



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP- 4101-05-01/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@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 Opolu
Kontrolerzy	Agnieszka Roszczak-Fedorowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86562 z dnia 20 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Kędzierzynie Koźlu ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Przybylski ² , Dyrektor Urzędu od 16 kwietnia 2003 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Pozytywna ocena wynika z poprawnej i rzetelnej realizacji ustawowych zadań, w tym głównie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi śródlądowej poprzez przeprowadzanie kontroli szlaku żeglownego i inspekcji statków, a także podejmowania działań interwencyjnych polegających na zgłaszaniu administratorowi drogi wodnej nieprawidłowości związanych z jej utrzymaniem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan techniczny dróg wodnych śródlądowych

Opis stanu
faktycznego

Urząd realizuje swoje zadania w oparciu o ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o Żegludze Śródlądowej⁴. Organizację Urzędu określa Statut Urzędu⁵ i Regulamin Organizacyjny Urzędu⁶. Terytorialny zakres działania obejmuje śródlądowe drogi wodne, tj. rzekę Odrę od Raciborza do km 181,3 (ujście Nysy Kłodzkiej), Kanał Gliwicki, Kanał Kędzierzyński oraz wody śródlądowe inne niż śródlądowe drogi wodne w granicach województwa opolskiego i 31 powiatów (w tym miast na prawach powiatów) województwa śląskiego.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Dyrektor.

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

⁴ Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, ze zm. dalej: ustawa o Żegludze,

⁵ Stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 31 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r (Dz. Urz. MTBi GM z 2012 r., poz. 25)

⁶ Wprowadzony Zarządzeniem nr 3/2012 Dyrektora Urzędu z dnia 17 kwietnia 2012 r.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie zatrudnionych było ośmiu pracowników (łącznie z Dyrektorem) na łącznie 6,75 etatu⁷.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Zadania Dyrektora Urzędu związane z uprawianiem żeglugi na śródlądowych drogach wodnych (określone w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o Żegludze) dotyczyły m.in.: nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej, przeprowadzania inspekcji statków, weryfikacji ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach, kontroli stanu oznakowania szlaku żeglownego, śluz, pochylni, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów, przeprowadzania postępowań w sprawach wypadków żeglugowych, kontroli dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami, kontroli obcych statków w zakresie zgodności wykonywanych przewozów z postanowieniami umów międzynarodowych oraz pozwoleń na te przewozy, współdziałania z innymi organami w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, kontroli dokumentów armatorów dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego, przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku.

Do przeprowadzania ww. inspekcji statków oraz kontroli stanu dróg wodnych w zakresie ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym Urząd wykorzystywał 3 łodzie motorowe⁸ wyposażone w echosondy służące m.in. do ustalania głębokości torów wodnych, a także sprzęt nawigacyjny i sprzęt łączności radiowej.

(dowód: akta kontroli str. 61, 72)

W latach 2011r. i 2012 r Urząd przeprowadził po trzy kontrole szlaku żeglownego oraz jedną w czerwcu 2013 r., o której wynikach związanych z bezpośrednim zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu żeglugowego, Dyrektor (w trakcie kontroli NIK) poinformował Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu⁹. Pozostałe kontrole Urząd przeprowadzał z udziałem pracownika RZGW, co było odnotowywane w protokołach z tych czynności. Kontrola szlaku żeglownego zgodnie z protokołem stanowiącym listę kontrolną, obejmowała weryfikację ustalonej głębokości tranzytowej, stan oznakowania, stan brzegów, ostróg i nabrzeży, ochronę środowiska-zanieczyszczenia i stan upustów, przeszkód na drodze wodnej i oznakowanie mostów.

(dowód: akta kontroli str. 19-30, 66)

W wyniku ww. kontroli w dwóch przypadkach inspektorzy stwierdzili następujące nieprawidłowości:

- w protokole kontroli z dnia 23 sierpnia 2011 r. odcinka Opole-Groszowice stwierdzono *małe głębokości w górnym i dolnym kanale śluzy Groszowice*, i zalecono *kontynuację prac pogłębiarskich w dolnym awanporcie kanału oraz poprawienie oznakowania przeszkodowego odcinka*,
- w protokole z dnia 12 czerwca 2013 r. z kontroli przeprowadzonej przez Urząd w dniach 15 i 27 maja (udokumentowanej zdjęciami) wykazano nieprawidłowości dotyczące m.in. uszkodzenia ścian skarpy i śluzy Opole oraz awarii jazu stopnia Wróblin i Opole.

W protokole zamieszczono również informację dotyczącą budynku usytuowanego nad Odrą, którego ściana zewnętrzna stoi równo z murem oporowym

⁷ W tym: trzy stanowiska (2,75 etatu) w pionie inspekcji (pracownicy na stanowiskach do spraw nadzoru nad żeglugą), dwa stanowiska (2 etaty) pracownicy do spraw finansowo-organizacyjnych oraz dwa stanowiska (1 etat) pracownicy do spraw technicznych (stermotorzysta i sprzątaczką).

⁸ INSPEKTOR-41 i INSPEKTOR -42 (rocznik 1995) oraz INSPEKTOR-43 (rocznik 2011).

⁹ Dalej: RZGW.

przeciwpowodziowym, przy czym okna tego budynku są poniżej górnej krawędzi linii muru.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Dyrektor Urzędu zwrócił się do RZGW o wskazanie terminu zabezpieczenia i napraw przed osunięciem umocnień komór śluzowych¹⁰. Ponadto poprosił RZGW o wydanie opinii w sprawie budynku stojącego równo z murem przeciwpowodziowym, zadając pytanie *czy w razie wezbrania wód Odry do wysokości wyższej niż połowa wysokości muru sytuacja taka mogłaby spowodować wdarcie się wody powodziowej rozrywając budynek i czyniąc bezużytecznym zabezpieczenia przeciwpowodziowe znajdujące się na prawym brzegu Odry powyżej jazu Opole i górnej bramy przeciwpowodziowej na Młynówce.*

(dowód: akta kontroli str. 17-30, 97-102, 111-112)

Niezależnie od przeprowadzanych kontroli inspektorzy w ramach rejsów po drogach wodnych przeprowadzali również doraźne przeglądy szlaku żaglowego na danym odcinku drogi wodnej Odry. Przeglądy te dokumentowane były jedynie w dziennikach pokładowych łodzi inspekcyjnych INSPEKTOR 41 i 42. Wpis taki zawierał datę godzinę rozpoczęcia i zakończenia żeglugi, wskazania szlaku objętego przeglądem oraz dane osobowe załogi. W okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 70 takich rejsów, z tego: 30 w 2011 r., 37 w 2012 r. i 3 w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 31-46)

W latach 2011-2013 (I półrocze) Urząd nie wnioskował o wprowadzenie zmian do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych¹¹ w odniesieniu do ich długości wykazywanej w tym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 72)

W okresie objętym kontrolą Urząd nie posiadał procedur dotyczących kontroli stanu dróg wodnych, w tym oznakowania nawigacyjnego i ustalonej głębokości tranzytowej szlaku żeglownego. Urząd nie posiadał również planów przeprowadzania takich kontroli.

Dyrektor wyjaśnił, iż *częstotliwość przeprowadzania ww. kontroli oraz kontroli inspekcji statków uzależniona jest głównie od: terminu otwarcia szlaku wodnego przez administratora RZGW, warunków atmosferycznych i bezpieczeństwa, oraz liczby pływających jednostek głównie towarowych.*

(dowód: akta kontroli str. 65, 72)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

¹⁰ Pismo z dnia 12.06.2013 r. dotyczące kontroli drogi wodnej Odry skanalizowanej

¹¹ Dz. U. Nr 77, poz. 695,

2. Ocena zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do art. 14 ust 1 ustawy o Żegludze Dyrektor w dniu 14 września 2004 r. wydał zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych¹². W pkt § 12 ww. zarządzenia wskazano możliwość odstąpienia od stosowania przepisów tego zarządzenia za zgodą Dyrektora Urzędu w porozumieniu z administracją drogi wodnej RZGW.

(dowód: akta kontroli str. 53-58)

Urząd nie posiadał własnych regulacji wewnętrznych w zakresie postępowania przy inspekcji statków przeprowadzanych przez inspektorów Urzędu. W okresie objętym kontrolą sporządzono łącznie 146 protokołów inspekcji statków (68 w 2011 r., 69 w 2012 r. i 9 do 10 czerwca 2013 r.) oraz 33 protokoły z inspekcji dopuszczających statek do odbycia jednorazowej podróży na podstawie art. 34m ustawy o Żegludze. Protokoły te spisywane były w formie listy kontrolnej, która zawierała m.in.: dane dotyczące kontrolowanego statku (wymaganych dokumentów i wyposażenia), kapitana i załogi (tj. jej składu oraz dokumentów uprawniających do żeglugi).

Badanie 10 protokołów z przeprowadzonych inspekcji statków¹³ wykazało, iż inspektorzy Urzędu w trakcie 4 z 10 inspekcji stwierdzili nieprawidłowości polegające na braku wymaganych ustawą o Żegludze dokumentów, i tak:

- w trzech przypadkach dowodu wpłaty na Fundusz Żeglugi i Fundusz Rezerwowy - (obowiązek posiadania przez kapitana statku dokumentu tej wpłaty uiszczonej przez armatora wynika z art. 13 ust. 7 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym¹⁴). Brak dowodu opłacenia ww. składki stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny w myśl art. 58 pkt 1 ustawy o Żegludze,

- w dwóch przypadkach świadectwa zdolności żeglugowej - (wymaganego dokumentu statku określonego w art. 28 ustawy o Żegludze), którego brak stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny w myśl art. 60 ustawy o Żegludze,

- w jednym przypadku dokumentu rejestracyjnego statku - (wymieniony w art. 20 ust. 4 ustawy o Żegludze), którego brak stanowi wykroczenie i podlega karze grzywny w myśl art. 59 pkt 1 ustawy o Żegludze,

We wszystkich przypadkach objętych badaniem inspektorzy odstąpili od nałożenia kary grzywny w drodze mandatu karnego, pomimo takiego uprawnienia przysługującego im na podstawie art. 10 ust. 5 pkt. 5 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 65, 71, 73-91)

W swoich wyjaśnieniach Zdzisław Świerczek, Andrzej Ogonek - inspektorzy nadzoru nad żeglugą podali, iż *Odstąpiono o ww. kar z uwagi, iż kopia świadectwa żeglugi znajduje się w dokumentacji promu w Urzędzie Żeglugi, oraz z faktu zbliżającego się wygaśnięcia świadectwa w dniu 30 maja 2013 r. oraz przewidzianego remontu promu*. W przypadku statku INA odstąpiono od kary i zatrzymania statku do czasu uzupełnienia dokumentów, z uwagi na wzbierające wody na Odrze i zagrożenie zamknięcia szlaku żeglownego. W związku z brakiem wpłat na Fundusz udzielono kapitanom upomnienia z ostrzeżeniem o nałożeniu kary grzywny jeśli sytuacja ta się powtórzy przy najbliższej inspekcji. Inspektorzy zaznaczyli, iż braki ww. dokumentów nie miały wpływu na bezpieczeństwo żeglugi tych statków. Dyrektor potwierdził, iż brak ww. dokumentów nie powodował zagrożenia dla żeglugi, jednocześnie podał,

¹² Dz. Urz. Woj. Op. Nr 75, poz. 1967, zmienione zarządzeniem z dnia 10 grudnia 2004 r.

¹³ Dziewięć inspekcji przeprowadzonych w I półroczu 2013 r. i jedna ostatnia inspekcja przeprowadzona w 2012 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 199, poz. 1672, dalej: ustawa o Funduszu żeglugi.

iż w najbliższym terminie zostanie przeprowadzone spotkanie z trzema inspektorami w sprawie ustawowych obowiązków nakładania kar grzywny w trakcie inspekcji statków oraz zostanie przeanalizowana sprawa wprowadzenia procedury inspekcji statków.

(dowód: akta kontroli str. 92-96, 103)

Według prowadzonego przez Urząd Rejestru wypadków, w okresie objętym kontrolą na drogach wodnych obszaru działania Urzędu nie wystąpiły wypadki.

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

Dyrektor wypełniając wytyczne § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie pilotażu na śródlądowych drogach wodnych¹⁵ prowadził listę pilotów, która zawierała m.in. imiona i nazwiska trzech pilotów oraz wykaz numerów telefonów kontaktowych do tych osób. Lista ww. pilotów dostępna była w siedzibie i na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str.59)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, iż nieuzasadnione odstępowanie od nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za popełnione wykroczenia stwarza ryzyko występowania korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

3. Ocena informowania i kontroli wpłat na Fundusz Żeglugi Śródlądowej oraz Fundusz Rezerwowy

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą inspektorzy Urzędu w ramach inspekcji statków kontrolowali m.in. dokumenty potwierdzające dokonanie wpłat przez armatorów na Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy (kontrole te opisano w pkt 2 wystąpienia), a na stronie internetowej Urzędu zamieszczono link odnoszący się do ustawy o Funduszu Żeglugi.

(dowód: akta kontroli str. 73-91)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie brak było informacji dla armatorów o sposobie dokonywania wpłat na Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy, pomimo takiego obowiązku nałożonego na Dyrektora w art. 9 ust 4 ustawy o Funduszu żeglugi.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Powyższe Dyrektor wyjaśnił przeoczeniem, wskazując że, wydawało się to oczywiste, że armatorzy znają swoje obowiązki i fakt, iż przy inspekcji statków Urząd sprawdza ten rodzaj wpłat i informuje o konieczności ich uiszczenia. Brak ten został już zrealizowany i stosowna informacja jest dostępna na tablicy informacyjnej Urzędu. W przyszłości informacja taka zostanie również zamieszczona na stronie internetowej, gdzie znajduje się link do ustawy o Funduszu.

W trakcie trwania kontroli NIK informacja w ww. zakresie została zamieszczona na tablicy informacyjnej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 65, 110)

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 5, poz. 53

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

4. Ocena załatwiania przez Urząd skarg i wniosków

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zarejestrowano skarg dotyczących inspekcji statków i utrzymania dróg wodnych oraz oznakowania nawigacyjnego.
(dowód: akta kontroli str. 68-70)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶, wnosi o podjęcie działań w celu ujednolicenia i zachowania przejrzystości postępowania przy realizacji zadań kontrolnych przez pracowników Urzędu.

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 Opolu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 09 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Agnieszka Roszczak-Fedorowicz
specjalista k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.