istnieją przeszkody związane z ochroną konserwatorską, uniemożliwiające aranżację pomieszczeń do zadań operacyjnych.

W akcie sprzedaży wskazano, że część nieruchomości położona od 4 do 8 m od linii brzegowej znajduje się w obszarze zagrożonym powodziami, a w wydanej trzy miesiące później decyzji dotyczącej trwałego zarządu, że budynki i obiekty posadowione na tej nieruchomości objęte są różnymi ograniczeniami, w tym strefami ochrony konserwatorskiej A i E, a także, że budynek biurowy nie jest przeznaczony do rozbiórki.

W wyniku przeprowadzenia dwóch kolejnych postępowań przetargowych na zadanie „Budowa infrastruktury technicznej wraz z zapleczem administracyjnym dla pełnego wdrożenia RIS Dolnej Odry" (w tym Centrum RIS) nie wyłoniono wykonawcy. Najniższe oferty w tych postępowaniach były o ponad 60% wyższe od kwoty, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na to zadanie.

Dyrektor UŻŚ w Szczecinie po negatywnym rozpatrzeniu jego wniosku o zwiększenie środków finansowych z budżetu państwa na ww. zadanie w październiku 2018 r. podjął działania dotyczące pozyskania dodatkowej powierzchni w Czerwonym Ratuszu, a pismem z 4 stycznia 2019 r. poinformował Dyrektora DGMiŻŚ w Ministerstwie GMiŻŚ o odstąpieniu od realizacji zadania dotyczącego przebudowy budynku przy ul. Kolumba 79/80.

[76] Ang. *Notices to Skippers* – wiadomości żeglugowe.

[77] Ang. *Vessel tracking and tracking* – śledzenie i namierzanie jednostek.

[78] Ang. *Electronic Ship Reporting in Inland Navigation* – Elektroniczne Raportowanie Statków.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowa na dofinansowanie projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry" w ramach POIiŚ została zawarta 1 sierpnia 2016 r. Termin zakończenia jej realizacji ustalono na 31 października 2019 r., tj. po 39 miesiącach. Tymczasem na koniec czerwca 2019 r., tj. po 35 miesiącach realizacji umowy, rzeczowe zaawansowanie projektu wynosiło 0%, a na jego realizację poniesiono nakłady 1,7 mln zł, 10 lipca 2019 r. zawarto aneks do ww. umowy o dofinansowanie, w wyniku którego: wyeliminowano z niej zadanie „Przebudowa budynku na potrzeby Centrum RIS oraz siedziby Urzędu", termin realizacji projektu wydłużono do 31 grudnia 2020 r. oraz zmniejszono całkowity koszt realizacji projektu o prawie 10,6 mln zł, a kwotę dofinansowania o 5 tys. zł. Dyrektor UŻŚ w Szczecinie uzgodnił z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Szczecinie[79], że może pozyskać dodatkowe pomieszczenia w budynku Czerwonego Ratusza i dostosować je na potrzeby Centrum RIS.

Przyjęta przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie koncepcja rozbudowy Centrum RIS w budynku Czerwonego Ratusza nie spełni niektórych istotnych założeń wskazanych w zaktualizowanej dokumentacji projektowej, m.in.:

- rozlokowania serwerowni w różnych miejscach Szczecina (będą w tym samym budynku, na różnych kondygnacjach),
- zasilania serwerowni z różnych części systemu dystrybucji energii na terenie Szczecina (budynek Czerwonego Ratusza zasilany jest z jednego źródła dystrybucji energii),
- szybszego dostępu do statku inspekcyjnego, ze sprzętem pomiarowo-badawczym – nieruchomość przy ul. Kolumba 79/80 położona jest bezpośrednio przy nabrzeżu, przy którym mogła cumować jednostka pomiarowo-inspekcyjna, a w przypadku lokalizacji Centrum RIS w budynku Czerwonego Ratusza, jego odległość od miejsca jej cumowania w dzielnicy Podjuchy wynosi ok. 12 km i wydłuża dotarcie do niego od 20 do 30 min.

NIK zwraca uwagę, że Dyrektor UŻŚ w Szczecinie podjął realizację kolejnego wariantu zadania „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry" generując w związku z tym następne koszty w sytuacji, gdy dotychczas nie uzyskano zgód, ani nawet opinii czy zaleceń Miejskiego Konserwatora Zabytków co do możliwości realizacji prac adaptacyjnych (budowlano-montażowych) w celu przystosowania pomieszczeń do prowadzenia zadań operacyjnych Centrum RIS. Przy tym w 2017 r., to właśnie Dyrektor UŻŚ w Szczecinie informował Ministra GMiŻŚ, że w zabytkowym budynku Czerwonego Ratusza nie ma możliwości rozwoju zaplecza techniczno-biurowego oraz istnieją przeszkody związane z ochroną konserwatorską, uniemożliwiające aranżację jego pomieszczeń do zadań operacyjnych.

Realizacja projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry" wskazuje, że w jej toku poszczególne decyzje podejmowane były bez szczegółowego rozpoznania i analizy, co skutkowało przesunięciem planowanego terminu wdrożenia tego Systemu i generowaniem zbędnych kosztów.

Po stwierdzeniu, że Centrum RIS nie może funkcjonować w dotychczasowej siedzibie, tj. budynku Czerwonego Ratusza, ustaleniu nowej lokalizacji

[79] Urząd Morski w Szczecinie jest właścicielem budynku Czerwonego Ratusza.

Centrum, jej zmianie połączonej z zakupem kolejnej nieruchomości, dokonaniu aktualizacji wcześniej opracowanych dokumentów projektowych i po upływie trzech lat „okazało się", że jednak Centrum może funkcjonować w budynku Czerwonego Ratusza. Powyższe wskazuje, że kolejne decyzje w sprawie lokalizacji Centrum RIS nie były właściwie rozważone i doprowadziły do zmarnowania trzech lat oraz poniesienia na ten cel wydatków w kwocie 1 672 643 zł. W tym przypadku nadzór Ministra GMiŻŚ był nieskuteczny.

Zdjęcie nr 7
Stopień Brzeg Dolny

Źródło: PGW Wody Polskie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy działania administracji publicznej na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce były skuteczne?

Cele szczegółowe

1. Czy Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej i gospodarki wodnej rzetelnie zaplanował i podejmował działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce?
2. Czy zapewniono wystarczające środki finansowe na realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
3. Czy Minister właściwy ds. żeglugi śródlądowej i gospodarki wodnej sprawował rzetelny nadzór nad jednostkami odpowiedzialnymi za realizację zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
4. Czy Prezes PGW Wody Polskie podejmował skuteczne działania zaradcze w razie wystąpienia nieprawidłowości w działaniach jednostek nadzorowanych?
5. Czy oszczędnie, wydajnie i skutecznie realizowano ujęte w dokumentach planistycznych zadania dotyczące modernizacji i utrzymania śródlądowych dróg wodnych?
6. Czy System Informacji Rzecznej był wdrażany w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto ministerstwo, w którego zakresie działania znajdują się śródlądowe drogi wodne oraz jednostki, którym przypisano wykonywanie zadań objętych kontrolą.

Kryteria kontroli

We wszystkich kontrolowanych jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[80] z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2019 (do czasu zakończenia kontroli).

Kontrolę rozpoczęto 7 maja 2019 r., a zakończono 13 września 2019 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia).

Pozostałe informacje

Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych, w których łącznie sformułowano 13 wniosków pokontrolnych.

Do jednego z wystąpień wniesiono dwa zastrzeżenia. W jednym przypadku zastrzeżenia zostały przyjęte częściowo, a drugie oddalone.

Z otrzymanych informacji dotyczących sposobu wykonania wniosków wynika, że pięć wniosków zostało zrealizowanych, a osiem jest w trakcji realizacji.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnionych w kontroli NIK wyniosły 209 504 zł. i dotyczyły kwoty wydatkowanej z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami. Było to wynikiem

[80] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

nie wypowiedzenia umowy na pełnienie nadzoru nad realizacją zadania inwestycyjnego „ Przebudowa budynku na potrzeby Centrum RIS oraz siedziby Urzędu", mimo podjęcia decyzji o rezygnacji z realizacji tego zadania.

Wykaz jednostek kontrolowanych[81]

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	Marek Gróbarczyk
2.	Departament Infrastruktury	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	Przemysław Daca
3.	Departament Infrastruktury	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku	Przemysław Daca
4.	Delegatura NIK w Katowicach	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Przemysław Daca
5.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	Krzysztof Woś – do 25.01.2018 r. Piotr Durajczyk – od 29.01.2018 r.
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	Przemysław Daca

[81] W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek[82]

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej	W formie opisowej	– rozpoznanie potrzeb dotyczących rozwoju śdw; – podjęcie prac na rzecz opracowania dwóch programów rozwoju śdw w Polsce; – podjęcie działań zmierzających do stworzenia systemu finansowania zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śdw; – podejmowanie działań, by nowobudowane elementy infrastruktury krzyżującej się ze śródlądowymi drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym spełniały wymogi wynikające z Porozumienia AGN.	– niewywiązanie się z obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o przystąpieniu do opracowania poszczególnych programów rozwoju śdw, – nieutworzenie przez 3 lata systemu finansowania zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji i utrzymania śdw, – mimo upływu trzech lat, niedoprowadzenie do aktualizacji klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych w Polsce do zgodności z Porozumieniem AGN.
2.	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	W formie opisowej	– przygotowywanie inwestycji na śdw do realizacji; – prowadzenie bieżącego monitoringu realizacji zadań inwestycyjnych na śdw.	– podejmowane działania nie przyniosły założonych rezultatów w zakresie rozwoju śdw, czego główną przyczyną był brak niezbędnych środków finansowych; – brak kompetencji do wdrażania nowych zadań inwestycyjnych na śdw; – niedostateczny nadzór nad jednostkami podległymi.
3.	PGW Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	W formie opisowej	– prowadzenie wszystkich inwestycji na śdw na które uzyskano środki fin; – zachowanie trybów i zasad określonych w upzp przy udzielaniu zamówień publicznych; – posiadanie niezbędnej dokumentacji inwestycyjnej.	– nieprecyzyjne określenie przedmiotu jednego zamówienia, co spowodowało jego unieważnienie; – nie obciążenie karami umownymi wykonawcy za zawinione przez niego opóźnienia robót.

[82] W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólne w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	PGW Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	W formie opisowej	– wszystkie inwestycje na śdw wskazane w DI i Założeniach, a będące we właściwościach RZGW we Wrocławiu, były realizowane, bądź znajdowały się na etapie przygotowania dokumentacji; – podejmowano działania zmierzające do zapewnienia ich finansowania; – nastąpił postęp prac przy realizacji inwestycji pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry”.	– nierzetelnie przygotowano wniosek o wydanie pozwolenia na budowę i wniosek o wydanie pozwolenia zamiennego; – w przekazywanych KZGW sprawozdanich z postępu realizowanych inwestycji ujmowano nierzetelne dane finansowe; – inwestycja pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce km 300+00 rzeki Odry”, która wciąż nie została zakończona, a nadal nie był znany termin realizacji zadania pn. „Dokończenie budowy stopnia Malczyce – zakres robót w tzw.cofce stopnia” – likwidującego negatywne skutki piętrzenia wody, co umożliwi m.in. osiągniecie pełnej funkcjonalności stopnia wodnego Malczyce i żeglugę na rzece Odrze.
5.	PGW Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Bialymstoku	W formie opisowej	– wszystkie zaplanowane zadania były realizowane terminowo i bez przekroczenia kwot zaplanowanych na ten cel; – rzetelnie przygotowywano dokumentację do prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych; – dochowywano przewidzianej formy i terminów w zakresie sprawozdawczości przekazywanej do KZGW.	– przy realizacji jednego z zadań RZGW nie wyegzekwował przewidzianych w umowie warunków realizacji i odbioru tego zadania; – w konsekwencji nieprawidłowej kwalifikacji zadania „Wymiana wrót górnych na śluzie Dębowo …” jako inwestycyjnego (zamiast remontowego) – przez trzy lata nie zostało ono ujęte ani w planie inwestycyjnym, ani w planie utrzymaniowym; – nierzetelne prowadzenie prac komisji przetargowej w trakcie jednego z postępowań i w następstwie dokonanie przez Kierownika Zamawiającego wyboru wykonawcy z naruszeniem przepisów upzp.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	W formie opisowej	– Urząd wykonał zadania związane z przygotowaniem dokumentacji projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry – prace przygotowawcze”.	– w okresie objętym kontrolą do 31 lipca 2019 r. Urząd nie rozpoczął kluczowych zadań w ramach projektu pn. „Pełne wdrożenie RIS dolnej Odry”, a po upływie 35 miesięcy od podpisania umowy na dofinansowanie rzeczowe zaawansowanie projektu wynosiło 0%; – w tym czasie nie wyłoniono wykonawcy budynku nowej siedziby Urzędu, a w konsekwencji nie wszczęto postępowania o udzielenie zamówienia na wykonanie systemu RIS (w zakresie jego pełnego wdrożenia); – w efekcie kilkukrotnej zmiany koncepcji lokalizacji Centrum RIS przystąpiono do jego budowy w budynku, w którym wykluczono umiejscowienie Centrum RIS już na etapie prac przygotowawczych; – Dyrektor Urzędu nie zapewnił zachowania zasady bezstronności osób uczestniczących w postępowaniu dotyczącym wyłonienia wykonawcy nowej siedziby Urzędu; – Dyrektor Urzędu nie zabezpieczył we w łaściwy sposób interesu Skarbu Państwa w umowie zawartej z Inżynierem Kontraktu wskutek czego kwotę 209 504 zł wydatkował z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Śródlądowe drogi wodne – informacje ogólne

Śródlądowymi drogami wodnymi, zgodnie z przepisami Prawa wodnego z 2017 r.[83], które weszło w życie 1 stycznia 2018 r., są wody śródlądowe służące potrzebom śródlądowego transportu wodnego i żeglugowemu wykorzystaniu przez statki – art. 193 ust.1 i 2. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą pojęcie to zdefiniowane było w art. 9 ust. 1 pkt 18 Prawa wodnego z 2001 r.[84] zgodnie z którym, ilekroć w ustawie jest mowa o śródlądowych drogach wodnych – rozumie się przez to śródlądowe wody powierzchniowe, na których, z uwagi na warunki hydrologiczne oraz istniejące urządzenia wodne, możliwy jest przewóz osób i towarów statkami żeglugi śródlądowej.

Przepis art. 193 ust. 4 Prawa wodnego z 2017 r. wyodrębnia śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym[85]. Są to śródlądowe drogi wodne istotne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju, które zgodnie z art. 193 ust. 5 obejmują:

1) śródlądowe drogi wodne istotne dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju oraz grunty pod tymi drogami;
2) nieruchomości gruntowe położone w międzywalu śródlądowych dróg wodnych, istotnych dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju;
3) nieruchomości, budynki i budowle oraz urządzenia wodne, z wyjątkiem wałów przeciwpowodziowych, funkcjonalnie i bezpośrednio powiązane ze śródlądowymi drogami wodnymi, istotnymi dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju, znajdujące się w obrębie ich działek ewidencyjnych.

Sprawy związane z uprawianiem żeglugi na śdw w tym warunki uprawiania żeglugi; wymagania bezpieczeństwa żeglugi; zasady klasyfikacji i utrzymania śdw i zasady prowadzenia zharmonizowanego systemu usług informacji rzecznej reguluje ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej[86].

Zgodnie z przepisami powołanej powyższej ustawy – art. 42 śródlądowe drogi wodne dzielą się na klasy a w zależności od klasy, dzielą się na drogi wodne o znaczeniu regionalnym i międzynarodowym. Przy czym klasę drogi wodnej określa się maksymalnymi parametrami statków, jakie mogą być dopuszczone do żeglugi oraz wielkością minimalnego prześwitu pod mostami, rurociągami i innymi urządzeniami krzyżującymi się z drogą wodną.

Szczegółowy sposób klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych na podstawie powyższych kryteriów określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (rozporządzenie klasyfikujące).

[83] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

[84] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2018 r.

[85] Śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym określi Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, które dotychczas nie zostało wydane.

[86] Dz. U. z 2019 r. poz. 1568

Najniższą klasą drogi wodnej jest klasa Ia, a najwyższą klasą jest klasa Vb. Śródlądowe drogi wodne klasy Ia, Ib, II i III są drogami wodnymi o znaczeniu regionalnym, a śródlądowe drogi wodne klasy IV, Va i Vb – drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym – § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia klasyfikującego.

Warunki eksploatacyjne dla poszczególnych klas śdw określa się minimalnymi wymiarami szlaku żeglownego i śluz oraz wysokością prześwitu pod mostami, rurociągami i innymi urządzeniami krzyżującymi się z drogą wodną, zwanymi dalej „parametrami eksploatacyjnymi" – § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia

Zgodnie z § 7 rozporządzenia klasyfikującego przy rozbudowie śdw o znaczeniu regionalnym klasy Ia, Ib i II – jako warunki projektowe przyjmuje się wielkości odpowiadające co najmniej maksymalnym wartościom parametrów klasyfikacyjnych i warunków eksploatacyjnych, przewidzianych dla klasy bezpośrednio wyższej. Przy rozbudowie lub modernizacji śdw o znaczeniu regionalnym klasy III i o znaczeniu międzynarodowym klasy IV – jako warunki projektowe przyjmuje się wielkości odpowiadające co najmniej maksymalnym wartościom parametrów klasyfikacyjnych i warunków eksploatacyjnych, przewidzianych dla klasy Va. Natomiast przy modernizacji śdw o znaczeniu międzynarodowym oraz przy projektowaniu nowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, przyjmuje się, jako warunki projektowe, wielkości nie niższe niż odpowiadające maksymalnym wartościom parametrów klasyfikacyjnych i warunków eksploatacyjnych, przewidzianych dla klasy Vb, umożliwiające żeglugę statków o zanurzeniu nie mniejszym niż 2,80 m.

Struktura i zadania administracji rządowej

1. W zakresie zadań polegających na budowie, przebudowie, modernizacji oraz utrzymaniu śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

W celu konieczności prowadzenia spójnej polityki żeglugowej 27 listopada 2015 r. na podstawie art. 1 pkt 2 lit d ustawy z 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw[87] został utworzony dział administracji rządowej „żegluga śródlądowa". Dział ten został włączony w skład Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i obejmował m.in. sprawy budowy oraz modernizacji śródlądowych dróg wodnych.

Od 1 stycznia 2018 r., po wejściu w życie Prawa wodnego z 2017 r. – (art. 490) do działu żegluga śródlądowa należały sprawy budowy, przebudowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, zgodnie z art. 10a ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 września 1997 o działach administracji rządowej[88]. Po zmianie tego przepisu[89], do działu żegluga śródlądowa należą sprawy budowy, przebudowy, oraz modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

[87] Dz. U. z 2015 r. poz. 1960.

[88] Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.

[89] Art. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. z 2019 r. poz. 2170.

Organy administracji żeglugi śródlądowej i ich kompetencje określa uożś. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy (od 27 listopada 2015 r. do 30 września 2018 r.) organami administracji żeglugi śródlądowej byli:

1) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej – jako naczelny organ administracji żeglugi śródlądowej;
2) dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej – jako terenowe organy administracji żeglugi śródlądowej.

Od 1 października 2018 r., po zmianie uożś[90] terenowymi organami administracji żeglugi śródlądowej (dyrektorami urzędów żeglugi śródlądowej) są:

1) Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy,
2) Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu,
3) Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie.

Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej podlegają ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej (Ministrowi Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej[91]) Minister ten sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej w zakresie uregulowanym w ustawie o żegludze. Jednocześnie minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej oraz dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej tworzą administrację drogi wodnej w odniesieniu do śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym – art. 43 ust. 4b pkt 1 uożś.

Terytorialny zakres działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, siedziby urzędów żeglugi śródlądowej; siedziby delegatur urzędów żeglugi śródlądowej oraz właściwość miejscową delegatur urzędów żeglugi śródlądowej w sprawach z zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej określa rozporządzenie[92] Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 24 września 2018 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej i siedzib ich urzędów oraz siedzib i właściwości miejscowej delegatur tych urzędów[93].

Do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, na podstawie przepisów art. 9 uożś, należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z uprawianiem żeglugi na śródlądowych drogach wodnych w zakresie unormowanym tą ustawą, a w szczególności:

– nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej;
– weryfikacja ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym;
– kontrola stanu oznakowania szlaku żeglownego, śluz, pochylni, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów.

Ponadto Prawo wodne z 2017 r. nałożyło na dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej nowe obowiązki m.in. w zakresie budowy, przebudowy i modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, opiniowania i uzgadniania dokumentów planistycznych i inwestycyjnych.

---

[90] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1694) – art. 1 pkt 1 lit. a.

[91] Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej kieruje działem administracji rządowej – żegluga śródlądowa, na podstawie § 1 ust. 2 pkt.4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U z 2017 r. poz. 2324, ze zm.).

[92] Niniejsze rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej (Dz. U. Nr 77, poz. 831 oraz z 2004 r. Nr 70, poz. 639), które utraciło moc z dniem 1 października 2018 r.

[93] Dz. U. z 2018 r. poz. 1841.

Kandydaci na stanowiska dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, ze względu na poszerzenie zakresu kompetencji, mogą wykazywać się kwalifikacjami w zakresie żeglugi śródlądowej lub kwalifikacjami dotyczącymi prowadzenia inwestycji na śdw – art. 7 uoźś.

2. W zakresie działań polegających na budowie, przebudowie, modernizacji oraz utrzymaniu śródlądowych dróg wodnych z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Od 27 listopada 2015 r., tj. po utworzeniu działu administracji rządowej „żegluga śródlądowa", sprawy utrzymania śródlądowych dróg wodnych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej, należały do działu gospodarka wodna, którym kierował Minister Środowiska[94].

Po wejściu w życie Prawa wodnego z 2017 r. (1 stycznia 2018 r.) do działu administracji rządowej – gospodarka wodna należą sprawy utrzymania śródlądowych wód powierzchniowych stanowiących własność Skarbu Państwa wraz z infrastrukturą techniczną związaną z tymi wodami, obejmującą budowle oraz urządzenia wodne, poza śdw o szczególnym znaczeniu transportowym – art. 11 pkt 2 i 3 ustawy o działach administracji rządowej. Działem gospodarka wodna, od dnia 9 stycznia 2018 r. kieruje Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej[95].

Zgodnie z przepisami Prawa wodnego z 2017 r. – art. 353, minister właściwy do spraw gospodarki wodnej jest naczelnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarowania wodami. Ponadto nadzoruje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (art. 356). Kształtuje również kierunki polityki wodnej państwa, uwzględniając kierunki rozwoju żeglugi śródlądowej – (art. 354. ust. 1).

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej koordynuje realizację zadań publicznych w gospodarce wodnej, w szczególności akceptuje przygotowane przez Prezesa PGW Wody Polskie propozycje dotyczące sposobu realizacji zadań w zakresie inwestycji (art. 354 ust. 2 pkt 2 Prawa wodnego z 2017 r.). Minister ten składa Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej co dwa lata, nie później niż do 31 sierpnia, informację o gospodarowaniu wodami dotyczącą m.in. realizacji zadań w zakresie utrzymywania wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz prowadzonych inwestycji.

Zgodnie z przepisami art. 212 ust. 1 Prawa wodnego z 2017 r. prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa wykonuje PGW Wody Polskie – w stosunku do śródlądowych wód płynących oraz wód podziemnych, z wyłączeniem śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. PGW Wody Polskie jest

[94] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska – Dz. U. z 2015 r. poz. 1904, ze zm.

[95] § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. z 2018 r. poz.100).

państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[96]. Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej nadaje PGW Wody Polskie, w drodze rozporządzenia[97], statut określający strukturę i organizację PGW Wody Polskie, uwzględniając zakres zadań jednostek organizacyjnych PGW Wody Polskie i ich obszar działania, potrzebę racjonalnego wykorzystania środków publicznych oraz podział hydrograficzny kraju.

W skład PGW Wody Polskie wchodzą następujące jednostki organizacyjne:

1) Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibą w Warszawie.
2) Regionalne zarządy gospodarki wodnej z siedzibami w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.
3) Zarządy zlewni.
4) Nadzory wodne.

Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej wykonując zadania PGW Wody Polskie sprawuje nadzór nad planowaniem inwestycji w gospodarce wodnej oraz ich realizacją, z wyłączeniem śdw o szczególnym znaczeniu transportowym (art. 240 ust. 2 pkt 21 Prawa wodnego z 2017 r.) natomiast regionalne zarządy gospodarki wodnej koordynują realizację inwestycji w regionach wodnych, z wyłączeniem śdw o szczególnym znaczeniu transportowym (art. 240 ust. 3 pkt 8 Prawa wodnego z 2017 r.). Utrzymanie śdw, z wyłączeniem śdw o szczególnym znaczeniu transportowym należy do zadań zarządów zlewni (art. 240 ust. 4 pkt 13 Prawa wodnego z 2017 r.).

PGW Wody Polskie sporządzają programy realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną oraz planowanych inwestycji w gospodarce wodnej, które w zakresie śdw podlegają uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw żeglugi śródlądowej – (art. 240 ust. 9 Prawa wodnego z 2017 r.).

Zgodnie z art. 43 ust.4b pkt 2 uoźś. jednostki organizacyjne ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej – w odniesieniu do śdw niebędących śródlądowymi drogami wodnymi o szczególnym znaczeniu transportowym tworzą administrację drogi wodnej.

W okresie obowiązywania Prawa wodnego z 2001 r. organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami w tym utrzymania śdw byli (art. 4 ust. 1 Prawa wodnego):

1) minister właściwy do spraw gospodarki wodnej;
2) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – jako centralny organ administracji rządowej, nadzorowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;
3) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej – jako organ administracji rządowej niezespolonej, podlegający Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej;
4) wojewoda;
5) organy jednostek samorządu terytorialnego.

[96] Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

[97] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie – Dz. U. z 2017 r. poz. 2506.

Utrzymanie śródlądowych dróg wodnych

Od 9 stycznia 2018 utrzymanie wszystkich śdw, w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę, należy do Ministra Gospodarki GMiŻŚ.

Śródlądowe drogi wodne należy utrzymywać w sposób zapewniający bezpieczną żeglugę poprzez:

1) Należyty stan techniczny budowli i urządzeń hydrotechnicznych służących żegludze oraz ich właściwą obsługę.
2) Systematyczną poprawę warunków eksploatacyjnych odpowiednich do klasy drogi wodnej.
3) Oznakowanie nawigacyjne szlaku żeglownego, budowli i urządzeń hydrotechnicznych, przeszkód nawigacyjnych oraz budowli i linii przesyłowych krzyżujących się z drogą wodną – art. 43 ust. 1 uoźś.

Inwestycje polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji urządzeń wodnych, urządzeń komunikacyjnych lub przesyłowych prowadzonych przez śdw, a także roboty regulacyjne i inne, mogące mieć wpływ na śdw, powinny uwzględniać plan lub program rozwoju śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, o którym mowa w art. 42a uoźś.

Wobec powyższego minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej, realizując obowiązek określony w art. 42a uoźś opracowuje plan lub program rozwoju śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, kierując się potrzebą zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju.

Plan lub program rozwoju śdw o szczególnym znaczeniu transportowym powinien zawierać:

1) opis istniejącego stanu śdw h o szczególnym znaczeniu transportowym wymagających przebudowy lub modernizacji wraz z opisem brakujących odcinków śdw istotnych dla osiągnięcia celu zapewnienia warunków do zrównoważonego rozwoju systemu transportowego kraju;
2) opis planowanych przedsięwzięć polegających na przebudowie lub modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym wraz z opisem planowanych nowych śdw o szczególnym znaczeniu transportowym;
3) szacunkowe koszty realizacji planowanych przedsięwzięć polegających na przebudowie lub modernizacji śdw o szczególnym znaczeniu transportowym wraz z opisem planowanych nowych śdw o szczególnym znaczeniu transportowym, oraz harmonogram ich realizacji.

Aktualnie plan lub program, o którym mowa powyżej nie został opracowany, natomiast od 23 lipca 2016 r. obowiązują „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030", w których określono aktualny stan i charakterystykę transportu śródlądowego, cele i priorytety dotyczące planowanych inwestycji oraz szacunkowe koszty, potencjalne źródła i mechanizm finansowania inwestycji oraz korzyści z ich realizacji.

Ponadto 6 marca 2017 r. Prezydent RP, działając na mocy ustawy z 15 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN),

sporządzonego w Genewie 19 stycznia 1996 r.[98] podpisał akt ratyfikacyjny tego Porozumienia. Polska jako członek Porozumienia AGN zobowiązała się do zapewnienia na objętych Porozumieniem drogach wodnych warunków nawigacyjnych spełniających kryteria właściwe dla śdw o znaczeniu międzynarodowym, tzw. klasy "E" odpowiadającej co najmniej IV klasie żeglowności.

Porozumienie AGN

Porozumienie AGN – Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym jest to podstawowy dokument sporządzony w Genewie dnia 19 stycznia 1996 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ (UNECE), wskazujący na kierunki rozwoju dla sieci dróg wodnych śródlądowych w Europie. Celem Porozumienia AGN jest wprowadzenie ram prawnych, które ustalą skoordynowany plan rozwoju i budowy sieci śdw o międzynarodowym znaczeniu, oparty o uzgodnione parametry infrastrukturalne i eksploatacyjne. Sieć ujęta w Porozumieniu AGN podzielona jest na dziewięć głównych wodnych ciągów transportowych o długości ponad 27 tys. km i łączy porty 37 krajów europejskich. Na terytorium Polski znajdują się trzy szlaki wodne w ramach europejskiego systemu śdw o znaczeniu międzynarodowym. Są to:

1) Droga wodna E-40, łącząca Morze Bałtyckie od Gdańska z Morzem Czarnym w Odessie;
2) Droga wodna E-30, przebiegająca Odrzańską Drogą Wodną, łącząca Morze Bałtyckie w Świnoujściu z Dunajem w Bratysławie;
3) Droga wodna E-70, łącząca Odrę z zalewem Wiślanym i stanowiąca część europejskiego szlaku komunikacyjnego wschód–zachód łączącego Kłajpedę z Rotterdamem.

Inwestycje w zakresie budowy, przebudowy, modernizacji lub utrzymania śdw, rozpoczęte przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej lub regionalne zarządy gospodarki wodnej i niezakończone do dnia wejścia w życie Prawa wodnego z 2017 r., są kontynuowane przez PGW Wody Polskie – art. 547 Prawa wodnego z 2017 r.

Wydatki na infrastrukturę w żegludze śródlądowej objęte są specjalnym system księgowym wydatków infrastrukturalnych wprowadzonym Rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 1108/70 z 4 czerwca 1970 r. wprowadzającym system księgowy dla wydatków na infrastrukturę w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej[99]. Implementację niniejszego rozporządzenia zapewniają przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę[100].

System Informacji Rzecznej – RIS

Usługi informacji rzecznej (River Information Services) – RIS oznaczają zharmonizowane usługi informacyjne wspierające zarządzanie ruchem i transportem w żegludze śródlądowej.

[98] Dz. U. z 2017 r. poz. 186.
[99] Dz. U. UE L z 1970 r. Nr 130, s. 4, ze zm.
[100] Dz. U. z 2006 r. Nr 240, poz. 1747.

Obowiązek wdrożenia systemu RIS na śdw o znaczeniu międzynarodowym na kraje członkowskie nałożyła Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie[101], dalej: Dyrektywa w sprawie RIS. Zasady funkcjonowania i zarządzania RIS w Polsce określają przepisy art. 47a – 47h uoźś.

RIS wprowadzono 1 styczna 2013 r. na śdw, w szczególności na śródlądowych drogach wodnych klasy IV i wyższej, które są połączone drogami wodnymi klasy IV lub wyższej z drogami wodnymi klasy IV lub wyższej innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego. W Polsce odcinek objęty obowiązkiem wdrożenia RIS to 100 km Dolnej Odry.

RIS mają na celu wsparcie transportu wodnego śródlądowego polegające na zwiększeniu jego bezpieczeństwa, zmniejszeniu oddziaływania na środowisko naturalne oraz usprawnieniu współdziałania z innymi rodzajami transportu, w szczególności przez udostępnianie użytkownikom RIS informacji o:

1) warunkach żeglugowych, w tym informacji hydrologicznych, meteorologicznych, geograficznych oraz hydrogeologicznych i administracyjnych (informacje o drogach wodnych);
2) podejmowaniu działań dotyczących aktualnej sytuacji żeglugowej w ruchu lokalnym (taktyczne informacje o ruchu);
3) podejmowaniu działań średnio – i długoterminowych przez użytkowników RIS (strategiczne informacje o ruchu).

RIS zarządzany jest przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie[102], na terenie działania którego obowiązkowe jest wprowadzenie RIS. Szczegółowy wykaz śdw, na których wprowadzono RIS zawiera rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS)[103]. W związku z tym, w strukturze UŻŚ w Szczecinie znajdzie się Centrum RIS, którego jednym z zadań jest prowadzenie monitoringu ruchu statków.

Do zadań Dyrektora UŻŚ w Szczecinie należy:

1) Gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji, o drogach wodnych, taktycznych informacji o ruchu i strategicznych informacji o ruchu.
2) Zapewnianie użytkownikom RIS dostępu do elektronicznych map nawigacyjnych.
3) Udostępnianie organom administracji publicznej oraz państwom członkowskim elektronicznych raportów ze statków, zawierających w szczególności dane dotyczące statku i przewożonych towarów.

[101] Dz. Urz. UE L z 2005 r. Nr 255 s. 152.

[102] Rozporządzenie Ministra Transportu , Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 stycznia 2012 r. w sprawie określenia dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej właściwego miejscowo do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) – Dz. U. z 2012 r. poz. 58.

[103] Dz. U. z 2013 r. poz. 80.

4) Harmonizacja usług, treści, formatu i częstotliwości udostępniania danych w sposób umożliwiający użytkownikom RIS dostęp do RIS na poziomie europejskim (interoperacyjność).
5) Promowanie korzystania z RIS oraz wykorzystywanie technologii pozycjonowania satelitarnego.

Dane niezbędne do funkcjonowania RIS na śdw – w tym dane hydrologiczne, meteorologiczne, geograficzne oraz hydrogeologiczne i administracyjne – są udostępniane Dyrektorowi UŻŚ w Szczecinie nieodpłatnie na podstawie art. 47d ust. 1 uożś.

Do udostępniania danych niezbędnych do funkcjonowania RIS zobowiązane są organy administracji publicznej oraz instytuty badawcze (lub ich następcy prawni) wyznaczone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 22 stycznia 2014 r. w sprawie udostępniania danych niezbędnych do funkcjonowania systemu usług informacji rzecznej (RIS)[104]. Są to: Główny Geodeta Kraju, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie, Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie, Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie, Dyrektor Izby Celnej w Szczecinie, Komendant Placówki Straży Granicznej w Szczecinie, Komendant wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie, Wojewoda Zachodniopomorski – Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego w Szczecinie, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy.

Powyższe rozporządzenie określa również zakres, rodzaj, sposób i częstotliwość przekazywania danych niezbędnych do funkcjonowania RIS. Inne dane do funkcjonowania RIS instytuty badawcze, na podstawie art. 47d ust. 3 uożś udostępniają odpłatnie na podstawie umowy zawartej między instytutem badawczym a Dyrektorem UŻŚ w Szczecinie.

Na podstawie art. 47e uożś informacje o drogach wodnych, taktyczne informacje o ruchu i strategiczne informacje o ruchu są udostępniane użytkownikowi RIS posiadającemu urządzenie i oprogramowanie, dla których został wydany dokument zgodności stwierdzający możliwości techniczne oraz systemowe ich prawidłowego i sprawnego współdziałania z RIS, (dokument zgodności). Użytkownik RIS jest obowiązany do uzyskania dokumentu zgodności, wydawanego przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, przy czym obowiązku powyższego nie stosuje się do użytkownika RIS posiadającego urządzenie i oprogramowanie, dla których został wydany dokument zgodności przez państwo członkowskie.

Zgodnie z art. 47h uożś wykorzystywany w ramach RIS Automatyczny System Identyfikacji Statków (AIS) powinien być zgodny z przepisami porozumienia regionalnego dotyczącego usług radiotelefonicznych na śródlądowych drogach wodnych, zawartego w ramach Konstytucji i Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego[105].

[104] Dz. U. z 2014 r. poz. 155.

[105] Dokument poprawek do Konstytucji i Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, sporządzonych w Genewie dnia 22 grudnia 1992 r. i poprawionych przez Konferencję Pełnomocników w Kyoto dnia 14 października 1994 r. sporządzony w Minneapolis dnia 6 listopada 1998 r. – Dz. U. z 2003 r. Nr 10, poz. 111.

ZAŁĄCZNIKI

Dyrektywa w sprawie RIS zakłada, że RIS zostanie opracowany w taki sposób, by jego zastosowanie było wydajne, elastyczne i interoperacyjne, by mogło współpracować z innymi zastosowaniami RIS oraz, jeżeli to możliwe, z systemami stosowanymi w innych rodzajach transportu. W celu zapewnienia wsparcia RIS i zapewnienia interoperacyjności tych usług, określono wytyczne techniczne w zakresie planowania, wdrażania i wykorzystania operacyjnego usług (wytyczne RIS), a także specyfikacje techniczne, w szczególności w następujących dziedzinach:

1. Systemu Obrazowania Map Elektronicznych i Informacji w Żegludze Śródlądowej (ECDIS śródlądowe) – Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) Nr 909/2013 z 10 września 2013 r w sprawie specyfikacji technicznych dotyczących systemu obrazowania elektronicznych map i informacji nawigacyjnych w żegludze śródlądowej (ECDIS śródlądowego), o których mowa w dyrektywie 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady[106];
2. Elektronicznego raportowania statków – Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 164/2010 z 25 stycznia 2010 r. w sprawie specyfikacji technicznych elektronicznego raportowania statków w żegludze śródlądowej, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie[107];
3. Komunikatów dla kierowników statków – Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 416/2007 z 22 marca 2007 r. dotyczące specyfikacji technicznych komunikatów dla kierowników statków, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie[108];
4. Systemów kontroli ruchu statków – Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 415/2007 z dnia 13 marca 2007 r. dotyczące specyfikacji technicznych dotyczących systemów kontroli ruchu statków, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie[109];
5. Zgodności sprzętu niezbędnego do korzystania z RIS – Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 414/2007 z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie wytycznych technicznych dotyczących planowania, wdrażania i wykorzystania operacyjnego usług informacji rzecznej (RIS), o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie[110].

[106] Dz. Urz. UE L z 2013 Nr 258, s. 1, ze zm.
[107] Dz. Urz. UE L z 2010 Nr 57, s. 1.
[108] Dz. Urz. UE L z 2007 Nr 105, s. 88, ze zm.
[109] Dz. Urz. UE L z 2007 Nr 105, s. 35, ze zm.
[110] Dz. Urz. UE L z 2007 Nr 105, s. 1.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne – Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.
2. Ustawa z 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej – Dz. U. z 2019 r. poz. 1568.
3. Ustawa z 15 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzonego w Genewie 19 stycznia 1996 r. – Dz. U. z 2017 r. poz.186.
4. Ustawa z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej – Dz. U. z 2018 r. poz. 1694.
5. Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej – Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska – Dz. U. z 2015 r. poz. 1904, ze zm.
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie – Dz. U. z 2017 r. poz. 2506.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej – Dz. U. z 2017 r. poz. 2324, ze zm.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych dróg wodnych – Dz. U. z 2002 r. Nr 210, poz. 1786, ze zm.
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 24 września 2018 r. w sprawie terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej i siedzib ich urzędów oraz siedzib i właściwości miejscowej delegatur tych urzędów – Dz. U. z 2018 r. poz. 1841.
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych – Dz. U. z 2002 r. Nr 77, poz. 695.
12. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS) – Dz. U. z 2013 r. poz. 80.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 22 stycznia 2014 r. w sprawie udostępniania danych niezbędnych do funkcjonowania systemu usług informacji rzecznej (RIS) – Dz. U. z 2014 r. poz. 155.
14. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10 stycznia 2012 r. w sprawie określenia dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej właściwego miejscowo do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) – Dz. U. z 2012 r. poz. 58.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 18 lutego 2010 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych państw członkowskich Unii Europejskiej – Dz. U. z 2010 r. Nr 32, poz. 172.

16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę – Dz. U. z 2006 r. Nr 240, poz. 1747.
17. Uchwała Rady Ministrów Nr 79 z 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030" – M.P. z 2016 r. poz. 711.
18. Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2005 Nr 255, s. 152.
19. Rozporządzenie Wykonawcze Komisji (UE) Nr 909/2013 z 10 września 2013 r w sprawie specyfikacji technicznych dotyczących systemu obrazowania elektronicznych map i informacji nawigacyjnych w żegludze śródlądowej (ECDIS śródlądowego), o których mowa w dyrektywie 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady – Dz. Urz. UE L z 2013 Nr 258 s. 1, ze zm.
20. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 164/2010 z 25 stycznia 2010 r. w sprawie specyfikacji technicznych elektronicznego raportowania statków w żegludze śródlądowej, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2010 Nr 57, s. 1.
21. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 416/2007 z 22 marca 2007 r. dotyczące specyfikacji technicznych komunikatów dla kierowników statków, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2007 Nr 105, s. 88, ze zm.
22. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 415/2007 z 13 marca 2007 r. dotyczące specyfikacji technicznych dotyczących systemów kontroli ruchu statków, o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2007 Nr 105, s. 35, ze zm.
23. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 414/2007 z 13 marca 2007 r. w sprawie wytycznych technicznych dotyczących planowania, wdrażania i wykorzystania operacyjnego usług informacji rzecznej (RIS), o których mowa w art. 5 dyrektywy 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz. Urz. UE L z 2007, Nr 105, s. 1.
24. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o wspólnej poprawie sytuacji na drogach wodnych na pograniczu polsko-niemieckim (ochrona przeciwpowodziowa, warunki przepływu i żeglugi) podpisana w Warszawie 27 kwietnia 2015 r. – M.P. z 2015 r. poz. 1273.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
12. Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

MINISTER
GOSPODARKI MORSKIEJ
I ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

Warszawa, 21 lutego 2020 r.

BKAW.ZSWP.0910.16.2019.PT

Pan
Marek Opioła
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na pismo z dnia 5 lutego 2020 roku, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko do *informacji o wynikach kontroli P/19/030 „Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych".*

Ad. Pierwszy wniosek

W Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej podjęto pracę nad zmianą przepisów, która ma zapewnić dostosowanie stanu prawnego do faktycznej realizacji kompetencji inwestora na śródlądowych drogach wodnych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Efektem przedmiotowych prac jest propozycja przepisów zmieniających ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, która doprowadzi do jednoznacznego przepisanie funkcji inwestora na wszystkich śródlądowych drogach wodnych do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. W pierwszym półroczu 2020 r. planowane jest rozpoczęcie procesu legislacyjnego nad projektem ustawy wprowadzającym przedmiotowe zmiany.

Ad. Drugi wniosek

Ministerstwo w dniu 2 października 2019 r. podało do publicznej wiadomości informację o przystąpieniu do opracowania dokumentu pn. „Program Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły" poprzez przedstawienie do wglądu w siedzibie Ministerstwa oraz na stronie internetowej Ministerstwa harmonogramu i programu prac nad ww. Programem. Tym samym Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wypełnił w podanym zakresie wniosek pokontrolny;

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem o przewlekłości w przygotowywaniu programów rozwoju dróg wodnych. Wielofunkcyjny charakter dróg wodnych oraz fakt, że tego rodzaju kompleksowe programy są przygotowywane po raz pierwszy w historii polskiej administracji, sprawia, że sformułowanie programów rozwoju śródlądowych dróg wodnych musi być poprzedzone szeregiem analiz (m.in. transportowych, ekonomicznych i technicznych) o bardzo dużym zasięgu terytorialnym. Istotnym elementem poprzedzającym przyjęcie programów jest również opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko i strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wraz z konsultacjami społecznymi.

Ministerstwo zleciło wykonanie opracowania pn. *Analiza sektora transportu wodnego śródlądowego w zakresie wynikającym z modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz Drogi Wodnej rzeki Wisły*, w ramach którego został zaprojektowany czterostopniowy modelu ruchu obejmujący wszystkie gałęzie transportu. Jest to pierwszy w historii polskiej administracji wielogałęziowy model ruchu. Model ten jest narzędziem ekonometrycznym dedykowanym prognozowaniu rozwoju transportu wodnego śródlądowego w wyniku określonych zmian infrastrukturalnych i w odniesieniu do pozostałych gałęzi transportu lądowego. Jest oczywistym, że wymaga on aktualizacji w trakcie postępu prac nad programami rozwoju dróg wodnych stanowi, na każdym etapie ich opracowywania. Jest to zgodne

z zaleceniami instytucji JASPERS, przedstawionymi w publikacjach pn. *Niebieskie Księgi dla projektów sektora transportowego*. Komisja Europejska stwierdza, że modele ruchu powinny stanowić otwarte narzędzia, aktualizowane na każdym etapie analiz ekonomicznych projektów infrastrukturalnych. MGMiŻŚ realizuje takie właśnie podejście, więc nie może zgodzić się ze stwierdzeniem NIK, że jest to działanie przewlekłe lub powodujące nieuzasadnione wydatki. Model w dotychczasowych pracach podlegał określonym aktualizacjom dla potrzeb przedstawienia rzeczywistych korzyści transportowych w prowadzonych analizach ekonomicznych – zlecenie pn. *Aktualizacja modelu ruchu dla Odrzańskiej Drogi Wodnej opracowanego w ramach prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej oraz Programem Rozwoju Drogi Wodnej Rzeki Wisły*, którego wyniki zostały wykorzystanie w analizie kosztów i korzyści (ekonomicznej) modernizacji Odrzańskiej Drogi Wodnej. W tym kontekście należy podkreślić, że *analiza kosztów i korzyści* staraniem MGMiŻŚ została opracowana ze środków zewnętrznych z zarządzanego przez Komisję Europejską Programu Wspierania Reform Strukturalnych. Ten fakt w naszej ocenie powinien zostać wskazany w opracowaniu NIK jako działanie Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do zapewnienia najwyższych standardów dla programowania rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce.

W związku z tym nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że w przypadku analiz transportowych dotychczas zaszły znaczące opóźnienia w stosunku do harmonogramu prac nad programami rozwoju dróg wodnych. Produktem zakończonych analiz transportowych jest model ruchu żeglugi śródlądowej, który jest wykorzystywanych i aktualizowany na potrzeby prowadzonych analiz ekonomicznych, zgodnie z wytycznymi instytucji oceniających i wspierających projekty współfinansowane ze środków europejskich.

Stwierdzenie NIK o przewlekłości prowadzonych działań jest w opinii MGMiŻŚ bezzasadne.

Odnosząc się do zarzutu NIK dotyczącego niewłaściwego przedmiotu współpracy MGMiŻŚ z Zarządem Morskich Portów Szczecin-Świnoujście S.A. oraz Zarządem Morskiego Portu Gdańsk S.A. przy opracowywaniu programów rozwoju dróg wodnych informuję, że w opinii MGMiŻŚ zarzut ten jest niezasadny. Stanowisko NIK wskazuje, że działania ZMPSiŚ i ZMPG dotyczące zlecenia oraz sfinansowania dokumentów mających stanowić podstawę opracowania programów rozwoju śródlądowych dróg wodnych wykraczają poza przedmiot ich działalności określony w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich.

Według MGMiŻŚ zadania dotyczące przygotowania dokumentów stanowiących podstawę opracowania programów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce wpisują się w przedmiot działalności podmiotu zarządzającego portem, na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich tj. prognozowanie, programowanie i planowanie rozwoju portu.

Rozwój portów uzależniony jest między innymi od jakości połączeń zarówno od strony lądu jak i od strony morza. Porte morskie stanowią jedne z najważniejszych, z punktu widzenia rozwoju gospodarczego Polski, węzły transportowe i huby logistyczne, których potencjał zależy od efektywnej integracji z łańcuchem logistycznym w globalnej wymianie handlowej. W związku z tym wszelkie działania skierowane na poprawę dostępności portów wpisują się w definicję rozwoju portu. Pogląd ten potwierdza również raport NIK z 24 marca 2015 r. pt. *Gospodarka Finansowa i Inwestycyjna Portów Morskich o Podstawowym Znaczeniu dla Gospodarki Morskiej*. W rozdziale dotyczących przedmiotu działalności portów w zakresie prognozowania, programowania i planowania rozwoju NIK wskazał, że kluczowe znaczenie dla portów morskich mają inwestycje służące poprawieniu dostępności portów od strony lądu i od strony morza. Tym bardziej należy uznać, że rozwój połączeń wodnych śródlądowych do polskich portów morskich jest ważny z punktu widzenia zapewnienia ich prawidłowego funkcjonowania i rozwoju oraz powinien następować tam, gdzie jest to możliwe i uzasadnione.

W związku z powyższym Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej nie podziela stanowiska NIK w zakresie wykroczenia poza przedmiot działalności podmiotów prowadzących porty morskie.

Ad. Trzeci wniosek

W ramach nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej prowadził szereg działań nadzorczych, zmierzających do zapewnienia celowego, gospodarnego i terminowego procesu inwestycyjnego w PGW WP.

Przygotowanie harmonogramów poszczególnych inwestycji z zakresu ochrony przed powodzią na śródlądowych drogach wodnych jest zadaniem PGW WP i jest realizowane na poziomie regionalnych zarządów gospodarki wodnej i zarządów zlewni. Informacje na temat zakresu tych inwestycji, wraz ze źródłami finansowania oraz potencjalnymi zagrożeniami dla ich realizacji zawarte są w Programie planowanych inwestycji w gospodarce wodnej (PPI) konsultowanym i uzgadnianym z Ministrem GMiŻŚ, oraz następnie w sprawozdaniach z jego realizacji. Minister GMiŻŚ już w I kwartale 2018 roku, czyli bezpośrednio

po przejęciu odpowiedzialności za dział administracji – gospodarka wodna, konsultował roboczo z PGW WP zakres PPI. Efektem tych ustaleń było przekazanie do resortu przez PGW WP projektu tego dokumentu w dniu 12 kwietnia 2018 r.. Departament Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej zgłosił uwagi do projektu PPI oraz zobowiązał PGW WP do utworzenia tabeli sprawozdawczej z informacjami m.in. na temat stopnia zaawansowania prac nad inwestycjami i stopnia wydatkowania środków. Sprawozdania winny być przekazywane nie rzadziej niż raz na kwartał, a w przypadku ważnych zdarzeń w projekcie – każdorazowo, gdy takie zdarzenie będzie miało miejsce. Analogicznie po uzgodnieniu PPI na 2019 rok w czerwcu ubiegłego roku, Podsekretarz Stanu w MGMiŻŚ Pani Anna Moskwa zobowiązała prezesa PGW WP do przekazywania do resortu kwartalnego monitoringu realizacji inwestycji, uwzględnionych w PPI. Przedmiotowy monitoring był regularnie przekazywany do Departamentu Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej .

Szczególnym nadzorem były objęte projekty współfinansowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020. Zgodnie z dyspozycją Podsekretarza Stanu w MGMiŻŚ Pani Anny Moskwy PGW WP były zobowiązane do przekazywania comiesięcznego monitoringu z działań podejmowanych w ramach tych projektów, wraz z oceną ryzyk i sposobami reakcji na nie. Szczególnym nadzorem objęto również projekty realizowane w ramach Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry (POPDO) oraz Projektu Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry i Wisły (POPDOW). Pismem z 27 listopada 2018 r. Anna Moskwa, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie, zobowiązała Prezesa Wód Polskich do składania co dwa tygodnie raportów dotyczących postępu w realizacji inwestycji. Pismo zapoczątkowało również cykl cotygodniowych spotkań monitoringowych z udziałem kierowników Jednostek Realizujących Projekty, oraz wiceprezesa PGW WP. W późniejszym czasie organizowane były również telekonferencje, w których uczestniczyli dyrektorzy właściwych RZGW. Przedstawiciele Ministerstwa brali również udział w posiedzeniach Komitetu Roboczego i Komitetu Sterującego POPDO i POPDOW, na których omawiane były postępy w realizacji projektów objętych tymi programami – m.in. części projektów realizowanych na śródlądowych drogach wodnych przy współfinansowaniu z programu POiŚ 2014-2020 – Działanie 3.2. Przed posiedzeniami Komitetu Roboczego organizowane były spotkania robocze między Ministerstwem i Wodami Polskimi, na których jednostka podległa sprawozdawała postępy w realizacji projektów oraz przekazywała informacje o zdiagnozowanych ryzykach i zagrożeniach. Uzgadniano również kierunki dalszych działań w problemowych projektach.

Poza cykliczną, zbiorczą sprawozdawczością PGW WP z realizacji projektów, o której mowa powyżej, komórki organizacyjne Ministerstwa na bieżąco komunikowały się z PGW WP w sprawach konkretnych projektów. Dodatkowo przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w spotkaniach organizowanych przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, dotyczących postępów w przygotowaniu dokumentacji i realizacji poszczególnych projektów transportowych.
Należy również podkreślić szczególny nadzór Podsekretarza Stanu w Ministerstwie GMiŻŚ – Anny Moskwy nad projektem „Ochrona przed wodami powodziowymi dolnego odcinka Wisły od Włocławka do jej ujścia do Zatoki - Stopień wodny poniżej Włocławka", która pełni funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego w sprawie realizacji budowy SW Siarzewo, zatwierdza i rekomenduje do realizacji zadania zmierzające do przygotowania i budowy tej inwestycji.
Elementem oceny realizacji zadań nadzorczych nad realizacją inwestycji dotyczących śródlądowych dróg wodnych jest także plan działalności Ministra GMiŻŚ, w którym określone są cele do realizacji na dany rok. Realizacja określonych celów jest weryfikowana na podstawie mierników liczbowych oraz oceny zaplanowanych zadań w corocznych sprawozdaniach z wykonania planu działalności.
Wobec powyższego nie można zgodzić się z zarzutem NIK, że Minister GMiŻŚ nie wprowadził skutecznych mechanizmów w zakresie realizacji zadań nadzorczych wobec PGW WP przez komórki organizacyjne resortu.

Natomiast odnosząc się do zarzutu NIK, dotyczącego nieskutecznego nadzoru w MGMiŻŚ nad Dyrektorem Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie z zakresie realizacji projektu pn. „Pełne wdrażanie RIS Dolnej Odry", informujemy że w związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami w działaniach na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Planie kontroli na 2020 rok umieszczona została kontrola Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie w zakresie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych wszczętych w 2019 r.

Problemy związane z realizacją ww. projektu były na bieżąco uzgadniane pomiędzy UŻŚ w Szczecinie i MGMiŻŚ, zarówno w formie korespondencji oraz spotkań roboczych i rozmów telefonicznych. Podczas tych kontaktów przekazywano stosowne wytyczne Dyrektorowi jednostki nadzorowanej. Dodatkowo przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w spotkaniach organizowanych w Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz w naradach dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej.

Głównym celem projektu: „Pełne wdrażanie RIS Dolnej Odry" jest wdrożenie systemu RIS na nowym obszarze oraz zwiększenie jakości obecnie świadczonych usług RIS. Natomiast realizacja zadania polegającego na budowie nowego centrum RIS przy ul. Kolumba 79/80 w Szczecinie miała wesprzeć realizację celu głównego. Dyrektor UŻŚ w Szczecinie, planując budowę Centrum RIS, nabył

jest jeszcze przesądzony. Wynika to z konieczności przeprowadzania analiz technicznych, ekonomicznych oraz ocen oddziaływania na środowisko. Nie jest wykluczone, że w przypadku tych odcinków znaczna zmiany klasy dróg wodnych może wymagać budowy nowej drogi wodnej obok istniejącego dotychczas odcinka drogi wodnej albo o innym przebiegu. Aktualnie Porozumienie AGN przyjmuje ich przebieg po dotychczasowych odcinkach dróg wodnych.
W związku z powyższym w przypadku tych dróg wodnych postulat stosowania wymogów parametrów klasy międzynarodowej dla przebudowy infrastruktury krzyżującej się doprowadziłoby do generowania znacznych, zbędnych wydatków ze środków budżetu państwa, a także niepotrzebne zablokowanie potrzebnych dla społeczności inwestycji lokalnych, które nie mogłyby być realizowane z uwagi na znaczne zwiększenie kosztów np. przebudowy mostów.

Przyjęcie rozwiązania zaproponowanego przez NIK dotyczącego wskazania w rozporządzeniu wydawanym na podstawie art. 42 ust. 4 ustawy *o żegludze śródlądowej* międzynarodowych dróg wodnych wymienionych w Porozumieniu AGN i przyjęcie dla infrastruktury krzyżującej się z nimi parametrów co najmniej klasy IV doprowadziłoby do objęcia tymi wymaganiami także ww. odcinków dróg wodnych, których faktyczny, ostateczny przebieg nie jest jeszcze znany. Tego typu rozwiązanie mogłoby być oceniane jako nierzetelne i powodujące nieuzasadnione ponoszenie kosztów.
W opinii Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej upoważnienie ustawowe do wydania ww. rozporządzenia ze względu na ograniczony zakres przedmiotowy nie pozwala na wprowadzenie w nim zróżnicowania w zakresie wymaganych parametrów projektowych dla międzynarodowych śródlądowych dróg wodnych określonych w AGN. Rozporządzenie pozwala tylko określić warunki projektowe dla poszczególnych klas (w przypadku międzynarodowych dróg wodnych klasy są z góry przypisane – minimalnie od IV). Dodatkowo na obecnym etapie prac nad programami rozwoju dróg wodnych nie jest możliwe przesądzenie, którą międzynarodową klasę drogi wodnej przyjąć dla odpowiedniego odcinka, tj. IV, Va czy Vb.

Reasumując nie można się zgodzić ze stanowiskiem NIK wskazującym na potrzebę „dostosowania" klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych w Polsce do Porozumienia AGN.

Ad. Czwarty wniosek

W dniach 18-19 listopada 2019 r. w Brześciu (Republika Białorusi) odbyło się III posiedzenie Polsko-Białoruskiej grupy roboczej ds. odbudowy szlaku wodnego E40 na odcinku Dniepr-Wisła. Jednym z omawianych punktów był również Kanał Augustowski. Wymieniono się informacjami dotyczącymi szczegółów funkcjonowania drogi wodnej, w tym problemów związanych z użytkowaniem granicznego odcinka.
Obie strony uzgodniły, że należy podjąć wspólne działania w celu rozwoju Kanału Augustowskiego oraz kontynuować konsultacje w zakresie utrzymania odcinka granicznego i żeglugi śródlądowej na jego trasie. Dlatego zgodnie z ustaleniami z posiedzenia w styczniu 2020 r. Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej przekazało stronie białoruskiej przygotowaną przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie propozycję instrukcji eksploatacji, której wdrożenie pozwoli na usprawnienie funkcjonowania drogi wodnej i może pozwolić na dalszy rozwój turystyki wodnej. Przedstawione rozwiązania mają być przedmiotem rozmów podczas kolejnego posiedzenia grupy roboczej, zaplanowanego w 2020 r.

Z poważaniem,

Z upoważnienia Ministra

Anna Moskwa
Podsekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej do Informacji o wynikach kontroli
P/19/030 „Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych"

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm.) przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej zawartego w piśmie BKAW.ZSWP.0910.16.2019.PT

W przedstawionym stanowisku Minister poinformował o działaniach, które podjął na rzecz realizacji wniosków sformułowanych w tej Informacji pod adresem Ministra.

Odnosząc się do stanowiska Ministra zwracam uwagę, że opracowanie planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych należy do ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej (art. 42a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej – Dz.U z 2019 r. poz. 1568 ze zm.), a przedmiot działalności podmiotu zarządzającego portem o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej jest ograniczony do terenu portu, którym ten podmiot zarządza.

Ponadto harmonogram prac nad Programem Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej powinien być przyjęty przy pełnym rozpoznaniu istniejących uwarunkowań. Dlatego nic nie usprawiedliwia sytuacji, gdy po upływie niespełna 11 miesięcy od rozpoczęcia realizacji tego Programu, przewiduje się wykonanie poszczególnych etapów prac w nim ujętych z opóźnieniem 10, a nawet 12 miesięcy. Tym bardziej, że w harmonogramie przyjęto, że Program ten zostanie opracowany w ciągu 30 miesięcy, a opóźnienia dotyczyły zadań warunkujących przystąpienie do kolejnych.

Nadzór nad podległymi jednostkami będzie skuteczny, gdy będzie również wspierał realizację celów i zadań stawianych nadzorowanym jednostkom. Istotne jest, by nie tylko zapewnić sobie wiedzę o zadaniach realizowanych przez jednostki nadzorowane, ale również by nadzór był skuteczny i efektywny.

W świetle stanowiska Ministra i wobec aktualnego stanu śródlądowych dróg wodnych górnej i środkowej Odry oraz dolnej Wisły, ze względu na konieczność zachowania zgodności stanu prawnego ze stanem faktycznym, należałoby natychmiast zmienić klasy żeglowności tych dróg na co najwyżej II klasę, gdyż statki i zestawy pchane dopuszczone do żeglugi na tych drogach wodnych (III klasy), w rzeczywistości nie mogą prowadzić transportu ze względu na to, klasa III nie odpowiada faktycznym parametrom eksploatacyjnym na wielu odcinkach tych dróg wodnych, a to stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi.