



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-12-01/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/079 – Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Adam Kończak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86158 z 17 maja 2013 r. Jan Pierzyński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86195 z 15 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Urzędu od 1 stycznia 2002 r. jest Pan Jerzy Słomiński. (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Podstawą oceny była m.in. zgodność działań Dyrektora Urzędu w zakresie stanu technicznego dróg wodnych śródlądowych, prowadzenie inspekcji statków oraz rejestru wypadków na drogach wodnych, a także listy pilotów świadczących usługi w zakresie pilotażu, gospodarowanie Funduszem Żeglugi Śródlądowej i Funduszem Rezerwowym.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku opracowania przez Dyrektora Urzędu zarządzenia określającego szczegółowe zasady bezpieczeństwa ruchu i postoju statków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan techniczny dróg wodnych śródlądowych

Opis stanu faktycznego

a. Przygotowanie kadrowe i techniczne do wykonywania ustawowych obowiązków, w tym w zakresie kontroli stanu dróg wodnych i inspekcji statków w Urzędzie przedstawiało się następująco: Starszy inspektor nadzoru nad żeglugą – 3 osoby; Inspektor nadzoru nad żeglugą – 1 osoba; Kierowca samochodu osobowego – 1 osoba. W badanym okresie nie sporządzano planów etatów. Dyrektor Urzędu pismami z 12.04.2004 r. i 02.02.2006 r. (znak: Bg-01585/5/56/04 i Bg-01585/4/43/06) odpowiednio do Ministerstwa Infrastruktury Departamentu Administracji Morskiej i Śródlądowej oraz Ministerstwa Transportu i Budownictwa

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

Departamentu Transportu Morskiego i Śródlądowego zwracał się m.in. o możliwość zatrudnienia 1 inspektora nadzoru nad żegluga w pełnym wymiarze czasu pracy, sternotorzysty do prowadzenia statku inspekcyjnego oraz prawnika i informatyka w niepełnym wymiarze czasu pracy. Potrzeb etatowych nie uwzględniono.

[Dowód: akta kontroli str. 11-15]

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: „...Brak planów wynika z ilościowo małego stanu zatrudnienia we wszystkich ośmiu urzędach żeglugi śródlądowej. Wobec takiego stanu rzeczy, właściwie od początku powołania inspektoratów przemianowanych później na urzędy, do dzisiaj ustalono etatyzację wspólną dla wszystkich urzędów żeglugi śródlądowej. Niestety ta właściwość powoduje pewne komplikacje, spowodowane potrzebami wykonywania zwiększonych zadań kompetencyjnych. Mimo wystosowanych potrzeb zwiększenia zatrudnienia trudno było uzyskać etaty na zatrudnienie niezbędnych pracowników.”

[Dowód: akta kontroli str. 71]

b. W dokumentach przedłożonych do kontroli za lata 2011-2013 (I półrocze) było 14 protokołów z kontroli oznakowania nawigacyjnego i ustalonej głębokości torów wodnych. Z protokołów wynikało m. in., że kontrole przeprowadzano w 2011 r. – 1; w 2012 r. – 10 i w 2013 r. – 3 razy.

[Dowód: akta kontroli str. 17-37]

c. W zakresie informowania zarządcy drogi wodnej o stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowościach w oznakowaniu, bądź niewłaściwych parametrach eksploatacyjnych drogi wodnej ustalono, że w badanym okresie nie informowano pisemnie administratorów dróg wodnych o stwierdzonych nieprawidłowościach.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach w oznakowaniu i utrzymaniu dróg wodnych, przekazywano na bieżąco osobiście lub telefonicznie administratorom dróg celem ich wyeliminowania.

[Dowód: akta kontroli str. 62]

W Urzędzie nie określono procedur przeprowadzania kontroli dróg wodnych, nie ustalano także w badanym okresie planów tych kontroli.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że planów i harmonogramów kontroli nie sporządza się z wyprzedzeniem dłuższym niż tygodniowy. Na początku tygodnia ustala się je z inspektorami w zależności od obciążenia pracami biurowymi, nierzadko zostają zmieniane w związku z pilnymi potrzebami dokonania inspekcji statków i promów wynikających z potrzeb armatorów. Sprawowanie kontroli szlaku wodnego polega na obserwowaniu i ocenianiu szlaku podczas inspekcji statków.

[Dowód: akta kontroli str. 62]

Statki inspekcyjne będące na wyposażeniu Urzędu posiadają echosondy, które umożliwiają odczytywać aktualną głębokość szlaku żeglownego w przypadku niskiej wody tylko punktowo, natomiast przy znacznych głębokościach w promieniu 5 metrów.

[Dowód: akta kontroli str. 12]

d. W Urzędzie nie było dokumentów potwierdzających wnioskowanie do zarządcy drogi wodnej lub Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej o wprowadzenie zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych².

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w określonej właściwości miejscowej nie nastąpiły żadne zmiany co do ilości, długości i klasyfikacji dróg wodnych, dlatego nie było podstaw do ich weryfikacji lub zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 63]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

2. Zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi

Opis stanu
faktycznego

a. Dyrektor nie wydał zarządzenia określającego szczegółowe zasady bezpieczeństwa ruchu i postoju statków, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części wystąpienia.

W Urzędzie nie posiadano procedur przeprowadzania inspekcji statków. Dyrektor Urzędu wyjaśnił: „...Procedura przeprowadzania inspekcji jest szczegółowo przedstawiona w Dyrektywie Technicznej, gdzie ocenia się m. in. zgodność budowy, właściwości manewrowe i wyposażenie techniczne statków z obowiązującymi wymogami.”

[Dowód: akta kontroli str. 73]

b. W Urzędzie w badanym okresie nie sporządzano planów inspekcji statków.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że planów długoterminowych nie wprowadzano ponieważ często należałoby je korygować ze względu na małą obsadę kadrową. Brak kompetencji kontroli armatorów, a jedynie ich statków nie pozwala na długoterminowe planowanie. Bywają również sytuacje wymagające natychmiastowego działania związanego nie tylko z prewencją. Biorąc pod uwagę aktualną potrzebę realizacji zadań kompetencyjnych przyjęto tygodniowe planowanie. Nie ulega wątpliwości, że łatwiej byłoby planować pracę w tak rozległym terenie przy zwiększonym stanie zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. 73-74]

W 2013 r. (I półrocze) przeprowadzono 7 inspekcji statków. Z protokołów inspekcji wynikało m. in., że w jednym przypadku na kapitana jednostki nałożono grzywnę w trybie art. 62 pkt 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej⁴ zwanej dalej „ustawą o żegludze”, z powodu braków w wyposażeniu statku m. in. pasów bezpieczeństwa na burcie. W pięciu przypadkach kapitanom udzielono upomnienia np. za brak koła ratunkowego, kamizelek ratunkowych oraz brak pływaków

² Dz. U. Nr 77, poz. 695

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości,

⁴ Dz.U. z 2006 r., Nr 123, poz. 857 ze zm.

światlnych. Nakazano usunięcie wymienionych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. W jednym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 38-44]

c. Z prowadzonego w Urzędzie „Rejestru wypadków żeglugowych powstałych na terenie właściwości miejscowej Urzędu” wynikało, że w badanym okresie odnotowano 3 wypadki na drogach wodnych, 2 w 2011 r. i 1 w 2013 r. W obu przypadkach z 2011 r. wszczynano postępowania administracyjne i decyzjami administracyjnymi umorzono je, ponieważ rozpatrywane zdarzenia nie wyczerpywały znamion wypadków żeglugowych, określonych w zapisie art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy o żegludze. Postępowanie w sprawie wypadku z 2013 r. do 14.08.2013 r. nie zostało zakończone.

[Dowód: akta kontroli str. 45-48]

d. Dyrektor Urzędu prowadził listę pilotów (wpisany jeden pilot). Podano nazwisko i imię oraz dwa numery telefonów. Lista znajdowała się w Urzędzie i na stronie internetowej Urzędu.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że na terenie działalności tutejszego Urzędu jest tylko jeden pilot z uwagi na brak jednoznacznych odpłatności za ewentualne świadczenia pilotowe co spowodowało małe zainteresowanie na nabywanie takich uprawnień. Decyzję ubiegania się o uprawnienia pilota osoba zainteresowana podejmuje osobiście, posiadając odpowiednią praktykę zawodową na konkretnej drodze wodnej. Rzeki Warta, Wisła i Odra są drogami trudnymi do nawigowania. Mając ten problem na uwadze, w ostatnim czasie sugerowano aby odstąpić od określania dróg wodnych jako trudne do nawigowania i dokonania zmian prawnych w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 49-50; 74]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W badanym okresie Dyrektor Urzędu nie wydawał zarządzeń określających szczegółowe zasady bezpieczeństwa ruchu i postoju statków. Działaniem tym nie wypełniono zapisów art.14 ustawy o żegludze.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie skorzystał z prawa wynikającego z art. 14 ustawy o żegludze, ponieważ przy dobrym stanie bezpieczeństwa żeglugi nie było potrzeby szczegółowego regulowania w aspekcie ruchu żeglugowego. Większość regulacji ruchowej została unormowana za pomocą znaków żeglugowych. W sporadycznych przypadkach, na wniosek armatorów wydawane były zgody na jednorazowe przepłynięcia statków zgodnie z obowiązującymi przepisami żeglugowymi. Występuje jeden problem z wyznaczeniem miejsc postoju statków czasowo wycofanych z eksploatacji. Poczynione uzgodnienia miejsc postojowych z administratorem drogi wodnej, w wyniku koncepcji zagospodarowania w okolicy Bydgoszczy nabrzeży Brdy i Wisły dla celów turystycznych i funkcjonowania istniejących tramwajów wodnych spowodowały ponownie podjęcie rozmów dotyczących rozwiązania tej kwestii.

[Dowód: akta kontroli str. 72-73]

Ocena częściowa

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

3. Gospodarowanie Funduszem Żeglugi Śródlądowej oraz Funduszem Rezerwowym

Opis stanu
faktycznego

a. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 10 ustawy o żegludze do właściwości dyrektora Urzędu należy kontrola dokumentów armatorów dotyczących Funduszu. W Urzędzie kontrole takie wykonywane były w trakcie prowadzenia inspekcji statków. Urząd nie posiadał opracowanych odrębnych procedur postępowania przy kontroli takich dokumentów, Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że „podczas inspekcji sprawdza się spełnienie przez armatora obowiązku opłaty na fundusz rezerwowy. Ponieważ ruch żeglugowy na drodze wodnej Wisła-Odra jest niestety od kilku lat coraz mniejszy, dlatego ilość kontrolowanych jednostek profesjonalnej żeglugi przepływających tą drogą jest niewielki. Pływające jednostki w tzw. ruchu lokalnym należą do znanych i ustalonych armatorów, którzy dopełnili tego obowiązku.. W dotychczasowym okresie od wejścia w życie ustawy nie stwierdzono braku takiej opłaty. Jednocześnie armatorzy na których ciąży obowiązek stosowanych opłat zostali poinformowani o tym obowiązku. Natomiast każdy nowy armator dokonujący rejestracji statku lub nabywający w drodze zakupu statek zostaje poinformowany o obowiązku wpłaty na fundusz”.

[Dowód: akta kontroli str. 63]

b. Dyrektor stosownie do art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym⁵ informował armatorów o sposobie dokonywania wpłat do Funduszu Rezerwowego.

[Dowód: akta kontroli str. 51-57]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

4. Załatwianie skarg i wniosków

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie prowadzony był w formie papierowej rejestr skarg i wniosków o nr Bg 058 zawierający: nr porządkowy, datę wpływu, znak pisma, podmiot składający skargę, przedmiot skargi, datę wszczęcia i ostatecznego załatwienia skargi oraz sposób załatwienia. Rejestr prowadzono zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶, zwanej dalej „KPA”. W latach 2011-2013 (I półrocze) do Urzędu nie wpłynęły żadne skargi i wnioski od armatorów dotyczących inspekcji statków, a także nie wpływały skargi dotyczące utrzymania dróg wodnych i oznakowania nawigacyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 58-61]

⁵ Dz. U. z 2002 r. Nr 199, poz.1672

⁶ Dz. U z 2013 r. poz. 267 j. t.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do opracowania i wydania zarządzenia określającego szczegółowe zasady bezpieczeństwa ruchu i postoju statków .

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy:
Adam Kończak
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
Podpis

Jan Pierzyński
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis