



KIN-4101-04/2013
Nr ewid. 188/2013/P/13/079/KIN

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ

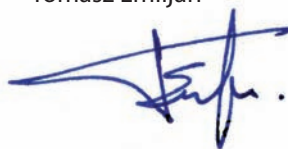
MISJA

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

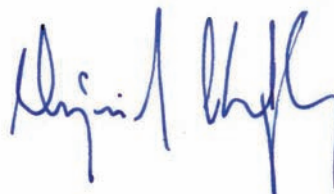
WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 25.08.2014r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
1.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
1.2. Synteza wyników kontroli.....	7
1.3. Uwagi i wnioski.....	10
2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE.....	12
2.1. Stan prawny	12
2.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	21
3.1. Realizacja założeń polityki państwa dotyczących żeglugi śródlądowej.....	21
3.2. Stan techniczny śródlądowych dróg wodnych.....	24
3.2.1. Parametry eksploatacyjne wodnych dróg śródlądowych.....	24
3.2.2. Stan techniczny obiektów hydrotechnicznych	26
3.2.3. Realizacja inwestycji dla potrzeb żeglugi śródlądowej.....	27
3.3. Bezpieczeństwo żeglugi śródlądowej	29
3.3.1. Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi.....	29
3.3.2. Wdrażanie systemu usług informacji rzecznej (RIS)	30
3.4. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie wodnych dróg śródlądowych i żeglugi śródlądowej.....	32
3.4.1. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie budowy, modernizacji i utrzymania wodnych dróg śródlądowych	32
3.4.2. Wydatki budżetowe urzędów żeglugi śródlądowej.....	34
3.4.3. Gospodarowanie Funduszem Żeglugi Śródlądowej.....	34
3.5. Pozostałe ustalenia.....	38
3.5.1. Funkcjonowanie kontroli zarządczej	38
3.5.2. Załatwianie skarg i wniosków	39
3.5.3. Ocena działalności Banku Gospodarstwa Krajowego	39
4. INFORMACJE DODATKOWE	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
5. ZAŁĄCZNIKI.....	43

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

AGN	Europejskie Porozumienie o Głównych Drogach Wodnych Międzynarodowego Znaczenia (AGN – European Agreement of Main Inland Waterways of International Importance), które zostało zawarte w dniu 19 stycznia 1996 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ.
Armator	Właściciel statku lub osoba, która uzyskała od właściciela tytuł prawny do władania statkiem we własnym imieniu.
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego.
Barka	Rodzaj statku o płaskim dnie, służący do transportu w żegludze śródlądowej (na ogół bez własnego napędu)
Budowla hydrotechniczna	Budowla wraz z urządzeniami i instalacjami technicznymi z nimi związanymi, służąca gospodarce wodnej oraz kształtowaniu zasobów wodnych i korzystania z nich, w tym: zapory ziemne i betonowe, jazy, śluzy żeglugowe, wały przeciwpowodziowe, kanały, sztolnie, syfony i falochrony.
Dalba	Gruby pal lub wiązka pali, wbity w dno akwenu i wystający ponad wodę, wykorzystywany do różnych celów, m.in. cumowniczych.
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz.U. Nr 199, poz. 1672).
Głębokość tranzytowa	Najmniejsza głębokość szlaku żeglownego określonego odcinka drogi wodnej.
Jaz	Budowla piętrząca w poprzek cieku, w celu utrzymania stałego poziomu rzeki dla celów żeglugi, zaopatrzenia w wodę oraz do celów energetycznych.
Kongestia	Zatłoczenie na szlakach komunikacyjnych, korek, zator.
KZGW	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.
Marina	Port jachtowy lub wydzielona część portu dla małych statków.
MTBiGM lub Ministerstwo	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
Morskie wody wewnętrzne	1. Część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Jeziorem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej z Niemcami oraz rzeką Odrą pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin; 2. Część Zatoki Gdańskiej; 3. Część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej z Rosją; 4. Wody portów morskich, stanowiące integralną część systemu portowego.
NAIADES II	Zintegrowany Europejski Program Działań na Rzecz Żeglugi Śródlądowej (NAIADES II), którego celem jest zwiększenie przewozów towarowych drogami wodnymi śródlądowymi przy jednoczesnym wzroście jakości tego transportu. Został on przedstawiony a dniu 10 września 2013 r. przez Komisję Europejską.

Ostroga	Budowla na brzegu rzeki mająca na celu odepchnięcie nurtu rzeki dla ochrony brzegu przed podmywaniem.
Oznakowanie nawigacyjne	Sposób wyznaczania torów wodnych i niebezpiecznych miejsc nawigacyjnych.
Pchacz	Niewielki statek, którego zadaniem jest dopychanie lub popychanie innych statków.
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.
Przewozy kabotażowe	Przewozy wykonywane środkiem transportu zarejestrowanym w innym kraju.
Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej	Organ opiniotwórczy ministra właściwego do spraw transportu, funkcjonujący na podstawie art. 19 przywołanej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.
RIS	Zharmonizowane usługi informacyjne wspierające zarządzanie ruchem i transportem w żegludze śródlądowej.
Roboty budowlane	Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623, ze zm.), należy przez to rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego.
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.
Śluza	Budowla piętrząca łącząca dwa stanowiska drogi wodnej o różnych poziomach. Umożliwia hydrauliczne przeprowadzanie statków z poziomu niższego na wyższy i odwrotnie. Śluza składa się z komory ograniczonej głowami – górną i dolną, w których znajdują się zamknięcia ruchome oraz urządzenia do napełniania i opróżniania komory.
TEN-T	Transeuropejska Sieć Transportowa (Trans-European Network Transport). Program ten dotyczy projektów wspólnego zainteresowania, które realizowane są przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 171 traktatu o funkcjonowaniu UE (Dz.U. UE C 115/46-199 z 9 maja 2008 r.). Program TEN-T jest dodatkowym instrumentem finansowym w dziedzinie transportu, wspierającym i współfinansującym projekty rozwoju transportu. Projekty TEN-T mają z założenia przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju sieci transportowej, zapewniać spójność oraz interoperacyjność transeuropejskich sieci transportowych, integrować wszystkie rodzaje transportu oraz przyczyniać się do ochrony środowiska oraz podwyższenia standardów bezpieczeństwa.
Transport intermodalny	Przewóz ładunków wykorzystujący więcej niż jeden rodzaj transportu. Najważniejszą regułą jest wykorzystanie tylko jednej jednostki ładunkowej, np. kontenera na całej trasie przewozów, bez przeładunku samego towaru przy zmianie rodzaju transportu.
Użś	Urząd Żeglugi Śródlądowej.
Wypadek żeglugowy	Zdarzenie związane z ruchem lub postojem statku w wyniku którego nastąpiło uszkodzenie ciała powodujące rozstrój zdrowia lub śmierć człowieka, uszkodzenie mienia znacznej wartości albo poważną awarię w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.).

Temat kontroli

„Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej”

Nr kontroli

P/13/079

Cel i zakres kontroli

W okresie od 8 maja 2013 r. do 23 września 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę funkcjonowania żeglugi śródlądowej w Polsce w latach 2011–2013 (I półrocze). Celem kontroli było dokonanie oceny działalności administracji rządowej w zakresie wykonywania ustawowych zadań związanych z rozwojem i funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej, a w szczególności ocena:

- realizacji założeń polityki transportowej państwa w zakresie żeglugi śródlądowej;
- stanu technicznego śródlądowych dróg wodnych¹;
- bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej;
- pozyskiwania i wykorzystania środków na finansowanie śródlądowych dróg wodnych i żeglugi śródlądowej.

Mając na uwadze realizację powyższego celu, kontrolą objęto b. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), 6 urzędów żeglugi śródlądowej (w Bydgoszczy, Kędzierzynie-Koźlu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu)² oraz 6 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (w Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu).

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości, stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, zwanej dalej ustawą o NIK.

Jednostką koordynującą kontrolę był Departament Infrastruktury. Uczestnikami kontroli były delegatury NIK w Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu⁴.

¹ Śródlądowe drogi wodne tworzą rzeki żeglowne uregulowane, skanalizowane odcinki rzek, kanały oraz inne drogi wodne, w tym jeziora żeglowne i zbiorniki retencyjne.

² Podstawowym kryterium doboru do kontroli urzędów żeglugi śródlądowej było ich znaczenie w przewozach towarowych.

³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.

⁴ Zob. załącznik 5.1.

1.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność ministra właściwego do spraw transportu, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów skontrolowanych urzędów żeglugi śródlądowej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej, odpowiedzialnych za funkcjonowanie żeglugi śródlądowej w Polsce, nie przyczyniała się do poprawy warunków rozwoju tej żeglugi. Dotyczy to zarówno ich działalności w okresie objętym kontrolą (lata 2011–2013 – I półrocze), jak i w latach wcześniejszych. Zaniechania, bądź spóźnione lub nieskuteczne działania tych podmiotów skutkowały nie tylko zahamowaniem rozwoju żeglugi śródlądowej, ale i regresem tej gałęzi transportu⁵. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo założeń przyjętych w dokumentach rządowych o wspieraniu żeglugi śródlądowej⁶, faktycznie następowała degradacja stanu technicznego dróg wodnych oraz dekapitalizacja floty armatorów.

Na marginalne znaczenie żeglugi śródlądowej w polityce transportowej rządu wskazuje również znikomy udział tego sektora transportu w korzystaniu ze środków unijnych. I tak, w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004–2006 w ogóle nie przewidziano środków unijnych na współfinansowanie inwestycji śródlądowego transportu wodnego. Niewielkie środki na ten cel pozyskano dopiero w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013⁷. Należy jednak nadmienić, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej we współpracy z Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej prowadziło działania zmierzające do tego, aby w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 na zadania związane z poprawą stanu infrastruktury śródlądowego transportu wodnego przyznane zostały większe niż dotychczas środki pomocowe⁸.

1.2 Synteza wyników kontroli

1. Na tle tendencji europejskich, w tym rozwiniętych krajów Unii Europejskiej (UE), polska żegluga śródlądowa nie ma większego znaczenia w przewozach towarów, natomiast w przewozach osób ogranicza się ona do turystyki, a lokalnie – do uzupełnienia infrastruktury transportu samochodowego (promy rzeczne). Od wielu lat zmniejszają się w Polsce zarówno przewozy towarowe żeglugą śródlądową, jak i ich udział w przewozach wszystkimi rodzajami transportu. Ma to miejsce w sytuacji, gdy UE promuje rozwój śródlądowego transportu i wodnego⁹, głównie z powodu konieczności zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko przewozów

⁵ W 1980 r. przewozy ładunków ogółem (tj. wszystkimi rodzajami transportu) wynosiły 2.753,3 mln ton, a w 2012 r. – 1.854,2 mln ton. W 1980 r. wodnym transportem śródlądowym przewieziono 22,2 mln ton ładunków, co stanowiło 0,80% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu. W 2000 r. przewieziono tym transportem już tylko 10,4 mln ton, co stanowiło 0,77% ogółu przewiezionych ładunków, w 2005 r. – 9,6 mln ton (0,67%), w 2010 r. – 5,1 mln ton (0,28%), w 2011 r. – 5,1 mln ton (0,27%), a w 2012 r. – 4,6 mln ton (0,25%). Dane: roczniki statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) i roczne opracowania GUS pn. „Transport – wyniki działalności...”.

⁶ Zob. „Polityka transportowa państwa 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju” (przyjęta przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 4 października 2001 r.) oraz „Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025” (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r.).

⁷ Działanie 7.5. Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych. Wkład środków unijnych w ramach tego działania stanowił 0,44% łącznej alokacji środków na projekty transportowe w ramach Priorytetu VI, VII i VIII POIiŚ. Beneficjentami tej pomocy są regionalne zarządy gospodarki wodnej w Gliwicach i we Wrocławiu.

⁸ Udział środków na ten cel planowany był na poziomie 1,38% całkowitej alokacji środków na projekty transportowe.

⁹ Udział śródlądowego transportu wodnego w przewozach lądowych (mierzonych w tonokm) wszystkimi gałęziami transportu w krajach UE wynosił średnio w 2007 r. 5,7%, a w 2011 r. – 6,2%.

w ruchu drogowym¹⁰ [s. 14, 15]¹¹. Spadek znaczenia żeglugi śródlądowej w Polsce następował pomimo, że we wszystkich programach rządowych, określających politykę transportową po 2000 r., zakładano jej rozwój¹². Rozwój tej gałęzi transportu założono także w przyjętej w dniu 22 stycznia 2013 r. przez Radę Ministrów „Strategii rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku”¹³ [s. 21-22].

2. Na regres żeglugi śródlądowej główny wpływ ma zły stan techniczny dróg wodnych. Zaledwie 10% łącznej długości sieci tych dróg spełnia parametry eksploatacyjne określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych¹⁴. Pozostała długość sieci dróg wodnych (ok. 90%) nie spełnia obowiązujących parametrów eksploatacyjnych. Ponadto sieć ta nie tworzy jednolitego systemu komunikacyjnego, lecz zbiór odrębnych, różnych jakościowo szlaków. Do najistotniejszych utrudnień w tym zakresie należą zbyt małe głębokości torów wodnych, niewłaściwe parametry obiektów mostowych (drogowych i kolejowych), awarie jazów i śluz oraz długie przerwy nawigacyjne (z powodu zalodzenia a następnie wysokiej wody). Pomimo niespełniania przez większość śródlądowych dróg wodnych obowiązujących parametrów eksploatacyjnych, MTBiGM oraz KZGW nie podejmowały działań mających na celu doprowadzenie do zgodności ze stanem faktycznym danych, wyszczególnionych w załączniku nr 2 do przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. [s. 24-25].
3. Degradacja techniczna śródlądowych dróg wodnych oznacza dla armatorów nieopłacalność inwestowania w budowę nowej floty, m.in. ze względu na brak możliwości wykorzystania jej ładowności i ograniczenia żeglugowe. W rezultacie nie następowała odnowa floty dla przewozów towarowych tym transportem. Większość taboru żeglugi śródlądowej jest zdekapitalizowana, a jego wiek znacznie przekracza normatywny okres eksploatacji¹⁵. Użytkowanie zdekapitalizowanej floty przyczynia się z kolei do wzrostu kosztów eksploatacyjnych, co dodatkowo zmniejsza konkurencyjność tej gałęzi transportu [s. 19-20, 35].
4. Nieterminowo realizowane były inwestycje infrastrukturalne o podstawowym znaczeniu dla żeglugi śródlądowej. Dotyczyło to przede wszystkim inwestycji w ramach Programu dla Odry – 2006. W programie zakładano modernizację tej drogi wodnej w latach 2002–2016. Do 2013 r., mimo upływu ok. 80% czasu, zaawansowanie finansowe całego programu wynosiło 52,6%¹⁶. Szczególnie duże opóźnienia (11 lat) wystąpiły w przypadku budowy stopnia

¹⁰ Żegluga śródlądowa jest najbardziej energooszczędnym sposobem transportu. Na przykład, 1 litr paliwa pozwala przemieścić statkiem rzeczny na odległość 1 km aż 127 ton ładunku, podczas, gdy samochodem jedynie 50 ton, a koleją 97 ton. Niska energochłonność jest przyczyną znacznie mniejszej niż w transporcie samochodowym emisji zanieczyszczeń powietrza. Koszty zewnętrzne transportu rzeczny wynoszą (wg opracowań Komisji Europejskiej) ok. 5 € na 1000 tonokilometrów i są blisko pięciokrotnie mniejsze niż koszty zewnętrzne transportu drogowego (ok. 24 € /1000 tonokilometrów).

¹¹ Strony w kwadratowych nawiasach oznaczają miejsca, w których szerzej omówiono poszczególne kwestie.

¹² Zob. „Polityka transportowa państwa 2001 - 2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju” (przyjęta przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 4 października 2001 r.) oraz „Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025” (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r.).

¹³ MP z 2013 r., poz. 75.

¹⁴ Dz.U. Nr 77, poz. 695.

¹⁵ Na przykład, większość pchaczy (143 na ogólną ich liczbę 193), według stanu na koniec 2012 r., została wyprodukowana w latach 1950–1979. Po 1999 r. nie zakupywano nowych pchaczy. Na ogólną liczbę 476 eksploatowanych barek do pchania, 446 zostało wyprodukowane przed 1989 roku. Eksploatowano tylko 6 barek wyprodukowanych po 2000 roku.

¹⁶ W ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006” określono wydatki na zadania inwestycyjne i modernizacyjne w łącznej wysokości 484.001,5 tys. zł. Według informacji KZGW kwoty podane w ustawie są policzone wg poziomemu cen w 2001 roku. Wykonanie liczone jest natomiast w cenach bieżących poszczególnych lat realizacji. W okresie do końca 2013 r. planowano wydatkować 395.378,1 tys. zł (tj. 81,7% całej kwoty), a do końca I półrocza 2013 r. faktycznie wydatkowano 254.819,7 tys. zł, co stanowiło 64,4% planu.

wodnego Malczyce. Niewielkie zaawansowanie realizacji zadań objętych Programem dla Odry – 2006 wynikało m.in. z długotrwałych procedur związanych z przygotowaniem dokumentacji i pozyskaniem decyzji administracyjnych, co skutkowało koniecznością przesunięcia terminów rozpoczęcia realizacji zadań, a w konsekwencji często wzrostem kosztów projektu i dalszym przesuwaniem terminu rozpoczęcia, bądź zakończenia ich realizacji [s. 27-28].

5. Sprawnej realizacji inwestycji dla potrzeb żeglugi śródlądowej nie sprzyjał brak wieloletniego programu w tym zakresie, określającego terminy i finansowanie zadań inwestycyjnych¹⁷. Dopiero w połowie 2012 r. MTBiGM – we współpracy z KZGW – rozpoczęło opracowywanie projektu wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli trwały jeszcze w MTBiGM uzgodnienia wewnątrzresortowe dotyczące oszacowania kosztów przebudowy mostów drogowych i kolejowych na Odrzańskiej Drodze Wodnej (w celu dostosowania jej do IV klasy żeglowności¹⁸). Do tego czasu nie oszacowano jednak wszystkich kosztów takiej przebudowy, co może stanowić istotną barierę sprawnego opracowania przedmiotowego programu [s. 23-24].
6. Istotną przyczynę postępującej dekapitalizacji infrastruktury śródlądowych dróg wodnych stanowiły niewystarczające środki finansowe z przeznaczeniem na przeciwdziałanie temu zjawisku. Wielkość finansowania bieżącego utrzymania dróg wodnych, która powinna zabezpieczyć co najmniej reprodukcję prostą, nie była zapewniana od 1949 roku¹⁹. Dla przywrócenia drogom wodnym ich parametrów klasyfikacyjnych wymagane są nakłady w kwocie szacowanej na ok. 14 mld zł²⁰. Zaznaczyć jednak należy, iż w obecnej perspektywie finansowej, tj. objętej dofinansowaniem ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013, systematycznie wzrastały wydatki na finansowanie infrastruktury śródlądowego transportu wodnego (z 93,0 mln zł w 2007 r. do 273,3 mln zł w 2012 r.), jednak były one niewystarczające w stosunku do potrzeb²¹. Beneficjentami pomocy w ramach POIiŚ są regionalne zarządy gospodarki wodnej w Gliwicach i we Wrocławiu. Według stanu na koniec I półrocza 2013 r., kwoty wynikające z umów o dofinansowanie wynosiły 333,9 mln zł, złożono wnioski o płatność na kwotę 116,4 mln zł, a kwota refundacji wynosiła 102,5 mln zł. [s. 32-33].
7. Celowym było podjęcie – przez MTBiGM, wspólnie z KZGW - działań zmierzających do tego, aby w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 na zadania związane z poprawą stanu technicznego infrastruktury żeglugi śródlądowej przyznane zostały większe niż dotychczas środki unijne, których udział planowany jest na poziomie 1,38% całkowitej alokacji środków na projekty transportowe. Oznaczałoby to ponad dwukrotny wzrost w stosunku do udziału środków z tego źródła w alokacji na lata 2007–2013²² [s. 33-34].

¹⁷ Zaznaczyć należy, iż wieloletnie programy inwestycji infrastrukturalnych funkcjonują w zakresie transportu drogowego i kolejowego (w dniu 25 stycznia 2011 Rada Ministrów przyjęła „Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”, a w dniu 7 listopada 2011 r. – „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”).

¹⁸ Stosownie do przepisów rozporządzenia z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych.

¹⁹ Należy przy tym podkreślić, że w trzech pierwszych lat po II wojnie światowej na polskich drogach wodnych wykonano większy zakres prac inwestycyjnych, niż w całym późniejszym okresie.

²⁰ Zob. „Program rozwoju transportu wodnego śródlądowego w Polsce”. Warszawa – Rotterdam 2011 r. Opracowanie firmy ECORYS na zlecenie MTBiGM. Należy przy tym nadmienić, że w latach 2007-2012 łączne nakłady inwestycyjne na śródlądowe drogi wodne wyniosły ok. 600 mln zł.

²¹ W materiałach planistycznych (przekazanych przez Prezesa KZGW Ministrowi Środowiska) wskazywano, że od wielu lat dostępne środki finansowe są niewystarczające i pokrywają od 20 do 30% potrzeb.

²² Wkład środków unijnych w ramach tego działania stanowił 0,44% projektów transportowych w ramach Priorytetu VI, VII i VIII POIiŚ.

8. W sytuacji regresu żeglugi śródlądowej nie znajduje uzasadnienia niepełne wykorzystywanie środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej (FŻŚ), utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym²³. Cel tego funduszu, tj. szeroko rozumiana promocja sektora żeglugi śródlądowej, nie był jednak realizowany w pełnym zakresie. Ponadto, niezgodnie z przepisami tej ustawy, MTBiGM pozbawiło w 2012 r. armatorów żeglugi śródlądowej prawa do korzystania z wypłat z tytułu trwałego wyłączenia z eksploatacji statków w przewozach rzeczy (dokonano tego bez stosownych zmian ustawowych). W konsekwencji, wykorzystanie środków FŻŚ na promocję w 2012 r. wyniosło zaledwie 0,6%. Tymczasem w 2012 r. koszty obsługi bankowej FŻŚ (259,4 tys. zł) były wyższe nie tylko od wypłat dla armatorów (250,0 tys. zł), ale i od obowiązkowo wniesionych przez nich składek (372,9 tys. zł). W rezultacie na koniec 2012 r. stan wolnych środków FŻŚ wynosił 40.983,0 tys. zł. Pomimo niskiego stopnia wykorzystania środków tego funduszu, przy jednoczesnym występowaniu złych warunków funkcjonowania polskich armatorów śródlądowych, zarówno MTBiGM, jak i Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej²⁴ nie podejmowały działań wspierających rozwój żeglugi śródlądowej²⁵ [s. 34-37].
9. Jedną z przyczyn niskiego wykorzystywania środków FŻŚ na poprawę warunków funkcjonowania polskich armatorów śródlądowych było niedostosowanie prawa krajowego do prawa unijnego. W związku z tym, że ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym zawierała przepisy będące podstawą udzielania pomocy publicznej, to została ona zgłoszona przez stronę polską do Komisji Europejskiej (KE) w ramach tzw. procedury przejściowej²⁶. Po zakończeniu okresu przejściowego, KE wyraziła stanowisko, iż pomoc udzielana na podstawie przywołanej ustawy stanowi nową pomoc, a zatem mogła ona być legalnie udzielana po wydaniu przez KE decyzji o jej zgodności z rynkiem wspólnotowym. Na spotkaniu z przedstawicielami KE w dniu 7 lipca 2011 r., przedstawiciele b. Ministerstwa Infrastruktury zaproponowali, aby nowelizacja ustawy została dokonana po wydaniu decyzji Komisji Europejskiej, co miało ułatwić proces legislacyjny. W dniu 18 marca 2013 r. przedstawiciele KE poinformowali stronę polską, iż nie widzą możliwości wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. W związku z tym dopiero wtedy rozpoczęto stosowne prace, a do czasu zakończenia niniejszej kontroli trwały konsultacje w sprawie założeń do nowej ustawy o FŻŚ [s. 35-36].

1.3 Uwagi i wnioski

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, rozwój żeglugi śródlądowej ma przyczynić się do zrównoważenia systemu transportowego i realizacji celu, jakim jest przejście na mniej energochłonne, ekologiczne i bezpieczniejsze formy transportu. Tymczasem, obecna sieć dróg wodnych w Polsce, która została ukształtowana przez naturalny układ rzek oraz połączenia kanałowe zbudowane głównie w XVIII i XIX wieku, wynosi 3659 km, przy czym faktycznie

²³ Dz.U. Nr 199, poz. 1672.

²⁴ Jest to organ opiniodawczo-doradczy działający przy ministrze właściwym do spraw transportu (na podstawie art. 19 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym). W okresie objętym kontrolą działalność tej Rady nie wносиła wymiernych korzyści dla promocji żeglugi śródlądowej. Wydawanie opinii dotyczących przyznawania kredytów miało charakter czysto formalny i nie miało wpływu na procedurę udzielania kredytów przez BGK. Ponadto, opiniowanie wniosków o kredyty wskazuje na możliwość wystąpienia konfliktu interesów w przypadku opiniowania wniosku armatora, którego przedstawiciel jest członkiem Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej.

²⁵ Stosownie do treści art. 8 przywołanej ustawy.

²⁶ Do zakończenia okresu przejściowego, tj. do 30 kwietnia 2007 r., pomoc publiczna mogła być udzielana legalnie.

eksploatowanych przez żeglugę jest 3366 km dróg żeglownych, a zaledwie 10% łącznej ich długości spełnia obowiązujące wymagania techniczno-eksploatacyjne. Standardy stawiane drogom wodnym o znaczeniu międzynarodowym, tj. pozwalające na eksploatację statków o tonażu powyżej 1000 t, spełnia zaś w Polsce zaledwie 5,6% ich długości (łącznie 206 km). Świadczy to o generalnie złym stanie technicznym krajowej infrastruktury śródlądowego transportu wodnego, będącego skutkiem wieloletnich zaniedbań w zakresie budowy i modernizacji tej infrastruktury. Nie spełnia też promocyjnej roli funkcjonujący Fundusz Żeglugi Śródlądowej w zakresie wspieranie poprawy warunków funkcjonowania polskich armatorów śródlądowych.

Do marginalizacji znaczenia śródlądowego transportu wodnego w Polsce może przyczyniać się także fakt, iż sprawy tej infrastruktury należą do właściwości dwóch ministrów, tj. do ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej²⁷. Dualizm kompetencyjny w zakresie infrastruktury transportu funkcjonuje tylko w sprawach infrastruktury śródlądowych dróg wodnych²⁸. Taka sytuacja nie sprzyja żegludze śródlądowej, czego ewidentnym przykładem było długotrwałe uzgadnianie projektu wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych śródlądowego transportu wodnego.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że bez jasno sformułowanej przez państwo polityki wspierania rozwoju żeglugi śródlądowej trudno jest firmom z tej branży planować przewozy, dokonywać wieloletnich inwestycji w modernizację i zakup nowej floty oraz zawierać długoterminowe umowy przewozowe. Niezbędne jest zatem pilne i konsekwentne wdrożenie działań, określonych w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w styczniu 2013 r. pn. „Strategia rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku”. Szczególnie dotyczy to przygotowania i wykonania wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych oraz zapewnienia finansowania realizacji tego programu.

W związku z powyższymi uwagami oraz wynikami niniejszej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia stosownych działań (niezależnie od realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych pod adresem kierowników kontrolowanych jednostek²⁹) zmierzających do poprawy stanu technicznego infrastruktury śródlądowych dróg wodnych oraz warunków funkcjonowania armatorów tej żeglugi. W ocenie NIK, realizacja tego celu wymaga od ministra właściwego do spraw transportu, tj. Ministra Infrastruktury i Rozwoju³⁰ działań na rzecz:

- a) opracowania – we współpracy z Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych śródlądowego transportu wodnego, uwzględniającego możliwości jego sfinansowania;**
- a) rozszerzenia zakresu wspierania armatorów żeglugi śródlądowej w ramach aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym;**
- c) nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej), której skutkiem będzie uaktualnienie parametrów eksploatacyjnych tych dróg.**

²⁷ W okresie objętym kontrolą byli to Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Minister Środowiska.

²⁸ Pozostałe gałęzie transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy i morski) i zagadnienia związane z ich funkcjonowaniem i rozwojem należą do kompetencji jednego ministra.

²⁹ Zob. Rozdział 4.2. niniejszej informacji.

³⁰ Od dnia 27 listopada 2013 r. ministrem właściwym do spraw transportu jest Minister Infrastruktury i Rozwoju.

2.1 Stan prawny

Z przedmiotem kontroli pozostają w związku przede wszystkim poniżej wyszczególnione akty prawne³¹.

1. Ustawa z dnia 4 września 2007 r. o działach administracji rządowej³². Ustawa określa zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Sprawy infrastruktury dróg wodnych śródlądowych należą do właściwości:

- ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej (art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy). Przepis ten określa, iż dział gospodarka wodna obejmuje m.in. sprawy budowy, modernizacji oraz utrzymania śródlądowych dróg wodnych;
- ministra właściwego do spraw transportu (art. 27 ust. 1 pkt 1). Przepis ten określa, że dział transport obejmuje m.in. sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w tym śródlądowych dróg wodnych w zakresie żeglugi śródlądowej.

Minister właściwy do spraw gospodarki wodnej sprawuje nadzór nad działalnością Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (art. 11 ust. 2). Stosownie do art. 27 ust. 3 ustawy, ministrowi właściwemu do spraw transportu podlegają urzędy żeglugi śródlądowej.

2. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej³³, której przepisy określają m.in. organy administracji żeglugi śródlądowej i ich kompetencje, warunki uprawiania żeglugi, wymagania bezpieczeństwa żeglugi oraz zasady klasyfikacji i utrzymania dróg wodnych śródlądowych. Organami administracji żeglugi śródlądowej są minister właściwy do spraw transportu i dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej (art. 6 ust. 1). Przepisy rozdziału 6. dotyczą dróg wodnych śródlądowych (art. 42-47). Drogi te – stosownie do art. 42 ust. 1 – dzielą się na klasy. Do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej – stosownie do art. 9 – należy m.in. nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej i przeprowadzanie inspekcji statków. Na podstawie art. 8 ust. 3 tej ustawy wydano rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie określenia siedzib i terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej³⁴. Siedzibami tych urzędów są miasta: Bydgoszcz, Gdańsk, Giżycko, Kędzierzyn-Koźle, Kraków, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 i art. 46 ustawy wydano rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych³⁵. Na podstawie art. 42 ust. 2 przywołanej ustawy wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych³⁶.

3. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym³⁷. Przepisy tej ustawy regulują sprawy związane z utworzeniem i funkcjonowaniem wymienionych funduszy. Przepisy art. 6 określają źródła przychodów Funduszu, którymi są m.in. składki wnoszone przez armatorów, środki przekazywane z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej. Na wniosek ministra właściwego do spraw transportu Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki wodnej przekazuje corocznie, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej, na rachunek Funduszu

³¹ Pełen wykaz aktów prawnych zawiera załącznik 5.4. do niniejszej informacji.

³² Dz.U. z 2013 r., poz. 743.

³³ Dz.U. z 2013 r., poz. 1458.

³⁴ Dz.U. Nr 77, poz. 831, ze zm.

³⁵ Dz.U. Nr 104, poz. 973.

³⁶ Dz.U. Nr 77, poz. 695

³⁷ Dz.U. Nr 199, poz. 1672.

dotację na wspieranie ekologicznych form transportu oraz ochronę środowiska w żegludze śródlądowej (art. 6 ust. 3). Fundusze te tworzy się w Banku Gospodarstwa Krajowego. Szczegółowe warunki współpracy w zakresie gospodarowania funduszami określa umowa między ministrem właściwym do spraw transportu a Bankiem. Przy ministrze właściwym do spraw transportu powołuje się Radę do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej.

4. **Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne**³⁸. Ustawa reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowania i ochrony zasobów wodnych, korzystania z wód oraz zarządzania zasobami wodnymi. Organami właściwymi w sprawach gospodarowania wodami są: minister właściwy do spraw gospodarki wodnej, Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (jako centralny organ administracji rządowej), dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej (jako organ administracji rządowej niezespolonej), wojewoda oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy art. 89-101 określają m.in. zakres kompetencji organów administracji w sprawach zarządzania gospodarką wodną. Zadania Prezesa Krajowego zarządu Gospodarki Wodnej określają przepisy art. 90 ustawy. Organizację Krajowego zarządu określa statut nadany - w drodze rozporządzenia - przez Prezesa Rady Ministrów (art. 90 ust. 4). Zadania dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej określają przepisy art. 92 ust. 3. Stosownie do art. 3 ustawy, wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic dorzeczy i regionów wodnych³⁹. Regionalne zarządy gospodarki wodnej mają siedziby w Gdańsku, Gliwicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.
5. **Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane**⁴⁰. W ustawie tej unormowano działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określono zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. W rozdziale 6. uregulowano kwestie utrzymania obiektów budowlanych, które powinny być w czasie użytkowania poddawane okresowej kontroli stanu technicznego. Szczegółowe warunki tych kontroli określają przepisy art. 62. Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy wydano rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie⁴¹.
6. **Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego**⁴². Określono w niej zadania, zakres działalności oraz organizację Banku Gospodarstwa Krajowego. Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 2, do zadań banku należy obsługa funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi na podstawie odrębnych ustaw.
7. **Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”**⁴³, na mocy której ustanowiono wieloletni program obejmujący swym zakresem modernizację Odrzańskiego Systemu Wodnego. W ramach Programu podejmuje się m.in. zadania dotyczące utrzymania i rozwoju żeglugi śródlądowej (art. 2 pkt 6). Planowane nakłady finansowe przewidziano dla lat 2002-2016 (załącznik Nr 1). W załączniku Nr 3 wyszczególniono nakłady na realizację zadań inwestycyjnych (m.in. na dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce), a w załączniku Nr 4 – nakłady na realizację zadań modernizacyjnych (m.in. modernizacja śluz Kanału Gliwickiego i Odry skanalizowanej).

³⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.

³⁹ Dz.U. Nr 126, poz. 878, ze zm.

⁴⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409.

⁴¹ Dz.U. Nr 86, poz. 579.

⁴² Dz.U. Nr 65, poz. 594, ze zm.

⁴³ Dz.U. Nr 98, poz. 1067, ze zm.

2.2 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Od wielu lat Unia Europejska (UE) promuje rozwój transportu intermodalnego, kolejowego i śródlądowego. Istotną przyczyną obrania takiego kierunku jest zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko przewozów w ruchu drogowym. W dniu 28 marca 2011 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła białą księgę pn. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu⁴⁴. W dokumencie tym podano m.in., iż:

- rozwój transportu musi być zrównoważony;
- zatory komunikacyjne są dużym wyzwaniem, zwłaszcza na drogach i w przestrzeni powietrznej oraz negatywnie wpływają na kwestię dostępności;
- do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu (kolej lub transport wodny), zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50% tego typu transportu. Aby osiągnąć ten cel należy rozbudować stosowną infrastrukturę;
- inicjatywy powinny dotyczyć także stworzenia odpowiednich ram pozwalających na optymalizację rynku wewnętrznego śródlądowego transportu wodnego oraz likwidację barier stojących na przeszkodzie częstszemu korzystaniu z tego rodzaju transportu.

W dniu 10 września 2013 r. KE przedstawiła Zintegrowany Europejski Program Działań na Rzecz Żeglugi Śródlądowej (NAIADES II)⁴⁵, którego celem jest zwiększenie przewozów towarowych wodnymi drogami śródlądowymi przy jednoczesnym wzroście jakości tego transportu. Jednym z podstawowych celów europejskiej polityki transportowej jest harmonijne połączenie utrzymania mobilności jako podstawowego warunku rozwoju społeczno-gospodarczego oraz ochrony środowiska naturalnego, tj. zrównoważonego rozwoju (sustainable development⁴⁶). Niewątpliwymi walorami wodnego transportu śródlądowego jest:

- małe zużycie energii⁴⁷;
- niska emisja zanieczyszczeń powietrza;
- możliwość zmniejszenia kongestii na drogach wskutek możliwości przejęcia przewozów transportu samochodowego;
- niższe koszty zewnętrzne.

Ważnym atutem śródlądowego transportu wodnego jest też duża ładowność i masowość floty rzecznej pozwalającej na sprawną obsługę statków morskich. Jeden duży statek rzeczny lub zestaw pchany zastąpić może nawet kilkaset samochodów, co jednocześnie może przyczynić się do zmniejszenia kongestii i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Podczas gdy przeciętnie w krajach UE udział transportu śródlądowego w przewozach lądowych wszystkimi gałęziami transportu wzrasta, to w Polsce następuje systematyczny jego spadek. Stosowne dane i tendencje w tym zakresie przedstawiono na wykresie 1.

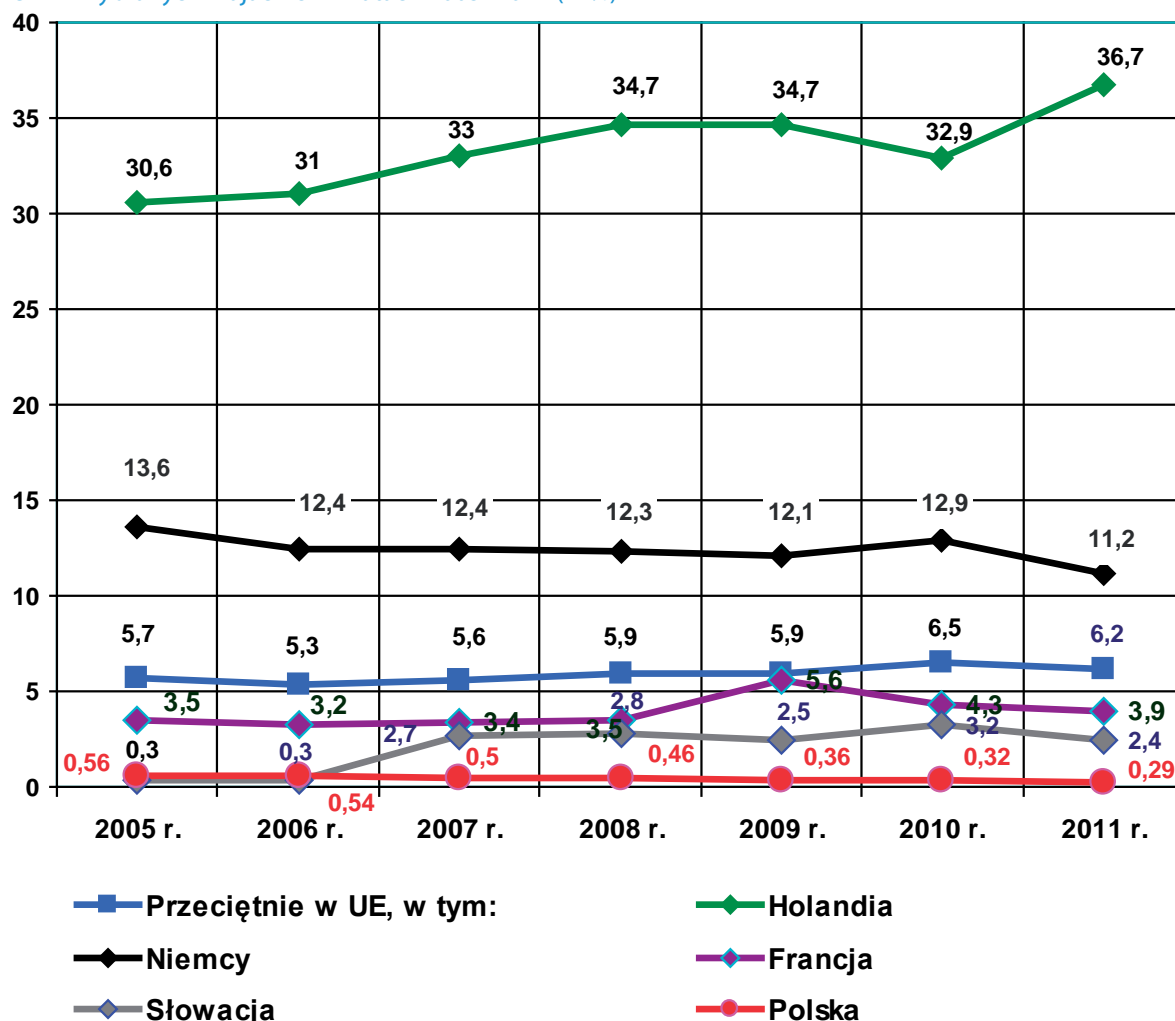
⁴⁴ Biała księga, Bruksela KOM (2011) 144. Wersja ostateczna Komisja Europejska – Biała księga z 28 marca 2011 r.

⁴⁵ Strona internetowa, Komisja Europejska, Program NAIADES II.

⁴⁶ White Paper European transport policy for time to decide, Luksemburg 2001 r.

⁴⁷ Jeden l paliwa pozwala przemieścić statkiem rzeczny na odległość 1 km aż 127 ton ładunku, podczas, gdy samochodem jedynie 50 ton, a koleją – 97 ton (zob. White Paper – European transport policy for 2010 time to decide, Luksemburg 2001 r., str. 41).

Wykres nr 1

 Udział śródlądowego transportu wodnego w pracy przewozowej transportu lądowego⁴⁸ ogółem w wybranych krajach UE w latach 2005–2011 (w %)


Źródło: opracowano na podstawie danych GUS, Transport – wyniki działalności w poszczególnych latach

W 1980 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono w Polsce 22,2 mln ton ładunków⁴⁹, w 1990 r. – 14,0 mln ton, w 2000 r. – 10,4 mln ton ładunków, w 2005 r. – 9,6 mln ton, w 2010 r. – 5,1 mln ton, i w 2011 r. – 5,1 mln ton. W 2012 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono 4,6 mln ton ładunków, co stanowiło 0,25% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu. Zaznaczyć należy, iż z dniem 1 maja 2004 r. zniesione zostały bariery dostępu do rynku UE dla polskich przewoźników, co spowodowało, iż statki zarejestrowane pod polską flagą mogą bez ograniczeń ilościowych wykonywać przewozy międzynarodowe oraz podejmować przewozy kabotażowe w innych krajach UE. Przed tą datą możliwości takie były znacznie ograniczone. Wskutek omawianego otwarcia rynków innych krajów wzrasta udział przewozów międzynarodowych. Udział tych przewozów w przewozach śródlądowych transportem wodnym ogółem wyniósł 53,1% w 2005 r., 70,6% w 2010 oraz 65,2% w 2012 r. (w transporcie krajowym przewieziono 1,6 mln ton ładunków, a w transporcie międzynarodowym – 3,0 mln ton).

⁴⁸ Mierzonej w tonokilometrach.

⁴⁹ Dane liczbowe w pkt 2.2. niniejszej informacji zaczerpnięto z roczników statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz opracowań rocznych GUS „Transport wyniki działalności...”.

W 2012 r. struktura przewozów towarowych wodnym transportem śródlądowym (przewozy ogółem wyniosły 4.579 tys. ton) była następująca:

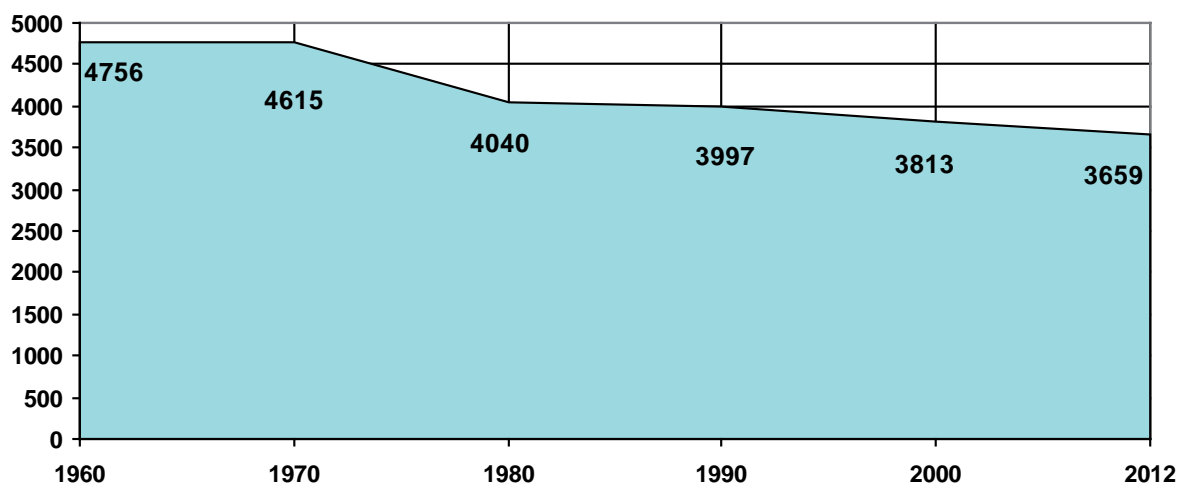
- 44,4% (2.032 tys. ton) stanowiły rudy metali i pozostałe produkty kopalnictwa i górnictwa;
- 17,2% (787 tys. ton) - węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa i gaz ziemny;
- 10,2% (469 tys. ton) - surowce wtórne i odpady komunalne;
- 7,2% (330 tys. ton) - produkty rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa, rybactwa i rybołówstwa;
- 7,0% (322 tys. ton) - wyroby z pozostałych surowców niemetalicznych;
- 4,7% (216 tys. ton) - gotowe wyroby metalowe (z wyłączeniem maszyn);
- 3,3% (149 tys. ton) - chemikalia, produkty chemiczne, włókna sztuczne, wyroby z gumy i tworzyw sztucznych oraz paliwo jądrowe;
- 6,0% (274 tys. ton) - pozostałe.

Przewozy pasażerskie od lat utrzymują się na zbliżonym poziomie (w 2005 r. liczba przewiezionych pasażerów wynosiła 1.016 tys. osób, w 2010 – 879 tys. osób a w 2012 r. – 1.006 tys.). Nowym zjawiskiem w przewozach turystyczno-wypoczynkowych jest duże zróżnicowanie oferty dostosowanej do oczekiwań. Rozwój żeglugi turystycznej powoduje, że wiele dróg lokalnych (niespełniających wymagań żeglugi międzynarodowej) coraz częściej jest wykorzystywana do żeglugi rekreacyjnej.

Od kilku dziesięcioleci maleje w Polsce łączna długość śródlądowych dróg wodnych (w latach 1960–2012 zmniejszyła się ona o ponad 23%). Świadczą o tym dane na wykresie 2.

Wykres nr 2

Zmiany w długości śródlądowych dróg wodnych (w km)



Źródło: opracowano na podstawie danych GUS

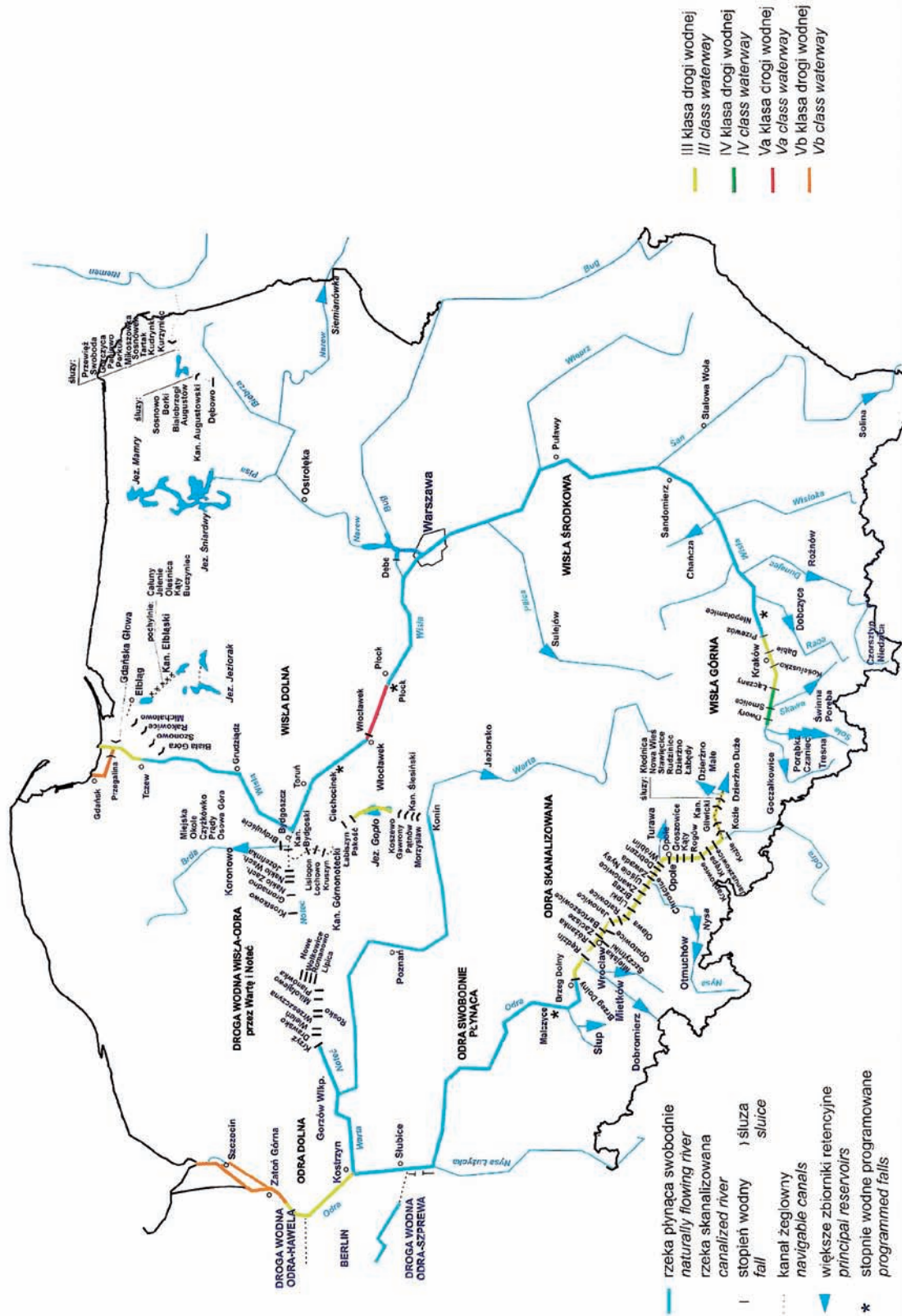
Na koniec 2012 r. łączna długość śródlądowych dróg wodnych wynosiła 3.659 km, w tym długość rzek żeglownych wynosiła 2.413 km, skanalizowane odcinki rzek wynosiły 644 km, kanały – 344 km i jeziora żeglowne – 258 km. Sieć wodnych dróg w Polsce, według poszczególnych klas⁵⁰, ilustruje mapa na wykresie 3.

⁵⁰ Minimalne wartości parametrów eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych – według poszczególnych klas – zamieszczono w załączniku 5.3.

Wykres nr 3

Krajowa sieć śródlądowych dróg wodnych (wg klas⁵¹)

DROGI WODNE ŚRÓDLĄDOWE W POLSCE
INLAND WATERWAYS IN POLAND



Źródło: GUS, Żegluga Śródlądowa w Polsce

⁵¹ Śródlądowe drogi wodne dzielą się na klasy, które określa się w zależności od maksymalnych parametrów statków, jakie mogą być dopuszczone do żeglugi, wielkości minimalnego prześwitu pod mostami, rurociągami i innymi urządzeniami krzyżującymi się z drogą wodną.

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 parametrami eksploatacyjnymi. Zdecydowaną większość stanowią drogi o znaczeniu regionalnym (klasy: I, II i III), których łączna długość w 2012 r. wynosiła 3.445 km. Łączna długość dróg o znaczeniu międzynarodowym wynosiła zaledwie 206 km, tj. 5,6% 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, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela nr 1
Charakterystyka Odrzańskiej Drogi Wodnej (ODW)

Odcinek ODW	Długość w km	Klasa drogi
Kanał Gliwicki	41,2	III
Racibórz-Kędzierzyn Koźle (śluz)	44,4	Ia
Kędzierzyn Koźle – Brzeg Dolny	187,1	III
Opatowice-Wrocław szlak boczny	15,4	II
Brzeg Dolny – ujście Nysy łużyckiej	259,8	II
ujście Nysy łużyckiej – ujście Warty	75,2	II
ujście Warty – Ognica	79,4	III
Ognica – Przekop Klucz - Ustowo – Regalica – jezioro Dąbie	44,6	Vb
Odra Zachodnia od Widuchowej – granica z morskimi wodami wewnętrznymi	33,6	Vb
Przekop Klucz – Ustowo	2,7	Vb

Źródło: Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), MTBiGM, Warszawa 2013

Wisła również posiada trzy niepołączone ze sobą odcinki dróg o parametrach 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 należy zaliczyć głębokość tranzytową szlaków a także prześwity pod mostami drogowymi i kolejowymi. Ponadto, częstą przyczyną wprowadzania ograniczeń żeglugi są zjawiska lodowe oraz niskie i wysokie stany wód. Istotną barierą w funkcjonowaniu żeglugi śródlądowej jest zbyt mała pojemność zbiorników retencyjnych dla odpowiedniego wyrównywania przepływu wód w rzekach. Łączna pojemność całkowita wszystkich zbiorników retencyjnych w Polsce wynosi 2,75 mld m³ wody, co stanowi 6% średniego rocznego odpływu, podczas gdy w innych europejskich krajach wskaźnik ten waha się od kilku do kilkudziesięciu procent⁵².

Niezależnie od pogarszającego się stanu technicznego infrastruktury śródlądowego transportu wodnego, następuje również spadek potencjału przewozowego armatorów żeglugi śródlądowej. Wskazują na to dane zamieszczone w tabeli 2.

⁵² Zob. Jan Burniewicz: „Nowoczesna infrastruktura transportowa jako podstawowy element intensyfikacji procesów rozwojowych w projektowanych dokumentach strategicznych”.

Tabela nr 2

Zmiany potencjału przewozowego armatorów żeglugi śródlądowej

Wyszczególnienie	2005 r.		2012 r.	
	Ilość	Zdolność przewozowa	ilość	Zdolność przewozowa
Holowniki	11	O łącznej mocy 1.733 KW	16	O łącznej mocy 2.181 KW
Pchacze	242	O łącznej mocy 66.136 KW	193	O łącznej mocy 51.853 KW
Barki z własnym napędem	95	O łącznej mocy 24.357 KW, łączna liczba ton wymierzonych – 50.250.	71	O łącznej mocy 24.257 KW, łączna liczba ton wymierzonych – 51.751
Barki pchane	475	232.214 ton wymierzonych	476	223.064 ton wymierzonych
Statki pasażerskie	103	Łączna liczba miejsc pasażerskich 9.597	100	Łączna liczba miejsc pasażerskich 8.633

Źródło: Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), MTBiGM, Warszawa 2013

Znaczna część floty jest zdekapitalizowana i wymaga odtworzenia. Wiek taboru przekracza normatywny okres użytkowania⁵³, a jego eksploatacja jest możliwa dzięki remontom i modernizacji. Aczkolwiek poszczególne rodzaje floty spełniają warunki dopuszczenia do eksploatacji, to jednak przystosowanie ich do obowiązujących norm jest coraz trudniejsze i bardziej kosztowne. Większość eksploatowanych w 2012 r. pchaczy (74,%) oraz prawie połowa barek do pchania została wyprodukowana w latach 1949–1979. Blisko ¾ barek do pchania została wyprodukowana przed 1979 rokiem. Strukturę wiekową taboru do obsługi żeglugi śródlądowej przedstawiają dane tabeli 3.

Tabela nr 3

Struktura wiekowa taboru do obsługi przewozów żegluga śródlądową

Lata budowy	Holowniki	Pchacze	Barki z napędem własnym	Barki do pchania	Statki pasażerskie
Do 1949 r.	3	-	12	2	10
1950-1969	7	37	52	39	47
1970-1979	2	106	7	199	8
1980-1989	4	46	-	206	2
1990-1999	-	4	-	24	2
Po 2000 r.	-	-	-	6	24
Ogółem	16	193	71	476	100

Źródło: Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), MTBiGM, Warszawa 2013

Niekorzystna jest także sytuacja w zakresie floty pasażerskiej. Spośród eksploatowanych w 2012 r. statków (łącznie 100), większość została zbudowana przed 1969 rokiem (57). Po 2000 r. zbudowano zaledwie 24 statki. Sezonowość transportu śródlądowego, jego zależność od pogody, bądź częste zamykanie szlaków wodnych stanowi ryzyko, że zlecenia przewozowe mogą nie zostać wykonane. W rezultacie istnieją obawy armatorów co do długotrwałego zarządzania firmą i podejmowania

⁵³ Roczna stawka amortyzacji dla taboru pływającego została ustalona w wysokości 7% wartości początkowej. Zob. Zał. Nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2011 r., Nr 74, poz. 397, ze zm.).

decyzji o zakupie nowych jednostek. Poza tym, utrzymywanie przestarzałej floty powoduje znaczne koszty eksploatacyjne, remontowe i modernizacyjne. Żegluga śródlądowa w Polsce nie jest atrakcyjnym obszarem dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wynika to głównie z braku perspektyw rozwoju tej gałęzi transportu.

W Polsce, mimo korzystnych warunków naturalnych i uwarunkowań geograficznych, żegluga śródlądowa ma marginalne znaczenie. Świadczy o tym fakt, że realizacja zadań w obszarze żeglugi śródlądowej ma o wiele mniejszy priorytet niż budowa autostrad, bądź modernizacja linii kolejowych. Tymczasem, śródlądowy transport wodny w polityce UE uważany jest za system posiadający największe rezerwy⁵⁴. Cechy tego transportu predestynują jego rozwój w ramach zalecanej polityki zrównoważonego transportu.

Sprawy infrastruktury śródlądowego transportu wodnego należą w Polsce do właściwości dwóch ministrów, tj. do ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej⁵⁵. W innych krajach UE są zróżnicowane rozwiązania kompetencyjne w tym zakresie. Na przykład w Holandii, sektor omawianej żeglugi należy do właściwości Ministerstwa Infrastruktury i Ochrony Środowiska. Resort ten odpowiedzialny jest za opracowywanie polityki żeglugi śródlądowej oraz budowę, eksploatację i zarządzanie infrastrukturą dróg wodnych. Wody śródlądowe we Francji zostały podzielone na 6 obszarów geograficznych, zwanych „basenami dorzeczy”. W każdym basenie działa komisja odpowiedzialna za opracowywanie polityki zarządzania zasobami wodnymi. Działająca w każdym z basenów Agencja jest instytucją wykonawczą, odpowiedzialną za realizację tej polityki. Poszczególne komisje opracowują plany działania, które wyznaczają podstawowe kierunki polityki wodnej. Agencje działają pod wspólnym nadzorem Ministerstwa Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju, Transportu i Mieszkalnictwa oraz Ministerstwa Finansów. Sektor niemieckich dróg wodnych podlega zaś Federalnemu Ministerstwu Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast, natomiast za sektor żeglugi śródlądowej w Rumunii odpowiedzialne jest Ministerstwo Robót Publicznych, Transportu i Mieszkalnictwa⁵⁶.

⁵⁴ Dokumentem UE dotyczącym kierunków rozwoju transportu, w tym śródlądowego wodnego jest „Biała Księga” (White Paper. Roadmap to a single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, European Commission, Brussels (28.03.2011 r.).

⁵⁵ W okresie objętym kontrolą byli to Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Minister Środowiska.

⁵⁶ Zob. opracowanie firmy ECORYS pn. „Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce”, Rotterdam-Warszawa 2011 r.

3.1 Realizacja założeń polityki państwa dotyczących żeglugi śródlądowej

Dotychczasowe działania ministrów właściwych do spraw transportu oraz prezesów Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej nie doprowadziły do zahamowania regresu w żegludze śródlądowej. Od lat – mimo deklaracji rządowych o wzroście znaczenia żeglugi śródlądowej, przedstawianych w dokumentach określających politykę transportową państwa⁵⁷ – maleje zarówno wielkość przewozów towarowych wodnym transportem śródlądowym, jak i ich udział w przewozach towarowych ogółem wszystkimi rodzajami transportu⁵⁸. Podstawową tego przyczyną jest postępująca degradacja stanu technicznego śródlądowych dróg wodnych. Nie nastąpiła także odnowa floty dla przewozów towarowych wodnym transportem śródlądowym. Większość taboru żeglugi śródlądowej jest zdekapitalizowana. Wiek tego taboru znacznie przekracza normatywny okres jego eksploatacji⁵⁹.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa dokumenty określające politykę państwa w zakresie śródlądowego transportu wodnego, tj. „Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025” oraz „Strategia rozwoju transportu do 2020 roku z perspektywą do 2030 roku”, w których zakładano rozwój i wzrost znaczenia żeglugi śródlądowej⁶⁰.

W polityce transportowej państwa na lata 2006–2025 założono m.in. podwyższenie standardów dróg wodnych Odry i Wisły, wspieranie odnowy floty dla przewozów towarowych oraz promowanie i wspieranie inicjatyw lokalnych zmierzających do aktywizacji żeglugi śródlądowej w obsłudze zaopatrzenia aglomeracji i rozwoju przewozów pasażerskich, głównie jako elementu podnoszącego turystyczną atrakcyjność obszarów. W dokumencie tym określono również, że zostanie wprowadzone długoletnie planowanie finansowe wraz z programowaniem działalności operacyjnej i inwestycyjnej. Postanowiono, iż nie rzadziej jak na pięć lat sporządzane będą analizy skuteczności wdrażania tej polityki. Dla śródlądowego transportu wodnego przyjęto – jako miarę realizacji polityki – udział tego transportu w przewozach ładunków.

MTBiGM nie monitorowało jednak realizacji polityki w powyższym zakresie. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, przeprowadzanie monitoringu stopnia realizacji założonych celów powinno następować co 5 lat. Oznacza to, iż pierwszy monitoring należało przeprowadzić najpóźniej w 2011 roku. Ministerstwo nie przeprowadziło takiego monitoringu, usprawiedliwiając to faktem, iż w 2011 r. prowadzono prace związane z opracowaniem strategii rozwoju transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 roku.

⁵⁷ 1) „Polityka transportowa państwa 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju” (przyjęta przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 4 października 2001 r.); 2) „Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025” (przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 29 czerwca 2005 r.); 3) „Strategia rozwoju transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 roku” (przyjęta uchwałą Nr 6 rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.).

⁵⁸ W 1980 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono 22,2 mln ton ładunków, co stanowiło 0,8% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu, w 1990 r. transportem tym przewieziono 14,0 mln ton ładunków (odpowiednio 1,08%), w 2000 r. – 10,4 mln ton ładunków (0,77%), w 2005 r. omawiane przewozy wynosiły 9,6 mln ton (0,67%), w 2010 r. – 5,1 mln ton (0,28%) i w 2011 r. – 5,1 mln ton (0,27%). W 2012 r. transportem wodnym śródlądowym przewieziono 4,6 mln ton ładunków, co stanowiło 0,25% ogółu ładunków przewiezionych wszystkimi rodzajami transportu. (dane GUS).

⁵⁹ Przykładowo większość pchaczy (tj. 143 na ogólną liczbę 193), według stanu na koniec 2012 r., została wyprodukowana w latach 1950-1979. Po 1999 r. nie zakupywano nowych pchaczy. Na ogólną liczbę eksploatowanych 476 barek do pchania, 446 zostało wyprodukowane przed 1989 r., eksploatowano tylko 6 barek wyprodukowanych po 2000 r. (według Rocznika Statystycznego GUS, Transport – wyniki działalności w 2012 r.).

⁶⁰ Wzrost znaczenia żeglugi śródlądowej przewidywano także we wcześniejszym dokumencie, tj. pn. „Polityka transportowa państwa 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju”, w którym przewidywano, że do 2015 r. nastąpi wzrost przewozów towarowych wodnym transportem śródlądowym do 15 mln ton rocznie.

W strategii rozwoju transportu (SRT) do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. określono dla śródlądowego transportu wodnego działania w dwóch etapach czasowych, tj. do 2020 r. i do 2030 roku. Przedstawiono w niej m.in. podstawowe wskaźniki wzrostu popytu na przewozy towarowe. Na 2015 r. przewidywano przewozy na poziomie 6,2 mln ton, co stanowiłoby 1,4% udziału w przewozach wszystkimi rodzajami transportu. Wskaźnikiem realizacji SRT miał być również poziom wdrożenia systemu usług informacji rzecznej RIS (w 100% do 2020 r.). Należy podkreślić, że wdrożenie RIS jest jednak ustawowym obowiązkiem⁶¹.

W I etapie SRT, tj. do 2020 r., przewidywano realizację zadań, polegających na:

- 1) dokończeniu realizacji zaktualizowanego planu pn. „Program dla Odry 2006”;
- 2) przygotowaniu i rozpoczęciu realizacji programu wieloletniego dotyczącego przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, pełniących funkcję transportową;
- 3) podjęciu decyzji w sprawie budowy wodnego połączenia śródlądowego Dunaj-Odra-Łąba, spełniającego wymogi co najmniej IV klasy żeglowności;
- 4) podjęciu decyzji w sprawie budowy Kanału Śląskiego⁶² (jako konsekwencji ww. projektu);
- 5) podjęciu decyzji w sprawie włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej;
- 6) rozpoczęciu zagospodarowania dolnej Wisły (ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa stopnia wodnego we Włocławku).

Ustalenia kontroli wykazały, że:

- zadanie dotyczące dokończenia realizacji zaktualizowanego planu pn. „Program dla Odry–2006” nie jest realizowane przez KZGW i Pełnomocnika Rządu ds. tego programu (funkcje tę pełni Wojewoda Dolnośląski). Dokumenty w sprawie aktualizacji zostały w 2011 r. przekazane ówczesnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, jednak dalsze prace nie zostały podjęte. W 2012 r. jeszcze dwukrotnie występowano w tej sprawie do Ministra Administracji i Cyfryzacji;
- nie opracowano nowej koncepcji budowy połączenia wodnego Dunaj-Odra-Łąba, w tym nie podjęto prac nad studium wykonalności. Opracowanie koncepcji budowy tego szlaku wodnego powinno zostać poprzedzone określeniem szczegółowych prognoz transportowych w celu wykazania ekonomicznego uzasadnienia realizacji tego projektu. Polska oczekuje na wykonanie studium wykonalności dla czeskiej części inwestycji (co powinno być zrealizowane do końca 2013 r.);
- zadanie dotyczące budowy Kanału Śląskiego, stosownie do założeń SRT, ma natomiast być konsekwencją ustanowienia połączenia Dunaj-Odra-Łąba;
- odnośnie realizacji zadania polegającego na włączeniu Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej ani MTBiGM, ani KZGW nie wypracowały koncepcji dostosowania parametrów tej drogi wodnej do co najmniej IV klasy żeglowności. Według MTBiGM należy dopiero wypracować koncepcję respektującą obowiązujące warunki prowadzenia inwestycji, w tym na terenach objętych ochroną oraz programem Natura

⁶¹ W odniesieniu do pozostałych rodzajów transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy i morski) wskaźniki realizacji dotyczą wskaźników eksploatacyjnych.

⁶² Łączący Odrę z Wisłą (od Koźła do Oświęcimia).

2000 oraz oszacować jej koszty, możliwości realizacji a następnie podjąć decyzje odnośnie wykonalności takiego projektu. W związku z tym, do rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej należy podejść etapowo. Najpierw, w oparciu o środki z funduszy UE, należy doprowadzić do uzyskania pełnej III klasy żeglowności na całej długości tej drogi i równocześnie przygotować dokumentację pozwalającą podjąć decyzję o dostosowaniu Odrzańskiej Drogi Wodnej do IV klasy żeglowności;

- rozpoczęto realizację zadania polegającego na zagospodarowaniu dolnej Wisły. W trakcie realizacji jest projekt pn. „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek”;
- MTBiGM – we współpracy z KZGW – rozpoczęło realizację zadania polegającego na opracowaniu wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, określonych w obowiązującej klasyfikacji⁶³. Prace te, mimo deklaracji MTBiGM oraz KZGW o ich zakończeniu w 2012 r., nie zostały sfinalizowane a ponadto, opracowanie projektu programu ograniczono do Odry. W dniu 18 czerwca 2012 r. przedstawiciele MTBiGM oraz Ministerstwa Środowiska (MŚ) zdecydowali o konieczności przygotowania wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych⁶⁴. Na kolejnym spotkaniu przedstawicieli tych ministerstw w dniu 6 lipca 2012 r. ustalono, że program przywracania parametrów eksploatacyjnych dróg wodnych będzie dotyczył dostosowania Odrzańskiej Drogi Wodnej do III klasy żeglowności (w pierwszej kolejności), przywrócenia żeglowności rzeki Wisły oraz rewitalizacji drogi wodnej Odra-Wisła-Zalew Wiślany. Na tym spotkaniu ustalono przedmiot opracowania, podział pracy między MTBiGM a KZGW i przyjęto, iż prace nad opracowaniem projektu muszą być zakończone do końca września 2012 roku. Termin ten był przesuwany przez KZGW w związku z realizacją innych pilnych a nieplanowanych prac oraz potrzeby aktualizacji zmieniających się danych dotyczących finansowania prac. Dalsze jego części, obejmujące przywrócenie żeglowności rzeki Wisły oraz rewitalizację drogi wodnej Odra-Wisła-Zalew Wiślany, powstaną po Programie dla Odry. Na spotkaniu przedstawicieli Ministerstwa i KZGW ustalono, iż KZGW skończy przygotowanie swojej części projektu ok. 20 listopada 2012 r. (MTBiGM swoje zadania wykonało w sierpniu 2012 r.). W notatce z kolejnego spotkania przedstawicieli ww. ministerstw w dniu 24 kwietnia 2013 r. podano, że KZGW – mimo deklaracji o opracowaniu programu do dnia 15 listopada 2012 r. – dotychczas nie wykonał zobowiązania. KZGW, przygotowując projekty inwestycyjne, zakładał dostosowanie parametrów eksploatacyjnych do III klasy żeglowności⁶⁵. Przedstawiciel KZGW stwierdził, że dostosowanie Odry do IV klasy żeglowności wymagałoby m.in. przebudowania 18 śluz o koszcie jednostkowym co najmniej

⁶³ Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 31 stycznia 2012 r. informował Panią Marszałek Sejmu, iż – w oparciu o ekspertyzę ECORYS – ministerstwo planuje zainicjować powstanie wieloletniego programu inwestycyjnego w zakresie śródlądowych dróg wodnych.

⁶⁴ Zaznaczyć przy tym należy, iż odnośnie infrastruktury drogowej i kolejowej funkcjonują wieloletnie programy. Rada Ministrów uchwaliła wieloletnie programy w tym zakresie, a mianowicie: w dniu 25 stycznia 2011 r. „Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015” a w dniu 7 listopada 2011 r. – „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”.

⁶⁵ Jest to sprzeczne z § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Przepis ten określa, że przy rozbudowie lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu regionalnym klas 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 klas Va.

80 mln zł. W dniu 9 maja 2013 r. KZGW zwrócił się do MTBiGM o oszacowanie kosztów przebudowy mostów drogowych i kolejowych na Kanale Gliwickim – 15 i na Odrze – 38. Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad w MTBiGM w piśmie z dnia 15 lipca 2013 r. przedstawił stanowisko, w przypadku większości mostów na Odrze konieczna jest budowa nowych obiektów, która w znaczący sposób podniosłaby koszty dostosowania Odrzańskiej Drogi Wodnej do IV klasy. Natomiast Dyrektor Departamentu Kolejnictwa w MTBiGM w piśmie z dnia 23 sierpnia 2013 r. przedstawił szacunkowe koszty przebudowy mostów kolejowych, zaznaczając, iż „... wskazane w tabeli koszty są szacunkowe i obejmują swoim zakresem tylko przebudowę samych obiektów mostowych z wyłączeniem przebudowy przylegającej infrastruktury kolejowej i pozakolejowej. Bez przygotowania dokumentacji przedprojektowej i projektowej oraz kosztorysu inwestorskiego nie ma możliwości dokładnego określenia kosztów związanych z przebudową obiektów mostowych w taki sposób, aby mogły stanowić podstawę do budżetowania zadań inwestycyjnych”.

Długotrwałe i opóźnione opracowywanie projektu omawianego programu wieloletniego świadczy o marginalnym traktowaniu przez MTBiGM oraz KZGW żeglugi śródlądowej⁶⁶. Podkreślić należy, iż realizacja wyżej przedstawionych zadań rządowej Strategii Rozwoju Transportu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 będzie uzależniona od możliwości finansowych. Warunek ten został jednoznacznie określony w innym dokumencie rządowym pn. „Strategia rozwoju kraju 2020”⁶⁷.

3.2 Stan techniczny śródlądowych dróg wodnych

3.2.1. Parametry eksploatacyjne wodnych dróg śródlądowych

Parametry eksploatacyjne wodnych dróg śródlądowych nie spełniają wymogów określonych w przywołanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych. Na obszarze działalności wszystkich skontrolowanych urzędów żeglugi śródlądowej stwierdzono długotrwałe niezachowanie obowiązujących klas dróg wodnych śródlądowych. Na przykład:

- przeprowadzana przez Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu weryfikacja minimalnej głębokości tranzytowej na szlaku tranzytowym Odrze, na obszarze działalności tego urzędu⁶⁸ wykazała, że obowiązująca głębokość tranzytowa 1,8 m utrzymywana była w latach 2011–2012 zaledwie przez 40-90 dni w roku⁶⁹;
- na odcinku Wisły od ujścia Sanu do Płocka - stosownie do przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. – powinna być zapewniona głębokość tranzytowa 1,6 m (klasa Ib). Faktycznie głębokość ta wynosiła zaledwie 0,6-0,8 m. Wymogów II klasy nie spełniał również – ze względu na mniejszą głębokość tranzytową (1,3 m) – Kanał Żerański. Stosownie do przepisów wymienionego rozporządzenia głębokość ta powinna wynosić 1,8 m;
- na podstawie obowiązujących od 1 lipca 2004 r. ograniczeń żeglugowych, wprowadzonych przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, zmniejszono szerokość szlaku żeglugowego na Odrze z 50 do 30 m, a nawet 10-13 m przy mostach od jazu w Widuchowej do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi (na odcinku 33,6 km).

⁶⁶ Zaznaczyć należy, iż wieloletnie programy inwestycji infrastrukturalnych funkcjonują w zakresie transportu drogowego i kolejowego (w dniu 25 stycznia 2011 Rada Ministrów przyjęła „Program budowy dróg krajowych na lata 2011–2015”, a w dniu 7 listopada 2011 r. – „Wieloletni program inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015”).

⁶⁷ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r.

⁶⁸ Do zakresu działania tego urzędu – stosownie do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 lipca 2001 r. – należy m.in. rzeka Odra od km 181,3 do km 542,4.

⁶⁹ W § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji dróg wodnych śródlądowych postanowiono, iż dla dróg wodnych lub ich odcinków, na których występuje zmienny poziom zwierciadła wody określa się faktyczną wartość zanurzenia statku lub zestawu pchanego, odniesioną do ustalonej wartości parametru klasyfikacyjnego, która nie powinna być mniejsza od wartości zanurzenia występującego w okresie 240 dni lub więcej, w roku przeciętnym z wielolecia.

Do najistotniejszych utrudnień żeglugowych⁷⁰ należą zbyt małe głębokości torów wodnych, parametry eksploatacyjne obiektów mostowych (zarówno drogowych, jak i kolejowych) oraz często powtarzające się awarie śluz i jazów, a także długie okresy przerw nawigacyjnych (z powodu zalodzenia, a następnie – wysoka woda). Na przykład:

- liczba mostów na Odrze (drogowe i kolejowe), które wymagają przebudowy w celu dostosowania drogi wodnej do klasy IV żeglowności wynosiła 38, a na Kanale Gliwickim – 15;
- na Odrze skanalizowanej⁷¹ było ogółem 38 odcinków, gdzie promienie łuków były mniejsze od wymaganych i wynosiły: w 8 przypadkach od 200 do 275 m, w 15 przypadkach od 300 do 360 m i w 15 przypadkach od 400 do 490 m. Najmniejsze promienie łuków osi szlaku żeglownego występowały w rejonie Oławy oraz Trestna, gdyż wynosiły one od 220 do 250 m⁷².

W zleconym przez MTBiGM opracowaniu pn.: „Program rozwoju infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce. Część 2. Propozycja wieloletniego programu infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w Polsce” wykazano, iż według stanu na koniec 2010 r. zaledwie 10% łącznej długości dróg wodnych spełniało warunki swojej klasy ustalone w przywołanym rozporządzeniu RM z dnia 7 maja 2002 roku. Opracowanie to jest pierwszym od wielu lat dokumentem inwentaryzującym stan techniczny wodnych dróg śródlądowych w zakresie zgodności z przepisami przywołanego rozporządzenia.

MTBiGM oraz KZGW, który otrzymywał od regionalnych zarządów gospodarki wodnej postulaty o rozważenie obniżenia klasy niektórych dróg, nie wnioskowały o zmianę przepisów przywołanego wyżej rozporządzenia RM z dnia 7 maja 2002 roku⁷³. Należy przy tym zwrócić uwagę, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, gdzie w systemie prawa obowiązują przepisy, które nie są przestrzegane. Wprawdzie kierownicy skontrolowanych jednostek nie mają obowiązku wnioskować o dostosowanie prawa do rzeczywistego stanu rzeczy, jednakże rzetelność działania administracji nakazuje, aby zwrócić uwagę na rozbieżności między stanem prawnym a możliwościami jego urzeczywistnienia.

Dwa użs (w Bydgoszczy i Warszawie), spośród sześciu skontrolowanych, nie posiadały procedur przeprowadzania głębokości dróg wodnych śródlądowych i sposobu dokonywania kontroli oznakowania szlaku żeglownego⁷⁴. Pozostałe użs posiadały takie procedury. Brak wymienionych procedur umożliwia dowolność w przeprowadzaniu kontroli, co może skutkować niepełnym ich zakresem i naruszeniem uregulowań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji dróg wodnych, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych⁷⁵ oraz w zarządzeniach dyrektorów urzędów w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych⁷⁶.

⁷⁰ Według rocznych sprawozdań z działalności dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, przekazywanych do Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi MTBiGM.

⁷¹ Odcinek od śluzy Kędzierzyn-Koźle (98,6 km) do śluzy w Brzegu Dolnym (281,6 km).

⁷² Stosownie do przepisów przywołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. minimalny promień łuku osi szlaku żeglownego na tym odcinku powinien wynosić 500 m.

⁷³ W zakresie aktualizacji informacji, wyszczególnionych w załączniku nr 2 (Podział śródlądowych dróg wodnych na klasy) do tego rozporządzenia.

⁷⁴ Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej.

⁷⁵ Dz.U. Nr 212, poz. 2072.

⁷⁶ Wydawanych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej.

Żadne ze skontrolowanych regionalnych zarządów gospodarki wodnej nie były przygotowane do wykonywania rzetelnej kontroli stanu technicznego dróg wodnych, posiadały bowiem niewystarczającą liczbę sprzętu, a posiadany sprzęt był przestarzały. Kontrole głębokości szlaku żeglownego, w tym sondowania i trałowania, przeprowadzane były nieregularnie i niezgodnie z wewnętrznymi Instrukcjami Sondowania Szlaku Żeglownego. Na przykład:

- w RZGW Wrocław brakowało m.in. urządzeń do kontroli głębokości tranzytowej. Jednostki floty pływającej pochodziły na ogół z lat 60-80. ubiegłego wieku, ulegały awariom trudnym do usunięcia ze względu na małą dostępność części zamiennych. Kontrole głębokości prowadzono nieregularnie i niezgodnie z obowiązującymi instrukcjami (brakowało echosond z urządzeniami GPS).

Istniejący stan techniczny dróg wodnych stanowił główną przyczynę nieprzystąpienia Polski do Porozumienia o Głównych Drogach Wodnych Międzynarodowego Znaczenia⁷⁷ (umowa AGN), przygotowanego przez Europejską Komisję Gospodarczą-ONZ w dniu 19 stycznia 1996 roku. Przystąpienie Polski do umowy AGN było przedmiotem analiz na przełomie lat 1997/98. Wniosku o podpisanie Porozumienia nie zaakceptował Minister Finansów (z uwagi na bardzo wysokie koszty przebudowy dróg wodnych – ponad 90 mld zł). Akceptacji przystąpienia do Porozumienia nie wyraził także Minister Ochrony Środowiska (ze względu na znaczącą ingerencję w środowisko dolin rzecznych i koryt rzek, polegającą na ich przegrodzeniu zaporami stopni wodnych i śluzami, w celu uzyskania parametrów żeglugowych właściwych dla dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym). Zwrócenia uwagi wymaga fakt, iż według informacji MTBiGM, umowy AGN nie podpisało, bądź jej nie ratyfikowało 21 państw europejskich, w tym 14 państw członków UE.

3.2.2. Stan techniczny obiektów hydrotechnicznych

W okresie objętym kontrolą stan techniczny obiektów hydrotechnicznych na śródlądowych drogach wodnych nie uległ istotnym zmianom. Wskazują na to dane raportów w sprawie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce, sporządzonych przez KZGW⁷⁸. W zakresie stanu technicznego w raportach tych stwierdzono m.in., że w przyjętej skali ocen, stan techniczny elementów skontrolowanych budowli można uznać jako dostateczny lub dobry. Ponadto z raportów tych wynika, iż ok. 50% budowli piętrzących, skontrolowanych w 2011 r. i 2012 r., przekroczyło wiek 50 lat, a ok. 70% miało więcej niż 30 lat. Spośród budowli piętrzących, 7 zagrażało bezpieczeństwu eksploatacji⁷⁹. Na przykład:

- spośród 64 obiektów hydrotechnicznych na terenie działalności RZGW Poznań w dobrym stanie było 36, zaś stan techniczny 28 obiektów określono jako niedostateczny. Poza tym, 31 obiektów uznano jako zabytkowe (m.in. śluzy i jazy na Kanale Bydgoskim), podlegające ochronie konserwatorskiej, które w większości zostały zbudowane w okresie sprzed 98 lat a nawet 131 lat;

⁷⁷ Porozumienie kierowane do państw członkowskich EKG ONZ ma prowadzić do rozwoju sieci śródlądowych dróg wodnych międzynarodowego znaczenia według ustanowionych jednolitych kryteriów dla modernizacji i budowy dróg wodnych. W rozumieniu Porozumienia drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym są wyłącznie drogi wodne spełniające aktualnie wymagania co najmniej klasy IV, natomiast nowe lub modernizowane drogi wodne powinny odpowiadać parametrom klasy odpowiednio Vb i Va jako minimum. W przypadku podpisania umowy AGN powyższe wymagania odnosiłyby się do polskich dróg wodnych wymienionych w załączniku do ww. porozumienia jako: E-30 (droga wodna Odry), E-40 (Wisła od Gdańska do Warszawy oraz Bug od ujścia do Wisły do jego połączenia z Kanałem Dnieprobużańskim) oraz E-70 (Warta, Noteć, Kanał Bydgoski oraz Dolna Wisła od Bydgoszczy do Zalewu Wiślanego)

⁷⁸ Przy ocenie stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli zastosowano 10-cio punktową skalę, przy czym oceny stanu technicznego dokonywano na podstawie ilości przyznanych punktów (w skali 10-punktowej): od 1 do 2 – stan niedostateczny, od 3 do 5 – stan dostateczny, od 6 do 8 – stan dobry, a od 9 do 10 – stan bardzo dobry. W przypadku bezpieczeństwa, obiekty zakwalifikowane jako zagrażające bezpieczeństwu otrzymały od 1 do 3 punktów, mogące zagrażać bezpieczeństwu – od 4 do 7 punktów, a niezagrażające – od 8 do 10 punktów.

⁷⁹ Dotyczyło to czterech śluz (Brdujście, Krostkowo, Osowa Góra i Prądy), dwóch jazów (Krostkowo i Brzeg Dolny) oraz zapory lewostronnej Dębe-Rządza.

- w bardzo złym stanie technicznym była zabudowa regulacyjna na Odrze swobodnie płynącej (poniżej stopnia wodnego Malczyce). Dotyczyło to ostróg, gdyż 30% z nich wymagało gruntownego remontu, zaś stopień uszkodzenia niektórych oszacowano na 90%, przy średnim zniszczeniu na całym odcinku 35%. Zauważyć należy, iż stopień uszkodzenia ostróg nawet w niewielkim zakresie powoduje zaburzenia w swobodnym przepływie strumienia wody, co z kolei skutkuje powstawaniem wypłyceń, będących poważną przeszkodą nawigacyjną.

W dwóch, spośród 6 skontrolowanych rzgw stwierdzono naruszenie art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, polegające na nieprzeprowadzaniu, co 5 lat, przeglądów stanu technicznego obiektów hydrotechnicznych. I tak:

- w RZGW we Wrocławiu nie przeprowadzono kontroli stopni wodnych w Chrościcach na Zaciszu i na Różance, w Brzegu Dolnym, Szczytnikach i Psim Polu. Przyczyną tego był - zgodnie z ustaleniami kontroli - brak wystarczających środków finansowych (koszt badania w formie ekspertyzy szacowany jest na ok. 40 tys. zł). Ponadto, analiza treści 10 protokołów z poprzednich przeglądów wykazała, że nie wykonywano zaleceń pokontrolnych;
- RZGW w Poznaniu nie przeprowadził 5-letnich kontroli 7 obiektów. Wynikało to również z braku środków finansowych.

Ustalono, że nie były usuwane wszystkie usterki obiektów hydrotechnicznych stwierdzane podczas kontroli rocznych i pięcioletnich. Podstawową przyczyną tych zaniechań był także niedobór środków finansowych. Na przykład, z protokołów z rocznych kontroli przeprowadzanych przez RZGW w Poznaniu wynikało, że większość usterek nie była usuwana, a znaczący brak środków finansowych powodował ich dalszą degradację. Zastępcy dyrektorów rzgw ds. zarządów zlewni w Bydgoszczy i Poznaniu wyjaśnili, że na etapie sporządzania planu budżetu na każdy rok uwzględniano zalecenia wynikające z protokołów kontroli stanu technicznego obiektów, jednak wysokość przyznanych środków znacznie odbiegała od potrzeb, wykazywanych w planach.

3.2.3. Realizacja inwestycji dla potrzeb żeglugi śródlądowej

Nieterminowo były realizowane inwestycje infrastrukturalne o podstawowym znaczeniu dla żeglugi śródlądowej. Dotyczyło to przede wszystkim inwestycji w ramach Programu dla Odry – 2006. W ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry – 2006”⁸⁰, obejmującego m.in. zadania związane z utrzymaniem i rozwojem żeglugi śródlądowej, określono wydatki na zadania inwestycyjne i modernizacyjne w łącznej wysokości 484.001,5 tys. zł⁸¹ (w załączniku nr 3 do tej ustawy – na zadania inwestycyjne, a w załączniku nr 4 – na zadania modernizacyjne). Jednym z celów tego programu było utrzymanie i rozwój żeglugi śródlądowej. W jego założeniach przewidziano odbudowę drogi wodnej po zniszczeniach powodzi w 1997 r. wraz z jej modernizacją. Okres realizacji zadań ustalono na lata 2002–2016, przy czym pierwsze środki finansowe przewidziano w 2004 roku. W okresie do końca 2013 r. planowano wydatkować ogółem 395.378,1 tys. zł (tj. 81,7% całej kwoty wydatków). Do końca I półrocza 2013 r. faktycznie wydatkowano 254.819,7 tys. zł, co stanowiło 64,4% planowanej kwoty⁸², przy czym 48,4%

⁸⁰ Dz.U. Nr 98, poz. 1067, ze zm.

⁸¹ Według informacji KZGW z dnia 4 lipca 2013 r. - kwoty podane w ustawie zostały policzone w poziomie cen z 2001 roku. Wykonanie natomiast jest liczone w cenach bieżących. Wartości z ustawy oparte były na szacunkowych kosztach robót i nie podlegały aktualizacji. Wartość zadań w przeciągu kilkunastu lat realizacji ustawy ulegała natomiast zmianie – ze względu na ogólny wzrost poziomu cen, zmianę zakresu rzeczowego zadań i technologii ich wykonania.

⁸² Wykonanie finansowe podane jest w cenach bieżących. Zadanie pn. „Modernizacja zbiorników przeciwpowodziowych w dorzeczu Nysy Kłodzkiej, Kaczawy i Bobru” realizowane jest również przez wykonawców spoza rejonowych zarządów gospodarki wodnej. Podane wydatki dotyczą tylko rzgw. Środki z rezerwy celowej na „Program dla Odry 2006” na 2013 r. otrzymano w kwietniu 2013 roku. Dlatego w analizie nie uwzględniono tego roku.

tej kwoty wydatkowano w 2012 roku. Zaawansowanie finansowe całego programu wynosiło 52,6%. I tak np.:

- *zaawansowanie wydatków na koniec 2012 r. na realizację zadania pt. „Modernizacja śluz Kanału Gliwickiego” wyniosło 59,2% (planowano wydać do 2012 r. 73 261,9 tys. zł a wydano 43 373,3 tys. zł). Z otrzymanych zgodnie z planem 67 627,0 tys. zł, wykorzystano 64,1 %, przy czym wykorzystanie środków unijnych wyniosło 45,6 %. Zaawansowanie finansowe całego zadania wynosiło w poł. 2013 r. 52,8%. Część robót (np. Dzierżno - wzmocnienie podłoża) wykonano w terminie 11.12.2009 r. – 17.06.2011 r.). Przewidziane na 2012 r. rozpoczęcie robót budowlanych na 4 śluzach (Dzierżno, Rudziniec, Łabędy i Kłodnica), uległo opóźnieniu, które waha się na różnych odcinkach od 3 do 9 miesięcy. Opóźnienie robót jest następstwem opóźnień projektanta w dostarczaniu dokumentacji, wzrostem wartości zadania i długotrwałą procedurą zapewnienia finansowania dla nowej wartości umożliwiającej podpisanie umowy na wszystkie zdania. Zakończenie całego zadania planowane jest na czerwiec 2015 r. i w opinii KZGW termin ten nie jest zagrożony. Drugi etap modernizacji śluz na Odrze (Sławęcice i Nowa Wieś), który był na liście rezerwowej POLiŚ, utracił możliwość finansowania ze środków europejskich i ma być finansowany ze środków krajowych w ramach „Programu dla Odry”. Roboty drugiego etapu rozpoczęto w IV kwartale 2012 r. (Sławęcice) a zakończenie całości robót drugiego etapu, który pierwotnie planowane było na czerwiec 2015 r., przesunięto na 2018 r. z powodu zmiany źródeł finansowania;*
- *zaawansowanie wydatków na koniec 2012 r. na zadanie pt. „Modernizacja śluz Odry skanalizowanej” wyniosło 42,7% (planowano wydać do 2012 r. 73 970,9 tys. zł a wydano 31 597,0 tys. zł). Z otrzymanych zgodnie z planem 37 140,0 tys. zł, wykorzystano 85,1 %, przy czym wykorzystanie środków unijnych wyniosło 79,6 %. Zaawansowanie finansowe całego zadania wynosi 33,2%. Zadanie obejmuje modernizację stopnia wodnego Brzeg Dolny i śluzę Mieszczkańskiej. Realizacja zadania planowana była w okresie 2010-2014. Roboty budowlane na stopniu Brzeg Dolny rozpoczęto w lutym 2012 r.;*
- *przy budowie stopnia wodnego Malczyce, opóźnienia wynoszą 11 lat. Zgodnie z pierwotnymi planami termin zakończenia inwestycji ustalono na 19 października 2002 roku. Aktualnie obowiązujący termin zakończenia inwestycji wyznaczono zaś na 15 grudnia 2015 roku. Wartość kosztorysowa inwestycji wg cen z 2013 r., wynosząca 822.428,0 tys. zł, wzrosła – w stosunku do pierwotnie określonej - prawie pięciokrotnie. Opóźnienia w realizacji inwestycji wynikały przede wszystkim ze zbyt niskiego poziomu finansowania oraz postanowień decyzji (wydanych w 2009 r.) w sprawie uwarunkowań środowiskowych, na mocy których wprowadzono nowe wymagania odnośnie parametrów stopnia wodnego.*

Niepełne wykorzystanie środków i niski stan zaawansowania realizacji zadań objętych Programem dla Odry – 2006 wynikały m.in. z długotrwałych procedur związanych z przygotowaniem dokumentacji, pozyskaniem decyzji administracyjnych oraz często ze wzrostu wartości projektu, co skutkowało koniecznością przesunięcia terminów realizacji. Od czasu utworzenia tego programu zmieniły się przepisy, zmianie uległy decyzje administracyjne niezbędne do rozpoczęcia realizacji inwestycji oraz znacznie przedłużył się czas przygotowania projektu do realizacji, dotyczy to zwłaszcza projektów realizowanych przy udziale środków unijnych.

Nieterminowo realizowane jest także zadanie pn. „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek”. Roboty budowlane obejmują śluzę z awanportami, zaporę czołową i system kontrolno-pomiarowy. Projekt miał być zrealizowany w latach 2009–2015. Wartość projektu określono na 161,0 mln zł, z czego dofinansowanie unijne miało stanowić 85%. Do 2012 r. wydatki wyniosły 5,2 mln zł, co stanowiło 3,2% wartości projektu przy zaawansowaniu czasowym 50%. Na 2013 r. zaplanowano wydatki w kwocie 63,3 mln zł, a na 2014 r. – 52,5 mln zł. Decyzją Ministra Finansów z dnia 22 maja 2013 r. przyznano na realizację zadania 48,5 mln zł w 2013 r. i 35,5 mln zł w 2014 roku. Opóźnione przyznanie środków przez Ministra Finansów spowodowało, że niemożliwe było zawarcie kontraktów z wykonawcami na przebudowę i remont obiektów Stopnia Wodnego Włocławek oraz na nadzór nad robotami, co skutkowało nierozpoczęciem planowanych robót budowlanych.

3.3 Bezpieczeństwo żeglugi śródlądowej

3.3.1. Nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi

Niewystarczający stan zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej utrudniał realizację ustawowych zadań⁸³, m.in. w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi. Zatrudnienie w użs na koniec 2012 r. wynosiło 61 etatów, przy planie 70,7 etatów. Pozyskanie nowych pracowników, zwłaszcza w pionie inspekcji, było utrudnione głównie ze względu na wysokie wymagania (wykształcenie wyższe, patent oficerski żeglugi śródlądowej) oraz stosunkowo niskie wynagrodzenie za pracę⁸⁴. Na przykład:

- w 2011 r. w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Gdańsku dwóch pracowników zrezygnowało z pracy, a prowadzony nabór na to stanowisko nie dał rezultatu;
- pracownicy Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Warszawie w 2001 r. przeprowadzili 886 inspekcji statków, a w 2012 r. – 457. Spadek ten spowodowany był przejściem na emeryturę dyrektora urzędu i powierzenie pełnienia jego obowiązków pracownikowi inspekcji, który został wyłączony z kontroli.

W przedkładanych MTBiGM rocznych sprawozdaniach, dyrektorzy użs informowali m.in., że zaawansowany wiek techniczny floty transportowej powoduje, iż uzyskanie minimalnie zadawalającego stanu bezpieczeństwa na tego typu pływających jednostkach może być osiągnięte jedynie poprzez zwiększoną liczbę przeprowadzonych kontroli. Wprawdzie MTBiGM podejmowało działania w celu podniesienia poziomu wynagrodzeń pracowników omawianych urzędów, jednak były one bezskuteczne.

Minister właściwy do spraw transportu – jako naczelny organ administracji żeglugi śródlądowej⁸⁵ – nie kontrolował w badanym okresie zgodności przeprowadzania inspekcji statków przez użs z obowiązującymi przepisami w tym zakresie⁸⁶. Nie było też ujednoczonych w skali kraju jednolitych procedur przeprowadzania inspekcji statków. Wprawdzie większość skontrolowanych użs (tj. 4 na 6 skontrolowanych) posiadała wewnętrzne procedury przeprowadzania takich inspekcji, jednak użs w Kędzierzynie-Koźlu i Warszawie nie posiadały takich procedur. Urzędy te opracowały wzory protokołów, w których uwzględniono wymogi rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie wymagań technicznych i wyposażenia statków żeglugi śródlądowej oraz upoważnienia podmiotów do wykonywania przeglądów technicznych statków⁸⁷, jednak w praktyce stosowały wzory „uproszczonego” protokołu z inspekcji kontrolnej. Odnotowywano w nich tylko stwierdzone usterki w wyposażeniu statku. Stwierdzono, że wybór rodzaju wzoru protokołu zależał od decyzji inspektora przeprowadzającego kontrolę. Brak procedur w omawianym zakresie mógł skutkować występowaniem korupcyjnego mechanizmu dowolności w przeprowadzaniu inspekcji statków oraz sprzyjać nieprzeprowadzaniu niektórych czynności inspekcyjnych (kontakty między sektorem publicznym i prywatnym).

Ustalono ponadto, że dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy nie wydał, do czasu zakończenia niniejszej kontroli, przepisów prawa miejscowego określającego na obszarze jego

⁸³ Określonych w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1458).

⁸⁴ Średnioroczne przeciętne wynagrodzenie osobowe w użs w 2012 r. wynosiło ok. 42 tys. zł, podczas gdy średnioroczne wynagrodzenie osobowe w administracji morskiej (tj. w urzędach morskich) wynosiło ok. 48 tys. zł.

⁸⁵ Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o żegludzie śródlądowej.

⁸⁶ Stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o żegludzie śródlądowej, do właściwości dyrektorów użs należy m.in. przeprowadzanie inspekcji statków i kontrola dokumentów armatorów, dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

⁸⁷ Dz.U. Nr 216, poz. 1423.

działalności szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków⁸⁸. Urząd Żeglugi Śródlądowej w Krakowie nie posiadał natomiast aktualnego zarządzenia w tej sprawie. Stosownie do art. 9 ust. 2 pkt 4 ustawy o żegludze śródlądowej do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należy bowiem kontrola żeglugi m.in. w portach i przystaniach. W wydanych przepisach prawa miejscowego określano wprawdzie ogólne warunki bezpieczeństwa w portach i przystaniach (m.in. zasady pierwszeństwa wpłynięcia), to uregulowania w tym zakresie nie odwoływały się do ogólnie obowiązujących norm prawnych, ani nie precyzowały warunków wyposażenia i lokalizacji portu, przystani lub mariny.

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wykazały, iż na terenie działalności rzgw Gliwice, Poznań i Wrocław (spośród 6 skontrolowanych) wystąpiły nieprawidłowości w oznakowaniu szlaków wodnych. I tak, w toku oględzin Kanału Gliwickiego stwierdzono braki w oznakowaniu nawigacyjnym. Na badanym odcinku (od śluzy Rudziniec do śluzy Nowa Wieś) 4 mosty drogowe (na 6 znajdujących się na tym odcinku) nie zostały w żaden sposób oznakowane. Znaków żeglugowych nie było także przed południową komorą śluzy Rudziniec mimo, że przechodziły nad nią przewody energetyczne.

W 2011 r. w przewozach towarowych żeglugą śródlądową odnotowano 7 wypadków, w 2012 r. – 5 wypadków, a w I półroczu 2013 r. – 7 wypadków. Na podstawie analizy protokołów z przeprowadzonego postępowania powypadkowego (sporządzanych na podstawie § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi na śródlądowych drogach wodnych⁸⁹) ustalono, iż w 12 przypadkach winą za wypadek obciążono załogę statku. MTBiGM nie sporządzało analiz stanu bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej, ponieważ wypadki w wodnym transporcie śródlądowym zdarzały się relatywnie rzadko i były zróżnicowane pod względem przyczyn i skutków. Ich analiza wskazuje, że transport ten był bezpieczniejszy np. od transportu drogowego⁹⁰.

3.3.2. Wdrażanie systemu usług informacji rzecznej (RIS)

Minister właściwy do spraw transportu z opóźnieniem wdrażał usługi informacji rzecznej (RIS). Dyrektywa Ramowa dotycząca wdrożenia systemu RIS⁹¹ weszła w życie w państwach członkowskich 20 października 2005 roku. Ostatecznym terminem wprowadzenia jej postanowień do porządków prawnych państw członkowskich UE był 20 października 2007 roku. W dniu 22 sierpnia 2008 r. b. Minister Infrastruktury wystąpił do Komisarza ds. Transportu KE o przedłużenie terminu wdrożenia tej Dyrektywy do 1 stycznia 2013 roku⁹². Taki też termin był wyznaczony również w przepisach krajowych (zgodnie z art. 1 pkt 3 w związku z art. 8 ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie

⁸⁸ Stosownie do art. 14 ustawy o żegludze śródlądowej.

⁸⁹ Dz.U. Nr 17, poz. 161.

⁹⁰ W 2011 r. w transporcie drogowym zdarzyły się 2.423 wypadki samochodów ciężarowych, a w 2012 r. – 2.157 (dane GUS, „Transport – wyniki działalności w 2012 r.”). W 2012 r. przewozy ładunków transportem samochodowym były wyższe 286 razy od przewozów żeglugą śródlądową, natomiast liczba wypadków była większa 346 razy. W 2011 relacje te były jeszcze większe i wynosiły odpowiednio: 241 oraz 431.

⁹¹ Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowania usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie – Dz.U. L.255/152 z 30 września 2005 r.

⁹² Budowa RIS w Europie powinna zostać zakończona w roku 2010, jednak strona polska korzystając z art. 12 ust. 3 Dyrektywy 2005/44/WE wystąpiła do Komisji Europejskiej z wnioskiem o przedłużenie okresu wdrożenia systemu RIS w Polsce do 1 stycznia 2013 r.

ustawy o żegludze śródlądowej oraz ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej⁹³ system RIS miał obowiązywać od dnia 1 stycznia 2013 r.). Ówczesny Minister Infrastruktury przygotował nowelizację istniejącego stanu prawnego w celu wdrożenia przedmiotowej Dyrektywy oraz powołał Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie na Pełnomocnika Ministra do przygotowania RIS⁹⁴.

W koncepcji opracowanej w 2010 r. na zlecenie b. Ministerstwa Infrastruktury, budowę i wdrożenie RIS przewidziano na 3 lata. Na podstawie tego opracowania złożony został w 2010 r. wniosek aplikacyjny o współfinansowanie – ze środków UE – wdrożenia tego zadania w latach 2011–2013. W Decyzji Komisji Europejskiej, przyznającej pomoc finansową UE z budżetu TEN-T⁹⁵ określono termin zakończenia tego projektu na 31 grudnia 2013 r., ustalając kolejno terminy zakończenia poszczególnych zadań i etapów projektu.

Komisja Europejska przyznała pomoc finansową z budżetu TEN-T w wysokości 1,6 mln €, tj. stanowiącą 22,98% całkowitych kosztów kwalifikowanych. Na realizację przedmiotowego zadania wydatkowano w 2011 r. ze środków krajowych 2.482,3 tys. zł, tj. 99,1% zaplanowanych środków (2.505,0 tys. zł), a w 2012 r. ze środków krajowych wydatkowano 5.745,4 tys. zł, tj. 88,03% zaplanowanych środków (6.526,0 tys. zł). Przyczyną niepełnego wykorzystania zaplanowanych środków finansowych w 2012 r. było unieważnienie przetargów na roboty adaptacyjne pomieszczeń i dostawy sprzętu komputerowego (uzasadnienie prawne – art. 93 ust. 1 pkt 1 i 4 Prawa zamówień publicznych⁹⁶). Na 2013 r. na realizację systemu RIS zaplanowano środki krajowe w kwocie 9.687,0 tys. zł oraz środki UE w wysokości 2.803,1 tys. zł.

W ramach omawianego projektu przewidziano realizację trzech zadań, tj.:

1. Opracowanie Studium Wykonalności (2011 r.) i Programu Funkcjonalno-Użytkowego (2012 r.) pilotażu RIS Dolnej Odry.
2. Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry (2012 r.).
3. Weryfikacja wdrożenia RIS Dolnej Odry (audyt - 2013 r.).

W przypadku zadania 2., datę realizacji etapu projektu pn. „Uruchomienie systemów RIS” określono na 30 kwietnia 2013 r., a po jej aktualizacji w Strategicznym Planie Działania (SPD) – na 5 czerwca 2013 roku. Datę realizacji etapu pn. „Instalacja systemów Centrów”, określono natomiast na 30 czerwca 2013 r., a po aktualizacji – na 5 sierpnia 2013 roku. Wydłużenie tych terminów spowodowane zostało trzymiesięcznym opóźnieniem w wykonaniu dokumentacji oraz przedłużeniem procedur przetargowych na wybór wykonawcy robót. Nastąpiło bowiem opóźnienie w opracowaniu dokumentacji przetargowej na Generalnego Wykonawcę. W związku z tym umowa z Generalnym Wykonawcą została zawarta w dniu 10 kwietnia 2013 r., tj. ok. 4 miesiące później niż zakładano w SPD, co z kolei wpłynęło na opóźnienia w realizacji wdrożenia RIS Dolnej Odry. W związku z tym przewidywane zakończenie realizacji wdrożenia RIS określono na I kwartał 2014 roku.

⁹³ Dz.U. Nr 168, poz. 1003.

⁹⁴ Systemem informacji rzecznej RIS w Polsce objęty będzie odcinek 97,3 km dolnej Odry od Ognicy do Szczecina, jako jedyny odcinek drogi wodnej klasy IV w Polsce, połączony z międzynarodowymi drogami wodnymi o tych samych parametrach. System ma zintegrować dotychczas istniejące systemy informacji i objąć całość zasobów ludzkich, sprzętowych, programowych i komunikacyjnych przyczyniając się w ten sposób do poprawy bezpieczeństwa, optymalnego wykorzystania infrastruktury, wzrostu konkurencyjności branży oraz poprawy ochrony środowiska naturalnego.

⁹⁵ TEN-T (Trans-European-Network Transport) – program pomocowy UE ukierunkowany na wspieranie rozwoju transeuropejskich sieci transportowych.

⁹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.

Jednym z warunków wprowadzenia systemu RIS miało być wydanie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, określającego wykaz organów administracji publicznej oraz instytutów badawczych, a także zakres, rodzaj, częstotliwość oraz sposób przekazywania dyrektorowi urzędu żegludgi śródlądowej pełnych informacji o drogach wodnych⁹⁷. Wskazany przepis określał wdrożenie systemu z dniem 1 stycznia 2013 r. Omawiany termin został określony przywołaną ustawą o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej. Wcześniej obowiązywał w tym zakresie przepis ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej⁹⁸, określający termin wydania stosownego rozporządzenia do dnia 1 stycznia 2012 roku. Według stanu na dzień 18 sierpnia 2013 r., prace nad wydaniem rozporządzenia były w toku (projekt rozporządzenia był na etapie konsultacji społecznych).

3.4 Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie wodnych dróg śródlądowych i żegludgi śródlądowej

3.4.1. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków na finansowanie budowy, modernizacji i utrzymania wodnych dróg śródlądowych

W perspektywie finansowej 2007–2013 systematycznie wzrastały wydatki KZGW poniesione na finansowanie wodnych dróg śródlądowych klasy II i wyższej (z 92,1 mln zł w 2007 r. do 273,3 mln zł w 2012 r.). Plan wydatków KZGW na drogi wodne na 2013 r. ustalono w kwocie 300,1 mln zł⁹⁹. Wzrastały również wydatki terenowych organów administracji żegludgi śródlądowej (dział transport). Wydatki (inwestycyjne i bieżące) poniesione na drogi wodne dla dróg wodnych klasy II i wyższej przedstawiono w tabeli 4.

Tabela nr 4

Wydatki na finansowanie wodnych dróg śródlądowych w latach 2007–2012 (w tys. zł)

Lata	Wydatki inwestycyjne	Wydatki bieżące	Wydatki terenowych organów adm. śródl.	Wydatki ogólne (rzgw)	Wydatki ogółem dot. dróg wodnych (2+3+4+5)	Wydatki ogółem KZGW (ponoszone przez rzgw) (2+3+5)
1	2	3	4	5	6	7
2007	48.481,2	8.326,6	3.814,7	36.169,8	96.792,3	92.977,6
2008	72.584,3	8.377,2	3.688,7	38.209,2	122.859,4	119.170,7
2009	109.216,4	13.413,3	4.134,0	38.308,8	165.072,5	160.938,5
2010	98.777,9	29.463,0	4.368,5	39.202,0	171.811,4	167.442,9
2011	119.884,4	68.376,1	9.174,7*	41 027,6	238.462,8	229.288,1
2012	156.668,8	73.530,7	11.541,0*	43.099,4	284.839,9	273.298,9
Razem	605.613,0	201.486,9	36.721,6*	236.016,8	1.079.838,3	1.043.116,7

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli

⁹⁷ Stosownie do art. 47d ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej.

⁹⁸ Dz.U. Nr 171, poz. 1057.

⁹⁹ Do zestawienia ponoszonych wydatków przyjmuje się stosowanie obowiązującego Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę. W zestawieniu tych wydatków wykazuje się wyłącznie wydatki poniesione na drogi wodne (inwestycyjne i bieżące) dla dróg wodnych klasy II i wyższej. Ewidencja ta nie obejmuje wydatków na drogi wodne klasy Ia i Ib.

W 2011 r. wydatki na infrastrukturę żeglugową stanowiły 15,1% wydatków ogółem KZGW, w 2012 r. udział ten wynosił 22,0%, a w planie na 2013 r. udział ten stanowi 30,1%.

W materiałach planistycznych przekazanych przez Prezesa KZGW do Ministerstwa Środowiska podano m.in., że przekazywane corocznie środki na realizację zadań w zakresie utrzymywania wód i urządzeń wodnych są niewystarczające, ponieważ pokrywają zaledwie 20-30% potrzeb rzeczowo-finansowych. Stwarza to trudne sytuacje w zaspokajaniu potrzeb, a tym samym realizacji postulatów i wniosków zgłaszanych przez żeglugę śródlądową. Niewystarczające środki są przyczyną postępującej dekapitalizacji infrastruktury wodnych dróg śródlądowych. Jedynie w okresie trzech pierwszych lat po II wojnie światowej na polskich drogach wodnych wykonano większy zakres prac inwestycyjnych niż w całym późniejszym okresie. Wielkość finansowania bieżącego utrzymania dróg wodnych, która powinna zabezpieczyć co najmniej reprodukcję prostą, również nie była zapewniana od 1949 roku. Dla przywrócenia drogom wodnym ich parametrów klasyfikacyjnych wymagane są nakłady w kwocie ok. 14 mld zł (w 2012 r. nakłady inwestycyjne na drogi wodne śródlądowe wyniosły około 160 mln zł, a w okresie 2007–2012 nakłady te wyniosły ok. 600 mln zł).

Na realizację inwestycji infrastrukturalnych wodnego transportu śródlądowego pozyskano środki pomocowe UE w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (POIiŚ). Wkład środków unijnych na dofinansowanie inwestycji realizowanych w ramach działania 7.5. *Poprawa stanu śródlądowych dróg wodnych*¹⁰⁰ wynosi, zgodnie ze Szczegółowym Opisem POIiŚ, 85,5 mln €, tj. 362,9 mln zł (kurs €=4,2449 zł). Wkład środków unijnych w ramach tego działania stanowi zatem 0,44% środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów transportowych w ramach Priorytetu VI, VII i VIII POIiŚ. Beneficjentami pomocy unijnej w działaniu 7.5. są regionalne zarządy gospodarki wodnej w Gliwicach i we Wrocławiu. Według stanu na koniec I połowy 2013 r., kwoty wynikające z umów o dofinansowanie wynosiły 333,9 mln zł, złożono wnioski o płatność na kwotę 116,4 mln zł, a kwota refundacji wynosiła 102,5 mln zł.

Ustalono, że infrastrukturalne projekty żeglugi śródlądowej nie były dofinansowywane ze środków UE w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Transport 2004–2006 (SPOT). Niepozyskanie środków pomocowych UE na inwestycje infrastrukturalne żeglugi śródlądowej w ramach tego programu oraz stosunkowo niewielkie na ten cel środki w obecnej perspektywie finansowej¹⁰¹ (tj. na lata 2007–2013) świadczy o marginalnym traktowaniu żeglugi śródlądowej przez administrację rządową.

W ramach trwającej aktualizacji Listy Projektów Indywidualnych POIiŚ, MTBiGM zgłosiło do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego propozycję wpisania na tę listę trzech nowych projektów, dotyczących prac przygotowawczych dla inwestycji planowanych do realizacji w perspektywie finansowej 2014–2020. W czerwcu 2013 r. MTBiGM przyjęło projekt *Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, w którym określono udział środków przeznaczonych na projekty żeglugi śródlądowej na poziomie 1,38% całkowitej alokacji środków na lata 2014–2020, co oznacza wzrost o 216% w stosunku do udziału w alokacji 2007–2013.

¹⁰⁰ Jednostką Pośredniczącą dla działania 7.5. POIiŚ jest Ministerstwo Infrastruktury - stosownie do Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013. Szczegółowy opis priorytetów, Warszawa 3 września 2009 r. – strona internetowa www.MinisterstwoRozwojuRegionalnego.POIiŚ 2007-2013.

¹⁰¹ W 2007 r. – według Rocznika Statystycznego GUS za 2008 r. – udział żeglugi śródlądowej w przewozach towarowych ogółem wszystkimi rodzajami transportu wynosił 0,64% a więc był wyższy od udziału środków POIiŚ na infrastrukturę transportu w ogólnej kwocie dofinansowania wszystkich gałęzi transportu w ramach Programu Operacyjnego Transport i Środowisko 2007–2013 (udział ten wynosi 0,44%).

MTBiGM, wspólnie z KZGW, prowadzi działania zmierzające do tego, aby w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 na zadania z zakresu poprawy stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych przyznane zostały większe niż dotychczas środki. Określono grupę 17 projektów infrastrukturalnych, których koszt realizacji szacowany jest na ok. 3 mld zł.

3.4.2. Wydatki budżetowe urzędów żeglugi śródlądowej

Plan wydatków budżetowych po zmianach urzędów żeglugi śródlądowej¹⁰² w 2011 r. w wysokości 9.691,0 tys. zł został wykonany w kwocie 9.174,7 tys. zł, tj. w 94,7%. Plan wydatków budżetowych tych urzędów na 2012 r. w wysokości 13.386,0 tys. zł zrealizowano zaś w kwocie 11.541,1 tys. zł, tj. w 86,2%. Na 2013 r. plan ich wydatków został określony na kwotę 15.132,0 tys. zł. Niepełne wykonanie planu wydatków w 2011 r. dotyczyło głównie wynagrodzeń bezosobowych i zakupu usług, natomiast w 2012 r. – przede wszystkim wydatków majątkowych związanych z budową RIS. W ustalonym przez MTBiGM planie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne (§6050 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych i §6060 – wydatki na zakupy inwestycyjne) nie zostały uwzględnione wszystkie potrzeby zgłoszone przez dyrektorów użs. Na przykład:

- w Gdańsku na 2011 r. – w kwocie 240,0 tys. zł¹⁰³;
- we Wrocławiu na 2013 r. – w kwocie 2.300,0 tys. zł (z przeznaczeniem na zakup nieruchomości pod siedzibę urzędu i utworzenie systemu teleinformatycznego dla wszystkich urzędów w Polsce).

Nieuwzględnienie wszystkich potrzeb inwestycyjnych użs w planie wydatków budżetowych wynikało z przepisu art. 112a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁴, który określał, iż kwoty wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie mogą być większe niż kwota środków planowanych na ich realizację w roku poprzednim powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy.

3.4.3. Gospodarowanie Funduszem Żeglugi Śródlądowej

Ograniczonym środkiem na finansowanie infrastruktury wodnego transportu śródlądowego towarzyszyło jednocześnie niewykorzystywanie dostępnych środków na promocję tego transportu z Funduszu Żeglugi Śródlądowej (FŻŚ), utworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹⁰⁵. Promocja wodnego transportu śródlądowego, polegająca na dofinansowaniu modernizacji taboru żeglugowego i innych przedsięwzięć mających służyć poprawie ochrony środowiska i bezpieczeństwa żeglugi, była głównym celem utworzenia FŻŚ. W przepisach tej ustawy określono obowiązek włączenia statków do systemu promocji w zamian za wnoszenie przez armatorów wykonujących zarobkowo przewóz rzeczy drogami wodnymi corocznych składek do FŻŚ. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, jak i wcześniej, dostępne środki tego funduszu wykorzystywane były w niewielkim zakresie¹⁰⁶. I tak:

¹⁰² Stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludzie śródlądowej, obsługę finansowo-księgową urzędów żeglugi śródlądowej sprawuje główny księgowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw transportu.

¹⁰³ W piśmie Urzędu dotyczącym planowanych potrzeb w zakresie wydatków (z dnia 13 kwietnia 2010 r.) nie podano przeznaczenia tej kwoty na zakupy inwestycyjne.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

¹⁰⁵ Dz.U. Nr 199, poz. 1672.

¹⁰⁶ Na koniec 2010 r. niewykorzystane środki Funduszu wynosiły 23.693,4 tys. zł, na koniec 2006 r. – 28.535,6 tys. zł, 2007 r. – 32.381,1 tys. zł, 2008 r. – 16.384,6 tys. zł, 2009 r. – 24.848,3 tys. zł (zob. opracowanie pn: „Ocena funkcjonowania Funduszu Żeglugi Śródlądowej w latach 2002-2010, propozycja zmian legislacyjnych usprawniających funkcjonowanie Funduszu”, PTE Oddział Wojewódzki w Szczecinie, grudzień 2010 r.

- w 2011 r. wypłaty dla armatorów z tytułu złomowania statków wyniosły 724,8 tys. zł, a z tytułu udzielonych kredytów i dokonanych dopłat do kredytów – 280,4 tys. zł. Łącznie kwoty te stanowiły 2,9% dostępnych środków na koniec roku (37.168,6 tys. zł);
- w 2012 r. wypłaty dla armatorów wyniosły 250 tys. zł, natomiast stan środków FŻŚ wynosił na koniec tego roku 40.983,0 tys. zł. Wypłaty dla armatorów stanowiły zaledwie 0,6% dostępnych środków funduszu i były niższe zarówno od wniesionych przez składkę¹⁰⁷ (372,9 tys. zł), jak i od kosztów obsługi bankowej przez BGK (259,4 tys. zł);
- w I półroczu 2013 r. wypłaty dla armatorów wyniosły 3.452,9 tys. zł, które stanowiły 9,8% stanu środków funduszu na dzień 30 czerwca 2013 r. (35.375,8 tys. zł).

Z powyższych danych wynika, że na rachunku FŻŚ były środki na zaspokojenie potrzeb w zakresie promocji wodnego transportu śródlądowego. Brak realnych planów modernizacji dróg wodnych nie sprzyjał jednak podejmowaniu przez armatorów decyzji w sprawie odnowy taboru. Skutkowało to m.in. słabym zainteresowaniem armatorów pozyskiwania na ten cel kredytów.

Do 2012 r. włącznie, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) przekazywał corocznie dotację na wspieranie FŻŚ¹⁰⁸. W sytuacji niewykorzystywania dostępnych środków FŻŚ, celowa była – w ocenie NIK – decyzja Ministra TBiGM w sprawie rezygnacji w 2013 r. z dotacji NFOŚiGW na rzecz tego funduszu.

Ustalono, iż niezgodnie z obowiązującymi przepisami MTBiGM pozbawiło armatorów prawa do korzystania z wypłat za trwałe wyłączenie statków z eksploatacji (za złomowanie). W dniu 14 czerwca 2012 r. Dyrektor Departamentu Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi wystosował pismo do BGK o niezgodności z prawem unijnym zasad pomocy udzielanej armatorom z tytułu trwałego wyłączenia jednostki pływającej z eksploatacji. Jednocześnie, decyzji ministerstwa o wyeliminowaniu tej pomocy, oznaczającej zmniejszenie możliwości skorzystania z prawa określonego art. 8 ust. 1 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej, nie towarzyszyły zmiany w wysokości obowiązkowych stawek opłat wnoszonych przez armatorów na podstawie art. 13 ust. 3 i 4 przywołanej ustawy¹⁰⁹. Należy przy tym podkreślić fakt, że wspomniana decyzja została podjęta mimo negatywnego stanowiska Departamentu Prawnego MTBiGM¹¹⁰.

Podstawową przyczyną niskiego wykorzystywania środków FŻŚ na promocję wodnego transportu śródlądowego było niedostosowanie prawa krajowego do prawa unijnego, głównie z powodu asekuracyjnej działalności MTBiGM wynikającej z faktu, że ustawa o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym zawiera przepisy będące podstawą udzielania pomocy publicznej. W związku z tym, została ona zgłoszona przez stronę polską do Komisji Europejskiej (KE) w ramach procedury przejściowej i do zakończenia okresu przejściowego (tj. do 30 kwietnia 2007 r.) mogła być legalnie udzielana. Po zakończeniu tego okresu, KE wyraziła stanowisko, iż pomoc udzielana na podstawie omawianej ustawy stanowi nową pomoc, a zatem mogła ona być legalnie udzielana po wydaniu przez KE decyzji o jej zgodności z rynkiem wspólnotowym. Aby umożliwić KE ocenę tej zgodności, państwo członkowskie zobowiązane jest dokonać zgłoszenia zamiaru udzielenia

¹⁰⁷ Minister Rozwoju Regionalnego w piśmie do Ministra Infrastruktury z dnia 4 marca 2011 r. zwracał uwagę, iż należałoby zrezygnować z obowiązku ponoszenia składek przez wszystkich armatorów (większość armatorów nie korzystała bowiem z systemu preferencyjnych kredytów).

¹⁰⁸ Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

¹⁰⁹ Przykładowo, w 2012 r. armatorzy wnieśli składki do Funduszu Żeglugi Śródlądowej w łącznej kwocie 372,9 tys. zł, otrzymali kredyty w łącznej kwocie 250,0 tys. zł, natomiast z tytułu „złomowania” statków nie mogli otrzymać dopłat.

¹¹⁰ Departament Prawny w piśmie z dnia 30 lipca 2012 r. podał, iż że nie widzi podstaw prawnych do wstrzymania wypłat dla armatorów z tytułu trwałego wycofania statków z eksploatacji, bez dokonania zmian w ustawie o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

pomocy. W wykonaniu tego obowiązku b. Minister Infrastruktury, pismem z dnia 30 kwietnia 2008 r. zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹¹¹ o dokonanie notyfikacji. W dniu 12 września 2008 r. strona polska zgłosiła program pomocowy KE. Następnie, w toku prowadzonego postępowania, KE kilkakrotnie zwracała się do władz polskich o przekazanie dodatkowych informacji, które były jej przekazywane. Jednakże w 2010 r. KE poinformowała stronę polską o zmianie kwalifikacji przedmiotowej sprawy z rozpatrywanej w następstwie notyfikacji, na pomoc nienotyfikowaną.

W dniu 7 lipca 2011 r. odbyło się w Brukseli spotkanie z przedstawicielami KE na którym ustalono, że Komisja wyda decyzję uznającą dotychczas udzielaną pomoc na podstawie stosownej ustawy za zgodną z rynkiem wspólnotowym, zaś władze polskie zobowiążą się do zmiany tej ustawy w ten sposób, iż udzielana będzie jedynie pomoc *de minimis* (zgodna z właściwymi przepisami unijnymi) i tylko w formie kredytów preferencyjnych. Nowelizacja ustawy miała być dokonana po wydaniu decyzji KE, ponieważ – zgodnie ze stanowiskiem przedstawicieli b. Ministerstwa Infrastruktury – miało to ułatwić przeprowadzenie procesu legislacyjnego. Jednakże po dwóch latach oczekiwania przedstawiciele KE poinformowali stronę polską (w dniu 18 marca 2013 r.), że nie widzą możliwości wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. W związku z tym, w MTBiGM rozpoczęto prace nad nowelizacją ustawy. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli trwały konsultacje w sprawie projektu założeń do ustawy o FŻŚ.

W okresie objętym kontrolą, ani MTBiGM, ani Rada do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej¹¹² nie podejmowały inicjatyw zmierzających do rozszerzenia zakresu promocji żeglugi śródlądowej na inne cele, niż możliwe do realizacji na podstawie przepisu art. 8 ust. 2 przywołanej ustawy o FŻŚ. Tymczasem, w informacji otrzymanej w toku niniejszej kontroli¹¹³, armatorzy wyrazili m.in. opinię, że „...powstanie ustawy o FŻŚ niosło nadzieję na poprawę i promocję sektora żeglugi śródlądowej, ale jak się okazało promocja oznaczała jedynie wsparcie finansowe w postaci kredytów, nie było w ogóle możliwości wykorzystania jego środków na szeroko rozumianą promocję transportu wodnego śródlądowego poprzez np. bezpośrednie dopłaty na konkretne przedsięwzięcia, tj. refundacje za zmodernizowane jednostki (z takiego wsparcia rządu niemieckiego korzystali polscy armatorzy przy zakupie i montażu transponderów AIS), promocję zawodów związanych z żeglugą (wsparcie szkół, refundacja kursów zawodowych podnoszących kwalifikacje, dotacje na szkolenia praktykantów) a przede wszystkim na modernizację czy bieżące utrzymanie dróg wodnych...”. NIK podziela ten pogląd armatorów. Ustalono jednak, że do MTBiGM nie wpływały żadne propozycje, ani wnioski o dofinansowanie innych przedsięwzięć z zakresu żeglugi śródlądowej, niż określone w przywołanej ustawie.

Szczegółowe warunki współpracy BGK z ministrem właściwym do spraw transportu zostały określone w umowie o współpracy w zakresie gospodarowania środkami FŻŚ, zawartej w dniu 18 listopada 2010 r. pomiędzy b. Ministrem Infrastruktury a BGK. W odniesieniu do BGK, umowa ta dotyczyła w szczególności zasad przygotowywania projektów rocznych planów finansowych funduszu, gospodarowania środkami funduszu oraz sporządzania sprawozdań z realizacji planów finansowych funduszu. Do umownych obowiązków ministra właściwego do spraw transportu

¹¹¹ Stosownie do art. 20 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, ze zm.).

¹¹² Organ opiniodawczo-doradczy działający przy ministrze właściwym do spraw transportu, działający na podstawie art. 19 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

¹¹³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.).

należało zwłaszcza przekazywanie BGK (w terminie do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok, w którym plany mają obowiązywać) informacji o przewidywanych na rok następny źródłach, terminach i wielkości zasilania funduszu w środki finansowe oraz o formach wsparcia rozwoju i promocji śródlądowego transportu wodnego. Ustalono, że minister nierzetelnie wywiązywał się z tego obowiązku, głównie ze względu na nieterminowe przekazywanie wymienionych informacji, niezbędnych do sporządzania rocznych planów finansowych FŻŚ. W okresie objętym kontrolą informacje – o których mowa wyżej – zostały przekazane do BGK odpowiednio w dniach: 9 grudnia 2010 r., 24 listopada 2011 r. i 7 grudnia 2012 roku. BGK terminowo, tj. zgodnie z postanowieniami przywołanej umowy¹¹⁴, przedkładał do akceptacji ministrowi właściwemu do spraw transportu projekty planów finansowych FŻŚ. Minister zaś zaakceptował projekty tych planów odpowiednio: na 2011 r. – w dniu 29 grudnia 2011 r., na rok 2012 – w dniu 20 września 2012 r. i na rok 2013 – w dniu 5 kwietnia 2013 roku. Zaznaczyć przy tym należy, iż w postanowieniach umowy o współpracy nie określono terminu uzgodnienia planu przez tego ministra.

Do czasu zakończenia kontroli nie funkcjonował Fundusz Rezerwowy¹¹⁵. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 718/1999 z dnia 29 marca 1999 r. w sprawie polityki w zakresie zdolności przewozowych floty wspólnotowej w celu wspierania żeglugi śródlądowej oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 181/2008 z dnia 28 lutego 2008 r. ustanawiającego pewne środki w celu wykonywania rozporządzenia nr 71/1999, fundusz rezerwowy zasilany jest składkami specjalnymi, uiszczanymi przez armatorów kupujących nowe statki do przewozu towarów oraz sprowadzający takie jednostki z krajów spoza UE. W okresie obowiązywania przepisów ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym taka sytuacja nie miała miejsca w Polsce. W związku z tym, nie wpłynęły na Fundusz Rezerwowy składki z wymienionego tytułu.

Działalność Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej nie wniosła w okresie objętym kontrolą wymiernego wkładu do promocji żeglugi śródlądowej. Następcze wydawanie opinii, dotyczących przyznawania kredytów, miało charakter czysto formalny i nie wpływało na doskonalenie procedury ich udzielania przez BGK. W trakcie obrad Rady dyskutowano na temat nowelizacji ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym oraz funkcjonowania żeglugi śródlądowej. Rada wnioskowała o możliwość korzystania ze środków FŻŚ na jej działanie (np. zwrot kosztów delegacji) oraz umożliwienie korzystania z jego środków także armatorom statków pasażerskich. Innych propozycji w zakresie wykorzystania środków FŻŚ nie zgłaszano. Jednocześnie Rada nie realizowała wszystkich ustawowych zadań, tj. nie opiniowała kwartalnych sprawozdań BGK z realizacji planów finansowych FŻŚ¹¹⁶. Obowiązek ten praktycznie był trudny do realizacji, ponieważ Rada obradowała 1-2 razy w ciągu roku.

Ponadto zwrócenia uwagi wymaga fakt, że w 21-osobowym składzie Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej było 4. przedstawicieli armatorów¹¹⁷. W tej sytuacji, opiniowanie wniosków o kredyty wskazuje – w ocenie NIK – na możliwość konfliktu interesów, w przypadku opiniowania wniosku armatora, którego przedstawiciel jest członkiem Rady.

¹¹⁴ W § 2 pkt 5 umowy postanowiono, iż BGK – w terminie do dnia 20 grudnia roku poprzedzającego rok, w którym plany mają obowiązywać – przedkłada projekty planu ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych.

¹¹⁵ Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, w BGK tworzy się Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy.

¹¹⁶ Obowiązek ten wynikał z art. 19 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 11 ust. 3 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

¹¹⁷ Stosownie do art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym w skład Rady wchodzi przedstawiciel armatorów i ich związków.

3.5 Pozostałe ustalenia

3.5.1. Funkcjonowanie kontroli zarządczej

W okresie objętym kontrolą, Departamentu Kontroli MTBiGM przeprowadził w obszarze żeglugi śródlądowej jedną kontrolę w MTBiGM i jedną w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Przedmiotem kontroli w tym Urzędzie, przeprowadzonej w grudniu 2012 r., był projekt TEN-T pn. „Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry” i dotyczył zgodności realizacji projektu z porozumieniem i decyzją KE oraz zgodności realizacji rzeczowo-finansowej projektu z postanowieniami zawartych umów i kwalifikowalności poniesionych wydatków. W wyniku tej kontroli zalecono doprecyzowanie postanowień regulaminu wewnętrznego w zakresie postępowań o zamówienie publiczne poniżej progu 14,0 tys. € oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją umów.

W III kwartale 2012 r. pracownicy powyższego departamentu przeprowadzili kontrolę funkcjonowania Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej. Wnioski pokontrolne dotyczyły usprawnienia działalności Rady, w drodze zmian w ustawie o Funduszu Żeglugi Śródlądowej I Funduszu Rezerwowym, ze szczególnym uwzględnieniem prognozy przydatności Rady dla działalności MTBiGM oraz możliwości jej likwidacji. Z nadesłanych Departamentowi Kontroli odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji¹¹⁸.

Stwierdzono natomiast, że w latach 2011–2013 (I półrocze) nie formułowano dla audytu wewnętrznego MTBiGM zadań w obszarze funkcjonowania żeglugi śródlądowej. Brak zadań w tym zakresie wynikał z analizy obszarów ryzyka w procesie sporządzania planu audytu wewnętrznego. Stwierdzono, że w badanym okresie w KZGW nie zamieszczono - w pierwotnej wersji planu kontroli wewnętrznej - żadnego zadania dotyczącego realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury śródlądowego transportu wodnego mimo, że wydatki na ten cel stanowiły ok. 20% ogółu jego wydatków. Na wniosek Pełnomocnika Rządu do spraw Programu dla Odry (z dnia 31 stycznia 2011 r.) oraz polecenia Ministra Środowiska, plan kontroli wewnętrznej KZGW został uzupełniony o zadanie pn. „Modernizacja śluz odrzańskich na odcinku będącym w zarządzie RZWG Gliwice – przystosowanie do III klasy drogi wodnej – etap II”. Kontrolę tego zadania przeprowadzono we wrześniu 2011 r., a jej przedmiotem był stan prac modernizacyjnych oraz remontowych śluz Sławięcice i Nowa Wieś. Ponadto, na wniosek Pełnomocnika Rządu z dnia 30 grudnia 2011 r., Minister Środowiska polecił przeprowadzenie kontroli zadania pn. „Ubezpieczenie prawego (wschodniego) brzegu rzeki Odry Zachodniej (w km 0,0 - 29,5”) oraz włączenie się KZGW do kontroli ministerialnej dotyczącej realizacji zadania pn. „Budowa stopnia wodnego Malczyce”. W toku wymienionych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości. W planie kontroli na 2013 r., na polecenie Ministra Środowiska wpisano - wnioskowane wcześniej przez Pełnomocnika Rządu - zadanie pn. „Modernizacja stopni wodnych na Dolnej i Górnej skanalizowanej Noteci: modernizacja stopnia wodnego: Drawsko w km 170-97 gm. Drawsko i Krzyż, pow. Czarnkowsko-trzcieński, woj. Wielkopolskie”.

W latach 2011–2013 nie zamieszczano w planach audytu wewnętrznego KZGW zadań związanych z infrastrukturą wodnego transportu śródlądowego.

¹¹⁸ W czasie trwania niniejszej kontroli trwały prace nad przygotowaniem projektu zmian ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym.

3.5.2. Załatwianie skarg i wniosków

Nie stwierdzono uchybień formalnych i merytorycznych przy załatwianiu skarg i wniosków przez skontrolowane podmioty, tj. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, urzędy żeglugi śródlądowej oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej. Na przykład:

- w latach 2011–2013 (I półrocze) do MTBiGM wpłynęło 5 pism o charakterze skargowo-wnioskowym, pozostających w związku z funkcjonowaniem żeglugi śródlądowej. Odpowiedzi na wszystkie pisma zawierały uzasadnienie merytoryczne i wymagania formalne określone w art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a także w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków¹¹⁹ oraz uregulowaniach wewnętrznych¹²⁰. Dwie skargi zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 § 1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca. Termin rozpatrywania pozostałych spraw (trzech) został wydłużony ze względu na ich szczególne skomplikowanie, o czym strony - zgodnie z art. 36 § 1 kpa - zostały pisemnie powiadomione.

3.5.3. Ocena działalności Banku Gospodarstwa Krajowego

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w zakresie obsługi I gospodarowania środkami Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

Zadania BGK, polegające na współpracy z ministrem właściwym do spraw transportu w odniesieniu do zasad i terminów opracowywania planów finansowych Funduszu Żeglugi Śródlądowej (FŻŚ), a także sprawozdawczości z realizacji tych planów wykonywane były zgodnie z postanowieniami umowy o współpracy w zakresie gospodarowania FŻŚ I Funduszem Rezerwowym, zawartej w dniu 18 listopada 2010 r. z b. Ministrem Infrastruktury.

Bank przestrzegał warunki i tryb udzielania armatorom kredytów ze środków FŻŚ, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykorzystania środków FŻŚ na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny¹²¹.

Wypłaty dla armatorów za złomowanie statków odbywały się – do czasu ich wstrzymania¹²² w dniu 14 czerwca 2012 r. przez MTBiGM – na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie wypłat z FŻŚ¹²³.

¹¹⁹ Dz.U. Nr 5, poz. 46.

¹²⁰ Zarządzenie Nr 28 Ministra Infrastruktury z 2 lipca 2010 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w MI oraz zastępujące je Zarządzenie Nr 2 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 stycznia 2012 r. w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

¹²¹ Dz.U. Nr 87, poz. 836.

¹²² Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt 3.4.3. niniejszej Informacji.

¹²³ Dz.U. z 2004 r., Nr 6, poz. 54.

4.1 Przygotowanie kontroli

Temat przeprowadzonej kontroli mieścił się w jednym z kierunków kontroli NIK na lata 2012–2014, pn. „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” oraz w głównych obszarach badań kontrolnych pn. „Funkcjonowanie i rozwój infrastruktury transportu” i „Gospodarowanie środkami publicznymi”. Opracowanie programu kontroli poprzedzono analizą interpelacji poselskich, wniesionych w okresie VI i VII kadencji Sejmu RP. Interpelacje dotyczyły głównie wykorzystania środków pomocowych UE w ramach POIiŚ 2007–2013 na wspieranie żeglugi śródlądowej. Kolejnym źródłem informacji co do pożądanego zakresu kontroli były artykuły prasowe oraz informacje i opracowania dotyczące przedmiotowej żeglugi.

W okresie ostatnich lat NIK nie przeprowadzała kontroli funkcjonowania żeglugi śródlądowej. Natomiast zagadnienia dotyczące utrzymania żeglowności dróg wodnych śródlądowych były badane w toku kontroli pn. „Wykonywanie wybranych obowiązków ustawowych przez Prezesa Krajowego Zarządu Dróg Wodnych oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej”¹²⁴.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli zasięgnięto informacji¹²⁵ w 9 jednostkach nieobjętych niniejszą kontrolą, w tym:

- w *Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w sprawie negocjacji z Komisją Europejską w zakresie zmian ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym*;
- w *Centrum Unijnych Projektów Transportowych – w sprawie wykorzystania przez rzgw środków pomocowych UE w ramach POIiŚ 2007–2013*;
- w *u armatorów żeglugi śródlądowej – na temat barier ograniczających funkcjonowanie żeglugi śródlądowej*.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, uwagi i wnioski. Ponadto, wystosowano zawiadomienie do organu nadzoru budowlanego w Bydgoszczy o naruszeniu przez pracownika RZGW w Poznaniu przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane¹²⁶. W wystąpieniach sformułowano łącznie 52 wnioski pokontrolne.

Wnioski pokontrolne pod adresem b. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dotyczyły:

- *przyspieszenia prac nad opracowaniem projektu wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych wodnego transportu śródlądowego*;
- *podjęcia działań zmierzających do zapewnienia źródeł finansowania wybranych projektów inwestycji infrastrukturalnych żeglugi śródlądowej*;
- *przyśpieszenia prac nad przygotowaniem projektu nowelizacji lub opracowanie nowej ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym*;
- *rozszerzenia przedmiotowego katalogu wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej*;

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli wykonywania wybranych obowiązków ustawowych przez Prezesa Krajowego zarządu Gospodarki Wodnej oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej”, Nr ewid.: 12/2012/P11109/KSI, Warszawa lipiec 2012 r. Ustalenia kontroli wykazały m.in., że wskutek niewystarczającego finansowania postępuje degradacja techniczna dróg wodnych. Nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów hydrotechnicznych.

¹²⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82, ze zm.).

¹²⁶ W związku z nieprzeprowadzaniem w latach 2008–2012 kontroli okresowych obiektów hydrotechnicznych.

- usprawnienia współpracy z BGK, obsługującym Fundusz Żeglugi Śródlądowej, zwłaszcza w zakresie przekazywania danych do sporządzania projektów planu finansowego tego funduszu;
- zintensyfikowania prac mających na celu wdrożenie systemu usług informacji rzecznej (RIS).

Pod adresem Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej – NIK wniosowała o:

- poprawę stopnia wykorzystania dostępnych środków z przeznaczeniem na finansowanie śródlądowych dróg wodnych;
- usprawnienie działalności inwestycyjnej regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
- wzmocnienie nadzoru nad terminową realizacją inwestycji infrastrukturalnych żeglugi śródlądowej, w tym poprzez zamieszczanie zadań z tego zakresu w rocznych planach kontroli i audytu wewnętrznego KZGW;
- przyspieszenie opracowania wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych, obejmującego w pierwszej kolejności Odrzańską Drogę Wodną.

Do Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego skierowano wniosek o urealnienie planowania wydatków z Funduszu Żeglugi Śródlądowej na kredyty preferencyjne i dopłaty do kredytów dla armatorów żeglugi śródlądowej.

Wnioski pokontrolne do dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej dotyczyły m.in. potrzeby:

- rozszerzenia przeprowadzanych inspekcji statków o badanie dokonywania przez armatorów wpłat na rzecz Funduszu Żeglugi Śródlądowej;
- wydania zarządzeń określających zasady bezpieczeństwa ruchu i postoju statków;
- przeprowadzania zaplanowanych inspekcji statków.

W wystąpieniach pokontrolnych, adresowanych do dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej – NIK wniosowała przede wszystkim o:

- zwiększenie częstotliwości – we współpracy z administracją żeglugi śródlądowej – przeprowadzania kontroli prawidłowości oznakowania żeglugowego;
- wyposażenie nadzorów wodnych we właściwy sprzęt służący do kontroli stanu technicznego wodnych dróg śródlądowych;
- zintensyfikowanie działań zmierzających do pozyskiwania środków na utrzymanie żeglowności dróg wodnych;
- egzekwowanie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych;
- uwzględnianie w planach kontroli wewnętrznej i audytu zagadnień związanych z żeglugą śródlądową.

Zastrzeżenia¹²⁷ do wystąpienia pokontrolnego zgłosił tylko Dyrektor Regionalnego Zarządu Dróg Wodnych we Wrocławiu¹²⁸. Kierownicy pozostałych skontrolowanych jednostek nie skorzystali z prawa zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

¹²⁷ Na podstawie art. 54 ustawy o NIK.

¹²⁸ Dyrektor RZGW we Wrocławiu wniósł zastrzeżenie do sformułowanej w następujący sposób oceny kontrolowanej działalności: „...RZGW we Wrocławiu prawidłowo realizował zadania inwestycyjne w ciągu Odrzańskiej Drogi Wodnej, z wyjątkiem stopnia wodnego Malczyce”. Dyrektor RZGW wniósł, aby tę ocenę uzupełnić o zapis: „prezede wszystkim z powodu zbyt niskiego finansowania inwestycji oraz zmian prawnych wprowadzających nowe wymagane parametry stopnia”. Zastrzeżenie to zostało uwzględnione.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek poinformowali NIK o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków¹²⁹, w tym o podjętych działaniach w celu wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości. Z odpowiedzi tych wynika, iż - do czasu opracowania niniejszej informacji zbiorczej o wynikach kontroli - zrealizowano 14 wniosków, 33 wnioski były w trakcie realizacji, a niezrealizowano 5 wniosków.

¹²⁹ Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w piśmie z dnia 16 października 2013 r. poinformował m.in., że opracowanie wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych wodnego transportu śródlądowego będzie mogło nastąpić po opracowaniu przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej tzw. Master Planu dla dorzeczy Odry i Wisły, trwają prace na rzecz efektywnego zwiększenia kwot przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalnego omawianego transportu ze środków pomocowych UE oraz że zakończenie prac nad założeniami nowej ustawy lub nowelizacji ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym powinno nastąpić w 2014 roku. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej w piśmie z dnia 14 października 2013 r. poinformował m.in., że w celu poprawy wykorzystania dostępnych środków na finansowanie infrastruktury wodnego transportu śródlądowego zamierza ujednoczyć system monitorowania procesów inwestycyjnych pod kątem wykonywania ich zakresu rzeczowego i finansowego, natomiast w celu usprawnienia działalności inwestycyjnej regionalnych zarządów gospodarki wodnej został zmieniony statut tych jednostek, a opracowanie wieloletniego programu przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych powinno nastąpić w I kwartale 2014 r.

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrol

L.p.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Departament Infrastruktury
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	
3.	Bank Gospodarstwa Krajowego	
4.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
5.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gliwicach	Delegatura NIK w Katowicach
6.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
7.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie	
8.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie-Koźlu	Delegatura NIK w Opolu
9.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
10.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie
11.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie	
12.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie
13.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie	
14.	Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu	Delegatura NIK we Wrocławiu
15.	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu	

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

L.p.	Nazwa jednostki	Nazwa funkcji kierownika jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Okres pełnienia funkcji przez kierownika
1.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej/ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Minister	Cezary Grabarczyk	od 16.11.2007 do 7.11.2011
			Tadeusz Jarmuziewicz (Sekretarz Stanu, któremu powierzono wykonywanie czynności urzędowych Ministra)	8-17.11.2011
			Sławomir Nowak	od 18.11.2011 do 27.11.2013
			Elżbieta Bieńkowska	od 27.11.2013
2.	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej	Prezes Zarządu	Leszek Karwowski	od 21.03.2009 do 15.02.2012
			p.o. Janusz Wiśniewski	od 16.02.2012 do 28.02.2013
			Witold Sumiślawski	od 1.03.2013

5.3. Parametry eksploatacyjne śródlądowych dróg wodnych

Wyszczególnienie	Minimalne parametry dla poszczególnych klas (w m)						
	Ia	Ib	II	III	IV	Va	Vb
Szerokość szlaku żeglownego na rzece	1,5	2,0	3,0	4,0	4,0	5,0	5,0
Głębokość tranzytowa na rzece	1,2	1,6	1,8	1,8	2,8	2,8	2,8
Długość śluzy	25	42	65	72	120	120	187
Szerokość śluzy	3,3	5,0	9,6	9,6	12,0	12,0	12,0
Promień łuku osi szlaku żeglownego na rzece	100	200	300	500	650	650	800

5.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 2000 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 743).
2. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz.U. z 2008 r., Nr 123, poz. 857, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz.U. Nr 199, poz. 1672).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Nr 65, poz. 594, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program dla Odry 2006” (Dz.U. Nr 98, poz. 1067, ze zm.).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. Nr 5, poz. 46).
10. Rozporządzenie 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, ze zm.).
11. 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).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie określenia dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej właściwych do przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku (Dz.U. Nr 110, poz. 730).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej (Dz.U. 39, poz. 340).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie wspólnotowego świadectwa zdolności żeglugowej (Dz.U. Nr 110, poz. 731).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. Nr 77, poz. 695).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie przepisów żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych (Dz.U. 212, poz. 2072).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi na śródlądowych drogach wodnych (Dz.U. Nr 17, poz. 161).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, dla których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS) – (Dz.U. 2013., poz. 80).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie pilotażu na śródlądowych drogach wodnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 5, poz. 53).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie przebiegu granic obszarów dorzeczy i regionów wodnych (Dz.U. Nr 126, poz. 878, ze zm.).

21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Zarządowi Gospodarki Wodnej (Dz.U. Nr 108, poz. 744, ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. Nr 210, poz. 1786).
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 stycznia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji żeglugowego wykorzystania śluz i pochylni (Dz.U. Nr 21, poz. 162).
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie prowadzenia ewidencji wydatków ponoszonych na śródlądowe drogi wodne i ich infrastrukturę (Dz.U. Nr 240, poz. 1747).
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych oraz śluz i pochylni (Dz.U. Nr 265, poz. 2226, ze zm.).
26. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie określenia rocznych stawek jednostkowych oraz sposobu dokonywania wpłat do Funduszu Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. Nr 88, poz. 812).
27. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie kwalifikacji zawodowych i składu załóg statków żeglugi śródlądowej (Dz.U. Nr 50 poz. 427, ze zm.).
28. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r. w sprawie wypłat z Funduszu Żeglugi Śródlądowej (Dz.U. z 2004 r., Nr 6, poz. 54).
29. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 marca 2003 r. w sprawie zaświadczenia o złomowaniu statku polskiego (Dz.U. Nr 88, poz. 811).
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie wysokości stawek jednostkowych do obliczania składki specjalnej oraz trybu wypłat z Funduszu Rezerwowego (Dz.U. Nr 105, poz. 990).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykorzystania środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej na realizację przedsięwzięć promujących śródlądowy transport wodny (Dz.U. Nr 87, poz. 836).
32. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579).
33. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiająca wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej i uchylająca dyrektywę Rady 82/714/EWG (Dz.Urz. WE L 389 s. 1 ze zm.).
34. Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U.EU.L. 2000.327.1., ze zm.).
35. Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U.U.E.L 1992.206.7., ze zm.).
36. Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U.U.E.L. 2001.197.30).
37. Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowania usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie (Dz.U.L.255/152 z 30 września 2005 r.).

5.5. Wykaz organów, 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. Minister Infrastruktury i Rozwoju
7. Minister Finansów
8. Minister Skarbu Państwa
9. Minister Środowiska
10. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
15. Marszałkowie Województw
16. Wojewodowie
17. Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej



DK-II-0911-20-CG/13/14

Pan Wojciech Kutyla
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso,

W związku z pismem Pana Prezesa KIN-4101-04/2013 z dnia 26 lutego br. przesyłającym *Informację o wynikach kontroli Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej*, zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.), przedstawiam poniżej stanowisko odnośnie do ww. dokumentu.

W odniesieniu do działania „nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (we współpracy z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej), której skutkiem będzie uaktualnienie parametrów eksploatacyjnych tych dróg” uprzejmie wyjaśniam, że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych określa:

- 1) szczegółowy sposób klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych,
- 2) podział śródlądowych dróg wodnych na klasy,
- 3) śródlądowe drogi wodne o znaczeniu regionalnym i międzynarodowym,
- 4) warunki eksploatacyjne i projektowe dla poszczególnych klas śródlądowych dróg wodnych.

Jak wskazano w informacji NIK większość śródlądowych dróg wodnych w Polsce nie spełnia obecnie parametrów określonych w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych.

Z tego względu w Strategii Rozwoju Transportu (SRT) do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) znalazły się zapisy mówiące o konieczności przywrócenia parametrów eksploatacyjnych na śródlądowych drogach wodnych. Służyć ma temu m.in. przygotowanie i realizacja programu wieloletniego, w tym zwiększenie finansowania inwestycji na śródlądowych drogach wodnych, także poprzez wykorzystanie środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014 – 2020.

W przypadku nowelizacji ww. rozporządzenia w celu obniżenia klasy większości śródlądowych dróg wodnych (w związku z aktualizacją wymiarów eksploatacyjnych dróg wodnych) zniesiony zostanie obowiązek utrzymania parametrów w nim określonych, co bezpośrednio może przełożyć się na dalszą degradację transportu wodnego śródlądowego poprzez zaniechanie modernizacji i utrzymania dróg wodnych.

Ponadto odnośnie do zapisu na stronie 24: „Ministerstwo nie przeprowadziło takiego monitoringu (tzn. *Polityki Transportowej Państwa na lata 2006-2025*) usprawiedliwiając to faktem, iż w 2011r. prowadzono prace związane z opracowaniem strategii rozwoju transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.” w celu doprecyzowania przedstawionych informacji, wnoszę o uzupełnienie cytowanego fragmentu w ten sposób, że: zgodnie z harmonogramem przyjętym w *Polityce.....*, założono przeprowadzanie monitoringu realizacji jej celów co 5 lat. Pierwszy monitoring, przypadając na rok 2011. Przeprowadzenie weryfikacji stanu realizacji celów zawartych w *Polityce Transportowej Państwa na lata 2006-2025* zbiegło się w czasie z pracami nad nowym dokumentem planistycznym - *Strategią Rozwoju Transportu do 2020.*(z perspektywą do 2030

roku). Jej opracowanie wynikało z decyzji podjętej przez Rząd RP w zakresie stworzenia nowego systemu zarządzania strategicznego rozwojem kraju, określonego w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (*Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.*).

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w dokumencie: *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 oraz w *Informacji Rządu na temat polityki rozwoju, grudzień 2009r.* tematyka poruszana w ww. *Polityce* (po uwzględnieniu zaistniałych zmian w otoczeniu gospodarczym Polski i stosownym zaktualizowaniu) została uwzględniona w nowoopracowanej *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 r.)*, która docelowo ma zastąpić *Politykę...* Wychodząc naprzeciw powyższemu wytycznym, resort transportu w ramach opracowania SRT dokonał analizy realizacji założeń wcześniej obowiązujących dokumentów strategicznych, w tym *Polityki*. Sformułowane w SRT cele szczegółowe biorą pod uwagę m.in. stopień osiągnięcia oraz aktualności celów określonych w ww. dokumencie planistycznym na lata 2006-2025. Ponadto, w ramach tych prac uwzględniono wartości bazowe wskaźników dla roku 2010, co pośrednio pozwoliło na określenie stopnia realizacji ww. *Polityki* od 2006 roku."

Ponadto na stronie 32, akapit 2 błędnie wskazano Opole jako siedzibę jednego z Urzędów Żeglugi Śródlądowej oraz na stronie 47 w załączniku 5.2 błędnie podano datę odwołania pana Cezarego Grabarczyka oraz datę powołania pana Sławomira Nowaka. Prawidłowe daty powinny brzmieć odpowiednio: 7.11 2011 oraz 18.11.2011.

2

powierzeniem
Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY I ROZWOJU
Zbigniew Rynasiewicz
SEKRETARZ STANU



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN-4101-04/2013

Warszawa, 21 marca 2014 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie
Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania żeglugi śródlądowej

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju, zawartego w piśmie nr DK-II-0911-20-CG/13/14 z dnia 14 marca 2014 roku.

W swoim stanowisku Minister wyraził pogląd, że skutkiem wnioskowanej nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. Nr 77, poz. 695) może być dalsza degradacja śródlądowego transportu wodnego poprzez zaniechanie modernizacji i utrzymania dróg wodnych oraz zaproponował uzupełnienie (o wskazane okoliczności) treści fragmentu *Informacji*, dotyczącego monitoringu realizacji „*Polityki transportowej państwa na lata 2006-2025*”. W przedmiotowym stanowisku zostały także wskazane pomyłki w treści *Informacji* o charakterze formalnym.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Ministra, iż nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, mająca na celu uaktualnienie parametrów eksploatacyjnych tych dróg, może przelożyć się na dalszą degradację śródlądowego transportu wodnego poprzez zaniechanie modernizacji i utrzymania dróg wodnych. Wyniki kontroli wskazują bowiem, że to właśnie w okresie obowiązywania przepisów tego rozporządzenia następowała degradacja stanu technicznego infrastruktury śródlądowych dróg wodnych. Zdaniem NIK, przywrócenie lub poprawa parametrów eksploatacyjnych śródlądowych dróg wodnych powinno być celem wdrażania wieloletniego programu rozwoju żeglugi śródlądowej, a nie wynikać z nieadekwatnych do rzeczywistości przepisów prawnych, tj. z zawyżenia klasy większości tych dróg w przywołanym rozporządzeniu Rady Ministrów.

Najwyższa Izba Kontroli nie dostrzega również potrzeby uzupełnienia treści fragmentu niniejszej *Informacji* (pkt 3.1.), który dotyczy stwierdzonego braku monitoringu (przez b. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) realizacji celów „*Polityki transportowej państwa na lata 2006-2025*” - o zapis zaproponowany w stanowisku Ministra. Zdaniem NIK, treść tego fragmentu jest zgodna ze stanem faktycznym. Bez względu na przyczyny i okoliczności, w 2011 r. faktycznie nie przeprowadzono monitoringu realizacji celów, określonych w przywołanym dokumencie.

Odnosząc się do uwag formalnych zawartych w stanowisku Ministra, dziękuję za dostrzeżenie w treści przesłanego dokumentu oczywistych pomyłek, które dotyczyły siedziby Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie Koźlu oraz dat pełnienia funkcji przez byłych dwóch ministrów do spraw transportu. W niniejszej wersji *Informacji* zostały naniesione stosowne poprawki.