



LSZ.430.001.2021

Nr ewid. 61/2021/P/20/084/LSZ

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA WYBRANYCH ZADAŃ
PRZEZ ADMINISTRACJĘ ŻEGLUGI ŚRÓDLĄDOWEJ
Z SIEDZIBĄ W SZCZECINIE**

DELEGATURA W SZCZECINIE

MISJA

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

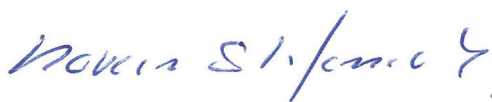
WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie



dr Marcin Stefaniak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 17.06.2021

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	12
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Realizacja zadań przez administrację żeglugi śródlądowej.....	27
5.1.1. Prowadzenie bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych (PBDS)	27
5.1.2. Prowadzenie rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej	28
5.1.3. Organizacja realizacji zadań organu inspekcyjnego	29
5.1.4. Pomiar statków	32
5.1.5. Inspekcje techniczne statków	35
5.1.6. Wydawanie dokumentów bezpieczeństwa statków	37
5.1.7. Kontrole oraz inspekcje akwenów wodnych, szlaków żeglownych oraz statków i ich załóg	38
5.1.8. Wydawanie przepisów prawa miejscowego określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków	40
5.1.9. Wypadki żeglugowe i prowadzenie postępowań powypadkowych.....	41
5.1.10. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych	42
5.1.11. Realizacja zadań wynikających z ustawy o wykonywaniu prac podwodnych	47
5.1.12. Wykonywanie zadań dotyczących funkcji inwestora, wynikających z ustawy Prawo wodne	48
5.1.13. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o wsparciu finansowym armatorów.....	49
5.1.14. Realizacja Projektu RIS.....	50
5.1.15. Przygotowanie do realizacji zadań	52
5.1.16. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.....	59
5.2. Gospodarka finansowo-księgowa	61
5.2.1. Organizacja obsługi finansowo-księgowej i prowadzenie ksiąg rachunkowych	62
5.2.2. Dochody i wydatki	64
6. ZAŁĄCZNIKI	68
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	68
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	86
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	88
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	89

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ADN <i>lub umowa międzynarodowa ADN</i>	European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Inland Waterways – umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawarta w Genewie 26 maja 2000 r. (Dz. U. z 2010 r. poz. 1537), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób (art. 2 pkt 3 ustawy <i>o przewożeniu towarów niebezpiecznych</i>);
armator	właściciel statku lub osoba, która uzyskała od właściciela tytuł prawny do władania statkiem we własnym imieniu (art. 5 ust. 1 pkt 2 <i>uożś</i>);
baza danych statków <i>lub PBDS</i>	baza informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych, o której mowa w art. 11a <i>uożś</i> , prowadzona przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie na podstawie art. 9 ust. 2g ww. ustawy;
dokument bezpieczeństwa statku	unijne świadectwo zdolności żeglugowej, tymczasowe unijne świadectwo zdolności żeglugowej, świadectwo zdolności żeglugowej i uproszczone świadectwo zdolności żeglugowej (art. 5 ust. 1 pkt 10 <i>uożś</i> , przed 19 kwietnia 2019 r. wspólnotowe świadectwo zdolności żeglugowej, wspólnotowe tymczasowe świadectwo zdolności żeglugowej, świadectwo zdolności żeglugowej albo uproszczone świadectwo zdolności żeglugowej);
Dyrektor	dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie;
Europejska baza danych statków <i>lub EHDB</i>	baza prowadzona przez Komisję Europejską, zgodnie z art. 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1629 z dnia 14 września 2016 r. ustanawiającej wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, zmieniającej dyrektywę 2009/100/WE i uchylającej dyrektywę 2006/87/WE (Dz. Urz. UE L 252 z 16.09.2016, str. 118, ze zm.), zawierająca dane identyfikujące i opisujące jednostkę, dotyczące wydanych, odnowionych, wymienionych lub cofniętych certyfikatów, a także dotyczące właściwego organu wydającego certyfikat; kopie cyfrowe świadectw wydanych przez właściwe organy; dane dotyczące odrzuconych lub jeszcze nierozpatrzonych wniosków o wydanie świadectwa oraz wszelkie zmiany powyższych danych;
inspekcja techniczna statku	inspekcja przeprowadzana w celu ustalenia, czy statek spełnia wymagania techniczne w zakresie budowy, stałych urządzeń, wyposażenia, właściwości manewrowych, ochrony wód, powietrza lub ochrony przed hałasem (art. 34b ust. 2 <i>uożś</i>);
Minister	minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej;
Ministerstwo	ministerstwo prowadzące obsługę ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej;
pomiar statku	ustalenie nośności oraz wymiarów statku przeznaczonego do przewozu ładunków oraz wyporności i wymiarów w przypadku innych statków (art. 26 ust. 2 <i>uożś</i>);
Projekt RIS	Projekt <i>Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry</i> realizowany przez Dyrektora na podstawie umowy POIS.03.02.00-00-0007/16, zawartej z Dyrektorem Centrum Unijnych Projektów Transportowych;
rejestr statków	rejestr administracyjny polskich statków żeglugi śródlądowej, o którym mowa w art. 18 ust. 1 <i>uożś</i> ;
szlak żeglowny	pas wody przeznaczony do żeglugi (art. 5 ust. 1 pkt 5 <i>uożś</i>);

śródlądowe drogi wodne	wody śródlądowe uznane za żeglowne na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. <i>Prawo wodne</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.). Zgodnie z art. 19 ww. ustawy, wodami śródlądowymi są wody z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego. W myśl przepisów art. 193 ust. 1 i 2, wody śródlądowe mogą służyć potrzebom śródlądowego transportu wodnego i żeglugowemu wykorzystaniu przez statki. Wody śródlądowe służące tym celom są śródlądowymi drogami wodnymi;
świadectwo dopuszczenia statku ADN	świadectwo dopuszczenia statku do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy <i>o przewozie towarów niebezpiecznych</i>);
Techniczna Komisja Inspekcyjna lub TKI	powoływana i odwoływana przez dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej komisja, która wykonuje zadania organu inspekcyjnego, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2a, tj. pomiary statków i inspekcje techniczne statków (art. 10a ust. 1 <i>uożś</i>);
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 305);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200);
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. <i>o rachunkowości</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.);
ustawa o żegludze śródlądowej lub uożś	ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. <i>o żegludze śródlądowej</i> (Dz. U. z 2020 r. poz. 1863);
Urząd	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie;
UŻŚ	urząd żeglugi śródlądowej.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie prawidłowo realizował przypisane mu zadania?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy właściwie realizowano zadania przypisane administracji żeglugi śródlądowej?
2. Czy prawidłowo prowadzono gospodarkę finansowo-księgową?

Jednostki kontrolowane

Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie

Okres objęty kontrolą 2018–2020

Organy administracji publicznej powoływane są do realizowania przypisanych im zadań w różnych obszarach działalności państwa. Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*¹, organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że przestrzeń funkcjonowania tych organów i ich obowiązki regulują przepisy oraz podejmowane przez nie działania muszą być zgodne z obowiązującym prawem. Prawo powinno zatem stanowić nie tylko kompetencję do działania takich organów, ale również wyznaczać jego ramy. Brak norm prawnych lub ich nieważność powodują niemożność podjęcia decyzji. Kompetencje organów administracji publicznej nie można bowiem domniemywać. Działania podejmowane bez podstawy prawnej, bądź poza granicami prawa pozbawione są skutków prawnych, a nieprecyzyjne regulacje utrudniają sprawne i jednolite wykonywanie zadań. Dla zapewnienia prawidłowej realizacji przypisanych zadań organ administracji publicznej powinien być wyposażony nie tylko w ramy prawne działalności, ale także w odpowiednie środki materialne i zasoby ludzkie.

Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie jest terenowym organem niespolonej administracji żeglugi śródlądowej². Do jego właściwości należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z żeglugą na śródlądowych drogach wodnych, wynikające z ustawy o *żegludze śródlądowej*. W myśl przepisów art. 9 ust 2 tej ustawy należą do nich w szczególności: nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej; przeprowadzanie inspekcji statków; przeprowadzanie pomiaru statku i inspekcji technicznej statku; kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach; kontrola stanu oznakowania szlaku żeglownego, śluz, pochylni, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów; przeprowadzanie postępowania w sprawach wypadków żeglugowych; kontrola dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami; kontrola obcych statków w zakresie zgodności wykonywanych przewozów z postanowieniami umów międzynarodowych oraz pozwoleń na te przewozy; współdziałanie z innymi organami w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, ochrony środowiska, ochrony portów lub przystani; kontrola posiadania na statku składników wyposażenia statku, których zakup refinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej³; przekazywanie do Europejskiej bazy danych statków, prowadzonej przez Komisję Europejską, określonych danych o statkach podlegających obowiązkowi posiadania unijnego świadectwa zdolności żeglugowej oraz o dokumentach dotyczących tych statków, oraz przekazywania danych z tej bazy. Ponadto Dyrektor UŻŚ w Szczecinie jest właściwy do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) i rozpatrywania skarg pasażerów. Prowadzi także w systemie teleinformatycznym bazę informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych. Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej działa m.in. jako organ inspekcyjny, którego zadania dotyczące przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku wykonuje powoływana

¹ Z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Terenowymi organami administracji żeglugi śródlądowej są także Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy i Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu.

³ Do 9 listopada 2019 r. kontrola dokumentów armatorów dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego.

i odwoływana przez ten organ Techniczna Komisja Inspekcyjna. Posiada on również uprawnienia do powierzania tych czynności upoważnionym podmiotom zewnętrznym.

Kompetencje oraz obowiązki terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej określone są także w ustawach: *Prawo wodne, o przewozie towarów niebezpiecznych*⁴, *o wsparciu finansowym armatorów*⁵, *o wykonywaniu prac podwodnych*⁶, a także w ustawie z dnia 6 lipca 2016 r. *o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłach komplementarnych*⁷.

Terytorialny zakres działania Dyrektora Urzędu⁸ w latach 2018–2020 obejmował:

a) śródlądowe drogi wodne:

- rzeka Odra od ujścia rzeki Nysy Łużyckiej (km 542,4) do połączenia z rzeką Odrą Wschodnią, wraz z tą rzeką i bocznymi odgałęzieniami, która przechodzi od przekopu Klucz–Ustowo w rzekę Regalicę, wraz z tą rzeką i bocznymi odgałęzieniami do ujścia do jeziora Dąbie,
- jezioro Dąbie do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi,
- rzeka Odra Zachodnia od jazu w miejscowości Widuchowa do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi wraz z bocznymi odgałęzieniami (kanał Marwice–Gartz, Kanał Kurowski, Kanał Zielony) i przekop Klucz–Ustowo łączący rzekę Odrę Wschodnią z rzeką Odrą Zachodnią,
- rzeka Parnica i Przekop Parnicki od rzeki Odry Zachodniej do granicy z morskimi wodami wewnętrznymi,
- rzeka Warta od ujścia rzeki Noteci do ujścia do rzeki Odry;
- rzeka Nysa Łużycka od miejscowości Gubin do ujścia do rzeki Odry;

b) wody śródlądowe, inne niż śródlądowe drogi wodne, w granicach województwa zachodniopomorskiego i następujących powiatów województwa lubuskiego: gorzowskiego, międzyrzeckiego, słubickiego, strzelecko-drezdeneckiego, sulęcińskiego oraz miasta na prawach powiatu Gorzowa Wielkopolskiego – w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 3 ustawy *o żegludze śródlądowej*.

Naczelnym organem administracji żeglugi śródlądowej, który sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej jest minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej⁹. W kontrolowanym okresie funkcję tę pełnili: Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej¹⁰, a następnie Minister Infrastruktury¹¹.

⁴ Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. *o przewozie towarów niebezpiecznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 756), dalej: *ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych*.

⁵ Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. *o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 503.), dalej: *ustawa o wsparciu finansowym armatorów*.

⁶ Ustawa z dnia 17 października 2003 r. *o wykonywaniu prac podwodnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 612), dalej: *ustawa o wykonywaniu prac podwodnych*.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1084, ze zm.

⁸ Określony w rozporządzeniu 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.) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 września 2018 r. *w sprawie terytorialnego zakresu działania dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej i siedzib ich urzędów oraz siedzib i właściwości miejscowej delegatur tych urzędów* (Dz. U. z 2021 r. poz. 675).

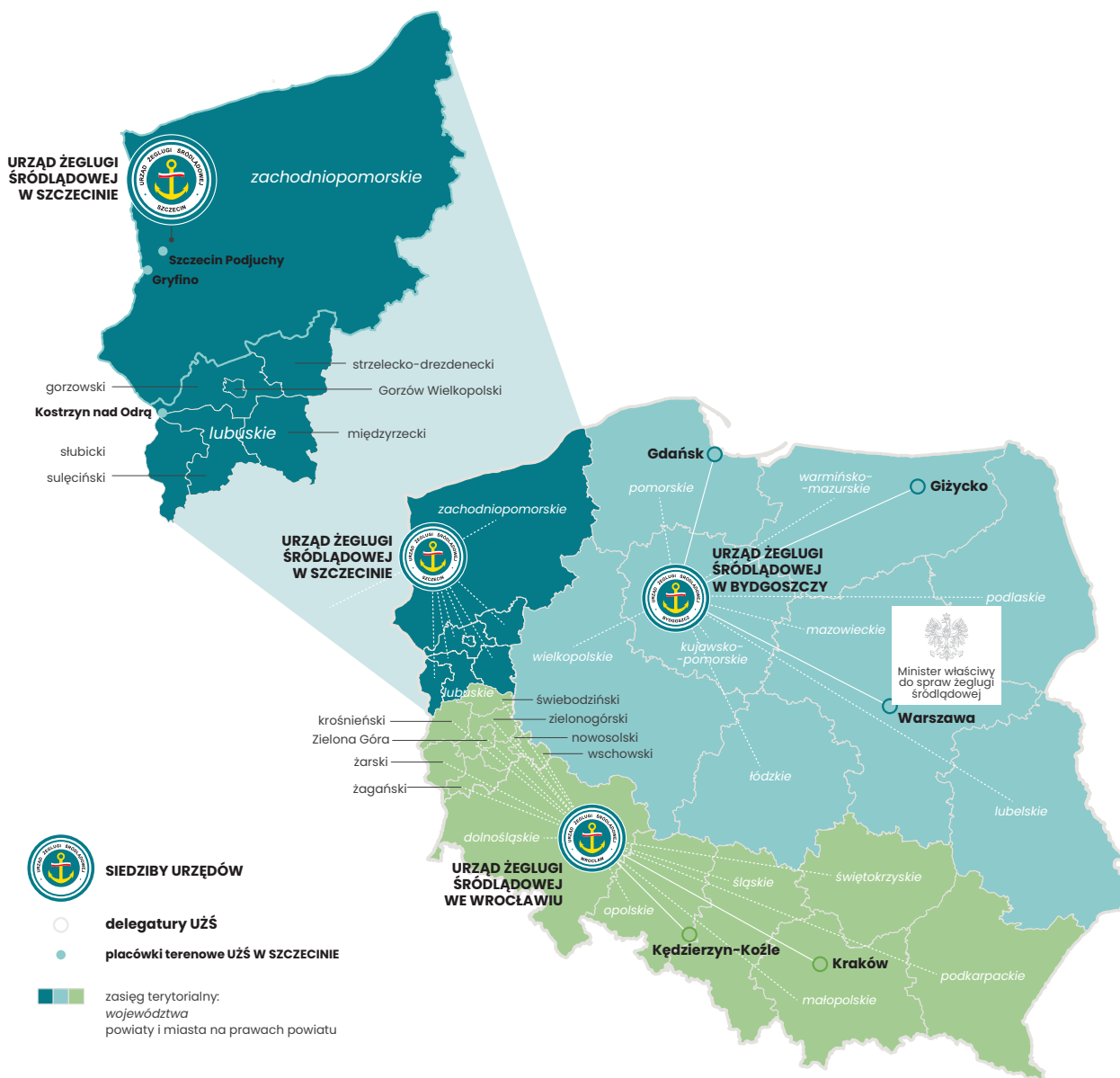
⁹ Artykuł 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a ustawy *o żegludze śródlądowej*.

¹⁰ Do 5 października 2020 r.

¹¹ Od 6 października 2020 r.

Infografika nr 1

Administracja Żeglugi Śródlądowej



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2018–2020 nastąpiło wiele zmian legislacyjnych, które dotyczyły zadań terenowych organów administracji żeglugi śródlądowej. Ustawa *Prawo wodne*, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., nałożyła m.in. obowiązki dotyczące pełnienia funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym¹². W ww. latach dziewięciokrotnie zmieniana była ustawa *o żegludze śródlądowej*. W 2019 r. weszła w życie ustawa *o wsparciu finansowym armatorów*, która nałożyła obowiązek przeprowadzania kontroli posiadania na statku składników wyposażenia, których

¹² Część uprawnień i obowiązków nałożonych od 1 stycznia 2018 r. na organy administracji żeglugi śródlądowej ustawą *Prawo wodne*, dotyczących dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, zostało uchylonych 23 listopada 2019 r. ustawą z dnia 11 września 2019 r. *o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2170).

zakup refinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej oraz obowiązki informacyjne wobec Banku Gospodarstwa Krajowego¹³ i ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej.

W kontrolowanym okresie wprowadzono także zmiany organizacyjne w administracji żeglugi śródlądowej. W wyniku reorganizacji przeprowadzonej w 2018 r. urzędy w Giżycku, Gdańsku i Warszawie zostały przekształcone w delegatury Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy, a urzędy w Kędzierzynie-Koźlu i Krakowie w delegatury Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu. Zmiany właściwości terytorialnej nie dotyczyły Urzędu w Szczecinie. W ramach powyższej reorganizacji wszyscy dyrektorzy UŻŚ przejęli prowadzenie obsługi finansowo-księgowej, która wcześniej wykonywana była przez głównego księgowego urzędu, obsługującego ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej.

Działania terenowej administracji rządowej w obszarze żeglugi śródlądowej powinny gwarantować pełną, zgodną z przepisami oraz rzetelną i skuteczną realizację przypisanych jej zadań. Wpływają one bowiem m.in. na bezpieczeństwo żeglugi śródlądowej. Wyniki wcześniejszych kontroli NIK¹⁴, wskazywały m.in. na niewystarczający stan zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej, który utrudniał realizację ustawowych zadań, a także na podejmowanie decyzji bez szczegółowego rozpoznania i rzetelnej analizy, co skutkowało ponoszeniem zbędnych kosztów. Kolejne zwiększenie zakresu realizowanych zadań przy ograniczonych zasobach kadrowych i techniczno-sprzętowych lub powierzenie zadań do realizacji podmiotom zewnętrznym, przy braku zapewnienia właściwego nadzoru nad ich wykonywaniem, stwarzały ryzyko niezrealizowania części zadań przypisanych administracji żeglugi śródlądowej lub nierzetelnej ich realizacji.

W strategiach rozwoju transportu¹⁵ wskazywano m.in., że elementami decydującymi o bezpieczeństwie transportu śródlądowego, oprócz stanu technicznego dróg wodnych i ich infrastruktury oraz statków, jest również właściwy nadzór nad ruchem śródlądowym i jego wsparcie informacyjne. W zakresie nadzoru ruchu statków zwrócono uwagę na poprawę bezpieczeństwa poprzez utworzenie w naszym kraju, zgodnie ze standardami unijnymi, zharmonizowanych usług informacji rzecznej oraz ich rozbudowę (pełne wdrożenie RIS na Dolnej Odrze oraz systematyczne wdrażanie tego systemu na pozostałych odcinkach śródlądowych dróg wodnych).

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła realizację przez Dyrektora 21 wybranych zadań przypisanych temu organowi do realizacji w kontrolowanym okresie. Kontrola miała na celu także identyfikację ewentualnych barier prawnych i organizacyjnych utrudniających prawidłowe wykonywanie powierzonych zadań.

¹³ Dalej: BGK.

¹⁴ *Funkcjonowanie żeglugi śródlądowej (P/13/079), Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych (P/19/030).*

¹⁵ Uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* – M.P. poz. 75 oraz uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie *przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku* – M.P. poz. 1054.

2. OCENA OGÓLNA

Niezapewnienie
prawidłowej
realizacji zadań
przez Dyrektora
UŻŚ w Szczecinie

Podejmowane przez Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie działania nie zagwarantowały w latach 2018–2020 prawidłowej realizacji zadań przypisanych terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej. Wynikało to z nieprzestrzegania przez pracowników obowiązujących uregulowań prawnych, nierzetelnego wykonywania powierzonych im obowiązków oraz niewdrożenia w Urzędzie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej. Do powstania nieprawidłowości oraz nierealizowania ustawowych zadań przyczyniły się także niezależne od Dyrektora ograniczenia kadrowe i prawno-organizacyjne.

Dyrektor nie zapewnił wymaganej rzetelności przy wydawaniu i ewidencjonowaniu dokumentów bezpieczeństwa statków. Nie sprawował skutecznie i zgodnie z zasadami określonymi w umowach nadzoru nad wykonywaniem czynności pomiaru i inspekcji technicznych statków, powierzonych do realizacji podmiotom zewnętrznym. Nie prowadził bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych w szczególności określonej przepisami art. 11a ustawy o żegludze śródlądowej. Przy czym o ograniczeniach uniemożliwiających realizację tego zadania zgodnie z wymaganiami był informowany właściwy Minister. Dyrektor nie zapewnił również rzetelnego i prawidłowego prowadzenia rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej. W połowie zbadanych przypadków wpisy w rejestrze były niekompletne. Niezgodnie z obowiązującymi przepisami dokonywano także korekt wpisów w księgach rejestrowych. Ponadto nastąpiła pięciomiesięczna zwłoka w wydaniu przez Dyrektora przepisów określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków dotyczących części obszaru działania organu. Na wodach granicznych przepisy takie nie zostały wydane do czasu zakończenia kontroli NIK, pomimo iż obowiązujące wcześniej utraciły moc 1 października 2019 r. W Urzędzie występowały również nieprawidłowości przy przeprowadzeniu i dokumentowaniu inspekcji statków oraz postępowań dotyczących wypadków żeglugowych, a także przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

W wyniku podejmowanych przez Dyrektora działań Urząd posiadał warunki lokalowe oraz sprzęt i wyposażenie techniczne niezbędne do realizacji zadań. Jednak spośród pięciu statków inspekcyjnych i inspekcyjno-pomiarowych tylko jeden przystosowany był do uprawiania żeglugi w okresie zimowym. Wyłączenia z eksploatacji statków w zimie oraz z powodu napraw, wpływały na ograniczenie zakresu sprawowanego nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi. Izba nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie wykonywania kontroli przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych oraz stanu oznakowania szlaku żeglownego i infrastruktury, a także przy realizacji w kontrolowanym okresie projektu „Pełne wdrożenie RIS Dolnej Odry”.

W obszarze działania organów administracji żeglugi śródlądowej występowały zagadnienia wymagające dokonania zmian prawa. Dotyczyły one niezgodności przepisów krajowych regulujących przewóz żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych z umową międzynarodową, właściwości organów administracji publicznej w zakresie pełnienia funkcji inwestora na śródlądowych drogach wodnych oraz doprecyzowania zasad postępowania przy realizacji ustawowych zadań organu.

W kontrolowanym okresie nie były podejmowane przez Dyrektora działania związane z pełnieniem przypisanej mu w ustawie Prawo wodne funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, gdyż Rada Ministrów nie wydała przepisów wykonawczych określających takie drogi. Ponadto ze względu na brak informacji od Ministra o zawarciu umów kredytu preferencyjnego oraz refinansowaniu zakupu składnika wyposażenia statku z Funduszu Żeglugi Śródlądowej, nie były realizowane przez Dyrektora obowiązki infor-

macyjne wobec Banku Gospodarstwa Krajowego i Ministra w zakresie zmian armatorów takich statków, ich zbycia lub wykreślenia z rejestru. Z tych samych powodów nie kontrolowano posiadania przez armatorów na statkach refinansowanych składników wyposażenia.

W Urzędzie wystąpiły nieprawidłowości przy organizacji i prowadzeniu gospodarki finansowo-księgowej. W szczególności dokumentacja systemu rachunkowości nie była kompletna oraz nie została wprowadzona ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego 2018. W księgach rachunkowych stwierdzono przypadki błędnego określenia daty operacji gospodarczej, zastosowania nieodpowiedniej klasyfikacji paragrafów wydatków oraz nieprawidłowego ustalenia wartości początkowej środka trwałego. Ponadto nierzetelnie prowadzona była ewidencja szczegółowa dla jednego z kont. Nieprawidłowo ustalono kryteria oceny ofert przy udzieleniu jednego zamówienia publicznego na dostawę samochodu. W konsekwencji wydatki w kwocie 169,7 tys. zł, poniesione zostały niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. W 10% zbadanych spraw pobrano opłaty za wykonane czynności oraz wydane dokumenty w kwocie ogółem o 9,9 tys. zł niższej od należnej. Równocześnie występowały przypadki pobierania opłat bez podstawy prawnej. Niezależnie od powyższych nieprawidłowości, skontrolowane przez NIK wydatki dokonywane były w granicach kwot określonych w planie finansowym Urzędu na dostawy, usługi i roboty budowlane służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z warunkami zawartych umów. Objęte kontrolą zamówienia, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro, udzielone zostały zgodnie z regulacjami wewnętrznymi.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nieprawidłowości
przy realizacji niemal
60% zadań

Spośród 21 zadań terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie objętych kontrolą NIK, Dyrektor nie zapewnił w latach 2018–2020 w pełni zgodnej z przepisami, rzetelnej i skutecznej realizacji 12 z nich, tj. niemal 60%. Sześć zadań nie było realizowanych, a jedynie trzy wykonywane były prawidłowo.

Infografika nr 2

Skontrolowane przez NIK zadania przypisane terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie

+	✓	—
ZADANIA REALIZOWANE PRAWIDŁOWO	ZADANIA REALIZOWANE Z NIEPRAWIDŁOŚCIAMI	ZADANIA NIEREALIZOWANE
Kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych	Wydawanie przepisów prawa miejscowego określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków	Pełnienie funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym
Kontrolę stanu oznakowania szlaku żeglownego i infrastruktury	Inspekcje statków i załóg w ramach nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi	Kontrolę posiadania na statkach składników wyposażenia, których zakup zrefinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej
Realizacja Projektu RIS	Kontrolę dokumentów przewozowych i przewożonych przez statki ładunków	Obowiązki informacyjne wynikające z przepisów ustawy o wsparciu finansowym armatorów
	Prowadzenie bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych	Kontrolę przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej
	Prowadzenie rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej	Kontrolę spełnienia wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe
	Inspekcje techniczne statków	Wydawanie świadectw dopuszczenia statku ADN
	Pomiary statków	
	Wydawanie dokumentów bezpieczeństwa statków	
	Przeprowadzanie postępowań w sprawach wypadków żeglugowych	
	Wydawanie świadectw eksperta ADN, eksperta ADN ds. przewozu gazów i eksperta ADN ds. przewozu chemikaliów	
	Wydawanie zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych	
	Gospodarka finansowo-księgowa	

Źródło: opracowanie własne NIK.

Baza danych statków nie była prowadzona w sposób określony w art. 11a ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej. Nie były w niej gromadzone informacje z Europejskiej bazy danych statków oraz informacje dotyczące aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych, o których mowa w art. 11a ust. 1 pkt 4 ww. ustawy. Brak było ram formalnoprawnych umożliwiających pozyskiwanie danych w formie elektronicznej z Europejskiej bazy danych statków w celu ich gromadzenia w PBDS. Informacji dotyczących aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych nie gromadzono z powodu braku infrastruktury do monitorowania ww. parametrów. Dyrektor informował ministrów właściwych do spraw żeglugi śródlądowej o powyższych ograniczeniach, które uniemożliwiały prowadzenie bazy w wymaganej przepisami szczegółowości. Ponadto nie zapewniono ujmowania w PBDS przez pracowników Urzędu części wymaganych danych oraz informacji wynikających z realizowanych bieżących zadań. [str. 27–28]

Niekompletna baza danych statków (PBDS)

Wpisy w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej nie były kompletne w połowie zbadanych przypadków. Powodem było niewystępowanie do armatorów o uzupełnienie braków we wnioskach o rejestrację statków lub zaniechanie ujęcia przez pracowników w rejestrze niektórych danych. Ponadto korekty wpisów w księgach rejestrowych nie były dokonywane zgodnie z zasadami ustalonymi w § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie *rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej*¹⁶. Rejestr statków prowadzony był w formie ksiąg rejestrowych zgodnych z obowiązującymi wzorami. [str. 28–29]

Niekompletne wpisy w rejestrze statków oraz nieprawidłowe korygowanie dokonanych wpisów

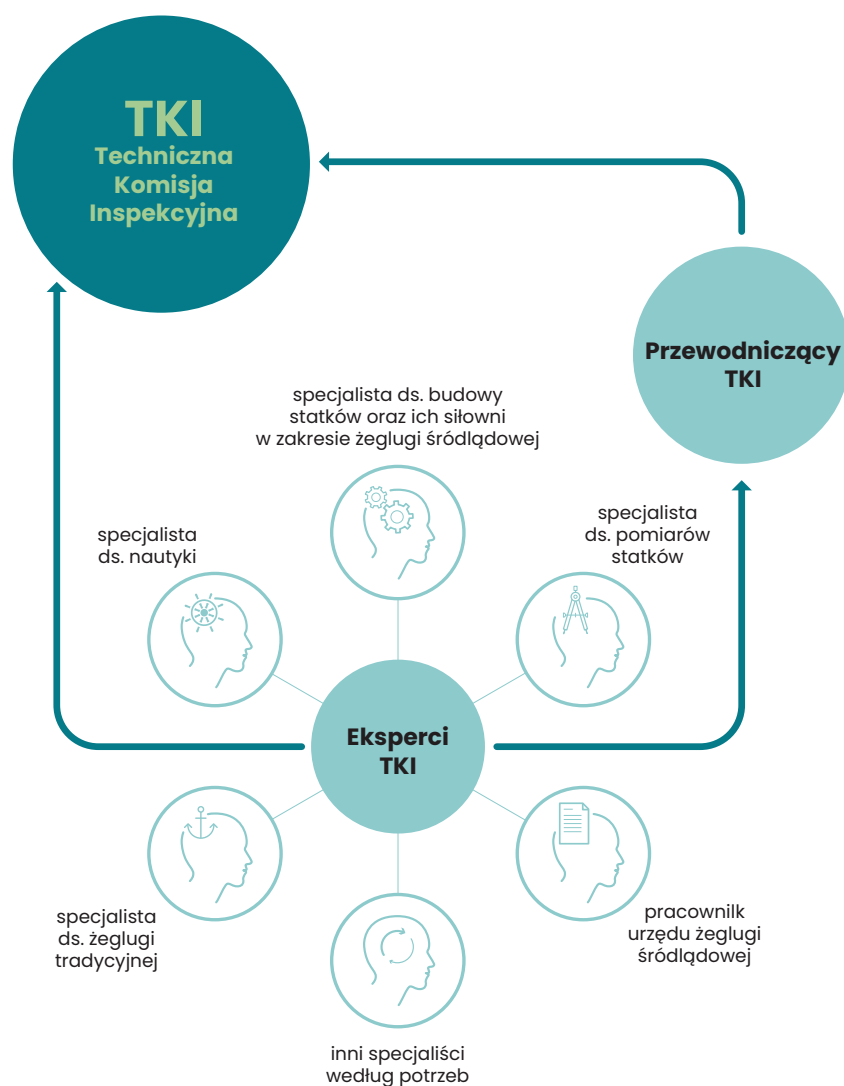
Dyrektor powołał w wymaganym składzie Techniczną Komisję Inspekcyjną oraz określił zasady jej działania. Z uwagi na brak wystarczającej liczby etatów, większość ekspertów¹⁷ zatrudniana była w ramach umów cywilnoprawnych.

Wykonywanie zadań organu inspekcyjnego głównie w oparciu o ekspertów zewnętrznych

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1020, dalej: rozporządzenie w sprawie rejestru statków.

¹⁷ Od dwóch w 2020 r. do sześciu w 2018 r.

Infografika nr 3
Techniczna Komisja Inspekcyjna



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Brak nadzoru
nad wykonywaniem
czynności
powierzonych
podmiotom
upoważnionym**

Korzystając z uprawnień określonych w art. 26a ust. 1 i art. 34d ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, Dyrektor powierzył w 2011 r. i 2012 r. wykonywanie czynności pomiaru statku oraz czynności inspekcyjnych w ramach inspekcji technicznych statków trzem upoważnionym podmiotom. Umowy zawarte w ww. latach obowiązywały w kontrolowanym przez NIK okresie. Nad tymi podmiotami nie był jednak sprawowany nadzór na zasadach określonych w umowach m.in. w zakresie kontynuacji spełnienia wymogów dla podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku, ustalonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważniania do wykonywania czynności z zakresu pomiaru statku¹⁸ oraz dla podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statku, ustalonych

¹⁸ Dz. U. Nr 77, poz. 506, dalej: rozporządzenie w sprawie upoważniania do wykonywania czynności z zakresu pomiaru statku.

w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. *w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków*¹⁹, a także w zakresie prawidłowego wykonywania powierzonych czynności.

Również dyrektorzy pozostałych urzędów żeglugi śródlądowej w informacjach przekazanych Najwyższej Izbie Kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK podali, że powierzali wykonywanie czynności pomiaru statku oraz czynności inspekcyjne podmiotom zewnętrznym. Poinformowali także, że w latach 2018–2020 poza bieżącym nadzorem, polegającym na weryfikacji otrzymywanych dokumentów, tj. protokołów pomiarowych lub zaświadczeń/sprawozdań z przeprowadzenia czynności inspekcyjnych statków wydawanych przez te podmioty, nie sprawowali innego nadzoru nad prawidłowością wykonywania powierzonych czynności, których wynikiem były przedkładane dokumenty oraz nie weryfikowali, czy podmioty te nadal spełniają wymagane kryteria. [str. 29–32]

W obwieszczeniach ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej dotyczących ogłoszenia wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku²⁰ oraz wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków²¹, brak było części podmiotów upoważnionych przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej.

Brak aktualizacji wykazów podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych i pomiarów statków

Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli nie został ogłoszony, w drodze obwieszczenia, wykaz uznanych instytucji klasyfikacyjnych, po utracie z dniem 20 kwietnia 2019 r. mocy wcześniejszego obwieszczenia w tym zakresie. [str. 31–32]

Brak ogłoszenia wykazu instytucji klasyfikacyjnych

Prawidłowo prowadzono i dokumentowano w Urzędzie pomiary statków, nadawano symbole pomiarowe oraz wydawano świadectwa pomiarowe, za wyjątkiem braku pomiaru wysokości kadłuba, we wszystkich zbadanych przypadkach. W myśl przepisów § 8 ust. 1 oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2010 r. *w sprawie pomiarów statków żeglugi śródlądowej*²² pomiar statków przeznaczonych oraz nieprzeznaczonych do przewozu ładunków obejmować powinien m.in. ustalenie wysokości kadłuba. Ponadto w jednym przypadku (z dziewięciu skontrolowanych) pominięto pomiar wysokości minimalnej wolnej burty. [str. 32–34]

Nieobejmowanie pomiarem wysokości kadłuba

¹⁹ Dz. U. Nr 77, poz. 507, dalej: rozporządzenie *w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków*.

²⁰ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 kwietnia 2011 r. *w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku* (Dz. Urz. Mł z 2011 r. Nr 4, poz. 23), dalej: obwieszczenie *w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku*.

²¹ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 kwietnia 2011 r. *w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków* (Dz. Urz. Mł z 2011 r. Nr 4, poz. 25), dalej: obwieszczenie *w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków*.

²² Dz. U. Nr 115, poz. 772, dalej: rozporządzenie *w sprawie pomiarów statków*.

Niejednolite ustalenie
opłat za czynności
pomiaru statku

W załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie pomiarów statków dopuszczono możliwość obliczenia i ustalenia opłaty za czynności polegające na dokonywaniu pomiarów statków i określaniu ich nośności lub wyporności w przedziale od 1/5 do 2/5 wysokości opłat z pkt 1–20. Nie określono jednak w tym rozporządzeniu rodzajów statków lub innych przesłanek, w przypadku których ustalana opłata mogła lub powinna być wyższa niż 1/5 lub niższa od 2/5. W UŻŚ w Szczecinie oraz według informacji udzielonych NIK²³ w UŻŚ we Wrocławiu, przy ustalaniu opłat stosowano najniższą dopuszczalną wartość – 1/5, a w UŻŚ w Bydgoszczy najwyższą 2/5. Ponadto w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia przewidziano ustalenie opłat za sprawdzenie środków ratunkowych i wyposażenia dla dopuszczalnej liczby pasażerów w wysokości 1/5–2/5 opłat z pkt 16–20, pomimo iż w rozporządzeniu nie nałożono obowiązku sprawdzenia środków ratunkowych oraz wyposażenia statków pasażerskich i kabinowych podczas czynności pomiaru statków. [str. 34–35]

Nierzetelnie
dokumentowanie
wyników czynności
inspekcyjnych

Techniczna Komisja Inspekcyjna realizowała inspekcje zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 34c ust. 4 ustawy o żegludze śródlądowej. Jednak w 38,5% skontrolowanych inspekcji, niektóre czynności ekspertów tej Komisji, będące podstawą wydania zaświadczeń z przeprowadzonych inspekcji z pozytywnym wynikiem, nie zostały rzetelnie udokumentowane. Przyczyną był m.in. brak działań weryfikacyjnych w zakresie realizacji przez ekspertów TKI określonego w umowach i regulaminie Komisji obowiązku dokumentowania przez nich wyników przeprowadzonych czynności.

Nieprawidłowości
przy wydawaniu
zaświadczeń
z inspekcji statków

Zaświadczenia z inspekcji statków wydawane były zgodnie z ustalonym wzorem, ale nie wskazywano w nich godzin przeprowadzenia inspekcji. Ponadto dla 15% skontrolowanych zaświadczeń nie sporządzono załączników stanowiących ich integralną część. [str. 35–37]

Wydawanie
dokumentów
bezpieczeństwa
z omyłkami

Dokumenty bezpieczeństwa statków wydawane były zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 5 ustawy o żegludze śródlądowej, aktualnymi przepisami wykonawczymi oraz według obowiązujących wzorów. W 11% zbadanych spraw stwierdzono jednak omyłki dotyczące m.in. dat wydania dokumentów. [str. 37–38]

²³ Przez Dyrektorów UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu, na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o NIK.

Infografika nr 4

Rodzaje dokumentów bezpieczeństwa statku dopuszczających statek do żeglugi



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przepisy ustawy o żegludze śródlądowej nie określają w jakiej formie powinna nastąpić odmowa dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku. W Urzędzie odmowa taka nie była dokonywana w drodze decyzji administracyjnej, od której armator mógłby wnieść odwołanie. [str. 38]

Nie zapewniono rzetelnego prowadzenia rejestru wydanych dokumentów bezpieczeństwa statków. Aż 40% skontrolowanych wpisów zawierało informacje niezgodne ze stanem faktycznym lub było niekompletnych. [str. 38]

W ramach sprawowanego nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi nie zapewniono dokumentowania wyników kontroli ładunków przewożonych przez statki. Stwierdzono również trzy przypadki prowadzenia przez inspektorów nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi kontroli z przekroczeniem właściwości organu i jeden dotyczący nierzetelnego przeprowadzenia kontroli w zakresie weryfikacji daty ważności dokumentu bezpieczeństwa statku. [str. 40]

Nastąpiła zwłoka w wydaniu przez Dyrektora przepisów prawa miejscowego, określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków. Skutkowało to pięciomiesięcznym brakiem przepisów w tym zakresie na części obszaru działania organu, a na wodach granicznych

Brak określenia formy odmowy dokonania zmiany w dokumencie bezpieczeństwa statku

Nierzetelne prowadzenie rejestru dokumentów bezpieczeństwa

Nierzetelne oraz z przekroczeniem właściwości działania w ramach sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi

Zwłoka w wydaniu przez Dyrektora przepisów prawa miejscowego

Ustalanie okoliczności,
przyczyn i winnych
wypadków żeglugowych

przepisy takie nie zostały ustanowione do czasu zakończenia kontroli NIK, pomimo iż obowiązujące na tych wodach przepisy utraciły moc z dniem 1 października 2019 r. Powyższe stwarzało ryzyko wystąpienia sytuacji zagrażających bezpieczeństwu żeglugi śródlądowej. [str. 40–41]

Przeprowadzono postępowania dotyczące wszystkich czterech wypadków żeglugowych, które zostały zaewidencjonowane w kontrolowanym okresie. Ustalono okoliczności, przyczyny i winnych ich spowodowania. Podczas prowadzonych postępowań występowały jednak odstępstwa od wymogów określonych rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi na śródlądowych drogach wodnych²⁴. W szczególności Dyrektor nie informował kierowników statków oraz armatorów o delegowaniu inspektorów do dokonania oględzin miejsca wypadku oraz przesłuchania uczestników i świadków wypadku bądź wyznaczeniu innego miejsca i terminu dla wykonania ww. czynności. Nie powiadomiono także Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie o zatonięciu barki motorowej, w której zbiornikach znajdowało się ok. 600 litrów oleju napędowego²⁵ oraz sporządzono jeden protokół przesłuchania strony niezgodnie z obowiązującym wzorem. [str. 41–42]

Prawidłowe
wydawanie świadectw
eksperta ADN,
nieprawidłowe
oznaczanie wtórników
świadectw

Dyrektor wydawał i przedłużał świadectwa eksperta ADN osobom, które spełniały wymagania niezbędne do ich uzyskania, prowadził ewidencję ww. dokumentów oraz niezwłocznie przekazywał Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego informacje o osobach, którym wydał lub przedłużył świadectwa. Nie zapewniono natomiast prawidłowego oznaczania wtórników wydanych świadectw eksperta ADN. [str. 42–44]

Wnoszenie
opłat za wydanie
wtórników
świadectw

Pomimo przejęcia przez UŻŚ obsługi finansowo-księgowej od 1 października 2018 r., nie został zmieniony § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 września 2012 r. w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej²⁶, który stanowi, że opłatę za wydanie wtórnika świadectwa ADN należy uiścić na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej. Opłaty za wydanie wtórników świadectw pobierano w tym czasie na rachunek UŻŚ w Szczecinie, mimo niedokonania zmiany rozporządzenia. [str. 44]

Niezgodność przepisów
krajowych z umową
międzynarodową ADN

Występowały niezgodności przepisów ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych oraz rozporządzenia w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych z przepisami umowy międzynarodowej ADN, w zakresie warunków uzyskania świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu gazów i świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów oraz sposobu obliczania terminów waż-

²⁴ Dz. U. Nr 17, poz. 161, dalej: rozporządzenie w sprawie postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi.

²⁵ Działania na miejscu zdarzenia prowadziły zastępy Państwowej Straży Pożarnej z Gryfina.

²⁶ Dz. U. poz. 1045, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych.

ności tych świadectw. Po uzyskaniu opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa, stosowano w takich przypadkach regulacje ustalone w umowie międzynarodowej. [str. 43–44]

Występowały nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych. W szczególności nie podjęto działań w celu uzupełnienia przez organizatorów prac wymaganych danych w złożonych przez nich wnioskach. W zezwoleniach nie wskazywano rodzaju prac podwodnych objętych zezwoleniem oraz niezależnie od treści wniosku wydawano je na cały obszar działania terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej. Ponadto 28,6% skontrolowanych wielokrotnych zezwoleń wydano na okres jednego roku, tj. o sześć miesięcy dłuższy od dopuszczalnego przepisami art. 6 ust. 2 ustawy *o wykonywaniu prac podwodnych*. W zezwoleniach, które wydawane były w drodze decyzji administracyjnej, nie zamieszczano obligatoryjnego w przypadku decyzji pouczenia dotyczącego prawa do złożenia odwołania. [str. 47]

Nieprawidłowe wydawanie zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych

Przed wydaniem zezwoleń Dyrektor nie korzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli stanu technicznego sprzętu nurkowego oraz wyposażenia bazy prac podwodnych, o której mowa w art. 6 ust. 6 ustawy *o wykonywaniu prac podwodnych*. Dzienniki prac podwodnych, do których prowadzenia zobowiązani byli kierownicy prac podwodnych, na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, nie były wydawane przez Dyrektora w kontrolowanym okresie, z uwagi na brak wniosków w tym zakresie. Po wydaniu zezwoleń nie kontrolowano, czy prace podwodne prowadzone były zgodnie z zezwoleniami z uwagi na brak przypisania takich kompetencji w ustawie *o wykonywaniu prac podwodnych*. [str. 47–48]

Brak nadzoru nad wykonywaniem prac podwodnych objętych zezwoleniami

Dyrektor podjął działania organizacyjne w celu zapewnienia obsługi finansowo-księgowej Urzędu po przejęciu jej prowadzenia od 1 października 2018 r. z ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Utworzył Wydział Finansowo-Organizacyjny oraz przeprowadzona została migracja z Ministerstwa systemu finansowo-księgowego wraz z danymi. Na stanowisku głównego księgowego Dyrektor zatrudnił jednak pracownika Urzędu, który nie posiadał trzyletniego okresu praktyki w księgowości wymaganego przepisami art. 54 ust. 2 pkt 5 lit. a ustawy *o finansach publicznych*. Jednocześnie od listopada 2018 r. do grudnia 2019 r. zlecał na podstawie umów cywilnoprawnych świadczenie usług pomocy merytorycznej i organizacyjnej na rzecz ww. Wydziału oraz czynności doradcze z zakresu księgowości budżetowej i spraw kadrowo-płacowych. Na ten cel wydatkowano 91,4 tys. zł. [str. 61–63]

Główny księgowy bez wymaganej praktyki w księgowości

Ponadto stwierdzono naruszenia prawa oraz zasad należytego zarządzania finansami w zakresie gospodarki finansowo-księgowej Urzędu.

Opracowana dokumentacja określająca system rachunkowości w Urzędzie nie została wprowadzona ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego, nie zawierała zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, w tym opisu funkcjonowania kont zawartych w planie kont. Ustalone w niej zasady dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, nie opisywały algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu

Niekompletna dokumentacja systemu rachunkowości

ich przetwarzania, a także nie wskazywały wersji używanego oprogramowania. Ponadto polityki rachunkowości nie aktualizowano w zakresie stosowanych wersji oprogramowania informatycznego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Powyższe naruszało przepisy art. 8 ust. 2, art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i c oraz art. 10 ust. 2 ustawy *o rachunkowości*. [str. 63]

Nieprawidłowe
daty operacji
gospodarczych,
nieprawidłowa
klasyfikacja wydatków
i zawyżenie wartości
środka trwałego

Księgi rachunkowe Urzędu spełniały wymogi określone w art. 13 ustawy *o rachunkowości* i prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w art. 24 tej ustawy, za wyjątkiem nieprawidłowego określenia daty operacji gospodarczej w 36% objętych badaniem zapisów księgowych, zastosowania błędnej klasyfikacji paragrafów wydatków dla 0,9% sprawdzonych oraz ujęcia zawyżonej o koszty ubezpieczenia (6360,24 zł) wartości początkowej zakupionego w 2019 r. samochodu służbowego. Ponadto nierzetelnie prowadzona była ewidencja szczegółowa do konta 130 – *Rachunek bieżący jednostki*. [str. 63–64, 65–66]

Prawidłowe
sprawozdania
finansowe,
nieterminowa
publikacja w BIP

Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządzono sprawozdania finansowe Urzędu za 2018 r. i 2019 r. w wymaganej szczegółowości, przekazano je terminowo Ministrowi oraz dokonano ich publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu²⁷. Publikacja w BIP sprawozdania finansowego za 2018 r. nastąpiła jednak z 46 dniowym opóźnieniem. [str. 67]

Przypadki
zaniżenia opłat
oraz pobieranie opłat
bez podstawy prawnej

W blisko 90% zbadanych spraw prawidłowo ustalano i pobrano opłaty za wykonywane czynności oraz wydane dokumenty, które stanowiły dochody budżetu państwa. Stwierdzono dziewięć przypadków pobrania opłat niższych od należnych za przeprowadzenie inspekcji technicznych statków oraz wydanie zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych na kwotę ogółem 9870 zł. Jednocześnie występowały przypadki pobierania przez organ opłat, pomimo braku podstawy prawnej do takiego działania. Dotyczyło to opłat za wydanie wspólnotowych uzupełniających świadectw zdolności żegludowej (ogółem 200 zł w kontrolowanym okresie) oraz za wydanie świadectw eksperta ADN (ogółem 900 zł). [str. 64–65]

Brak waloryzacji
części opłat
od ponad 20 lat

Część ustalonych w ustawie *o żegludze śródlądowej* opłat za egzaminy i wydawane dokumenty, nie była aktualizowana od ponad 20 lat, pomimo iż art. 69 ustawy *o żegludze śródlądowej* przewidywał dokonywanie waloryzacji opłat oraz ogłaszanie przez Ministra stawek kwotowych zwaloryzowanych opłat. [str. 65]

Przestrzeganie
zasad ponoszenia
wydatków
za wyjątkiem jednego
zamówienia

Wydatki Urzędu dokonywane były w granicach kwot określonych w planie finansowym, na realizację celów jednostki oraz zgodnie z warunkami zawartych umów. Przestrzegano ustanowionych w Urzędzie regulacji wewnętrznych dotyczących udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Nieprawidłowo ustalono kryteria oceny ofert przy udzieleniu jednego zamówienia publicznego na dostawę samochodu. Skutkowało to ograniczeniem porównania ofert potencjalnych wykonawców pod względem zużycia energii, a tym samym możliwości wyboru najbardziej efektywnego ener-

²⁷ Dalej: BIP.

getycznie pojazdu. W związku z tym wydatki w kwocie 169 740 zł (15,7% skontrolowanych) poniesione zostały niezgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*. [str. 66–67]

Dyrektor zgodnie z wymogami określonymi przez Ministra sporządzał plany działalności na poszczególne lata objęte kontrolą, monitorował ich realizację oraz składał Ministrowi sprawozdania z wykonania wraz z oświadczeniami o stanie kontroli zarządczej. Przy określaniu celów i mierników oraz monitorowaniu ich realizacji nie były stosowane obowiązujące w Urzędzie regulacje wewnętrzne w tym zakresie. Nieskuteczne były stosowane w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej, gdyż nie zapewniły w pełni prawidłowej realizacji 12 z 21 skontrolowanych przez NIK zadań.

Niestosowanie regulacji wewnętrznych przy planowaniu i monitorowaniu realizacji zadań

Dyrektor podejmował działania w celu zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych oraz kadrowych niezbędnych do należytej realizacji objętych kontrolą zadań administracji żeglugi śródlądowej. Informował także ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej o występujących potrzebach, w tym kadrowych oraz problemach podczas wykonywania powierzonych zadań. W 2020 r. dysponowanie kadrami Urzędu zostało ponadto ograniczone w związku z panującą epidemią COVID-19. [str. 56–61]

Działania dla zapewnienia warunków do prawidłowej realizacji zadań

Dyrektor dokonywał analiz potrzeb zatrudnienia i zgłaszał do Ministerstwa potrzebę zwiększenia liczby etatów w Urzędzie oraz wysokości uposażenia pracowników. Zwiększenie w trakcie 2018 r. planu zatrudnienia o osiem etatów nie zabezpieczało w pełni potrzeb i powodowało dalszą konieczność realizacji niektórych zadań organu w oparciu o umowy cywilnoprawne. Ponadto spośród 34 naborów ogłoszonych w latach 2018–2020 niemal 56% nie zakończyło się zatrudnieniem pracowników i były ponawiane. W szczególności w pięciu naborach nie zgłosił się żaden kandydat, a w trzech wybrani kandydaci zrezygnowali z zatrudnienia po zapoznaniu się m.in. z oferowanymi warunkami płacowymi. Największe problemy występowały z obsadzeniem stanowisk inspektorów nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi, z uwagi na wysokie kwalifikacje zawodowe wymagane na tych stanowiskach w powiązaniu z możliwym do zaoferowania wynagrodzeniem.

Niedobory kadrowe

Powierzenie pracownikowi Urzędu wykonywania innej pracy oraz zatrudnienie jednego pracownika Urzędu na podstawie umowy cywilnoprawnej nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa pracy.

Niezgodne z przepisami i nierzetelne działania organizacyjno-kadrowe

Dyrektor nie zapewnił pełnego dostosowania struktury organizacyjnej jednostki oraz zakresów czynności pracowników do aktualnych zadań przypisanych terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej. Nie ustanowiono również mechanizmów umożliwiających weryfikację ustalonych w umowach cywilnoprawnych warunków, dotyczących czasu pozostawania przez wykonawców w dyspozycji zamawiającego w siedzibie Urzędu. Powyższe działania Dyrektora NIK oceniła jako nierzetelne. [str. 52–56]

Urząd posiadał warunki lokalowe oraz sprzęt i wyposażenie techniczne niezbędne do realizacji zadań. Jednak spośród pięciu statków inspekcyjnych i inspekcyjno-pomiarowych tylko jeden przystosowany był do uprawiania żeglugi w okresie zimowym. Wyłączenia z eksploatacji statków w zimie

Zapewnienie niezbędnych warunków lokalowo-technicznych do realizacji zadań

oraz z powodu konieczności wykonywania ich niezbędnych napraw, które w latach 2018–2020 wynosiły ogółem od 11 do 25 miesięcy, wpływały na ograniczenie zakresu sprawowanego nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi. [str. 56–58]

Brak realizacji sześciu zadań

Sześć zadań nie było realizowanych w kontrolowanym przez NIK okresie. Nie były wykonywane zadania związane z pełnieniem funkcji inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, określone w art. 357 ustawy *Prawo wodne*. Powodem było niewydanie przez Radę Ministrów przepisów wykonawczych do ww. ustawy (która weszła w życie 1 stycznia 2018 r.), wskazujących takie drogi. Minister Infrastruktury poinformował, że na powyższe wpłynęła konieczność uprzedniego przeprowadzenia analiz i prac dotyczących ustalenia i podziału kompetencji inwestorskich na drogach wodnych, reorganizacji struktur administracji drogi wodnej oraz administracji żegludowej, realizacji prac legislacyjnych w zakresie wyznaczenia dróg wodnych w Polsce oraz określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, a także przyjęcie przez Polskę *Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN)*²⁸, wyznaczającego kierunki dla planowanych inwestycji na śródlądowych drogach wodnych w Polsce. [str. 48–49]

Ze względu na nieprzekazywanie do Urzędu przez Ministra informacji o zawarciu umów kredytu preferencyjnego oraz refinansowaniu zakupu składnika wyposażenia statku, w oparciu o przepisy ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*, nie były monitorowane zmiany właścicieli oraz wykreślenia z rejestru statków, których dotyczyły umowy kredytów preferencyjnych, albo na których znajdowały się refinansowane składniki wyposażenia. W konsekwencji nie były realizowane przez Dyrektora obowiązki informacyjne wobec BGK i Ministra przewidziane w art. 20 ust. 3 i 4 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*. Ze względu na brak ww. informacji od Ministra nie prowadzono również kontroli mających na celu sprawdzenie posiadania przez armatorów na statkach refinansowanych składników wyposażenia, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 10a ustawy *o żegludze śródlądowej*. [str. 49–50]

W latach 2018–2020 nie prowadzono kontroli przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową, ponieważ wśród kontrolowanych statków nie zidentyfikowano jednostek przewożących takie towary oraz nie stwierdzono miejsc prowadzenia działalności w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową na obszarze działania Urzędu. Nie były wydawane świadectwa dopuszczenia statku ADN oraz nie były przeprowadzane kontrole spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe, o których mowa w art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych* z uwagi na brak wniosków o wydanie takich dokumentów i przeprowadzenie kontroli. W trakcie kontroli NIK nie było możliwe do ustalenia, czy na terenie działania UŻŚ w Szczecinie prowadzony był w kontrolowanym okresie przewóz towarów niebezpiecznych

²⁸ Dalej: *Porozumienie AGN*.

żegluga śródlądową. Dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące przewozu ładunków żegluga śródlądową oraz informacje pozyskane w trakcie kontroli z Urzędu Morskiego w Szczecinie wskazują na prawdopodobieństwo wykonywania przewozu towarów niebezpiecznych statkami żegluga śródlądowej, a tym samym potrzebę wzmocnienia nadzoru w tym zakresie. [str. 42, 45–46]

Trzy skontrolowane zadania realizowano prawidłowo.

Zgodnie z regulacjami wewnętrznymi wykonywano kontrole przestrzegania przepisów dotyczących żegluga na śródlądowych drogach wodnych oraz stanu oznakowania szlaku żeglownego i infrastruktury. W latach 2018–2020 przeprowadzono 1040 inspekcji jednostek pływających i ich załóg. Prawidłowość oznakowania nawigacyjnego szlaku żeglownego sprawdzana była podczas 1011 inspekcji, które corocznie obejmowały 100% dróg wodnych (tj. 335,1 km) oraz mostów i urządzeń nad wodami na obszarze działania terenowego organu administracji żegluga śródlądowej w Szczecinie. Braki oznakowania zgłaszano administracji drogi wodnej lub właścicielom obiektów. [str. 38–40]

Prawidłowa realizacja kontroli oznakowania szlaków i przestrzegania przepisów na śródlądowych drogach wodnych

Celem funkcjonowania Systemu Informacji Rzecznej (RIS) jest zapewnienie zharmonizowanych usług informacyjnych wspierających zarządzanie ruchem i transportem w żegludze śródlądowej. Obowiązek wdrożenia przez państwa członkowskie Unii Europejskiej systemu RIS na śródlądowych drogach wodnych o znaczeniu międzynarodowym wynika z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego²⁹. Wprowadzenie systemu na większym obszarze umożliwić miał Projekt RIS. Po opóźnieniach w pierwszej fazie jego realizacji, spowodowanych zmianami koncepcji umiejscowienia Centrum RIS oraz nieskutecznymi przetargami na wybór wykonawcy budowy infrastruktury technicznej wraz z zapleczem administracyjnym dla pełnego wdrożenia RIS Dolnej Odry, Projekt RIS był realizowany zgodnie z założeniami określonymi w umowie o dofinansowanie (ze zmianami), a także zgodnie z umowami zawartymi z wykonawcą i inżynierem kontraktu. W związku z utrudnieniami w prowadzeniu prac spowodowanymi pandemią COVID-19, Dyrektor podjął skuteczne działania w celu przedłużenia terminu zakończenia realizacji Projektu do końca 2021 r.³⁰ oraz zmiany zawartych umów. Realizacja prac dotyczących zaprojektowania, budowy i uruchomienia systemu informacji rzecznej w ramach ww. Projektu nie została ukończona do czasu zakończenia kontroli NIK. Termin ich realizacji został wydłużony do 7 czerwca 2021 r. [str. 50–52]

Realizacja Projektu RIS zgodna ze zmienionymi założeniami

Minister Infrastruktury w informacji przekazanej Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawił stanowisko zbieżne do ustaleń NIK, wskazujących potrzebę dokonania zmian przepisów oraz przedstawił zainicjowane w tym celu w Ministerstwie działania. Polegały one na opracowaniu projektów:

²⁹ Dyrektywa 2005/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie zharmonizowanych usług informacji rzecznej (RIS) na śródlądowych drogach wodnych we Wspólnocie (Dz. U. UE L z 2005 r. Nr 255, str. 152, ze zm.); dalej: Dyrektywa 2005/44/WE.

³⁰ Termin realizacji Projektu ustalony był uprzednio na okres od 1 marca 2016 r. do 31 grudnia 2020 r., a kwalifikowalność wydatków do 31 marca 2021 r. Planowana data zakończenia i rozliczenia projektu została określona na pierwszy kwartał 2021 r.

- ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw (m.in. ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych oraz ustawy Prawo wodne), który w szczególności reguluje i porządkuje kwestie: danych, jakie powinny być gromadzone w PBDS; określenia dróg o szczególnym znaczeniu transportowym; formy, w jakiej następować powinna odmowa dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statków; wysokości opłat określonych w załączniku do ustawy o żegludze śródlądowej oraz zapewnienia zgodności przepisów ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych z umową międzynarodową ADN;
- ustawy o wykonywaniu prac podwodnych, który zakłada m.in. możliwość prowadzenia przez dyrektorów UŻŚ kontroli w trakcie wykonywania prac podwodnych na wodach śródlądowych;
- rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej, w zakresie określenia wymagań dla pracowników urzędów żeglugi śródlądowej.

Jednocześnie zadeklarował podjęcie działań dotyczących:

- wydania obwieszczeń zawierających aktualny wykaz podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku, wykaz podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków, a także wykaz uznanych instytucji klasyfikacyjnych;
- analizy sposobu ustalania opłat za czynności pomiaru statku na podstawie rozporządzenia w sprawie pomiarów statków i w przypadku wątpliwości w jego stosowaniu, podjęcie decyzji o nowelizacji;
- zmiany rozporządzenia w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, w zakresie sposobu wnoszenia opłat za wydanie wtórnika świadectwa ADN.

Poinformował także o przekazaniu dyrektorom UŻŚ informacji, o których mowa w art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o wsparciu finansowym armatorów oraz o podjęciu działań mających na celu wyeliminowanie nieterminowego przekazywania takich informacji w przeszłości.

[str. 27–28, 31–32, 34–35, 38, 44, 48–50, 54, 65]

4. WNIOSKI

Mając na uwadze ustalenia kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

Ministra o:

1. Wdrożenie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej, dla zapewnienia przez terenowy organ administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.
2. Zainicjowanie działań legislacyjnych na rzecz dokonania zmian przepisów polegających na:
 - a) wskazaniu w art. 26a i art 34d ustawy o żegludze śródlądowej dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, jako sprawujących nadzór nad działalnością podmiotów upoważnionych do pomiaru statku i czynności inspekcyjnych, w zakresie spełnienia przez takie podmioty wymaganych kryteriów³¹ oraz prawidłowej realizacji powierzonych czynności;
 - b) określeniu w art. 32 i 34k ustawy o żegludze śródlądowej formy dla odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku;
 - c) waloryzacji opłat określonych w załączniku do ustawy o żegludze śródlądowej;
 - d) zapewnieniu zgodności przepisów krajowych z umową międzynarodową ADN w szczególności poprzez:
 - zmianę art. 32 ust. 6 pkt 3 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych w zakresie wymaganej praktyki co najmniej jednego roku na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu gazów albo na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu chemikaliów, w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów albo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów, o którym mowa w art. 32 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy,
 - zmianę art. 34 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych w zakresie okresu pięciu lat na jaki wydawane są odpowiednie świadectwa eksperta ADN, licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN, o którym mowa w art. 32 ust. 5 pkt 3 tej ustawy;
 - e) modyfikacji wymagań dla pracowników urzędów żeglugi śródlądowej, określonych w rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej³² dla zapewnienia odpowiedniego przygotowania zawodowego do pracy oraz jednoczesnego zwiększenia grona osób spełniających wymagania.

Minister właściwy
do spraw żeglugi
śródlądowej

³¹ Ustalonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważniania do wykonywania czynności z zakresu pomiaru statku (Dz. U. Nr 77, poz. 506) 3) oraz w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków (Dz. U. Nr 77, poz. 507).

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 689; dalej: rozporządzenie w sprawie określenia stanowisk urzędniczych.

3. Ogłoszenie w drodze obwieszczeń aktualnych wykazów podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku oraz upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków, o których mowa w art. 26a ust. 4 oraz art. 34d ust. 4 ustawy *o żegludze śródlądowej*.
4. Ogłoszenie w drodze obwieszczenia, wykazu uznanych instytucji klasyfikacyjnych, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 34ac ust. 6 ustawy *o żegludze śródlądowej*.
5. Wskazanie w § 14 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*, że opłata za wydanie wtórnika świadectwa ADN powinna zostać uiszczona na rachunek bankowy urzędu obsługującego dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej wydającego wtórnik.
6. Doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2010 r. *w sprawie pomiarów statków żeglugi śródlądowej*³³ zasad ustalania opłat za „Dokonywanie pomiarów statków i określanie ich nośności lub wyporności – obliczenia” oraz „Sprawdzenie środków ratunkowych i wyposażenia dla dopuszczalnej liczby pasażerów”.
7. Wdrożenie skutecznego nadzoru nad prowadzeniem bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych w szczególności określonej w art. 11a ustawy *o żegludze śródlądowej*.

Nadal aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli *Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych* (P/19/030) o podjęcie działań systemowych mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu prawnego i faktycznego funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, w taki sposób, by zadania te prowadziły jednostki, którym te kompetencje przypisano.

Dyrektor Urzędu
Żeglugi Śródlądowej
w Szczecinie

Dyrektora o:

1. Wzmocnienie nadzoru nad przewozem ładunków żeglugą śródlądową w zakresie identyfikacji przewozu towarów niebezpiecznych.
2. Wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, w celu zapewnienia realizacji zadań, zgodnie z art. 68 ustawy *o finansach publicznych*.

³³ Dz. U. Nr 115, poz. 772.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań przez administrację żeglugi śródlądowej

Dyrektor, pomimo podejmowanych działań na rzecz zapewnienia warunków niezbędnych do należytej realizacji zadań administracji żeglugi śródlądowej, nie zagwarantował w pełni prawidłowego wykonywania 12 spośród 21 zadań skontrolowanych przez NIK. W trakcie ich realizacji występowały różnicowane pod względem istotności oraz skali nieprawidłowości. Trzy skontrolowane zadania wykonywane były prawidłowo. Z niezależnych od organu przyczyn prawno-organizacyjnych, sześć zadań przypisanych terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej nie było realizowanych w kontrolowanym okresie.

5.1.1. Prowadzenie bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych (PBDS)

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 9 ust. 2g ustawy o żegludze śródlądowej, Dyrektor prowadził w systemie teleinformatycznym bazę danych statków. Za pośrednictwem tego systemu dostęp do niej posiadali uprawnieni pracownicy wszystkich UŻŚ. W bazie gromadzone były wprowadzane przez nich informacje, uzyskane w ramach wykonywanych zadań dotyczące: wydawania dokumentów statków oraz przeprowadzania ich inspekcji; danych osobowych, pozyskiwanych w związku z ubieganiem się o uzyskanie dokumentów kwalifikacyjnych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 37 ww. ustawy oraz dotyczące wypadków żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych. Powyższe odpowiadało wymogom określonym w art. 11a ust. 1 pkt 1–3 oraz ust. 3 ustawy o żegludze śródlądowej.

Baza danych statków (PBDS)

W PBDS nie były gromadzone informacje z Europejskiej bazy danych statków (EHDB) oraz informacje dotyczące aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych, pomimo iż dane takie miały być gromadzone w tej bazie, zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 4 ustawy o żegludze śródlądowej. Moduł PBDS o nazwie *Akweny*, zawierał jedynie odnośnik do zewnętrznego systemu Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej³⁴, który obejmował informacje dotyczące stanu wód w miejscach pomiarów wykonywanych przez Instytut oraz stanu wód w rzekach.

Brak w PBDS informacji z EHDB oraz informacji o aktualnym stanie i parametrach śródlądowych dróg wodnych

Do czasu rozpoczęcia kontroli NIK³⁵ pomiędzy Europejską bazą danych statków, a PBDS brak było automatycznego interfejsu pozwalającego na wymianę danych pomiędzy tymi dwoma systemami. Nie podjęto także skutecznych działań, aby w inny sposób gromadzić w PBDS dane z EHDB.

Jako przyczynę niegromadzenia informacji dotyczących aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych Dyrektor wskazał brak infrastruktury do monitorowania ww. parametrów. Wyjaśnił również, że w latach 2018–2020 wielokrotnie zgłaszał do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a następnie do Ministerstwa Infrastruktury brak realizacji ww. zadania.

Minister Infrastruktury potwierdził, że Dyrektor informował o braku możliwości prowadzenia PBDS w szczególowości wymaganej w przepisach. Jednocześnie poinformował, że ze względu na fakt, iż organy administracji żeglugi śródlądowej mają zapewniony bezpośredni, stały i nieograniczony dostęp do Europejskiej bazy danych statków, który pozwala zarówno na wywiązywanie się z obowiązku, o którym mowa w art. 34ab ustawy o żeglu-

³⁴ Dalej: IMGW lub Instytut.

³⁵ Przepisy dotyczące prowadzenia PBDS weszły w życie 7 listopada 2015 r.

dze śródlądowej, jak i na wykorzystywanie tych danych w ramach wykonywania innych zadań ustawowych, taki sposób pozyskiwania danych może zostać uznany za wystarczający. Odnosząc się do informacji dotyczących aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych podkreślił, że zgodnie z art. 43 ust. 6 ustawy o żegludze śródlądowej to administracja drogi wodnej, a nie organy żeglugi śródlądowej, ogłasza w formie komunikatów w sposób zwyczajowo przyjęty aktualne warunki żeglugowe na śródlądowych drogach wodnych. Ponadto PBDS ma charakter wewnętrzny i użytkownicy dróg wodnych, dla których informacje dotyczące aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych byłyby szczególnie istotne, nie mają do niej dostępu. W związku z powyższym w Ministerstwie podjęto działania mające na celu ustanowienie odpowiednich ram prawnych. W opracowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw, zaproponowano zniesienie obowiązku gromadzenia w PBDS informacji uzyskanych z EHDB oraz informacji dotyczących aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych, a także danych dotyczących wypadków żeglugowych³⁶.

**Brak w PBDS
kompletnych danych**

Nie zapewniono wprowadzenia do PBDS informacji o wypadkach żeglugowych, które wydarzyły się w latach 2018–2020 na terenie działania terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie. Jak wyjaśnił Dyrektor, z powodu licznych obowiązków służbowych inspektorów nadzoru nad żeglugą. W PBDS nie ujęto również kompletnych informacji o wydawanych w ww. latach przez organ dokumentach statków oraz przeprowadzanych inspekcjach statków³⁷. Jako przyczynę braków Dyrektor wskazał liczne obowiązki służbowe pracowników oraz fakt, że w pierwszej kolejności pracownicy TKI zajęli się wprowadzaniem do bazy informacji od 2000 r.

5.1.2. Prowadzenie rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej

Rejestr statków

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 19 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej Dyrektor prowadził rejestr statków. Według stanu na koniec 2018 r., 2019 r. i 2020 r. ujętych w nim było odpowiednio 565, 590 oraz 700 statków i obiektów pływających³⁸. Rejestr składał się z oddzielnie prowadzonych ksiąg rejestrowych rejestru stałego³⁹, co odpowiadało wymogom określonym w § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie rejestru statków. Dyrektor prowadził również księgę rejestrową rejestru czasowego⁴⁰.

³⁶ Przy czym istotne dla bezpieczeństwa żeglugi informacje dotyczące statku biorącego udział w wypadku żeglugowym, będą nadal wprowadzane do PBDS na podstawie art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy o żegludze śródlądowej.

³⁷ I tak w PBDS nie odnotowano informacji o: inspekcjach technicznych pięciu statków (z ośmiu objętych badaniem); trzech świadectwach pomiarowych (z sześciu objętych badaniem), pomimo iż struktura systemu przewidywała zamieszczanie takich danych; żadnym z trzech objętych badaniem tymczasowych świadectw zdolności żeglugowej; jednym unijnym świadectwie zdolności żeglugowej (z dwóch objętych badaniem); jednym uproszczonym świadectwie zdolności żeglugowej (z dwóch objętych badaniem); czterech inspekcjach statków i załogi (z siedmiu objętych badaniem).

³⁸ W 2018 r. do rejestru wpisano 33 statków, wykreślono 40 oraz dokonano 68 zmian wpisów w rejestrze, w 2019 r. odpowiednio: 42, 17 i 40 oraz w 2020 r. odpowiednio: 134, 24 i 181.

³⁹ Dla statków: o napędzie mechanicznym o iloczynie długości i szerokości większym niż 20 m²; o napędzie mechanicznym o iloczynie długości i szerokości nieprzekraczającym 20 m²; bez napędu mechanicznego o iloczynie długości i szerokości większym niż 20 m²; bez napędu mechanicznego o iloczynie długości i szerokości nieprzekraczającym 20 m². Księgi te były prowadzone zgodnie ze wzorami określonymi w załącznikach nr 2–5 ww. rozporządzenia.

⁴⁰ Zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia Prowadzenie księgi rejestrowej rozpoczęto 30 maja 2006 r. W kontrolowanym okresie wpisy w niej nie były dokonywane.

Połowa objętych badaniem wpisów⁴¹ w rejestrze nie zawierała kompletnych danych wymaganych przepisami art. 20 ust. 1 pkt 5 i/lub 8 ustawy o żegludze śródlądowej. Przy oznaczeniu i adresie armatorów nie podano oznaczeń kodowych adresu przyjętych w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju TERYT. W jednej czwartej skontrolowanych wpisów nie podano numeru REGON armatora oraz w jednym nie wskazano roku i miejsca budowy, nazwy stoczni i numeru budowy oraz poprzedniego wpisu statku w rejestrze⁴². Informacji o oznaczeniu TERYT nie podano, gdyż nie był on wymagany w dokumentach rejestracyjnych wydawanych przez Urząd. Przyczyną braków było niewezwanie armatorów do uzupełnienia niekompletnych wniosków. Ponadto w jednym przypadku po wykreśleniu statku z rejestru, w związku z omyłką wynikającą z tej samej nazwy statku o różnych numerach rejestracyjnych, odnotowano zmianę jego armatora.

Niekompletne
oraz nieprawidłowe
wpisy w rejestrze

Przy prowadzeniu ksiąg rejestrowych rejestru stałego nie przestrzegano także wymogów określonych w § 7 rozporządzenia w sprawie rejestru statków. W przypadku korygowania omyłek w księgach rejestrowych nie umieszczano wzmianki zawierającej omówienie sprostowania, jak wyjaśniono ze względu na brak miejsca na druku dokumentu. Ponadto używano korektora do zmiany wpisów w księgach rejestrowych. Zgodnie z § 7 ust. 2 i ust. 3 ww. rozporządzenia, wyrazów wpisanych nie wolno przerabiać, wyskrobywać, wycierać lub czynić nieczytelnymi, a omyłki winny być prostowane przez przekreślenie błędnego wyrazu czerwoną linią w sposób pozwalający na odczytanie pierwotnego tekstu oraz umieszczenie pod treścią wpisu wzmianki zawierającej omówienie sprostowania.

Nieprawidłowe
korygowanie
omyłek w księgach
rejestrowych

We wszystkich skontrolowanych sprawach numer rejestracyjny statku nadano zgodnie z zasadami określonymi w § 5 ust. 2–4 rozporządzenia w sprawie rejestru statków oraz Dyrektor wydał armatorom dokumenty rejestracyjne zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 9 do tego rozporządzenia.

Prawidłowe nadawanie
numerów rejestracyjnych
i wydawanie dokumentów
rejestracyjnych

5.1.3. Organizacja realizacji zadań organu inspekcyjnego

Zarządzeniem nr 5/2010 z 8 lipca 2010 r. Dyrektor powołał Techniczną Komisję Inspekcyjną, o której mowa w art. 10a ustawy o żegludze śródlądowej i ustalił jej regulamin. Zadaniem TKI było przeprowadzanie czynności związanych z dokonywaniem pomiarów oraz inspekcji technicznych statków. W jej skład wchodził przewodniczący oraz eksperci: ds. budowy okrętów; ds. budowy silników okrętowych; ds. budowy statków oraz ich siłowni; ds. nautyki; ds. pomiarów statków żeglugi śródlądowej oraz ekspert przedstawiciel Urzędu. Nie został powołany ekspert ds. żeglugi tradycyjnej, ponieważ w kontrolowanym okresie TKI nie przeprowadzała inspekcji tradycyjnych

Techniczna Komisja
Inspekcyjna

⁴¹ Badaniem objęto osiem wpisów dokonanych w rejestrze w badanych latach oraz dziewięć zmian wpisów w rejestrze.

⁴² Wzór księgi rejestrowej rejestru stałego dla statków o napędzie mechanicznym o iloczynie długości i szerokości nieprzekraczającym 20 m², określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie rejestru statków, przewidywał w punkcie 11 podanie poprzedniego rejestru i daty wykreślenia.

jednostek pływających. Ekspert ds. nautyki posiadał kwalifikacje wymagane przepisami art. 10a ust. 2 ustawy *o żegludze śródlądowej*. Pozostali członkowie TKI, wobec których przepisy ww. ustawy nie określały wymagań co do ich kwalifikacji, ukończyli studia wyższe na Akademii Morskiej w Szczecinie, studia doktoranckie lub studia na innych uczelniach na kierunkach związanych z budową maszyn i okrętów, żeglugą śródlądową, elektrotechniką okrętową, eksploatacją jednostek pływających, transportem morskim, inżynierią mechaniczną, w tym budową i eksploatacją maszyn, transportem oraz logistycznym zarządzaniem transportem zintegrowanym.

Wszyscy eksperci niebędący członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionymi w Urzędzie złożyli pisemne oświadczenia, o których mowa w art. 10a ust. 4 ustawy *o żegludze śródlądowej*, tj. o zobowiązaniu się do wykonywania swoich obowiązków bezstronnie⁴³. Zarządzeniem nr 13/2020 z 15 października 2020 r. Dyrektor wprowadził nowy regulamin TKI⁴⁴ oraz zarządzeniami nr 11/2020 i nr 12/2020, wydanymi w tym samym dniu, odpowiednio: instrukcję przeprowadzania inspekcji technicznej oraz instrukcję przeprowadzania pomiarów przez TKI.

Zatrudnianie
ekspertów TKI
na podstawie umów
cywilnoprawnych

W latach 2018–2020 sześciu ekspertów wykonywało pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Na ich wynagrodzenia Urząd wydatkował w tych latach 418 615,63 zł. Dyrektor wyjaśnił, że nie ogłaszał naborów na stanowiska ekspertów TKI, ponieważ nie otrzymał etatów dedykowanych dla Technicznej Komisji Inspekcyjnej.

W piśmie zawierającym wyniki analizy potrzeb zatrudnienia, które zostało przekazane 4 września 2018 r. do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Dyrektor informował, że dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania TKI należy docelowo zmienić formę zatrudnienia pracujących w niej ekspertów z umów cywilnoprawnych na umowy o pracę. Jednocześnie wskazywał, że wraz z zapowiadanymi zmianami w prawie pracy i wprowadzeniem zakazu zawierania corocznych umów cywilnoprawnych, brak dodatkowych (m.in. pięciu etatów) może sparaliżować pracę Komisji.

Dyrektor UŻŚ we Wrocławiu poinformował, że osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę w TKI był tylko jej przewodniczący. Eksperci wykonywali pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Także w UŻŚ w Bydgoszczy działalność TKI prowadzona była w oparciu o umowy zlecenia.

Powierzenie zadań
organu inspekcyjnego
upoważnionym
podmiotom

Na podstawie art. 26a ust. 1 oraz art. 34d ust. 1 ustawy *o żegludze śródlądowej*, Dyrektor powierzył 5 maja 2011 r., 13 lipca 2011 r. oraz 12 września 2012 r. trzem podmiotom wykonywanie czynności pomiaru statków oraz czynności inspekcyjne w ramach inspekcji technicznych statków. Jednocze-

⁴³ Obowiązek złożenia takich oświadczeń przed wejściem w życie ww. przepisów określał regulamin TKI.

⁴⁴ Określił w nim m.in. cele i zadania TKI, jej skład i obowiązki, zasady dyscypliny pracy oraz zasady przechowywania i wglądu do dokumentacji TKI. W szczególności wskazał, że przewodniczący i eksperci TKI nie mogą być członkami organów podmiotów posiadających statki podlegające inspekcji, ani podejmować u nich zatrudnienia ani wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby powodować podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

śnie ustalił warunki powierzenia ww. czynności w zawartych z tymi podmiotami umowach. Także dyrektorzy pozostałych UŻŚ powierzali realizację zadań podmiotom zewnętrznym w ww. trybie⁴⁵.

W art. 26a ust. 4 oraz 34d ust. 4 ustawy o żegludze śródlądowej zawarto delegację dla ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej do ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, wykazu podmiotów upoważnionych odpowiednio do wykonywania: czynności pomiaru statku oraz czynności inspekcyjnych. W ogłoszonym przez Ministra wykazie podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statków⁴⁶ ujęty został tylko jeden z trzech podmiotów upoważnionych przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie, jeden z dwóch przez Dyrektora UŻŚ we Wrocławiu i jeden z pięciu, które posiadały upoważnienie Dyrektora UŻŚ w Bydgoszczy. W ogłoszonym przez Ministra wykazie podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków⁴⁷ ujęte zostały dwa z trzech podmiotów upoważnionych przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie oraz Dyrektora UŻŚ w Bydgoszczy.

Minister Infrastruktury poinformował, że z uwagi na fakt, iż upoważnienia podmiotów przez Dyrektora UŻŚ w Szczecinie miały miejsce w latach 2011–2012, brak jest możliwości pełnego odniesienia się do poczynionych ustaleń. Jednocześnie zadeklarował, że w Ministerstwie zostaną podjęte prace zmierzające do jak najszybszego wydania obwieszczeń, zapewniających aktualne informacje o upoważnionych podmiotach.

Dyrektor nie sprawował nadzoru nad podmiotami, którym powierzył wykonywanie czynności pomiaru statków oraz czynności inspekcyjne w ramach inspekcji technicznych statków, w zakresie kontynuacji spełnienia przez nie kryteriów wymaganych od podmiotu upoważnionego i prawidłowości wykonywania powierzonych zadań, na zasadach określonych w zawartych z tymi podmiotami umowach. Zgodnie z umowami organ inspekcyjny otrzymywał miał „roczne sprawozdania podmiotów upoważnionych z realizacji powierzonych umową czynności, zawierające również potwierdzenie utrzymania kryteriów dla podmiotu upoważnionego⁴⁸”.

W kontrolowanym okresie organ nie otrzymywał ww. sprawozdań. Dyrektor nie podjął w tym czasie działań w celu wyegzekwowania realizacji tego obowiązku. Nie zweryfikowano także w inny sposób, czy podmioty, którym w 2011 r. i 2012 r. powierzono wykonywanie czynności pomiaru statku i czynności inspekcyjne w ramach inspekcji technicznej statku nadal spełniają wymagane kryteria. W latach 2018–2020 organ inspekcyjny nie otrzymywał także

Niekompletny wykaz podmiotów upoważnionych do pomiarów i inspekcji statków ogłoszony przez Ministra

Brak nadzoru nad upoważnionymi podmiotami na zasadach ustalonych w zawartych umowach

⁴⁵ Dyrektor UŻŚ we Wrocławiu powierzył w 2010 r. i 2011 r. ww. zadania dwóm podmiotom, w tym jednemu, który został później uznany jako instytucja klasyfikacyjna w odniesieniu do statków żeglugi śródlądowej. Dyrektor UŻŚ w Bydgoszczy powierzył ww. zadania przed 2018 r. czterem podmiotom. Ponadto jednemu powierzył wykonywanie wyłącznie czynności pomiaru statków w kontrolowanym okresie (od 1 października 2019 r.).

⁴⁶ Zawartych w obwieszczeniu w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku.

⁴⁷ Zawartych w obwieszczeniu w sprawie wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków.

⁴⁸ Kryteria, jakie powinny spełniać podmioty upoważnione do wykonywania czynności pomiaru statku określone zostały w § 2 rozporządzenia w sprawie upoważniania do wykonywania czynności z zakresu pomiaru statku, a kryteria, jakie powinny spełniać podmioty upoważnione do wykonywania czynności inspekcyjnych statku w § 2 rozporządzenia w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków.

od podmiotów upoważnionych projektów przepisów technicznych, zasad nadzoru technicznego oraz zmian takich przepisów i zasad, pomimo takiego zobowiązania określonego w umowach.

Brak audytów podmiotów upoważnionych

Zgodnie z zawartymi umowami, organ inspekcyjny przynajmniej raz na dwa lata zobowiązany był do przeprowadzania audytu podmiotów upoważnionych, w celu weryfikacji poprawności wykonywania przez nie zadań, do których zostały upoważnione. W latach 2018–2020 (oraz w latach wcześniejszych po zawarciu umów) audyty takie nie były prowadzone. Dyrektor wyjaśnił, że umowa z jednym z podmiotów została zawarta 5 maja 2011 r. i termin pierwszego audytu upływał 5 maja 2013 r. Komisja Europejska 2 lutego 2012 r. wydała decyzję o uznaniu tego podmiotu, jako instytucji klasyfikacyjnej w odniesieniu do statków żeglugi śródlądowej, stwierdzając spełnienie kryteriów określonych w dyrektywie 2006/87/WE. Uznanie to oznaczało, że czynności techniczne wykonywane przez ten podmiot i wystawiana przez niego dokumentacja mogą stanowić dla administracji państwowej podstawę do uznania, że statek spełnia wymagania ww. dyrektywy oraz do wydania wspólnotowych świadectw zdolności żeglugowej i świadectw pomiarowych. Wyjaśnił także, że wielokrotnie prowadzone były rozmowy z przedstawicielami Ministerstwa oraz pozostałymi TKI działającymi w Bydgoszczy i we Wrocławiu w celu ustalenia sposobu oraz trybu przeprowadzania audytu podmiotów upoważnionych, jednakże nie sprecyzowano wytycznych warunkujących wywiązanie się z tego warunku umowy.

Także według informacji uzyskanych od Dyrektorów UŻŚ we Wrocławiu i Bydgoszczy nie kontrolowano podmiotów upoważnionych w zakresie kontynuacji spełnienia wymagań określonych dla podmiotów upoważnionych. Oceny prawidłowości realizacji bieżących czynności inspekcyjnych (nadzór bieżący) organy inspekcyjne dokonywały na podstawie przedstawianych dokumentów wydanych przez podmiot upoważniony (protokołów pomiarowych lub zaświadczeń z przeprowadzenia czynności inspekcji statków).

Brak ogłoszenia wykazu instytucji klasyfikacyjnych

Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli, nie został ogłoszony, w drodze obwieszczenia, wykaz instytucji klasyfikacyjnych uznanych zgodnie z art. 34ac ust. 1 ww. ustawy⁴⁹. Minister Infrastruktury poinformował, że brak obwieszczenia wynikał z niezidentyfikowania dotychczas faktu utraty mocy obwieszczenia Ministra Infrastruktury z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie wykazu instytucji klasyfikacyjnych uznanych przez Komisję Europejską⁵⁰, które regulowało przedmiotową kwestię.

5.1.4. Pomiary statków

Pomiary statków

W latach 2018–2020 organ inspekcyjny przeprowadził 113 pomiarów statków⁵¹. W 42 z nich (37,2%) czynności pomiaru przeprowadziły upoważnione podmioty, w pozostałych ekspert TKI.

⁴⁹ Na podstawie art. 34ac ust. 6 ustawy o żegludze śródlądowej, który wszedł w życie 20 kwietnia 2019 r. w związku z nowelizacją ustawy o żegludze śródlądowej.

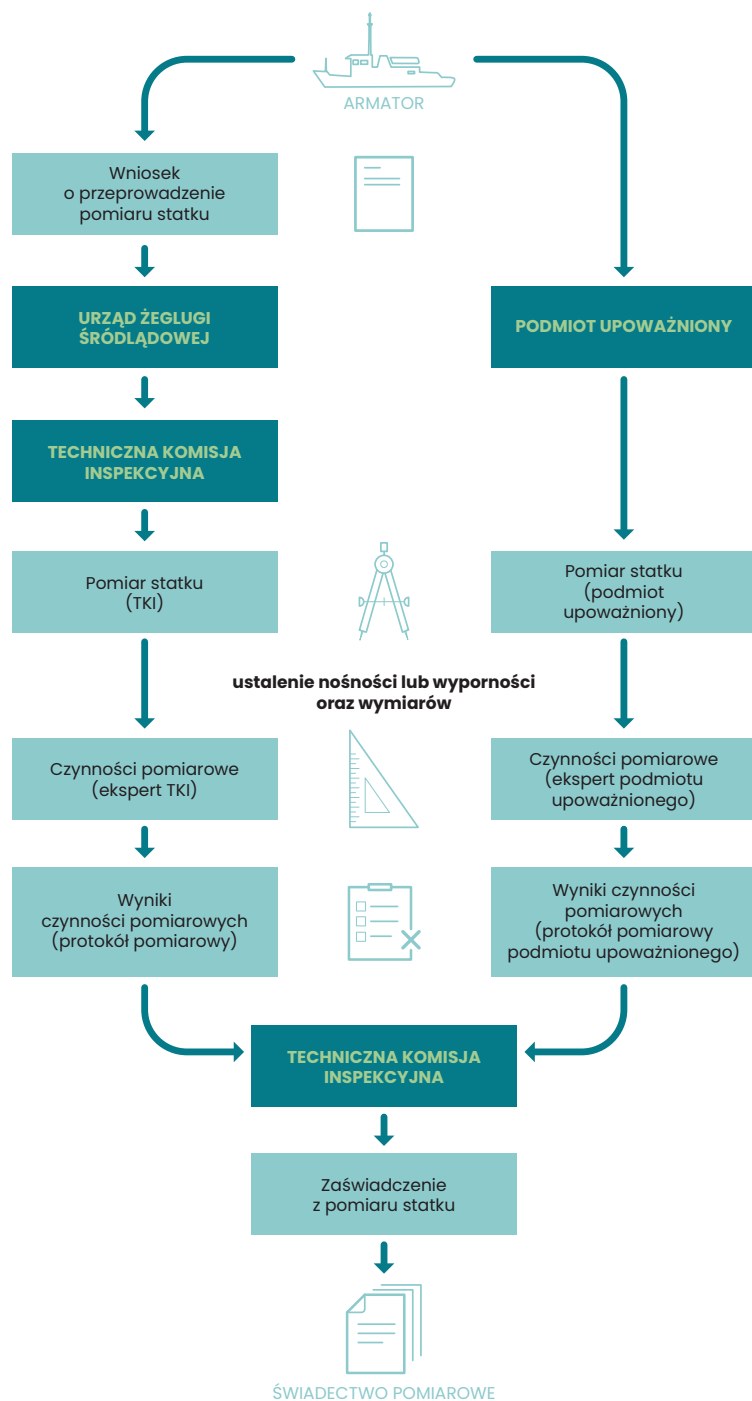
⁵⁰ Dz. Urz. MI Nr 4, poz. 24, wydanego na podstawie art. 34b ust. 6 ustawy o żegludze śródlądowej, które utraciło moc 20 kwietnia 2019 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej, ustawy o organizacji rynku rybnego oraz ustawy o rybołówstwie morskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 642), dalej: ustawa z 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej.

⁵¹ W 2018 r. – 41; w 2019 r. – 40 i w 2020 r. – 32.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Schemat procedury pomiaru statku



OBOWIĄZKOWY POMIAR

- statki przeznaczone do przewozu ładunków
- statki pasażerskie
- holowniki
- pchacze
- lodołamacze
- inne statki nieprzeznaczone do przewozu ładunków o długości większej niż 20 m

DOBROWOLNY POMIAR

- inne statki – na wniosek armatora

Źródło: opracowanie własne NIK.

Brak pomiarów wysokości kadłuba

Objęte badaniem pomiary statków⁵² przeznaczonych do przewozu ładunków obejmowały zakres określony w § 8 ust. 1, a statków nieprzeznaczonych do przewozu ładunków w § 12 rozporządzenia w sprawie pomiaru statków, za wyjątkiem pomiaru: wysokości kadłuba (we wszystkich pomiarach przeprowadzonych przez eksperta TKI) oraz minimalnej wolnej burty (jeden pomiar statku).

Dyrektor wyjaśnił, że minimalnej wolnej burty nie wskazano przez przeoczenie, natomiast wysokość kadłuba jest wielkością, która dokładnie może zostać zmierzona tylko, gdy statek jest wyciągnięty na ląd. Jest to parametr, który pomierzany jest podczas pierwszego pomiaru statku, a więc wykonywanego przed zwodowaniem jednostki. Nie jest to wielkość ulegająca zmianie w czasie⁵³.

Prawidłowe symbole pomiarowe, zaświadczenia z pomiarów statków i świadectwa pomiarowe

Statkom nadano symbole pomiarowe zgodnie z zasadami określonymi w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pomiaru statków. We wszystkich skontrolowanych sprawach organ inspekcyjny wydał zaświadczenia z pomiaru statków zgodne ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia. Na ich podstawie Dyrektor wydał świadectwa pomiarowe, zgodne ze wzorami określonymi w załącznikach nr 3⁵⁴ i nr 4⁵⁵ do tego rozporządzenia. Termin ważności świadectw nie przekraczał 15 lat, co odpowiadało wymogowi określonemu w art. 26 ust. 4 ustawy o żegludze śródlądowej. W latach 2018–2020 wydanych zostało 169 świadectw pomiarowych⁵⁶.

Ustalanie opłat za czynności pomiaru statków

Za czynności polegające na dokonywaniu pomiarów statków i określaniu ich nośności lub wyporności w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie pomiarów statków wskazano wysokość opłaty od 1/5 do 2/5 opłat wynikających z rodzaju statku podlegającego pomiarowi. W rozporządzeniu nie określono zasad różnicowania wysokości opłat. We wszystkich skontrolowanych pomiarach, organ inspekcyjny w Szczecinie ustalał opłatę w wysokości 1/5. Dyrektor wyjaśnił, że nie wystąpiły sytuacje, które znacząco wyróżniałyby się stopniem skomplikowania koniecznych obliczeń i przyjmowano wartość 1/5 dla wszystkich do tej pory pomierzanych jednostek, aby każdy armator traktowany był tak samo. Według informacji udzielonej przez Dyrektora UŻŚ we Wrocławiu, przy ustalaniu opłat za czynności polegające na dokonywaniu pomiarów statków i określeniu ich nośności lub wyporności przyjęty został współczynnik na najniższym możliwym poziomie, tj. 1/5. Natomiast Dyrektor UŻŚ w Bydgoszczy poinformował, że w latach 2018–2020 stosowano w każdym przypadku wyższe opłaty na poziomie 2/5.

Minister Infrastruktury wskazał, że możliwość ustalenia opłaty na poziomie od 1/5 do 2/5 opłat z pkt 1–20 wynika z konieczności zapewnienia zgodności rozporządzenia z wytyczną zawartą w art. 26 ust. 7, zgodnie z którą minister właściwy do spraw żegludgi śródlądowej określi, w drodze rozpo-

⁵² Badaniem objęto 8% dokumentacji z pomiarów w latach 2018–2020 (dziewięć pomiarów, w tym trzy, w których czynności pomiaru przeprowadził upoważniony podmiot).

⁵³ Według informacji udzielonej NIK przez dyrektorów UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu, przeprowadzane pomiary statków przez te organy inspekcyjne obejmowały ustalenie wysokości kadłuba.

⁵⁴ W przypadku statków żegludgi śródlądowej przeznaczonych do przewozu ładunków.

⁵⁵ W przypadku statków żegludgi śródlądowej nieprzeznaczonych do przewozu ładunków.

⁵⁶ W 2018 r. Dyrektor wydał 57 świadectw pomiarowych, w 2019 r. – 65, a w 2020 r. 47. Kontrolą objęto dziewięć z nich, tj. 5,3%.

rządzenia, m.in. wysokość i sposób uiszczania opłat za poszczególne czynności pomiaru statku, przy czym wysokość opłaty za daną czynność nie może przekroczyć 1000 zł. Chociaż opłata na poziomie 2/5 w przypadku większości statków pozwala na dotrzymanie ww. wytycznej, to istnieje ryzyko, że przy niektórych kategoriach statków, o szczególnie dużych parametrach, wysokość opłaty za poszczególne czynności przy zastosowaniu współczynnika 2/5 doprowadziłaby do przekroczenia 1000 zł. Dlatego też w przedmiotowym rozporządzeniu wprowadzono możliwość ustalenia opłaty na poziomie od 1/5 do 2/5 opłat z pkt 1–20.

W załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie pomiarów statków przewidziano ustalenie opłat za sprawdzenie środków ratunkowych i wyposażenia dla dopuszczalnej liczby pasażerów w wysokości 1/5–2/5 opłat z pkt 16–20, pomimo iż rozporządzenie to nie nakłada obowiązku sprawdzenia środków ratunkowych oraz wyposażenia statków pasażerskich i kabinowych podczas czynności pomiaru statków. Minister Infrastruktury poinformował, że zgodnie § 4 pkt 3 przedmiotowego rozporządzenia, do pomiaru przedstawia się statek m.in. z właściwie rozmieszczonym pełnym wyposażeniem. Środki ratunkowe i wyposażenie dla dopuszczalnej liczby pasażerów, zwłaszcza w przypadku statków pasażerskich, ze względu na swoją ilość i różnorodność stanowią znaczącą część wyposażenia statku o stosunkowo dużej masie. Ma to wpływ na prawidłowość dokonania pomiaru, dlatego też niezbędne jest przeprowadzenie czynności sprawdzenia tych środków i wyposażenia w ramach przeprowadzonego pomiaru. Minister poinformował, że dotychczas nie zostały zidentyfikowane wątpliwości dotyczące stosowania przedmiotowego rozporządzenia. Niemniej jednak zadeklarował, że rozporządzenie to zostanie poddane analizie w wyżej omamianym zakresie i zostanie podjęta decyzja o ewentualnej potrzebie jego nowelizacji.

5.1.5. Inspekcje techniczne statków

W latach 2018–2020 organ inspekcyjny przeprowadził 241⁵⁷ inspekcji technicznych statków, które zakończyły się wydaniem zaświadczenia z inspekcji. W 13 z nich (5,4%) czynności inspekcyjne przeprowadziły upoważnione podmioty, w pozostałych eksperci TKI. Inspekcje wykonano w związku z wnioskami otrzymanymi od armatorów w celu ustalenia, czy statki spełniają wymagania techniczne w zakresie budowy, ich stałych urządzeń, wyposażenia, właściwości manewrowych ochrony wód, powietrza lub ochrony przed hałasem.

Inspekcje techniczne statków⁵⁸ przeprowadzano zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeprowadzania inspekcji technicznych z 2010 r. oraz rozporządzeniu w sprawie przeprowadzania inspekcji technicznych z 2019 r. W ramach inspekcji statków TKI weryfikowała m.in.: świadectwa, atesty, ekspertyzy sporządzone przez uprawnione podmioty potwierdzające spełnienie wymagań przez statek, jego instalacje, wyposażenie i urządzenia.

Inspekcje
techniczne statków

Zgodne z przepisami
inspekcje techniczne

⁵⁷ Z tego: w 2018 r. – 69, w 2019 r. – 75 oraz do w 2020 r. – 97.

⁵⁸ Kontrolą objęto 13 inspekcji technicznych przeprowadzonych do 30 września 2020 r. przed wydaniem lub przedłużeniem wspólnotowych oraz unijnych świadectw zdolności żeglugowej, ale także przed wydaniem uzupełniających wspólnotowych świadectw zdolności żeglugowej (5,4% przeprowadzonych inspekcji)

Schemat procedury inspekcji technicznej statku



36

sprawozdań ekspertów zawierających zakres oraz wyniki przeprowadzonych czynności inspekcyjnych. Ponadto w jednym sprawozdaniu z czynności inspekcyjnych brak było potwierdzenia sprawdzenia bezpiecznego prześwitu, wolnej burty, w tym minimalnej wolnej burty oraz znaków i podziałek zanurzenia.

We wszystkich objętych badaniem zaświadczeniach (13), potwierdzających pozytywny wynik inspekcji technicznej statków, nie podano w jakich godzinach przeprowadzona została inspekcja, pomimo iż przewidywały to wzory zaświadczeń. Ponadto do 15,3% skontrolowanych zaświadczeń nie dołączono załącznika stanowiącego ich integralną część. Jak wyjaśnił Dyrektor, wpisanie godzin, w których prowadzone są inspekcje jest utrudnione ze względu na to, że poszczególni eksperci niezależnie od siebie wykonują czynności inspekcyjne w ramach swoich zakresów. Załączników do zaświadczeń nie sporządzano w przypadku inspekcji poprzedzających wydanie uzupełniających unijnych świadectw zdolności żeglugowej, gdyż jak wyjaśniono mogą być one wydawane tylko w przypadkach, gdy statek posiada ważny podstawowy dokument bezpieczeństwa.

Brak wskazania godzin przeprowadzenia inspekcji w wydanych zaświadczeniach oraz brak załączników do 15,3% zaświadczeń

5.1.6. Wydawanie dokumentów bezpieczeństwa statków

W latach 2018–2020 Dyrektor wydał 299 dokumentów bezpieczeństwa statków, z tego: 104 wspólnotowe i unijne świadectwa zdolności żeglugowej, 116 tymczasowych wspólnotowych i unijnych świadectw zdolności żeglugowej, 48 uproszczonych świadectw zdolności żeglugowej oraz 31 uzupełniających wspólnotowych i unijnych świadectw zdolności żeglugowej⁵⁹. Dokonał 193 zmian w dokumentach bezpieczeństwa statków, przedłużył ważność 185 oraz odnowił 123 dokumenty bezpieczeństwa, a także cofnął ważność czterech.

Dokumenty bezpieczeństwa statków

Badanie dokumentacji dotyczącej wydawania dokumentów bezpieczeństwa, ich zmian oraz przedłużenia terminów ważności⁶⁰ wykazało, że świadectwa wydano zgodnie z obowiązującymi wzorami na czas oznaczony. Okres ich ważności nie przekraczał dla wspólnotowych i unijnych świadectw zdolności żeglugowej wskazanego w art. 33 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej. Dla świadectw tymczasowych jednego miesiąca (w przypadkach, o których mowa w art. 34h ust. 1 pkt 1 ustawy o żegludze śródlądowej) oraz dwóch miesięcy (w przypadkach, o którym mowa w art. 34h ust. 1 pkt 4 tej ustawy), co odpowiadało warunkom określonym w art. 34h ust. 5 pkt 1 i pkt 2 ww. ustawy. Uproszczone świadectwa zdolności żeglugowej zostały wydane na okres wskazany w certyfikatach z przeglądów technicznych, który nie był dłuższy od określonego w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie świadectw zdolności żeglugowej⁶¹. Uzupełniające unijne świadectwa zdolności żeglugowej wydano na okres wskazany w zaświadczeniach z przeprowadzonych inspekcji technicznych statków, który nie przekraczał terminu ważności unijnego świadectwa zdolności żeglugowej posiadanego przez statek.

Wydawanie dokumentów bezpieczeństwa statków z jednostkowymi nieprawidłowościami

⁵⁹ W kontrolowanym okresie nie były wydawane świadectwa zdolności żeglugowej.

⁶⁰ Badaniem objęto wydanie trzech wspólnotowych i trzech unijnych świadectw zdolności żeglugowej; osiem zmian ww. dokumentów oraz jedno przedłużenie unijnego świadectwa zdolności żeglugowej; wydanie trzech tymczasowych wspólnotowych oraz dwóch tymczasowych unijnych świadectw zdolności żeglugowej; pięciu uproszczonych świadectw zdolności żeglugowej oraz przedłużenie jednego takiego świadectwa. Ponadto zbadano wydanie dwóch uzupełniających unijnych świadectw zdolności żeglugowej oraz przedłużenie terminu jednego takiego świadectwa.

⁶¹ Dz. U. Nr 216, poz. 1424.

Wspólnotowe i unijne świadectwa zdolności żeglugowej wydano dla statków, o których mowa w art. 30 ustawy *o żegludze śródlądowej*, a uproszczone świadectwa zdolności żeglugowej dla statków, o których mowa w art. 34i ust. 2 tej ustawy. Spełnione zostały przesłanki do wydania świadectw tymczasowych.

Stwierdzono nieprawidłowości w czterech sprawach (11% skontrolowanych), które dotyczyły m.in. błędnych dat wydania świadectw w wyniku omyłek pisarskich oraz błędnej zmiany liczby pasażerów we wspólnotowym świadectwie zdolności żeglugowej.

Brak określenia formy odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku

Przepisy dotyczące dokonywania zmian we wspólnotowych i unijnych świadectwach zdolności żeglugowej nie określały w jakiej formie ma nastąpić odmowa dokonania zmiany tych dokumentów. W Urzędzie w przypadku niedokonania wnioskowanej przez armatora zmiany we wspólnotowym świadectwie zdolności żeglugowej armatorowi przekazano telefonicznie informację o braku możliwości wprowadzenia zmian oraz o warunkach, jakie muszą zostać spełnione do jej wprowadzenia. Natomiast o braku możliwości dokonania zmiany w unijnym świadectwie zdolności żeglugowej Dyrektor pisemnie poinformował armatora. Powyższe formy odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku ograniczały armatorom możliwość odwołania się od stanowiska organu.

Minister Infrastruktury poinformował, że przeprowadzona analiza potwierdziła zasadność określenia formy odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku. W opracowanym projekcie ustawy *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw*, uwzględniono takie regulacje dla odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku oraz dla odmowy dokonania innych czynności, dla których ustawa *o żegludze śródlądowej* nie reguluje formy załatwienia. W projekcie wskazano, że odmowa następowała będzie w drodze decyzji.

Nierzetelne dane w rejestrach wydanych dokumentów bezpieczeństwa statków

Zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 34 ust. 1 ustawy *o żegludze śródlądowej* w Urzędzie prowadzone były oraz aktualizowane rejestry wydanych dokumentów bezpieczeństwa statków⁶². Jednak 40% objętych badaniem wpisów w rejestrach z powodu omyłek pracowników oraz nieskutecznego nadzoru Przewodniczącego TKI było niekompletnych albo zawierało informacje niezgodne ze stanem faktycznym.

5.1.7. Kontrole oraz inspekcje akwenów wodnych, szlaków żeglownych oraz statków i ich załóg

Kontrole stanu oznakowania szlaku żeglownego, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów

Dyrektor zapewnił realizację zadania określonego w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o żegludze śródlądowej*, tj. kontrolę stanu oznakowania szlaku żeglownego, mostów, urządzeń nad wodami i wejść do portów⁶³. W bada-

⁶² Wspólnotowych świadectw zdolności żeglugowej, wspólnotowych uzupełniających świadectw zdolności żeglugowej, wspólnotowych tymczasowych świadectw zdolności żeglugowej, unijnych świadectw zdolności żeglugowej, tymczasowych i uzupełniających świadectwach zdolności żeglugowej. Prowadzone były także rejestry uzupełniających wspólnotowych i unijnych świadectw zdolności żeglugowej.

⁶³ Na szlakach żeglownych pozostających pod nadzorem terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie znajdowało się w kontrolowanym okresie 36 mostów i osiem urządzeń nad wodami. Śluzy i pochylnie nie występowały.

nym okresie prawidłowość oznakowania nawigacyjnego szlaku żeglownego sprawdzana była podczas 1011 inspekcji, z tego: 273 w 2018 r., 446 w 2019 r. i 292 w 2020 r. W każdym roku kontrolą objęto 100% dróg wodnych znajdujących się na terenie działania Urzędu (tj. 335,1 km). Kilkukrotnie w każdym roku, kontrolowane były znajdujące się na obszarze działania terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie wejścia do portów, mosty i urządzenia nad wodami. W trakcie przeprowadzanych inspekcji sprawdzano m.in.: oznakowanie miejsc postoju, oznakowanie miejsc niebezpiecznych po obu stronach szlaku żeglownego; oznakowanie brzegowe i pływające szlaku; czytelność zastosowanego oznakowania, oznakowanie mostów (znaki, oświetlenie, reflektory radarowe) oraz urządzeń nad wodami, stan techniczny budowli i urządzeń hydrotechnicznych służących żegludze, a także stan infrastruktury RIS. W trakcie objętych badaniem inspekcji⁶⁴ nie stwierdzono istotnych uchybień. Pojedyncze przypadki braków w oznakowaniu na bieżąco zgłaszano administracji drogi wodnej lub właścicielom obiektów. Kontrole zostały przeprowadzone i udokumentowane zgodnie z wytycznymi określonymi w zarządzeniu nr 9/2015.

W Urzędzie nie opracowywano harmonogramów przeprowadzania inspekcji szlaku żeglownego. Inspekcje miały charakter nieregularny. Najmniejsza liczba inspekcji szlaków żeglownych w zakresie oznakowania nawigacyjnego została przeprowadzona w miesiącach: styczeń–kwiecień 2018 r.⁶⁵, grudzień 2019 r.–czerwiec 2020 r.⁶⁶ Wynikało to z wyłączenia z eksploatacji statków inspekcyjnych, które umożliwiały pełne przeprowadzenie zadań kontrolnych na akwenie żeglugowym. W tych okresach nadzór nad bezpieczeństwem żeglugi odbywał się z lądu, z wykorzystaniem samochodów służbowych oraz za pośrednictwem systemu monitoringu.

Do głównych czynników determinujących możliwość żeglugi śródlądowej należy głębokość tranzytowa szlaków żeglownych. Dyrektor zapewnił realizację zadania określonego w art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o żegludze śródlądowej, tj. weryfikację ustalonej głębokości tranzytowej. W latach 2018–2020 przeprowadzona została w trakcie 775 inspekcji akwenów żeglugowych i ich infrastruktury⁶⁷. W każdym roku kontrolowanego okresu weryfikacja objęła 100% szlaków żeglownych (tj. 246,75 km). W Urzędzie nie były opracowywane harmonogramy inspekcji szlaku żeglownego w ww. zakresie. Inspekcje takie miały charakter nieregularny. Najmniej weryfikacji głębokości tranzytowych przeprowadzono w miesiącach: styczeń–marzec 2018 r. (odpowiednio: po sześć⁶⁸ i trzy), styczeń–marzec 2019 r. (odpowiednio: po dziewięć⁶⁹ i sześć); grudzień 2019 r.–czerwiec 2020 r. (odpowiednio: trzy, cztery, po dwie⁷⁰, sześć, 11 i 12). Wynikało to m.in. z wyłączenia statków inspekcyjnych i inspekcyjno-

Weryfikacja
ustalonej głębokości
tranzytowej

⁶⁴ Badaniem objęto 50 inspekcji szlaków żeglownych z 910 przeprowadzonych do 30 września 2020 r.

⁶⁵ Odpowiednio: osiem, siedem, sześć i 10 inspekcji.

⁶⁶ Odpowiednio: siedem, dziewięć, cztery, sześć, 11, 12 i 13 inspekcji.

⁶⁷ Z tego: w 2018 r. przeprowadzono 222 inspekcje, w 2019 r. – 325 i w 2020 r. – 228.

⁶⁸ W styczniu i lutym.

⁶⁹ W styczniu i marcu.

⁷⁰ W lutym i marcu 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

-pomiarowych z użytkowania w okresach zimowych i na czas remontów. Ponadto w okresach niskiego stanu wody, kiedy administracja drogi wodnej nie była w stanie podać głębokości tranzytowych, działań nie podejmowano z uwagi na brak dostępu do limitowanych głębokościami odcinków dróg wodnych.

Inspekcje statków
i ich załóg
oraz kontrole
przestrzegania
przepisów żeglugowych

Dyrektor zapewnił realizację zadań określonych w art. 9 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy *o żegludze śródlądowej*, tj. przeprowadzanie inspekcji statków oraz kontrole przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach. W badanym okresie przeprowadzono 1040 inspekcji (375 w 2018 r., 398 w 2019 r. i 267 w 2020 r.).

Brak dokumentowania
kontroli przewożonych
ładunków

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy *o żegludze śródlądowej*, do właściwości dyrektorów UŻŚ należy kontrola dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami. W objętych badaniem listach kontrolnych, wypełnionych w trakcie przeprowadzenia inspekcji jednostek pływających przeznaczonych do przewozu ładunków, nie odnotowano przeprowadzania kontroli przewożonych ładunków i ich wyników. Dyrektor wyjaśnił, że wynikało to ze sporządzania skróconych protokołów, w związku z tym, że inspekcje nie powinny zakłócać działalności armatorów i powinny ograniczać do minimum postój statku w czasie prowadzenia czynności przez inspektorów. Według złożonych wyjaśnień, w każdym przypadku w trakcie inspekcji statku przeznaczonego do przewozu ładunków, dokonywana była kontrola dokumentów przewozowych z ładunkiem, jego prawidłowe rozmieszczenie oraz dopuszczalna ładowność, czynności te nie były jednak udokumentowane.

Nierzetelne
i z przekroczeniem
właściwości organu
przeprowadzenie
inspekcji statków

Podczas trzech inspekcji statków przeprowadzonych po 9 listopada 2019 r., inspektorzy nadzoru nad żeglugą skontrolowali dokumenty armatorów dotyczące Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego, pomimo że od 9 listopada 2019 r. kontrola w ww. zakresie nie należała już do właściwości dyrektorów UŻŚ, w związku z uchynieniem art. 9 ust. 2 pkt 10 ustawy *o żegludze śródlądowej*⁷¹. Przyczyną było stosowanie przez inspektorów druków protokołów z inspekcji niezmienionych po utracie mocy ww. przepisów. Ponadto w jednym protokole inspektor nadzoru nad żeglugą odnotował, że statek posiada dokument bezpieczeństwa, pomimo że dokument ten utracił ważność, co wykazało przeprowadzone w późniejszym okresie postępowanie powypadkowe.

5.1.8. Wydawanie przepisów prawa miejscowego określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków

Zwłoka w wydaniu
przepisów prawa
miejscowego
dotyczących
bezpieczeństwa ruchu
i postoju statków

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 14 ust. 1 ustawy *o żegludze śródlądowej*, dyrektorzy UŻŚ wydają przepisy prawa miejscowego określające na obszarze ich działania szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków wynikające z charakteru i właściwości dróg wodnych. Do 30 września 2019 r. na obszarze działania terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie obowiązywały przepisy prawa miejscowego usta-

⁷¹ Z dniem 9 listopada 2019 r. (art. 55 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*).

lone zarządzeniem Dyrektora z dnia 7 czerwca 2004 r. w sprawie przepisów prawa miejscowego na śródlądowych drogach wodnych⁷² oraz zarządzeniem z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie uprawiania żeglugi na wodach granicznych rzeki Odry, rzeki Odry Zachodniej i rzeki Nysy Łużyckiej⁷³. Z dniem 1 października 2019 r. ww. przepisy utraciły moc na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej⁷⁴. Dyrektor nie wydał nowych przepisów określających szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków przed utratą z mocy prawa przepisów dotychczasowych. Zarządzenie 1/2020 w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków, wydane przez Dyrektora 17 lutego 2020 r., weszło w życie 1 marca 2020 r. Skutkowało to brakiem przepisów w ww. zakresie od 1 października 2019 r. do 29 lutego 2020 r. Dla wód granicznych, przepisy takie nie zostały wydane. W informacji z 29 marca 2021 r. o stanie realizacji wniosków pokontrolnych Dyrektor poinformował, że przygotowano projekt zarządzenia wraz z uzasadnieniem, który został przesłany w ramach konsultacji do Ministerstwa Infrastruktury, wraz z zawiadomieniem o konieczności powołania zespołu polsko-niemieckiego do jego dalszego procedowania.

Przyczyną zwłoki w wydaniu zarządzenia, według wyjaśnień Dyrektora, był przedłużający się proces uzgodnień jego projektu, analiza przesłanych w wyniku konsultacji poprawek oraz prowadzenie na każdym etapie przygotowania projektu konsultacji prawnej. Na zwłokę wpływ miał także termin opracowania projektu zarządzenia, który został przekazany do weryfikacji przez Ministerstwo dopiero 1 października 2019 r., tj. w dniu utraty mocy przepisów. Na niewydanie zarządzenia dotyczącego uprawiania żeglugi na wodach granicznych wpływ miało zawieszenie, ze względu na pandemię wirusa COVID-19, spotkań grupy polsko-niemieckiej, w trakcie których konsultowano m.in. sprawy dotyczące uprawiania żeglugi na wodach granicznych.

5.1.9. Wypadki żeglugowe i prowadzenie postępowań powypadkowych

W latach 2018–2020 na obszarze działania terenowego organu administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie miały miejsce cztery wypadki żeglugowe (po jednym w 2018 r. i 2019 r. oraz dwa w 2020 r.).

Dyrektor zapewnił przeprowadzenie postępowań w celu ustalenia okoliczności, przyczyn, rozmiarów szkody oraz winnych spowodowania wypadku. Inspektorzy nadzoru nad żeglugą śródlądową odebrali sporządzone przez kierowników statków meldunki, przeprowadzili oględziny miejsc wypadków oraz przesłuchali uczestników i świadków zdarzeń. Ponadto w ramach prowadzonych postępowań Dyrektor występował do innych organów i podmiotów o przekazanie dokumentów lub udzielenie informacji. Po przeprowadzeniu ww. czynności inspektorzy dokonali analizy zgromadzonego materiału i w sporządzonych protokołach przedstawili wnioski co do okoliczności, przyczyn i następstw wypad-

Wypadki żeglugowe
i postępowania
powypadkowe

⁷² Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 41, poz. 785.

⁷³ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 94, poz. 2704, zmienione zarządzeniem z dnia 22 maja 2017 r. – Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego poz. 2361.

⁷⁴ Dz. U. poz. 1694, dalej: ustawa o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej z 20 lipca 2018 r.

ków, winnych ich spowodowania i określenia stopnia winy sprawców, ze wskazaniem na czym polegało przewinienie, a także jakie przepisy zostały naruszone. Dyrektor udzielił⁷⁵ ostrzeżenia o grożącym zawieszeniu uprawnień zawodowych trzem osobom, uznanym za winne naruszania przepisów żeglugowych lub przepisów dotyczących obsługi maszyn lub urządzeń statku, co spowodowało lub przyczyniło się do powstania wypadku żeglugowego.

**Uchybienia
w prowadzonych
postępowaniach
powypadkowych**

Postępowania powypadkowe przeprowadzono i udokumentowano zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi. Wyjątek stanowiło nieinformowanie przez Dyrektora kierowników statków oraz armatorów o delegowaniu inspektorów do dokonania oględzin miejsca wypadku oraz przesłuchania uczestników i świadków wypadku, niepowiadomienie Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Szczecinie o zatonięciu barki motorowej, w której zbiornikach znajdowało się ok. 600 litrów oleju napędowego⁷⁶ i sporządzenie jednego protokołu przesłuchania strony niezgodnie z obowiązującym wzorem.

5.1.10. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych

**Niewydawanie
świadectw
dopuszczenia statku
ADN oraz brak
kontroli ciśnieniowych
urządzeń
transportowych**

W latach 2018–2020 Dyrektor nie wydawał świadectw dopuszczenia statku ADN, ani tymczasowych świadectw dopuszczenia statku ADN, ponieważ armatorzy nie występowali o wydanie takich dokumentów⁷⁷. Nie były również przeprowadzane kontrole spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe, o których mowa w art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych⁷⁸, gdyż organ nie otrzymywał wniosków o ich przeprowadzenie.

**Prawidłowe
wydawanie
świadectw eksperta
ADN**

Zgodnie z właściwością wynikającą z art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, w latach 2018–2020 Dyrektor wydał 82 świadectwa eksperta ADN, sześć świadectw eksperta ADN do spraw przewozu gazów i trzy świadectwa eksperta do spraw przewozu chemikaliów⁷⁹. Ponadto wydał dwa wtórniki świadectw eksperta ADN i przedłużył ważność pięciu świadectw.

⁷⁵ Korzystając z uprawnień wynikających z art. 56 ustawy o żegludze śródlądowej.

⁷⁶ Zgodnie z § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi, w razie wystąpienia wypadku żeglugowego, o którym mowa w § 2 pkt 4 tego zarządzenia, tj. spowodowania przez statek poważnej awarii w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.), dyrektor UŻŚ niezwłocznie zawiadamia właściwego komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej. Pomimo braku takiego powiadomienia czynności na miejscu zdarzenia prowadziły zastępy Państwowej Straży Pożarnej w Gryfinie. Teren zatopienia barki został ogrodzony na wodzie rękawem do zbierania oleju.

⁷⁷ Według informacji przekazanych NIK przez Dyrektorów Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy i we Wrocławiu, także te organy nie wydawały w latach 2018–2020 świadectw dopuszczenia statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych oraz tymczasowych świadectw.

⁷⁸ Takie kontrole nie były także przeprowadzane przez pracowników UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu.

⁷⁹ Wszystkie świadectwa eksperta ADN ds. przewozu gazów i chemikaliów wydano w 2020 r.

Objęte kontrolą NIK świadectwa⁸⁰ zostały sporządzone zgodnie z wymaganiami określonymi w § 16 tego rozporządzenia w *sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*. Osoby, które otrzymały świadectwa eksperta ADN spełniały warunki określone w art. 32 ust. 5 pkt 1–3 ustawy o *przewozie towarów niebezpiecznych*. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ww. ustawy, świadectwa eksperta ADN zostały wydane na okres pięciu lat licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu, o którym mowa w art. 32 ust. 5 pkt 3 tej ustawy. Przedłużenie świadectw następowało na zasadach określonych w art. 34 ust. 3 tej ustawy.

W przypadku osoby, która otrzymała świadectwo eksperta ADN ds. przewozu gazów, spełniała ona wymogi określone w art. 32 ust. 6 pkt 1 i 2 ww. ustawy, natomiast nie spełniała wymogu określonego w pkt 3, tj. w okresie dwóch lat przed złożeniem z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs eksperta ADN do spraw przewozu gazów, nie posiadała wpisów w żeglarskiej książeczce pracy potwierdzających przepracowanie co najmniej jednego roku na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu gazów⁸¹. W tym przypadku Dyrektor wydając świadectwo eksperta ADN ds. przewozu gazów uwzględnił przepisy umowy międzynarodowej ADN. Punkt 8.2.2.8.3 lit. b ww. umowy stanowi, że świadectwa powinny być wydawane kandydatom, którzy spełniają warunki 8.2.1.5 (szkolenie specjalistyczne „gaz”), tj. *świadectwo eksperta powinno być wydane osobom, które po przeszkoleniu zdały egzamin dotyczący przewozu gazów i wykazały się świadectwem pracy nie mniej niż 1 rok na pokładzie statku typu G w okresie 2 lat przed lub 2 lat po egzaminie*.

Stosowanie umowy
międzynarodowej ADN

Świadectwo eksperta ADN ds. przewozu gazów wydane zostało z terminem ważności do dnia upływu ważności świadectwa eksperta ADN. Również w tym przypadku organ zastosował przepisy umowy międzynarodowej ADN – pkt 8.2.2.8.3. Stanowi on, że świadectwa wiedzy specjalistycznej ADN dotyczące przewozu gazów oraz chemikaliów są ważne przez pięć lat od daty zdania egzaminu po szkoleniu podstawowym. W takim przypadku bowiem wydawane jest nowe świadectwo zawierające świadectwo szkolenia podstawowego i świadectwa specjalistyczne. W kwestii okresu ważności świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu gazów (oraz chemikaliów), przepisy krajowe⁸² wskazują, że świadectwa te powinny być wydawane na okres pięciu lat od złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów (albo eksperta ADN do spraw przewozów chemikaliów), tj. szkolenia specjalistycznego. Jednocześnie przepisy art. 32 ust. 6 ustawy o *przewozie towarów niebezpiecznych* stanowią, że świadectwo eksperta ADN ds. przewozu gazów lub świadectwo eksperta ADN ds. przewozu chemikaliów otrzymuje osoba, która posiada świadectwo eksperta ADN.

⁸⁰ Badaniem objęto osiem spraw dotyczących wydania i przedłużania świadectw (9,4% z lat 2018–2020 – III kw.) oraz dwa dotyczące wydania wtórników świadectw.

⁸¹ Według wyciągu pływania z dnia 29 września 2020 r., do dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu, osoba ta posiadała potwierdzenie przepracowania ośmiu miesięcy 19 dni w okresie dwóch lat poprzedzających złożenie egzaminu, do czasu wydania świadectwa eksperta ADN ds. przewozu gazów posiadała potwierdzenie przepracowania jednego roku i jednego dnia na zbiornikowcach do przewozu gazów.

⁸² Artykuł 34 ust. 1 ustawy o *przewozie towarów niebezpiecznych*.

Minister Infrastruktury poinformował, że w celu usunięcia niezgodności przepisów krajowych z przepisami umowy międzynarodowej ADN, ówczesny Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej rozpoczął prace nad przygotowaniem projektu ustawy o zmianie ustawy *o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw*, która będzie regulować przedmiotową kwestię, a także szereg innych problematycznych kwestii, zdiagnozowanych w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem UŻŚ. Przekazanie projektu do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji, planowane jest w II kwartale 2021 r. Po zmianie ustawy będą mogły zostać podjęte dalsze działania zmierzające do nowelizacji rozporządzenia w sprawie *egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów* tak, aby jego brzmienie było zgodne z umową międzynarodową ADN oraz ustawą *o przewozie towarów niebezpiecznych*, w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą. Jednocześnie wskazał, że podejmowane były działania zmierzające do łagodzenia skutków przedmiotowej niezgodności do czasu jej wyeliminowania. Po zasięgnięciu opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa, zainteresowanym podmiotom oraz organom wskazywano na konieczność bezpośredniego stosowania przepisów umowy międzynarodowej ADN do czasu dokonania zmian w przepisach krajowych.

Nieprawidłowe oznaczanie wtórników świadectw eksperta ADN

Nie zapewniono prawidłowego oznaczania wtórników wydanych świadectw eksperta ADN. Omyłkowo na jednym z wtórników świadectwa eksperta ADN umieszczono na każdej stronie odcisk stempla o treści „DUPLIKAT”, a na drugim wtórniku odcisk stempla o treści „WTÓRNIK” zamieszczono przez przeoczenie tylko na pierwszej stronie wtórnika. W myśl § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie *egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*, dyrektor UŻŚ, wydając wtórniki, składa na każdej stronie świadectwa czerwony odcisk stempla o treści „WTÓRNIK”.

Uiszczanie opłat za wydanie wtórników świadectw na rachunek Ministerstwa

Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie *egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*, opłata za wydanie wtórnika powinna zostać uiszczona na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej lub w kasie urzędu żeglugi śródlądowej, którego dyrektor wydał wtórniki. Przepis ten nie został zmieniony po uchyleniu 1 października 2018 r. art. 6 ust. 3 ustawy *o żegludze śródlądowej*, zgodnie z którym obsługę finansowo-księgową urzędów żeglugi śródlądowej sprawował główny księgowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej.

Według informacji udzielonej przez Ministra Infrastruktury, zmianę przepisu § 14 ust. 3 ww. rozporządzenia planuje się wprowadzić w ramach najbliższej nowelizacji tego rozporządzenia.

Prowadzenie ewidencji świadectw i informowanie o ich wydaniu

Realizując obowiązek określony w art. 34 ust. 2 i 4 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych* Dyrektor prowadził ewidencję wydanych i przedłużanych odpowiednich świadectw eksperta ADN, która zawierała wymagane dane oraz niezwłocznie przekazywał Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego informacje określone w art. 34 ust. 2 pkt 1–5 tej ustawy, dotyczące osób, którym wydał lub przedłużył odpowiednie świadectwo.

W latach 2018–2020 nie były przeprowadzane przez pracowników Urzędu kontrole w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową, o których mowa w art. 99 ust. 1 pkt 3 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych*⁸³. Według wyjaśnień Dyrektora oraz Kierownika Wydziału Nadzoru nad Bezpieczeństwem Żeglugi, na śródlądowych drogach wodnych objętych zasięgiem terytorialnym Urzędu w ww. latach nie stwierdzono uprawiania żeglugi przez statki przewożące materiały niebezpieczne oraz miejsc prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych, a wśród statków, które zostały poddane inspekcjom, nie było przewożących materiały niebezpieczne. Dyrektor nie otrzymywał również od uczestników przewozu towarów niebezpiecznych sprawozdań, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c. ww. ustawy, w zakresie przewozu żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych. Do Urzędu nie wpłynął także żaden raport o zaistnieniu poważnego wypadku lub awarii w związku z przewozem towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3 oraz art. 40 ust. 2 tej ustawy. Ze względu na brak dokumentowania kontroli przewożonych przez statki ładunków (co opisano w punkcie 5.1.7. Informacji), nie była możliwa weryfikacja, czy wśród ładunków przewożonych przez statki żeglugi śródlądowej, skontrolowane przez inspektorów nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi, były towary niebezpieczne.

Brak kontroli
przewozu towarów
niebezpiecznych

Minister Infrastruktury poinformował, że według informacji uzyskanych od dyrektorów UŻŚ oraz dyrektorów delegatur tych urzędów we wrześniu 2020 r., w latach 2017–2020 na terenie ich działania nie stwierdzono przewozu towarów niebezpiecznych. Do dyrektorów nie wpływały także od uczestników przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową roczne sprawozdania, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy *o żegludze śródlądowej*. W sprawie wykonywania przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej Związek Polskich Armatorów Śródlądowych poinformował, że nie gromadził danych dotyczących ładunków przewożonych przez armatorów. Dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie podał, że nie posiada danych dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej na terenie działania Urzędu Morskiego w Szczecinie, z uwagi na brak obowiązku obligującego do zbierania i rejestrowania takich informacji. Jednak w latach 2018–2020 co najmniej pięć jednostek żeglugi śródlądowej dokonywało dobrowolnie zgłoszenia przewożonych materiałów niebezpiecznych. Również według danych GUS, w grupach towarów podlegających sprawozdawczości statystycznej występowały towary niebezpieczne takie jak m.in. ropa naftowa, gaz ziemny, produkty rafinacji ropy naftowej, czy chemikalia, co wskazuje na potrzebę wzmocnienia nadzoru w tym obszarze i sprawdzenia, czy statki żeglugi śródlądowej przewożące takie materiały spełniają wymogi niezbędne do ich przewozu i posiadają wymagane w tym celu dokumenty.

⁸³ Według informacji przekazanych przez dyrektorów UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu także w tych jednostkach nie były prowadzone takie kontrole oraz kontrole spełnienia wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe, gdyż nie stwierdzono dokonywania przewozów towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej.

Tabela nr 1

Przewozy ładunków żegluga śródlądową w transporcie krajowym i międzynarodowym według grup ładunków w latach 2018–2019

GRUPY ŁADUNKÓW		Ogółem	Transport krajowy	Transport międzynarodowy				
a – 2018 b – 2019				razem	eksport	import	transzyt	przewozy między portami zagranicznymi
w tys. ton								
OGÓŁEM	a	5 107,5	2 432,2	2 675,3	364,0	182,4	9,8	2 119,0
	b	4 680,9	2 348,5	2 332,5	299,8	126,7	3,8	1 902,1
Produkty rolnictwa, łowiectwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa	a	376,1	9,2	366,9	43,2	1,0	6,0	316,7
	b	355,6	11,1	344,5	30,6	2,1	–	311,8
	a	756,0	627,4	128,7	17,9	–	–	110,7
Węgiel kamienny i brunatny, ropa naftowa i gaz ziemny	b	566,3	425,0	141,3	46,5	3,6	–	91,3
	a	1 849,8	1 141,0	708,9	12,6	11,4	–	684,9
Rudy metali i inne produkty górnictwa i kopalnictwa; torf, uran i tor	b	1 771,6	1 187,8	583,8	12,4	5,2	–	566,2
	a	142,4	–	142,4	21,8	–	–	120,6
Produkty spożywcze, napoje i tytoń	b	143,8	–	143,8	6,7	–	–	137,0
	a	202,4	–	202,4	–	0,1	–	202,3
Drewno i wyroby z drewna i korka (z wyłączeniem mebli), artykuły ze słomy i z materiałów do wyplatania; masa włóknista, papier i wyroby z papieru, druki i zapisane nośniki informacji	b	186,5	–	186,5	2,5	2,0	–	182,0
	a	579,8	565,8	14,0	–	–	–	14,0
Koks i produkty rafinacji ropy naftowej	b	684,9	660,8	24,1	–	–	–	24,1
	a	166,7	31,2	135,5	62,9	3,6	–	68,9
Chemia, produkty chemiczne, włókna sztuczne, produkty z gumy i tworzyw sztucznych, paliwa jądrowe	b	81,1	2,0	79,2	31,7	4,7	–	42,8
	a	298,0	–	298,0	18,5	10,3	–	269,1
Inne niemetaliczne wyroby mineralne	b	283,0	0,5	282,5	19,9	–	–	262,6
	a	398,1	1,2	397,0	149,3	152,5	0,0	95,1
Metale podstawowe, wyroby metalowe gotowe z wyłączeniem maszyn i wyposażenia	b	303,4	4,9	298,5	114,8	104,1	0,2	79,3
	a	9,2	1,4	7,8	0,3	0,1	0,2	7,2
Maszyny i sprzęt gdzie indziej niesklasyfikowane; urządzenia biurowe i komputery; maszyny i urządzenia gdzie indziej niesklasyfikowane; sprzęt i urządzenia radiowe, telewizyjne i komunikacyjne; narzędzia medyczne, precyzyjne i optyczne; zegarki i zegary	b	5,4	0,7	4,7	0,1	–	–	4,6
	a	1,8	1,8	–	–	–	–	–
Sprzęt transportowy	b	0,4	0,4	–	–	–	–	–
	a	–	–	–	–	–	–	–
Meble; inne wyroby, gdzie indziej niesklasyfikowane	b	1,8	–	1,8	–	1,8	–	–
	a	327,1	53,3	273,7	37,4	3,3	3,6	229,4
Surowce wtórne, odpady miejskie i inne odpady	b	296,3	55,2	241,1	34,7	3,3	3,6	199,6
	a	–	–	–	–	–	–	–
Puste kontenery i opakowania	b	0,8	–	0,8	–	–	–	0,8

Źródło: GUS⁸⁴.

⁸⁴ Transport wodny śródlądowy w Polsce w 2019 r. Opracowanie opublikowane na <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/transport-wodny-srodladowy-w-polsce-w-2019-roku,4,10.html>.

5.1.11. Realizacja zadań wynikających z ustawy o wykonywaniu prac podwodnych

W latach 2018–2020 w Urzędzie wydano 20 zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych⁸⁵. Wszystkie dotyczyły wielokrotnego wykonywania prac podwodnych na małych głębokościach.

Okres ważności pięciu zezwoleń (spośród siedmiu objętych badaniem – 71,4%), zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu prac podwodnych, nie przekraczał sześciu miesięcy. Pozostałe dwa (28,6%) niezgodnie z ww. przepisem wydano na okres jednego roku. Jak wyjaśniono w wyniku pomyłki w terminie ważności dokumentu.

Nie zapewniono rzetelności działania przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych. W szczególności wszystkie objęte kontrolą zezwolenia wydano na podstawie wniosków niezawierających kompletnych danych wymaganych wzorem wniosku⁸⁶ i nie występowało o ich uzupełnienie. W zezwoleniach wskazywano, że wielokrotne wykonywanie prac podwodnych będzie się odbywało na całym obszarze działania terenowego organu administracji żegluga śródlądowej, w sytuacjach, gdy wnioskodawcy nie określili w jakich miejscach zamierzają prowadzić prace podwodne. W zezwoleniach nie wskazano rodzaju wykonywanych prac podwodnych, nawet gdy wykonawcy podali planowane do wykonania rodzaje prac we wnioskach⁸⁷. W jednym zezwoleniu podano skład ekipy prac podwodnych niezgodny z wnioskiem. Ponadto we wszystkich objętych badaniem zezwoleniach, które wydawane były w drodze decyzji administracyjnej, nie zamieszczano pouczenia dotyczącego prawa do złożenia odwołania. Obowiązek zawarcia pouczenia w decyzji administracyjnej, wynikał z art. 107 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸⁸ oraz wzoru zezwolenia określonego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

Przed wydaniem zezwoleń Dyrektor nie korzystał z możliwości przeprowadzenia kontroli stanu technicznego sprzętu nurkowego oraz wyposażenia bazy prac podwodnych, o których mowa w art. 6 ust. 6 ustawy o wykonywaniu prac podwodnych. Z powodu, jak wyjaśnił, braku przesłanek do przeprowadzenia takiej kontroli. Ważność dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące prace podwodne kontrolowana była przed wydaniem zezwoleń, na podstawie kopii dokumentów złożonych przez wnioskodawców, potwierdzających posiadane uprawnienia.

Zezwolenia na wykonywanie prac podwodnych

Wydanie dwóch zezwoleń na okres dłuższy od dopuszczalnego

Niezapewnienie rzetelności przy wydawaniu zezwoleń

Brak kontroli stanu sprzętu nurkowego oraz wyposażenia bazy prac podwodnych

⁸⁵ Z tego: w 2018 r. – dziewięć; w 2019 r. – siedem oraz w 2020 r. – cztery.

⁸⁶ Który stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych na obszarach morskich i śródlądowych drogach wodnych (Dz. U. Nr 117, poz. 1224), dalej: rozporządzenie w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

⁸⁷ Podanie rodzaju prac przewidywał wzór zezwolenia na wykonywanie prac podwodnych określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

⁸⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 735.

Brak kontroli zgodności wykonywania prac z wydanymi zezwoleniami

Po wydaniu zezwoleń nie kontrolowano, czy prace prowadzone były zgodnie z tymi zezwoleniami. Obowiązujące przepisy nie wskazują dyrektorów UZŚ jako właściwych do nadzoru nad wykonywaniem prac podwodnych oraz kontroli zgodności prowadzenia prac z wydanymi zezwoleniami. W latach 2018–2020 przeprowadzono jedną kontrolę podmiotu wykonującego prace podwodne. W jej wyniku stwierdzono brak wymaganego zezwolenia na prowadzenie prac podwodnych.

Minister Infrastruktury poinformował, że w Ministerstwie trwają prace nad projektem ustawy o wykonywaniu prac podwodnych. Zakłada on m.in. możliwość prowadzenia kontroli nie tylko przed wydaniem zezwolenia jak ma to miejsce na podstawie dotychczasowych przepisów, ale również w trakcie wykonywania prac podwodnych.

Niewydawanie dzienników prac podwodnych

Pomimo wydawania zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych, z powodu braku wniosków organizatorów prac nie wydawano dzienników prac podwodnych, do prowadzenia których zobowiązani są kierownicy prac podwodnych. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ww. ustawy, dziennik prac podwodnych wydaje, na wniosek organizatora prac podwodnych i rejestruje jego wydanie właściwy miejscowo dyrektor urzędu morskiego albo dyrektor UZŚ. Dyrektor wyjaśnił, że dziennik wydany przez właściwego miejscowo dyrektora urzędu morskiego był uznawany również podczas prac na wodach śródlądowych. Według informacji zasięgniętej w trakcie kontroli od Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie, wydał on i zarejestrował w 2018 r. 12 dzienników prac podwodnych, w 2019 r. – 60 oraz w 2020 r. – 90. Dyrektorzy UZŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu poinformowali NIK, że wydali dzienniki prac podwodnych⁸⁹.

5.1.12. Wykonywanie zadań dotyczących funkcji inwestora, wynikających z ustawy Prawo wodne

Brak wykonywania funkcji inwestora na śródlądowych drogach wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym

W myśl przepisów art. 357 ustawy *Prawo wodne*, organy administracji żegluga śródlądowej pełnią funkcje inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. W kontrolowanym okresie zadania te nie były realizowane, ze względu na brak rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 193 ust. 7 ustawy *Prawo wodne*, tj. określającego śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym. Na brak takiego rozporządzenia, nierealizowanie przez dyrektorów UZŚ przypisanej im funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, brak w UZŚ kadry, która mogłaby realizować te zadania i wykonywanie ich przez Wody Polskie, NIK zwracała uwagę podczas kontroli P/19/030 *Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych*, przeprowadzonej w 2019 r.

Minister Infrastruktury poinformował o okolicznościach, które wpłynęły na niewydanie dotychczas przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym. Wśród nich wymienił: analizy i prace dotyczące ustalenia oraz

⁸⁹ W 2018 r. odpowiednio dwa i pięć, w 2019 r. pięć i 15 oraz w 2020 r. jeden i 11 dzienników prac podwodnych.

podziału kompetencji inwestorskich na drogach wodnych, reorganizacji struktur administracji drogi wodnej oraz administracji żeglugowej, prace legislacyjne w zakresie wyznaczenia dróg wodnych w Polsce⁹⁰ oraz określenia szczegółowego sposobu klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych⁹¹. W wyniku przeprowadzonej analizy uznano, że zasadne jest skupienie kompetencji dotyczących inwestycji (a w konsekwencji także wykonywania praw właścicielskich) w Wodach Polskich, przy wzmocnieniu współpracy w ramach jednego resortu z UŻŚ i centralną administracją rządową odpowiedzialną za żeglugę śródlądową i gospodarkę wodną. Z uwagi na fakt, że podział kompetencji wynikał z ustawy *Prawo wodne*, konieczne było rozpoczęcie prac legislacyjnych nad zmianą tego aktu prawnego. Po wejściu w życie zmienionych przepisów kompetencje dotyczące wykonywania praw właścicielskich zostały przypisane Wodom Polskim. Po zakończeniu prac nad uporządkowaniem kwestii związanych z kompetencjami Wód Polskich i UŻŚ, rozpoczęto działania nad wyznaczeniem dróg wodnych istotnych z punktu widzenia zrównoważonego systemu transportowego. Ze względu na przyjęcie przez Polskę *Porozumienia AGN*, które wyznacza główne kierunki dla planowanych inwestycji na śródlądowych drogach wodnych w Polsce, proponuje się przypisanie tej szczególnej funkcji do śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym – określonym w ww. porozumieniu – zamiast do śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. Minister poinformował ponadto, że Ministerstwo Infrastruktury pracuje nad przepisami porządkującymi podział kompetencji inwestycyjnych pomiędzy organy administracji żeglugi śródlądowej a Wody Polskie, dążąc do przypisania jednemu podmiotowi (Wodom Polskim) odpowiedzialności za inwestycje na drogach wodnych. Obecnie trwają prace nad nowelizacją ustawy *Prawo wodne*, uwzględniające wprowadzenie zmian dotyczących wyznaczenia dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, które docelowo zastąpią drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym. Mając na uwadze powyższe działania legislacyjne jak i nowy podział kompetencji, w opracowanym w Ministerstwie projekcie ustawy *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw*, zaproponowano wykreślenie upoważnienia ustawowego do wydania aktu wykonawczego określającego drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym, które zostaną zastąpione drogami wodnymi o znaczeniu międzynarodowym, objętymi zakresem *Porozumienia AGN*, o ustalonym już planowanym przebiegu.

5.1.13. Wykonywanie zadań wynikających z ustawy o wsparciu finansowym armatorów

Po wejściu w życie ustawy *o wsparciu finansowym armatorów* (9 listopada 2019 r.), do czasu kontroli NIK Dyrektor nie otrzymywał od Ministra informacji, o których mowa w art. 20 ust. 2 tej ustawy, tj. o zawarciu umów kredytu preferencyjnego, wcześniejszej spłacie kredytu lub umorzeniu jego

Brak informacji o kredytach preferencyjnych oraz refinansowaniu wyposażenia statku

⁹⁰ W wyniku których, wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie *śródlądowych dróg wodnych* (Dz. U. poz. 1208).

⁹¹ W wyniku których, wydano rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz. U. poz. 1898).

Brak kontroli posiadania na statku refinansowanych składników wyposażenia

części, informacji dotyczących zakończenia okresu obowiązywania umowy kredytu preferencyjnego oraz refinansowaniu zakupu składnika wyposażenia statku⁹². Nie występował również do Ministerstwa o ich przekazanie.

Ze względu na brak powyższych informacji inspektorzy nadzoru nad żegluga śródlądową podczas kontroli i inspekcji statków nie sprawdzali, czy znajdują się na nich składniki wyposażenia, których zakup refinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej. Tym samym nie była weryfikowana realizacja obowiązku nałożonego na armatorów art. 18 ust. 1 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*, tj. posiadania refinansowanego składnika wyposażenia statku przez okres trzech lat od dnia refinansowania.

Brak możliwości realizacji obowiązków informacyjnych wobec BGK i Ministra

Z powodu braku informacji od Ministra o udzielonych kredytach preferencyjnych oraz refinansowaniu zakupu składników wyposażenia, Dyrektor nie posiadał również możliwości weryfikacji podczas wykreślenia jednostek z rejestru statków oraz dokonywania zmian armatorów statków w tym rejestrze, czy statków tych nie dotyczy umowa kredytu preferencyjnego lub zakup ich wyposażenia nie podlegał refinansowaniu. Tym samym nie mógł realizować obowiązków informacyjnych wobec BGK i Ministra, określonych w art. 20 ust. 3 i 4 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*.

Minister Infrastruktury nie podał przyczyn nieprzekazywania ww. informacji. Wskazał natomiast, że Ministerstwo niezwłocznie po zidentyfikowaniu powyższej okoliczności przesłało do UŻŚ wymagane dokumenty. Jednocześnie zostały podjęte działania mające na celu wyeliminowanie podobnych sytuacji w przyszłości. Ponadto wskazał, że w 2021 r. obowiązki wynikające z art. 20 ust. 2 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów* realizowane są na bieżąco.

5.1.14. Realizacja Projektu RIS

System RIS

Na podstawie Dyrektywy 2005/44/WE, obowiązek wdrożenia zharmonizowanych usług informacyjnych wspierających zarządzanie ruchem i transportem w żegludze śródlądowej (RIS) obejmuje śródlądowe drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym klasy IV i wyższej oraz znajdujące się na nich porty, które łączą się z innymi drogami o tym samym standardzie. Do czasu niniejszej kontroli NIK, system informacji rzecznej wprowadzony został na 97,3 km dolnego odcinka Odry od Ognicy do Szczecina w ramach realizacji przez Urząd w latach 2011–2013 projektu *Pilotażowe wdrożenie RIS Dolnej Odry*. W perspektywie do I kw. 2021 r. zaplanowano wprowadzenie usług na zwiększonym obszarze o łącznej długości ok. 117 km.

Realizacja Projektu RIS

W wyniku kontroli *Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych* (P/19/030), przeprowadzonej w 2019 r., NIK stwierdziła m.in., że w latach 2016–2019 Urząd nie rozpoczął realizacji kluczowych zadań Projektu. Po upływie 35 miesięcy od podpisania umowy o dofinansowanie jego rzeczowe zaawansowanie było zerowe, przy planowanym zakończeniu realizacji do 31 grudnia 2020 r. Wpływ na zaistniałą sytuację miały m.in. kolejne

⁹² Informacji takich nie otrzymywali również dyrektorzy UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu.

zmiany koncepcji planowanej lokalizacji Centrum RIS. Sytuacja taka stwarzała ryzyko zwrotu uzyskanego na realizację Projektu dofinansowania z funduszy europejskich.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, realizacja Projektu RIS została sprawdzona także podczas niniejszej kontroli.

Dyrektor po unieważnieniu 26 października 2018 r. trzeciego postępowania przetargowego na zaprojektowanie i budowę budynku biurowego na posiadanej przez Urząd nieruchomości przy ul. Kolumba 79/80 w Szczecinie i przeprowadzeniu przez inżyniera kontraktu wizji lokalnej pomieszczeń w budynku stanowiącym dotychczasową siedzibę Urzędu pod kątem możliwości realizacji prac adaptacyjnych dotyczących przystosowania dostępnych powierzchni na potrzeby Centrum RIS, 20 grudnia 2018 r. zwrócił się do Centrum Unijnych Projektów Transportowych⁹³ o wyrażenie zgody na zmianę zakresu Projektu RIS ze względu na brak możliwości realizacji założonych prac budowlanych w dotychczas przyjętym harmonogramie. Zmiana polegająca na wykreśleniu zadania „Przebudowa budynku UŻŚ i Centrum RIS” i zastąpieniu go zadaniem dotyczącym rozbudowy istniejącego Centrum RIS, została zaakceptowana przez Dyrektora CUPT 14 lutego 2019 r. Aneks do umowy o dofinansowanie Projektu RIS z 10 lipca 2019 r. termin realizacji projektu ustalono na okres od 1 marca 2016 r. do 31 grudnia 2020 r., a kwalifikowalność wydatków do 31 marca 2021 r. Planowana data zakończenia i rozliczenia projektu została określona na pierwszy kwartał 2021 r. Zmianie uległ całkowity koszt realizacji projektu (z 32 000 000 zł do 21 402 300,73 zł) i kwota dofinansowania (z 20 000 000 zł do 19 994 944,05 zł).

Od zakończenia w Urzędzie kontroli P/19/030⁹⁴, w trakcie której sprawdzana była realizacja Projektu RIS, Dyrektor przeprowadził dwa postępowania o udzielenie zamówień w trybie przetargu nieograniczonego oraz jedno rozeznanie rynku, w wyniku których zawarte zostały umowy dotyczące: zaprojektowania, budowy i uruchomienia systemu informacji rzecznej w ramach Projektu RIS; świadczenia usług inżyniera kontraktu oraz świadczenia usług specjalisty ds. rozliczeń i sprawozdawczości Projektu. Podczas kontroli ww. zamówień przez CUPT, nieprawidłowości nie stwierdzono.

Dyrektor 2 października 2020 r. skierował do CUPT wnioski o wyrażenie zgody na przedłużenie okresu realizacji Projektu RIS do 31 grudnia 2021 r.⁹⁵, jako przyczynę wskazując zdarzenie siły wyższej w postaci pandemii COVID-19, które w sposób bezpośredni dotyczyło wykonawcy, posiadającego siedzibę w Belgii. Po wyrażeniu zgody przez CUPT, 7 grudnia 2020 r. zawarty został aneks do ww. umowy. Całkowity koszt realizacji Projektu ustalony został na 20 445 372,48 zł, a kwota dofinansowania na 19 142 343,40 zł. Dyrektor zawarł również aneksy do umów z wykonawcami, przedłużając termin ich obowiązywania do 31 marca 2021 r.

⁹³ Dalej: CUPT.

⁹⁴ Czynności kontrolne zakończono 13 września 2019 r.

⁹⁵ Realizacji rzeczowej projektu do 30 września 2021 r., a kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2021 r.

Do 31 grudnia 2020 r. na realizację ww. umów Urząd wydatkował ogółem 5 139 050,16 zł, z tego: 4 618 455,00 zł – płatność wykonawcy projektu RIS, 482 195,16 zł – usługi inżyniera kontraktu oraz 38 400 zł – usługi specjalisty ds. rozliczeń i sprawozdawczości Projektu.

Do 30 listopada 2020 r.⁹⁶, w związku z realizacją Projektu RIS wykonawca przekazał wielobranżowy projekt wykonawczy „Przebudowy i remontu wybranych pomieszczeń w budynku Czerwonego Ratusza”, obejmujący branże: architektura, konstrukcje, instalacje sanitarne, instalacje elektryczne, teletechniczne, p.poż wraz z kosztorysami inwestorskimi i przedmiarami robót (wraz z uzyskanymi decyzjami i uzgodnieniami). Określono zakresy dostaw pozostałego wyposażenia IT (stacje robocze, urządzenia wielofunkcyjne, drukarki, laptopy) oraz uruchomiono środowiska testowe dla aplikacji: śledzenie i namierzanie; NTS⁹⁷; monitoring sensorów hydro-meteo; elektroniczne raportowanie statków; portal informacyjny www. Przeprowadzono prace modernizacyjne w zakresie istniejącej sieci sensorów oraz wykonano projekty do pozwoleń na budowę dla lokalizacji wieżowych nowej sieci sensorów. Przygotowano projekty: systemu monitoringu CCTV⁹⁸, budowy sieci transmisji danych; budowy sieci łączności VHF i sieci AIS⁹⁹ w systemie RIS¹⁰⁰. Dostarczono ortofotomapę oraz określono zakres dostaw urządzeń i oprogramowania hydrograficznego. Realizacja ww. prac została potwierdzona i zaakceptowana przez inżyniera kontraktu.

Według informacji o stanie zaawansowania realizacji Projektu RIS na 12 kwietnia 2021 r., udzielonej NIK przez Dyrektora, prace nie zostały zakończone. W związku z trwającą sytuacją epidemiologiczną 31 marca 2021 r. zawarto aneks do umowy z wykonawcą, na mocy którego czas realizacji prac został wydłużony do 7 czerwca 2021 r.¹⁰¹ Zgodnie z zawartą umową o dofinansowanie, zakończenie realizacji Projektu RIS planowane jest do końca 2021 r.

5.1.15. Przygotowanie do realizacji zadań

Zasoby kadrowe oraz działania organizacyjne

Zatrudnienie w Urzędzie i wynagrodzenia pracowników

Plan zatrudnienia w Urzędzie na 2018 r. wynosił 25,25 etatów¹⁰². W związku z planowaną reformą UŻŚ w 2018 r. Dyrektor przeprowadził analizę potrzeb zatrudnienia i wystąpił do ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej o dostosowanie struktury

⁹⁶ Data wystawienia przez wykonawcę przejściowego świadectwa płatności nr 1.

⁹⁷ Usługa komunikatów dla kapitanów statków.

⁹⁸ *Closed Circuit Television* – monitoring wizyjny, system pozwalający na śledzenie z odległości zdarzeń rejestrowanych przez jedną lub więcej kamer przemysłowych jednocześnie.

⁹⁹ *Automatic Identification System* – system automatycznej łączności zapewniający wymianę danych, przydatnych do uniknięcia kolizji między statkami oraz identyfikujący statek dla brzegowych systemów nadzorujących ruch statków.

¹⁰⁰ W tym złożono wnioski o pozwolenia radiowe.

¹⁰¹ Od stycznia do 12 kwietnia 2021 r. nie dokonywano płatności częściowych za realizację ww. zadania.

¹⁰² Z tego: 22,5 w korpusie służby cywilnej oraz 2,75 poza korpusem.

organizacyjnej do nowych zadań. Otrzymał osiem dodatkowych etatów przy 12 zgłoszonych. W latach 2019–2020 plan zatrudnienia wynosił – 33,25 etatów¹⁰³.

W badanym okresie wzrastało przeciętne zatrudnienie w Urzędzie. W przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiło: w 2018 r. – 23,16¹⁰⁴; w 2019 r. – 26,05¹⁰⁵ oraz w 2020 r. – 29,58¹⁰⁶. Zmniejszyła się także fluktuacja pracowników¹⁰⁷, która w 2017 r. wynosiła 23,08; w 2018 r. – 12,50; w 2019 r. – 6,67; w 2020 r. – 6,45. Średnie wynagrodzenie zasadnicze brutto pracownika Urzędu wynosiło: w 2018 r. – 3674,80 zł, w 2019 r. – 3665,76 zł oraz w 2020 r. 3890,65 zł.

Dyrektor w latach 2018–2020 zgłaszał potrzebę zwiększenia liczby etatów w Urzędzie oraz uposażenia pracowników m.in. na cyklicznych naradach i spotkaniach z przedstawicielami Ministerstwa. Według przeprowadzonej przez Dyrektora analizy zasobów kadrowych, przekazanej do Ministerstwa 29 czerwca 2020 r., dla prawidłowego wypełnienia nałożonych zadań niezbędne było zatrudnienie dodatkowych pracowników (w wariantach minimalnym, co najmniej 25 osób, a w optymalnym 41). Niedobory kadrowe powodowały konieczność realizacji niektórych zadań w oparciu o umowy cywilnoprawne.

Potrzeby kadrowe

Dyrektorzy UŻŚ w Bydgoszczy i we Wrocławiu poinformowali, że według prowadzonych przez nich analiz stanu zatrudnienia w latach 2018–2020 występowały potrzeby zwiększenia zatrudnienia w urzędach, a kwestie braków kadrowych podnoszone były m.in. na bieżących naradach kierownictwa UŻŚ.

Minister Infrastruktury poinformował, że w ramach reorganizacji przeprowadzonej w 2018 r. zapewniono dla trzech urzędów żeglugi śródlądowej dodatkowe środki umożliwiające zatrudnienie łącznie około 30 osób. W momencie przeniesienia działu administracji rządowej gospodarka wodna do Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz powołania Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹⁰⁸ zaszła potrzeba podjęcia działań zmierzających do koncentracji zadań w ramach działalności jednego podmiotu, tj. Wód Polskich. Ministerstwo planowało w latach 2020–2021 przeprowadzenie analizy stanu zatrudnienia i potrzeb kadrowych UŻŚ po przeprowadzonej reorganizacji, jednak w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19, jej przeprowadzenie zostało odsunięte w czasie.

Dyrektor podejmował działania w celu zatrudnienia pracowników. W latach 2018–2020 ogłosił 34 nabory¹⁰⁹, spośród których tylko 15 (44,1%) zakończyło się zatrudnieniem pracowników¹¹⁰. W pozostałych naborach, które

Nieskuteczne nabory pracowników

¹⁰³ Z tego 30,5 w korpusie służby cywilnej oraz 2,75 poza korpusem.

¹⁰⁴ I było niższe od planu o 2,09.

¹⁰⁵ I było niższe od planu o 7,2.

¹⁰⁶ Do 30 września 2020 r. i było niższe od planu o 3,67.

¹⁰⁷ Liczona jako całkowita liczba odejść pracowników dzielona przez liczbę pracowników według stanu na koniec roku i mnożona przez 100.

¹⁰⁸ Dalej: Wody Polskie.

¹⁰⁹ Z tego: w 2018 r. i 2019 r. po 13 oraz w 2020 r. osiem.

¹¹⁰ Liczba wakatów wynosiła na koniec: 2017 r. – jeden, 2018 r. – trzy, 2019 r. – cztery i pół etatu, a na 30 września 2020 r. – trzy i pół etatu.

były ponawiane: nie wpłynęły oferty lub żaden z kandydatów nie spełniał ustalonych kryteriów, kandydaci nie wykazali się podczas naboru wiedzą niezbędną do wykonywania pracy, albo nie podjęli pracy. Największe trudności dotyczyły zatrudnienia inspektorów nadzoru nad żeglugą śródlądową. Na stanowisko młodszego inspektora i inspektora nadzoru nad żeglugą ogłoszono ogółem dziewięć naborów.

Problemy z naborem pracowników występowały także w pozostałych UŻŚ. Dyrektor UŻŚ w Bydgoszczy poinformował, że spośród 28 naborów ogłoszonych w latach 2018–2020, 18 (64,3%) nie zakończyło się zatrudnieniem pracownika. Wynikało to głównie z braku kandydatów do podjęcia pracy lub niespełnienia przez kandydatów wymogów formalnych. W 2020 r. dwa postępowania anulowano z uwagi na występujące obostrzenia sanitarne. Niedobór pracowników występował na stanowiskach inspektorów nadzoru nad żeglugą oraz na stanowiskach wsparcia technicznego, głównie ze względu na wysoki wymagany poziom kwalifikacji w powiązaniu z możliwym do zaoferowania uposażeniem. W UŻŚ we Wrocławiu spośród 19 naborów przeprowadzonych w ww. okresie nieskutecznych było pięć (26,3%). Powodem była mniejsza niż w latach ubiegłych liczba wpływających ofert oraz brak merytorycznego przygotowania kandydatów. Podobnie jak w pozostałych Urzędach trudności występowały z obsadą stanowisk inspektorów nadzoru nad żeglugą, ze względu na brak ofert kandydatów spełniających wymagania określone w przepisach. Według załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, na stanowisku starszego inspektora i inspektora nadzoru nad żeglugą wymagane jest wykształcenie wyższe i patent oficera żegluga śródlądowej.

Minister Infrastruktury poinformował, że mając na uwadze zgłaszane przez dyrektorów UŻŚ sygnały związane z prowadzonymi naborami na stanowiska inspektorskie, podjął działania zmierzające do nowelizacji ww. rozporządzenia w części dotyczącej urzędów żegluga śródlądowej i wystąpi z wnioskiem o jego wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rządu¹¹¹.

Realizacja zadań w ramach umów cywilnoprawnych

Dyrektor zlecał wykonywanie części zadań¹¹² podmiotom zewnętrznym oraz pracownikom Urzędu w ramach umów cywilnoprawnych. W latach 2018–2020 zawarł 81 takich umów, z tego siedem z pracownikami Urzędu. Za wykonanie zleconych prac wypłacono w tym okresie wynagrodzenia w kwocie ogółem 1 656 224,09 zł¹¹³, w tym pracownikom Urzędu 83 553 zł. Zadania zlecone do wykonania pracownikom Urzędu nie były tożsame z ich zakresami obowiązków realizowanymi w ramach umów o pracę, ale w jednym przypadku praca wykonywana była w warunkach

¹¹¹ Minister przekazał NIK opracowany projekt rozporządzenia z 1 marca 2021 r.

¹¹² Między innymi wykonywanie usług: eksperta TKI, uzgadniania projektów oznakowania nawigacyjnego i harmonogramów prac, administracji i baz danych statków, specjalisty ds. elektronicznych map nawigacyjnych i pomiarów hydrograficznych, w zakresie księgowości, spraw administracyjnych, zamówień publicznych i pomocy prawnej.

¹¹³ Z tego: w 2018 r. – 494 647,66 zł; w 2019 r. – 565 517,23 zł (wzrost o 14,3%) oraz w 2020 r. 596 059,20 zł (wzrost o 5,4%).

określonych w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*¹¹⁴. Według wyjaśnień Dyrektora, prace stanowiące zadania komórek Urzędu powierzone były do realizacji w ramach umów cywilnoprawnych z powodu braku wolnych etatów, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby zadań.

Również w pozostałych UŻŚ niektóre zadania organu wykonywane były przez osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych¹¹⁵. Umowy zawierane były zarówno na realizację zadań podstawowych np. przeprowadzanie inspekcji technicznych statków, jak i w pomocniczych w komórkach obsługowych (np. kadry, księgowość, wspomaganie informatyczne, zamówienia publiczne).

Stosowany sposób ewidencjonowania liczby godzin realizacji zleconych prac dla 11 z 13 skontrolowanych umów (84,6%), nie umożliwił rzetelnej weryfikacji wykonania ustalonego w tych umowach obowiązku pozostawania przez wykonawców w dyspozycyjności w siedzibie Urzędu przez określoną w umowach liczbę godzin. Ponadto z prowadzonych rejestrów godzin wykonywania umów zleceń przez pracowników Urzędu nie wynikało, w jakich godzinach realizowane były czynności będące ich przedmiotem i czy (z wyjątkiem sobót i niedziel) nie pokrywały się one z godzinami pracy pracowników wynikającymi ze stosunku pracy.

Zgodnie z rekomendacjami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej (pkt 8 i 9)¹¹⁶, zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca. W związku z tym zakresy powierzanych pracownikom zadań powinny być określone, a w razie potrzeb modyfikowane w taki sposób, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby urzędu. W przypadku zaistnienia uzasadnionych okoliczności, należy w szczególności wziąć pod uwagę inne formy wynagradzania własnych pracowników za wykonanie dodatkowych zadań, np. poprzez przyznanie dodatków zadaniowych, czy nagród finansowych.

W kontrolowanym okresie Dyrektor dwukrotnie dokonał zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu¹¹⁷. Nie zapewnił jednak pełnego powiązania struktury organizacyjnej Urzędu oraz zakresów czynności pracowników z aktualnymi zadaniami przypisanymi terenowemu organowi administra-

Brak pełnego powiązania
ustawowych zadań
ze strukturą
organizacyjną

¹¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.; dalej: *Kodeks pracy*. Zgodnie z art. 22 §§ 1¹ i 1² tej ustawy, zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartą przez strony umowy. Nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w §1.

¹¹⁵ Według uzyskanych informacji, w UŻŚ we Wrocławiu w latach 2018–2020 zawarto 15 takich umów, w tym trzy z pracownikami Urzędu. Poniesione na ten cel wydatki wynosiły w 2018 r. 35,2 tys. zł, w 2019 r. 82,9 tys. zł i w 2020 r. 96,4 tys. zł. Powodem realizacji zadań organu w ramach umów cywilnoprawnych przez podmioty zewnętrzne był brak etatów oraz konieczność rozdzielenia do realizacji kompetencji jakie posiada organ. W UŻŚ w Bydgoszczy zawarto 93 umowy, w tym 45 z pracownikami Urzędu. Poniesione na ten cel wydatki wynosiły w 2018 r. 248,2 tys. zł, w 2019 r. 282,3 tys. zł oraz w 2020 r. 267,5 tys. zł.

¹¹⁶ Opublikowanymi na stronie <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor>.

¹¹⁷ Zarządzeniem nr 15/2018 r. z 9 listopada 2018 r. oraz nr 8/2020 z 1 lipca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cji żeglugi śródlądowej. Ponadto stwierdzono jeden przypadek powierzenia przez Dyrektora pracownikowi wykonywania innej pracy, na podstawie art. 42 § 4 Kodeksu pracy, przez okres ogółem dłuższy niż trzy miesiące w roku, bez porozumienia zmieniającego lub wypowiedzenia dotychczasowych warunków pracy i płacy.

**Zasady
sprawowania nadzoru
nad bezpieczeństwem
żeglugi**

Dyrektor określił zasady wykonywania czynności służbowych w zakresie nadzoru nad żeglugą zarządzeniem nr 9/2015 z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie ujednolicenia trybu postępowania i wykonywania czynności służbowych przez inspektorów nadzoru nad żeglugą w zasięgu terytorialnym Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie¹¹⁸. Zarządzenie to nie zostało zaktualizowane po zmianie od 9 listopada 2019 r. przepisów ustawy o żegludze śródlądowej, w zakresie właściwości dyrektorów UŻŚ¹¹⁹. Skutkowało to co najmniej trzema stwierdzonymi przypadkami przeprowadzenia przez inspektorów nadzoru nad żeglugą kontroli dokumentów dotyczących wpłat na Fundusz Żeglugi Śródlądowej w okresie, gdy kontrola w ww. zakresie nie należała już do właściwości dyrektorów UŻŚ.

Warunki lokalowo-sprzętowe

**Zapewnienie
warunków
lokalowo-sprzętowych
niezbędnych
do realizacji zadań**

Urząd nie posiadał własnej siedziby. Dla potrzeb jednostki pomieszczenia biurowe wynajmowane były od Urzędu Morskiego w Szczecinie, a dla placówek terenowych udostępniane na podstawie umów i porozumień zawartych z właścicielami oraz zarządcami obiektów i nieruchomości. W wyniku podjętych działań, w związku z realizacją Projektu RIS, wynajęte zostały od 1 września 2019 r. dodatkowe pomieszczenia z przeznaczeniem na potrzeby serwerowni systemu RIS oraz pomieszczenia dla operatorów Centrum RIS. Na potrzeby instalowania w terenie urządzeń stanowiących elementy RIS, Dyrektor zawarł umowy dotyczące udostępnienia lub oddania w użytkowanie części nieruchomości.

Zdjęcia nr 1–2

Pomieszczenia wykorzystywane do realizacji zadań



Centrum RIS



Placówka Terenowa w Gryfinie

Źródło: materiały własne NIK.

¹¹⁸ Dalej: zarządzenie nr 9/2015.

¹¹⁹ Polegających na uchyleniu art. 9 ust. 2 pkt 10, który wskazywał, że do właściwości dyrektorów należy kontrola dokumentów armatorów dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowego oraz dodaniu art. 9 ust. 2 pkt 10a, który stanowi, że do właściwości dyrektorów należy kontrola posiadania na statku składników wyposażenia statku, których zakup refinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcia nr 3–8

Sprzęt wykorzystywany w Urzędzie do realizacji zadań



Dron Wingra One Rx1 RII



Zestaw geodezyjny



DRON djiphantom 4ProV2.0

Bezzałogowe statki powietrzne wykorzystywane m.in. do inspekcji infrastruktury, inwentaryzacji oznakowania nawigacyjnego w trudnym terenie, rozpoznania i identyfikacji jednostek śródlądowych



Statek inspekcyjno-pomiarowy
Inspektor-63



Samochód służbowy z napędem 4x4, przystosowany do holowania statków inspekcyjnych i transportu urządzeń technicznych



Echosonda

Źródło: materiały własne NIK.

Według stanu na 30 września 2020 r. Urząd posiadał m.in. pięć jednostek pływających¹²⁰, pięć samochodów, wykorzystywanych przy przeprowadzaniu inspekcji technicznych statków i inspekcji statków na administrowanych drogach wodnych, dwa drony, sprzęt nawigacyjny, zestaw geodezyjny, echosondy, a także sprzęt do łączności bezprzewodowej.

¹²⁰ Łodzi i statków inspekcyjnych oraz inspekcyjno-pomiarowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyłączenia z użytkowania statków inspekcyjnych

Według dzienników pracy poszczególnych statków inspekcyjnych i inspekcyjno-pomiarowych, w latach 2018–2020 nie były one wykorzystywane od 11 do 25 miesięcy¹²¹. Od listopada/grudnia statki były czasowo wyłączane z eksploatacji na okres zimy. W tym czasie wykonywane były ich przeglądy i niezbędne remonty. Z uwagi na niewielką obsadę etatową inspektorów, zdarzały się również sytuacje niewykorzystywania poszczególnych statków w innych miesiącach. W I kw. 2019 r. oraz I kw. 2020 r. z użytkowania wyłączone były wszystkie statki Urzędu. Za wyjątkiem Inspektora-63, użytkowane przez Urząd statki nie były przystosowane do uprawiania żeglugi w okresie zimowym. W tym czasie zabezpieczono również statek Inspektor-63, gdyż wymagał przeglądu i niezbędnych remontów eksploatacyjnych. W 2020 r. przeprowadzono remont trzech jednostek pływających Urzędu (Inspektor-62, 63 i 64). Na ten cel wydatkowano 344 535,40 zł. Powyższe wyłączenia statków z eksploatacji, spowodowały mniejszą intensywność działań inspekcyjnych związanych z nadzorem nad bezpieczeństwem żeglugi oraz prowadzonych pomiarów.

Zdjęcia nr 9–11

Łódź i statki inspekcyjne zabezpieczone na okres zimowy



Łódź motorowo-inspekcyjna Inspektor-65



Statek inspekcyjny Inspektor-64



Statek inspekcyjny Inspektor-62

Źródło: materiały własne NIK.

Nieprzedstawienie samochodu i przyczepy do badań technicznych

Nie zapewniono terminowego przedstawienia do badań technicznych jednego samochodu i przyczepy ciężarowej. Samochód przedstawiono do badań technicznych 60 dni po upływie ważności dotychczasowych badań z powodu niedopatrzenia, a przyczepę po upływie 21 dni, ze względu

¹²¹ Inspektor-62 i Inspektor-64 – po 11 miesięcy; Inspektor-61 – 13 miesięcy; Inspektor-63 – 15 miesięcy (długotrwałe wyłączenie od stycznia 2019 r. do marca 2020 r.); Inspektor-65 – 25 miesięcy (długotrwałe wyłączenia w kontrolowanym okresie od stycznia 2018 r. do marca 2019 r. oraz od listopada 2019 r. do maja 2020 r.).

na wydłużone terminy badań na stacjach diagnostycznych w okresie świątecznym. Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*¹²², właściciel pojazdu samochodowego oraz przyczepy jest obowiązany przedstawiać je do badania technicznego, w terminach określonych w art. 81 ust. 5 i 6 tej ustawy.

Dyrektor w korespondencji kierowanej do Ministerstwa wskazywał m.in. na: potrzebę zwiększenia budżetu na wynagrodzenia pracowników oraz wynagrodzeń dla specjalistów zatrudnionych w Urzędzie, w związku z problemami z pozyskaniem oraz utrzymaniem wykwalifikowanej kadry; niezbędne zatrudnienie dodatkowych pracowników (minimum 25 osób, optymalnie 41); niskie stawki wynagrodzenia egzaminatorów oraz wysoką średnią ich wieku; potrzebę doposażenia Urzędu w specjalistyczny sprzęt w najbliższych latach (wymiana trzech łodzi inspekcyjnych, zakup skuterów do wykonywania czynności inspekcyjnych oraz samochodów służbowych). Zgłaszał również propozycje zmian w obowiązujących przepisach. W trakcie kontroli Dyrektor wyjaśnił, że poprawę istniejącego stanu w Urzędzie utrudniał brak możliwości zatrudnienia wykwalifikowanych kadr poprzez limity zatrudnienia, które nie były wystarczające. Wykwalifikowani pracownicy mogliby bez konieczności okresu wdrożenia, trwającego co najmniej kilka miesięcy, podejmować realizację zadań wykorzystując posiadaną wiedzę. Dodatkowo poziom oferowanych wynagrodzeń potencjalnym kandydatom odbiegał od średnich rynkowych. Powyższe wpływało na tempo wykonania zadań. Jednocześnie wskazał na problemy związane z panującą epidemią COVID-19, w wyniku której ograniczone zostały możliwości dysponowania kadrą Urzędu, w związku z przebywaniem pracowników czasowo na zwolnieniach lekarskich, w izolacji i na kwarantannie oraz ograniczenie możliwości bezpośredniego uzgadniania niezbędnych zmian prawa z partnerami niemieckimi.

Potrzeby Urzędu
oraz problemy
przy realizacji zadań

5.1.16. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej

W kontrolowanym okresie obowiązywały komunikaty Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 września 2017 r. w sprawie *szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych w działach administracji rządowej gospodarka morską, rybołówstwo i żegluga śródlądowa*¹²³ oraz z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie *szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej: gospodarka morską, gospodarka wodna, rybołówstwo i żegluga śródlądowa*¹²⁴. Ponadto w Urzędzie zasady i tryb wyznaczania celów oraz ich monitorowania określało w tym czasie zarządzenie Dyrektora nr 5/2014 z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie *zasad i trybu wyznaczania celów Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, określenia mierników realizacji tych celów oraz zasad ich monitorowania*¹²⁵.

Organizacja kontroli
zarządczej

¹²² Dz. U. z 2021 r. poz. 450, ze zm., ze zm., dalej: ustawa *Prawo o ruchu drogowym*.

¹²³ Dz. Urz. MG MiŻŚ poz. 28, który obowiązywał do 13 maja 2020 r.; dalej: komunikat z 12 września 2017 r.

¹²⁴ Dz. Urz. MG MiŻŚ poz. 23, dalej: komunikat z dnia 8 maja 2020 r.

¹²⁵ Dalej: zarządzenie nr 5/2014.

Planowanie realizacji zadań	Dyrektor planował kontrole i inspekcje statków, inspekcje śródlądowych dróg wodnych oraz dostępność usług RIS w ciągu doby m.in. w planach finansowych wydatków w układzie zadaniowym oraz w planach działalności na 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Sporządził plany działalności zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 1 do komunikatu z 12 września 2017 r. oraz przekazał je Ministrowi z zachowaniem ustalonych terminów. Sporządzane plany nie obejmowały pozostałych zadań realizowanych w Urzędzie. Dyrektor wyjaśnił, że biorąc pod uwagę specyfikę działalności organu ustalenie mierników, za pomocą których można rzetelnie monitorować realizację celów i zadań jest utrudnione.
Analiza ryzyka	W Urzędzie prowadzono rejestr ryzyka, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do komunikatu z 12 września 2017 r. Ujęto w nim ryzyka zidentyfikowane dla trzech zadań: inspekcje techniczne statków, inspekcje statków oraz wydawanie dokumentów kwalifikacyjnych. Określona podczas ich oceny istotność, nie przekraczała ustalonych progów akceptowalności. W rejestrze nie ujmowano ryzyk związanych z realizacją pozostałych zadań, pomimo że według wyjaśnień Dyrektora kompleksowa analiza ryzyka przeprowadzana była dwa razy w roku. W Urzędzie przyjęta była zasada bezpośredniego raportowania kierownictwu ryzyk związanych z realizacją zadań i podejmowania na bieżąco działań minimalizujących potencjalne ryzyka. W przypadku zidentyfikowania problemów lub zagrożenia dla prawidłowego wykonania zadania wdrażano mechanizmy kontrolne m.in. zwiększany był nadzór nad zagrożonym obszarem, wprowadzano „zasadę dwóch par oczu” w celu weryfikacji wytwarzanych dokumentów oraz przeprowadzanych czynności.
Monitorowanie realizacji zadań	Dyrektor monitorował realizację wykonywanych zadań przy aktualizacji planów finansowych w układzie zadaniowym, w których podawano wartość wykonania ustalonego miernika oraz analizował osiągnięcie jego planowanej wartości. Wykonywanie zadań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi monitorowane było na podstawie sprawozdań sporządzanych przez inspektorów nadzoru nad żeglugą oraz stosowano zasadę bezpośredniego monitorowania przez Dyrektora realizacji celów i zadań na poszczególnych stanowiskach pracy. Osiągnięte na koniec 2018 r., 2019 r. i 2020 r. wartości mierników określających stopień realizacji celów były równe lub wyższe od zaplanowanych¹²⁶, za wyjątkiem niższego w 2018 r. o 1% od zaplanowanego, udziału

¹²⁶ Liczba kontroli i inspekcji statków na wodach śródlądowych: w 2018 r. planowana 370, osiągnięta 375 (101,3% planu), w 2019 r. odpowiednio: 400 i 453 (113,2%), w 2020 r. odpowiednio: 425 i 270 (63,5%); inspekcje szlaków żeglugowych w 2018 r. planowane 285, wykonane 295 (103,5%), w 2019 r. odpowiednio 290 i 420 (144,8%), w 2020 r. długość dróg wodnych śródlądowych poddanych inspekcji plan i wykonanie 355,1 km; udział liczby kontroli statków śródlądowych w ogólnej liczbie statków ujętych w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej w 2018 r. plan 70, wykonanie 69 (98,6%), w 2019 r. odpowiednio: 70, i 75 (107,1%), w 2020 r. liczba statków, w których stwierdzono uchybienia w stosunku do ogólnej liczby przeprowadzonych inspekcji statków planowana – 55/425, osiągnięta 70/270; dostępność usług RIS w ciągu doby w 2018 r. i 2019 r. planowano i osiągnięto osiem godzin, liczba aktów prawnych wspomagających żeglugę śródlądową w ww. latach planowano i osiągnięto wartość miernika dwa. Zaplanowane w planie finansowym na 2019 r. wartości mierników zostały osiągnięte w przypadku dostępności usług RIS w ciągu doby (osiem) oraz długości dróg wodnych poddanych inspekcji (335,1 km). Wyższy od planowanego o 18,2% był udział procentowy skontrolowanych statków, w których stwierdzono uchybienia (plan 55/425, wykonanie 141/453) oraz przeprowadzono o 28 więcej niż planowano kontroli i inspekcji statków.

liczby kontroli statków śródlądowych w ogólnej liczbie statków ujętych w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej oraz w 2020 r. mniejszej liczby kontroli i inspekcji statków na wodach śródlądowych (planowano 425, przeprowadzono 270). Na mniejszą od zakładanej liczbę inspekcji wpłynęła w 2018 r. m.in. specyfika ruchu żeglugowego, a w 2020 r. nieużytkowanie jednostek inspekcyjnych w okresie zimowym oraz ich remonty¹²⁷, a także ograniczenia związane z pandemią COVID-19.

Dyrektor sporządził i terminowo przekazał do Ministra sprawozdania z wykonania planów działalności za 2018 r. 2019 r. i 2020 r., w których poza osiągniętymi wartościami mierników wskazał m.in. podjęte działania służące realizacji ustalonych celów. W wyniku omyłki pracownika, wystąpiły niespójności pomiędzy zadaniami ujętymi w planach działalności i sprawozdaniach z ich realizacji za 2018 r. i 2019 r.

**Sprawozdawanie
z realizacji zadań**

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za 2018 r., 2019 r. i 2020 r. Dyrektor stwierdził, że w Urzędzie w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Przyczyną złożenia zastrzeżeń w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej było niewykonanie w 2018 r. części zadań¹²⁸, w 2019 r. znaczne przekroczenie założonych mierników, a w 2020 r. niewystarczający monitoring kontroli zarządczej, w szczególności zdiagnozowane problemy w zakresie efektywności i skuteczności przepływu informacji pomiędzy stanowiskami pracy, co skutkowało brakiem spójności pomiędzy dokumentami wytwarzanymi na poszczególnych stanowiskach w Urzędzie oraz niedostatecznym nadzorem nad ich stosowaniem. Jednocześnie Dyrektor poinformował Ministra o działaniach, które zostały podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Także ujawnione w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości wskazują na nieskuteczne mechanizmy kontroli zarządczej w skontrolowanych obszarach.

W latach 2018–2020 nie były stosowane w Urzędzie regulacje zawarte w zarządzeniu nr 5/2014. W szczególności Dyrektor: nie przedstawiał propozycji celów i służących ich realizacji zadań poprzez: charakterystykę zadania i celu w formie opisu, mierników bazowych i docelowych; nie zapewniał sporządzenia i nie zatwierdził planów realizacji celów Urzędu oraz nie sporządzał sprawozdań z realizacji celów i zadań. Przyczyną było stosowanie komunikatu z 12 września 2017 r., (zaktualizowanego 8 maja 2020 r.), niedokonanie zmian zarządzenia wewnętrznego po wejściu w życie ww. komunikatów, ani nie uchylenie go.

**Niestosowanie
regulacji wewnętrznych
dotyczących
wyznaczania celów
i monitorowania
ich realizacji**

5.2. Gospodarka finansowo-księgowa

Dyrektor zapewnił obsługę finansowo-księgową Urzędu po przejęciu jej prowadzenia z Ministerstwa. Jednak opracowana i przyjęta dokumentacja opisująca system rachunkowości nie zawierała części obligatoryjnych elementów i nie została wprowadzona od pierwszego dnia roku obrotowego. Księgi rachunkowe Urzędu spełniały wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Prawidłowo sporządzono sprawozdania finansowe.

**Przejęcie
z Ministerstwa obsługi
finansowo-księgowej**

¹²⁷ Po przeprowadzonych remontach, w sierpniu i we wrześniu kontroli podlegały przede wszystkim jednostki sportowo-rekreacyjne.

¹²⁸ W tym zmiany zarządzenia nr 5/2014.

Za wyjątkiem zamówienia na dostawę samochodu, zamówienia publiczne udzielane były zgodnie z przepisami i regulacjami wewnętrznymi Urzędu. Wydatki dokonywane były w granicach kwot określonych w planie finansowym na realizację celów jednostki oraz zgodnie z warunkami zawartych umów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nieprawidłowego udokumentowania przeprowadzonych inwentaryzacji oraz ich wyników, niewłaściwej dekretacji 36% skontrolowanych dowodów księgowych w zakresie daty operacji gospodarczej, niewłaściwej klasyfikacji budżetowej 0,9% kwoty skontrolowanych wydatków, zawyżenia wartości początkowej środka trwałego oraz nieterminowego odprowadzenia 2,7% skontrolowanych dochodów. Wystąpiły również przypadki pobrania opłat stanowiących dochody budżetu państwa w niższej od należnej wysokości oraz pobierania opłat bez podstawy prawnej.

5.2.1. Organizacja obsługi finansowo-księgowej i prowadzenie ksiąg rachunkowych

Przejęcie
z Ministerstwa
obsługi
finansowo-księgowej

Do 30 września 2018 r. obsługę finansowo-księgową Urzędu zapewniał główny księgowy urzędu ministra właściwego do spraw żegludgi śródlądowej¹²⁹. Od 1 października 2018 r., w związku ze zmianami wprowadzonymi ustawą *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej z 20 lipca 2018 r.*¹³⁰, obowiązki w tym zakresie przejął Dyrektor. Od 1 do 31 października 2018 r. przeprowadzono migrację do zasobów Urzędu komputerowego systemu finansowo-księgowego wraz ze zgromadzonymi w nim danymi¹³¹. Przejęto również z Ministerstwa dokumenty finansowo-księgowe za lata 2016–2018 (do 30 września). Dyrektor 9 listopada 2018 r. dokonał zmiany regulaminu organizacyjnego Urzędu. Utworzył Wydział Finansowo-Organizacyjny oraz wskazał zadania głównego księgowego. Ogłosił nabory i zatrudnił pracowników do tego Wydziału. Dotychczasowy pracownik Urzędu, któremu Dyrektor powierzył od 1 października 2018 r. obowiązki głównego księgowego, spełniał wymogi określone w art. 54 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*, za wyjątkiem posiadania co najmniej trzyletniej praktyki w księgowości, polegającej na prowadzeniu na podstawie dowodów księgowych ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym, wycenie aktywów i pasywów, ustalaniu wyniku finansowego oraz sporządzaniu sprawozdań finansowych. Przed zatrudnieniem na stanowisku p.o. głównego księgowego osoba ta wykonywała czynności związane m.in. z wystawianiem faktur, rozliczeniami z kontrahentami, opisem faktur, obsługą systemu TREZOR, przygotowywała zapotrzebowania na środki z BGK oraz wykonywała przelewy z rachunku bankowego Urzędu. Według Dyrektora nie ma legalnej definicji pojęcia praktyki w księgowości, a dokonując oceny kwalifikacji pracownika kon-

¹²⁹ Na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy *o żegludze śródlądowej*.

¹³⁰ Na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b tej ustawy uchylony został ust. 3 w art. 6 ustawy *o żegludze śródlądowej*, który stanowił podstawę prawną do sprawowania obsługi finansowo-księgowej urzędów żegludgi śródlądowej przez głównego księgowego urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw żegludgi śródlądowej.

¹³¹ Na podstawie porozumienia z 1 października 2018 r., zawartego pomiędzy Ministrem, dyrektorem UŻŚ w Bydgoszczy, Szczecinie i Wrocławiu oraz wykonawcą usługi na świadczenie opieki serwisowej systemu finansowo-księgowego.

centrował się na wykonywanych przez niego czynnościach, co przekonało go o tym, że posiada wymaganą praktykę. Jednocześnie jednak od listopada 2018 r. do grudnia 2019 r. na podstawie czterech umów cywilnoprawnych świadczone były usługi pomocy merytorycznej i organizacyjnej na rzecz Wydziału Księgowości, czynności doradcze z zakresu księgowości budżetowej oraz spraw kadrowo-płacowych. Z tego tytułu poniesione zostały wydatki ogółem w kwocie 91 440 zł.

Dyrektor określił system rachunkowości w Urzędzie zarządzeniami nr: 19/2018 z 28 grudnia 2018 r.¹³² oraz 7/2019 z 31 grudnia 2019 r.¹³³ w sprawie wprowadzenia polityki (zasad) rachunkowości¹³⁴. Przyjęte regulacje zawierały elementy wymagane przepisami art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 3 lit. b oraz pkt 4 ustawy o rachunkowości. W polityce rachunkowości określono także zakładowy plan kont wraz z wykazem kont księgi głównej oraz zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej. Nie ustalono jednak zasad klasyfikacji zdarzeń gospodarczych, w tym opisu funkcjonowania kont zawartych w planie kont, pomimo takiego wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości. W okresie od 1 października 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. zasady dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera nie opisywały algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a także nie wskazywały wersji tego oprogramowania, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ww. ustawy. Zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone od 1 stycznia 2020 r. Od 17 stycznia 2019 r. do 11 stycznia 2021 r.¹³⁵ Dyrektor nie aktualizował polityki rachunkowości w odniesieniu do wersji oprogramowania informatycznego służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Stanowiło to naruszenie wymogu aktualizacji dokumentacji zasad rachunkowości, określonego w art. 10 ust. 2 ww. ustawy. Ponadto, polityka rachunkowości określona zarządzeniem nr 19/2018 została wprowadzona z mocą obowiązującą od 1 października 2018 r., zamiast od pierwszego dnia roku obrotowego, co naruszało przepisy art. 8 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Braki w dokumentacji wynikały, jak wyjaśnił Dyrektor, przede wszystkim z konieczności opracowania w ramach reorganizacji UŻŚ dużej liczby dokumentów wewnętrznych w krótkim czasie. W okresie przejściowym, tj. od 1 października do końca 2018 r., Urząd opierał się na zasadach rachunkowości Ministerstwa w celu zachowania ciągłości zapisów.

Braki w polityce
rachunkowości

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe Urzędu obejmowały zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, w tym: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, a także wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zapisy księgowe

Księgi rachunkowe

¹³² Z mocą obowiązywania od 1 października 2018 r.

¹³³ Z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2020 r.

¹³⁴ Dalej: polityka rachunkowości.

¹³⁵ Tj. dnia zakończenia badania w zakresie polityki rachunkowości Urzędu.

zawierały elementy wymagane art. 23 ust. 2 ustawy *o rachunkowości* i dokonywane były w sposób trwały. Zdarzenia ujmowano we właściwych okresach sprawozdawczych.

Jednostkowy
charakter
nieprawidłowości
w prowadzeniu ksiąg

Prawidłowo stosowano klasyfikację paragrafów wydatków, określoną załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*¹³⁶, poza jednym przypadkiem dotyczącym opłaty za ubezpieczenie OC, AC i NNW samochodu w kwocie 6360,24 zł. Została ona zakwalifikowana do § 606 – *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*, zamiast do § 443 – *Różne opłaty i składki*. Błędna kwalifikacja dotyczyła 0,9% sprawdzonych wydatków. W konsekwencji, w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2019 r. zawyżono wydatki w § 606 oraz zaniżono w § 443 o kwotę ogółem 6360,24 zł. Nieprawidłowo ustalono i ujęto w księgach rachunkowych także wartość ww. samochodu. Zwiększono ją o ww. opłatę za ubezpieczenie, która nie była bezpośrednio związana z zakupem i przystosowaniem pojazdu do stanu zdatnego do używania. Stanowiło to naruszenie 28 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy *o rachunkowości* w zw. z art. 71 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* i skutkowało zawyżeniem o ww. kwotę w sprawozdaniu finansowym za 2019 r. stanu środków transportu i w konsekwencji stanu środków trwałych na koniec 2019 r.

Nieprawidłowe
daty operacji
gospodarczych

Za wyjątkiem dziewięciu przypadków (36% zbadanych), operacje gospodarcze podlegające księgowaniu, zostały należycie udokumentowane, tj. w sposób kompletny i przejrzysty. Pomimo przeprowadzenia przez pracowników Urzędu formalnej i merytorycznej kontroli wszystkich zbadanych dowodów księgowych, w ww. dziewięciu wskazano błędne daty operacji gospodarczych oraz w czterech przypadkach nie wystawiono not korygujących, pomimo niewłaściwego określenia tej daty przez wystawcę faktury. Było to niezgodne odpowiednio z: art. 22 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy *o rachunkowości* oraz art. 106k ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*¹³⁷. Nie miało to jednak wpływu na prawidłowość zakwalifikowania dowodów do okresów sprawozdawczych.

5.2.2. Dochody i wydatki

Niższe od należnych
pobranie opłat
w 10,7% spraw

W wyniku kontroli 84 spraw, w których za wykonane czynności lub wydane dokumenty przewidziane było pobranie opłat, które stanowiły dochód budżetu państwa, w 75 przypadkach (89,3%) opłaty ustalono i pobrano w prawidłowej wysokości. Stwierdzono dziewięć przypadków (10,7% zbadanych) zaniżenia należnych opłat na kwotę ogółem 9 870 zł¹³⁸.

¹³⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji.

¹³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 685, ze zm.

¹³⁸ Z tego pięć dotyczyło opłat za przeprowadzenie inspekcji technicznych, w tym czterech poprzedzających wydanie uzupełniających wspólnotowych świadectw zdolności żeglugowej i uzupełniających unijnych świadectw zdolności żeglugowej oraz cztery wydania zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednocześnie w kontrolowanym okresie pobierano opłaty w wysokości 25 zł za wydanie wspólnotowego świadectwa zdolności żeglugowej (ogółem pobrano z tego tytułu 200 zł w kontrolowanym okresie) i do 2019 r. w wysokości 20 zł i 25 zł za wydanie świadectw eksperta ADN (ogółem pobrano z tego tytułu 900 zł), pomimo braku podstawy prawnej do ich ustalenia. Powyższe opłaty pobrane zostały nienależnie.

Bezpodstawne
pobranie opłat

W artykule 69 ustawy o żegludze śródlądowej przewidziano waloryzację stawek opłat, określonych kwotowo w załączniku do tej ustawy. Od czasu wejścia w życie ww. ustawy, tj. 25 kwietnia 2001 r. stawki części opłat nie były zmieniane. I tak przykładowo, za dokonanie zmian wpisu w rejestrze statków, za przedłużenie świadectwa zdolności żeglugowej, uproszczonego świadectwa zdolności żeglugowej, dokonanie zmian w świadectwie zdolności żeglugowej oraz w uproszczonym świadectwie zdolności żeglugowej opłata wynosiła 15 zł.

Brak regulacji
wysokości opłat
przez ponad 20 lat

Minister Infrastruktury poinformował, że podjęte zostały działania zmierzające do usunięcia uchybienia, a także wprowadzenia nowych ram prawnych regulujących kwestię opłat. W tym celu, w opracowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw, zaproponowano kompleksową zmianę brzmienia załącznika do ustawy. Ustalając wysokości opłat, wzięto pod uwagę nie tylko wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ale w szczególności przewidywany wzrost kosztu wytworzenia blankietów dokumentów, które stanowią dokumenty publiczne w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych¹³⁹ i po upływie okresu przejściowego będą musiały być wydawane na odpowiednio zabezpieczonych blankietach, a także znaczący wzrost wydatków, jakie ponoszone są na przeprowadzenie egzaminów. Jednocześnie projektowana ustawa przewiduje uchylenie art. 69 ustawy o żegludze śródlądowej.

Na podstawie analizy dochodów w kwocie 241 411,32 zł¹⁴⁰ (28% dochodów uzyskanych w latach 2018–2020) stwierdzono, że zostały one przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa z zachowaniem trybu i terminów określonych w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa, za wyjątkiem dochodów pobranych od 26 do 30 września 2019 r. w wysokości 6640 zł (2,75% zbadanych). Odprowadzono je z opóźnieniem wynoszącym dwa dni w odniesieniu do terminu określonego w § 4 ust. 2 pkt 6 ww. rozporządzenia.

Odprowadzanie
dochodów
do budżetu państwa

Nieterminowe
odprowadzenie
2,75% dochodów

Nie zapewniono rzetelnego prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 130. Dochody przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa¹⁴¹ ujmowano według podziałek klasyfikacji dochodów budżetowych na stronie Ma konta 130 w wysokości innej niż wartość wpływów środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych objętych ewidencją szczegółową według podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów na stronie Wn konta 130. Było to niezgodne z zasadami ewidencji operacji

Nierzetelna ewidencja
szczegółowa konta 130

¹³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 725.

¹⁴⁰ Analizą objęto dochody za listopad i grudzień 2018 r. oraz marzec, lipiec i wrzesień lat 2019–2020.

¹⁴¹ W tym pobrane w marcu, lipcu i wrześniu 2019 r. oraz wrześniu 2020 r.

gospodarczych na koncie 130 określonej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴². Różnice wynikające z omyłek w księgowaniu wyciągów bankowych, polegających na błędnym przypisaniu do § 0690 lub § 0610, były po weryfikacji korygowane. Ponadto dochody pobrane w okresie od listopada do grudnia 2018 r. ewidencjonowano na koncie 132 – *Dochody budżetowe*, które nie zostało przewidziane w planie kont. Jak wyjaśniono, stosowano konto 132, na którym dochody ewidencjonowane były w Ministerstwie, dla zachowania ciągłości zdarzeń w 2018 r.

Wydatki W wyniku badania 5,2% wydatków zrealizowanych przez Urząd w latach 2018–2020 (do 30 czerwca)¹⁴³ stwierdzono, że dokonywane były w granicach kwot określonych w planie finansowym Urzędu na dostawy, usługi i roboty budowlane służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z warunkami zawartych umów.

Nieprawidłowe kryteria oceny ofert na dostawę samochodu

Wydatki te zostały poniesione zgodnie z przepisami obowiązującymi jednostki sektora finansów publicznych, za wyjątkiem wydatków na kwotę 169 740 zł. Dotyczyły one udzielenia zamówienia publicznego na dostawę samochodu, w którym kryteria oceny ofert (cena brutto – 60% oraz okres gwarancji mechanicznej – 40%) ustalono w sposób niezgodny z § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie *innych niż cena obowiązkowych kryteriów oceny ofert w odniesieniu do niektórych rodzajów zamówień publicznych*¹⁴⁴. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia przedmiot zamówienia opisano poprzez wskazanie wymogów technicznych dotyczących jedynie wielkości emisji dwutlenku węgla oraz emisji zanieczyszczeń. Nie określono natomiast wymogów technicznych pojazdu w zakresie zużycia energii, a tym samym nie spełniono wszystkich przesłanek uzasadniających przyjęcie innych niż zużycie energii, emisja dwutlenku węgla oraz emisja zanieczyszczeń kryteriów oceny ofert. Było to niezgodne z § 3 w zw. z § 2 rozporządzenia w sprawie kryteriów oceny ofert.

Prawidłowe udzielanie zamówień do 30 tys. euro

Prawidłowo udzielano zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro. Badanie 19 zamówień wykazało, że udzielono ich przy zachowaniu zasad jawności i efektywności, a także zgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Niezgodne natomiast z wymaganiami określonymi w § 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie *informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania*¹⁴⁵ wykazywano wartość takich

¹⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej: rozporządzenie w sprawie rachunkowości.

¹⁴³ Szczegółowym badaniem objęto 28 zapisów księgowych o łącznej wartości 671 284,50 zł. Doboru celowego wydatków dokonano według osądu kontrolera na populacji pozapłacowych wydatków w grupach ekonomicznych wydatki bieżące i majątkowe z uwzględnieniem współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

¹⁴⁴ Dz. U. Nr 96, poz. 559; dalej: rozporządzenie w sprawie kryteriów oceny ofert.

¹⁴⁵ Dz. U. poz. 2038.

zamówień, tj. wraz z podatkiem od towarów i usług, w sprawozdaniach o zamówieniach udzielonych w 2018 r. i 2019 r., które zostały przekazane Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych.

W badanych latach obowiązki w zakresie inwentaryzacji składników majątku Urzędu określały zarządzenia Dyrektora: nr 8/2016 z 20 grudnia 2016 r. *w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie*¹⁴⁶ oraz od 15 października 2020 r. nr: 14/2020 *w sprawie wprowadzenia instrukcji inwentaryzacyjnej i 15/2020 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji majątku w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie*. Przedstawione do kontroli dowody dotyczące inwentaryzacji za 2018 r. i 2019 r. w ograniczonym zakresie dokumentowały jej przeprowadzenie. Nie przestrzegano § 1 ust. 3 w zw. z § 5 ust. 2 lit. b, § 9 ust. 3 Instrukcji inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 8/2016 oraz § 4 ust. 1 ww. zarządzenia. Dyrektor nie zarządził inwentaryzacji, poprzez wydanie zarządzenia wewnętrznego. Inwentaryzacja przeprowadzona metodą weryfikacji nie została udokumentowana przez sporządzenie protokołów weryfikacyjnych. Nie sporządzono i nie przedstawiono także do akceptacji Dyrektora protokołu z przeprowadzonej inwentaryzacji. Dyrektor oraz główna księgowa wyjaśnili m.in., że zarządzenie nr 8/2016 powstało w okresie przed reorganizacją UŻŚ i nie było dostosowane do panujących w latach 2018–2019 nowych okoliczności.

Nieprawidłowe
udokumentowanie
inwentaryzacji

Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządzono sprawozdania finansowe Urzędu za 2018 r. i 2019 r. Składały się one z: bilansu, rachunku zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienia zmian w funduszu oraz informacji dodatkowej. Wskazane elementy sprawozdania były zgodne ze wzorem ustalonym w załącznikach nr 5 oraz 10–12 do rozporządzenia *w sprawie rachunkowości*. W sprawozdaniach prawidłowo wykazano bilans otwarcia, na podstawie trwale zamkniętych ksiąg rachunkowych, a także zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Zachowana została wskazana w art. 5 ust. 1 ustawy *o rachunkowości* zasada ciągłości bilansowej.

Sprawozdania
finansowe

Sprawozdania finansowe za 2018 r. i 2019 r. sporządzono oraz przekazano jednostce nadrzędnej z zachowaniem terminów określonych w § 32 ust. 1 oraz § 34 ust. 1 rozporządzenia *w sprawie rachunkowości* przedłużonych w 2020 r. przepisami § 8 ust. 1–2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji*¹⁴⁷. Sprawozdanie za 2019 r. terminowo opublikowano w BIP Urzędu, natomiast sprawozdanie finansowe za 2018 r. opublikowano z opóźnieniem wynoszącym 46 dni w odniesieniu do terminu ustalonego w § 34 ust. 9 rozporządzenia *w sprawie rachunkowości*. Opóźnienie wynikało z oczekiwania Dyrektora i głównego księgowego na zatwierdzenie sporządzanego po raz pierwszy sprawozdania w systemie obsługi budżetu państwa.

¹⁴⁶ Dalej: zarządzenie nr 8/2016.

¹⁴⁷ Dz. U. poz. 570, ze zm.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji przez dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie przypisanych mu zadań.
Cele szczegółowe	1. Ocena, czy właściwie realizowano zadania przypisane administracji żeglugi śródlądowej. 2. Ocena prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowo-księgowej.
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 2 ust.1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK).
Okres objęty kontrolą	Lata 2018–2020. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 14 października 2020 r. do 26 lutego 2021 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do: 1. Ministra Infrastruktury właściwego obecnie do spraw żeglugi śródlądowej w celu uzyskania informacji m.in. o działaniach legislacyjnych, organizacyjnych oraz dotyczących nadzoru w zakresie zagadnień objętych kontrolą, a w szczególności: – przyczyn niezapewnienia zgodności przepisów krajowych z umową międzynarodową ADN; – nadzoru nad przewozem towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową; – przyczyn nieprzekazywania do Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie informacji, o których mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o <i>wspierciu finansowym armatorów</i>; – szczegółowości prowadzenia bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych; – ram prawnych dotyczących opłat za czynności pomiaru statków; – działań na rzecz określenia przez Radę Ministrów dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym; – nadzoru nad prawidłowością realizacji zadań organu inspekcyjnego, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2a ustawy o <i>żegludze śródlądowej</i>, wykonywanych przez Techniczną Komisję Inspekcyjną; – braku aktualizacji wykazu podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru i czynności inspekcyjnych statków oraz nieogłoszenia wykazu uznanych instytucji klasyfikacyjnych; – braku waloryzacji opłat określonych w załączniku do ustawy o <i>żegludze śródlądowej</i>; – analiz stanu zatrudnienia w urzędach żeglugi śródlądowej. 2. Dyrektorów Urzędów Żeglugi Śródlądowej w Bydgoszczy oraz we Wrocławiu w celu uzyskania informacji dotyczących zagadnień zidentyfikowanych w trakcie kontroli w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie, jako potencjalne obszary wymagające zmian legislacyjnych lub organizacyjnych, a w szczególności: – stosowania przepisów umowy międzynarodowej ADN; – wydawania świadectw dopuszczenia statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych oraz kontroli przewozu towarów niebezpiecznych i spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe;

- pobieranych opłat za pomiary statków;
 - nadzoru nad podmiotami upoważnionymi do wykonywania czynności pomiaru statków oraz czynności inspekcyjnych;
 - nadzoru nad wykonywaniem prac podwodnych;
 - analiz stanu zatrudnienia oraz realizacji zadań na podstawie umów cywilnoprawnych.
3. Związku Polskich Armatorów Śródlądowych oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie w celu uzyskania informacji o przewozach towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej. Ponadto od Dyrektora Urzędu Morskiego w Szczecinie zasięgnięto informacji na temat wydawania dzienników prac podwodnych.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Przeprowadzona analiza ryzyka wskazywała m.in., że przy posiadanym potencjale oraz licznych zadaniach, których katalog ulegał rozszerzeniu oraz zmianom w związku z nowymi regulacjami prawnymi, zadania przypisane terenowemu organowi administracji żeglugi śródlądowej nie są realizowane rzetelnie, skutecznie oraz zgodnie z przepisami. Ponadto w 2018 r. urzędy żeglugi śródlądowej przejęły z Ministerstwa prowadzenie obsługi finansowo-księgowej. Wyniki kontroli P/19/030 (wykorzystanej w niniejszej informacji) wskazywały na ryzyko niezapewnienia terminowej realizacji Projektu RIS oraz wystąpienia nieprawidłowości w obszarze gospodarki finansowo-księgowej.

Pozostałe informacje

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli skierowała trzy zawiadomienia:

Złożone zawiadomienia

1. Do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Międzyresortowej Komisji Orzekającej przy ministrze właściwym ds. administracji publicznej w Warszawie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych dotyczące:
 - a) niezgodnego z przepisami o zamówieniach publicznych określenia kryteriów oceny ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę samochodu,
 - b) nieterminowego przekazania dochodów budżetu państwa.
2. Do Komendy Miejskiej Policji w Szczecinie dotyczące podejrzenia popełnienia wykroczenia, polegającego na niezapewnieniu badań technicznych samochodu służbowego i przyczepy oraz użytkowaniu samochodu służbowego nieposiadającego ważnych badań technicznych.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości wyniosły ogółem 187,1 tys. zł i związane były z: uszczupleniem środków lub aktywów (9,9 tys. zł), kwotami nienależnie uzyskanymi (1,1 tys. zł), kwotami wydatkowanymi z naruszeniem prawa (169,7 tys. zł) oraz sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości (6,4 tys. zł).

Finansowe rezultaty kontroli

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków

Wyniki kontroli przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym 26 lutego 2021 r. do dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Do wystąpienia nie zostały wniesione zastrzeżenia. Sformułowano w nim 34 wnioski. Do czasu sporządzenia informacji o wynikach kontroli 20 wniosków zostało zrealizowanych, jednego nie zrealizowano, a pozostałych 13 było w trakcie realizacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	Piotr Durajczyk Dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie	w formie opisowej	Podjęmowanie działań w celu zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych oraz kadrowych niezbędnych do należytej realizacji objętych kontrolą zadań administracji żeglugi śródlądowej, a także monitorowania ich wykonywania. Zapewnienie działalności TKI. Prawidłowe nadawanie statkom numerów rejestracyjnych oraz wydawanie dokumentów rejestracyjnych. Sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych oraz stanu oznakowania szlaku żeglownego i infrastruktury. Prowadzenie inspekcji statków i ich załóg. Dokonywanie kontroli i weryfikacji ustalonej głębokości tranzytowej. Realizacja Projektu RIS zgodnie z założeniami określonymi w zmienionej umowie o dofinansowanie oraz umowach zawartych z wykonawcą i inżynierem kontraktu. Rzetelnie dokumentowanie pomiarów statków oraz prawidłowe wydawanie świadectw pomiarowych. Wydawanie dokumentów bezpieczeństwa statków zgodnie z wymogami określonymi w rozdziale 5. ustawy o żegludze śródlądowej i przepisach wykonawczych do tej ustawy. Zapewnienie przeprowadzenia postępowań w celu ustalenia okoliczności wypadków żeglugowych, ich przyczyn, rozmiarów szkody i winnych. Prawidłowe wydawanie i przedłużanie odpowiednich świadectw eksperta ADN oraz niezwłoczne przekazywanie wymaganych informacji Dyrektorowi Transportowego Dozoru Technicznego. Dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym oraz zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych.	Zwłoka w wydaniu przez Dyrektora przepisów prawa miejscowego określających szczegółowe warunki ruchu i postoju statków. Niesprawowanie należytego nadzoru nad wykonywaniem czynności powierzonych ekspertom TKI. Nie w pełni rzetelnie udokumentowane przez ekspertów TKI czynności inspekcyjnych w 38,5% skontrolowanych inspekcji. Brak nadzoru nad podmiotami, którym Dyrektor powierzył wykonywanie czynności pomiaru statków oraz czynności inspekcyjne w ramach inspekcji technicznych statków na zasadach określonych w zawartych umowach. Niezapewnienie prowadzenia bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych w szczególności określonej przepisami art. 11a ust. 1 pkt 4 ustawy o żegludze śródlądowej i ujmowania w niej przez pracowników kompletnych danych. Niekompletne wpisy w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej w połowie zbędnych przypadków oraz nieprzestrzeganie zasad korygowania omyłek w księgach rejestrowych. Brak wskazania godzin przeprowadzenia inspekcji w zaświadczeniach z inspekcji statków oraz brak załączników do 15% skontrolowanych zaświadczeń stanowiących ich integralną część. Nieobejmowanie pomiarem wysokości kadłuba statku. Niezachowanie należytej rzetelności przy sporządzaniu dokumentów bezpieczeństwa i ich zmian w 11% objętych kontrolą spraw. Nierzetelnie prowadzenie rejestrów wydanych dokumentów bezpieczeństwa statków. 40% skontrolowanych wpisów zawierało informacje niezgodne ze stanem faktycznym lub było niekompletnych. Brak dokumentowania kontroli ładunków przewożonych przez statki. Niezapewnienie należytej rzetelności przy wydawaniu zezwoleń na wykonywanie prac podwodnych oraz wydanie 29% skontrolowanych zezwoleń na okres dłuższy od dopuszczzonego przepisami.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
			Prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości. Sporządzenie sprawozdań finansowych za 2018 r. i 2019 r. w wymaganej szczegółowości, terminowe przekazanie ich jednostce nadrzędnej oraz publikacja w BIP.	Niekompletna dokumentacja określająca system rachunkowości jednostki oraz niewprowadzona ze skutkiem od pierwszego dnia roku obrotowego. Nieterminowe odprowadzenie 2,75% zbadanych dochodów oraz nierzetelnie prowadzona ewidencja szczegółowa do konta 130. Zaniżenie należnych opłat na kwotę ogółem 9870 zł oraz pobranie opłat w kwocie ogółem 1100 zł, pomimo braku podstawy prawnej do ich ustalenia. Nieprawidłowe ustalenie kryteriów oceny ofert w jednym zamówieniu publicznym. Brak odpowiedniego udokumentowania inwentaryzacji przeprowadzonych w 2018 r. i 2019 r. oraz ich wyników. Zastosowanie błędnej klasyfikacji do paragrafów 0,9% sprawdzonych wydatków. Zawyżenie wartości początkowej jednego środka trwałego. Zaewidencjonowanie dat operacji gospodarczych niezgodnie z ich rzeczywistym przebiegiem w odniesieniu do zapisów księgowych dokonanych na podstawie 36% sprawdzonych dowodów księgowych. Publikacja z opóźnieniem w BIP Urzędu sprawozdania finansowego za 2018 r.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 19 ustawy *Prawo wodne* wody, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i wód morza terytorialnego, są wodami śródlądowymi. W myśl przepisów art. 193 ust. 1 i 2 tej ustawy, wody śródlądowe mogą służyć potrzebom śródlądowego transportu wodnego i żeglutowemu wykorzystaniu przez statki. Wody śródlądowe służące tym celom, są śródlądowymi drogami wodnymi.

Śródlądowe drogi
wodne

Sprawy związane z uprawianiem żeglugi na wodach śródlądowych uznanych za żeglowne na podstawie przepisów ustawy *Prawo wodne* reguluje ustawa o żegludze śródlądowej (art. 1 ust. 1). Jej przepisy określają m.in.: organy administracji żeglugi śródlądowej i ich kompetencje; warunki uprawiania żeglugi; zasady prowadzenia rejestru administracyjnego i wykonywania pomiaru statków; wymagania bezpieczeństwa żeglugi; zasady prowadzenia bazy danych statków oraz postępowanie w razie wypadku żeglutowego (art. 1 ust. 2).

Żegluga śródlądowa

Organami administracji żeglugi śródlądowej są minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej – jako naczelny organ administracji żeglugi śródlądowej oraz dyrektorzy UŻŚ w Bydgoszczy, Wrocławiu i Szczecinie – jako terenowe organy administracji żeglugi śródlądowej¹⁴⁸. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej sprawuje nadzór nad działalnością dyrektorów UŻŚ w zakresie uregulowanym w ustawie. Dyrektorzy UŻŚ podlegają ministrowi właściwemu do spraw żeglugi śródlądowej (art. 6 ust. 1, 1a, i 2). Dyrektor UŻŚ w Szczecinie wykonuje zadania przy pomocy Urzędu w Szczecinie (art. 8 ust. 1b). Sprawy należące do właściwości dyrektorów UŻŚ określone zostały w art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej. Ponadto Dyrektor UŻŚ w Szczecinie jest właściwy do zarządzania usługami RIS¹⁴⁹. Został także zobowiązany, na podstawie przepisów art. 9 ust. 2g ustawy o żegludze śródlądowej, do prowadzenia w systemie teleinformatycznym bazy danych statków (obejmującej informacje o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych).

Organy administracji
żeglugi śródlądowej

Dyrektorzy UŻŚ działają jako organy inspekcyjne (art. 9 ust. 2c). Zadania organu inspekcyjnego, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2a (tj. przeprowadzanie pomiaru statku i inspekcji technicznej statku), wykonuje powoływana i odwoływana przez ten organ techniczna komisja inspekcyjna. W jej skład wchodzi przewodniczący i eksperci¹⁵⁰. W ramach realizacji swoich zadań komisja może korzystać ze wsparcia ekspertów zewnętrznych¹⁵¹ (art. 10a ust. 1, 2 i 6).

Organ inspekcyjny

¹⁴⁸ Do 30 września 2018 r. terenowymi organami administracji żeglugi śródlądowej byli dyrektorzy ówczynie funkcjonujących UŻŚ w Bydgoszczy, Giżycku, Gdańsku, Kędzierzynie-Koźlu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu.

¹⁴⁹ 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. poz. 58), dalej: rozporządzenie w sprawie określenia dyrektora właściwego do zarządzania RIS.

¹⁵⁰ Jako eksperci powinni być powoływani w szczególności: pracownicy UŻŚ, specjaliści do spraw budowy statków oraz ich siłowni w zakresie żeglugi śródlądowej, specjaliści do spraw nautyki posiadający patent żeglarski kapitana żeglugi śródlądowej uprawniający do kierowania statkiem, który podlega inspekcji, oraz – na potrzeby przeprowadzania inspekcji tradycyjnych jednostek pływających – eksperci do spraw żeglugi tradycyjnej. Powołanie eksperta do spraw żeglugi tradycyjnej wprowadzono od 20 kwietnia 2019 r.

¹⁵¹ Uprawnienia te weszły w życie od 20 kwietnia 2019 r. na podstawie art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej.

Zadania, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 2, 3–8, 10a i 11 ustawy *o żegludze śródlądowej*¹⁵², wykonują uprawnieni do przeprowadzenia inspekcji pracownicy UŻŚ (inspektorzy). Mają oni prawo wejścia i przebywania na statku, na budowli wodnej służącej żegludze, w porcie, przystani i zimowisku, a także podpływania i cumowania statku inspekcyjnego do tych obiektów. Inspekcje winny być przeprowadzane w miarę możliwości bez uszczerbku dla eksploatacji statku (art. 10 ust. 1–3). Uprawnienia inspektorów w czasie wykonywania zadań służbowych określone zostały w art. 10 ust. 5 ustawy *o żegludze śródlądowej*.

Baza danych statków

Zasady prowadzenia bazy danych statków, dostępu do danych i przekazywania informacji gromadzonych w bazie określa art. 11a ustawy *o żegludze śródlądowej*. W bazie tej gromadzi się informacje uzyskane z Bazy EHDB oraz informacje przekazane przez dyrektorów UŻŚ, uzyskane w ramach wykonywanych przez nich zadań, w tym dotyczące:

- 1) wydawania dokumentów statków oraz przeprowadzania inspekcji tych statków;
- 2) danych osobowych, pozyskiwanych w związku z ubieganiem się o uzyskanie dokumentów kwalifikacyjnych zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 37;
- 3) wypadków żeglugowych na śródlądowych drogach wodnych;
- 4) aktualnego stanu i parametrów śródlądowych dróg wodnych.

Organy administracji żeglugi śródlądowej powinny mieć zapewniony dostęp do informacji gromadzonych w bazie danych statków, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

Przepisy prawa miejscowego

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy *o żegludze śródlądowej*, dyrektorzy UŻŚ wydają przepisy prawa miejscowego, określające na obszarze ich działania szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków, wynikające z charakteru i właściwości dróg wodnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej z 20 lipca 2018 r.*, dotychczasowe akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy *o żegludze śródlądowej* zachowywały moc do dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 14 ust. 1 zmienionej ustawy, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. od 1 października 2018 r.

Rejestr statków

Przepisy rozdziału 4. ustawy *o żegludze śródlądowej* określają rejestr administracyjny polskich statków żeglugi śródlądowej i pomiar statków (art. 18–26a). Rejestr prowadzi dyrektor UŻŚ właściwy dla portu macierzystego statku (art. 19 ust. 1). Szczegółowy tryb postępowania związanego z wpisem i zmianami w ww. rejestrze, a także wzory ksiąg rejestrowych, dokumentu rejestracyjnego oraz warunki i terminy wymiany dokumentów rejestracji statków określa rozporządzenie *w sprawie rejestru statków*.

Pomiar statku

Statek żeglugi śródlądowej przeznaczony do przewozu ładunków, statek pasażerski, holownik, pchacz i lodołamacz oraz inny statek nieprzeznaczony do przewozu ładunków o długości większej niż 20 m podlegają obowiązkowi pomiarowemu. Pomiar statku przeznaczonego do przewozu

¹⁵² Do 8 listopada 2019 r. także określone w art. 9 ust. 2 pkt 10.

ładunków polega na ustaleniu jego nośności oraz wymiarów, natomiast pomiar innych statków polega na ustaleniu ich wyporności i wymiarów. Pomiar przeprowadza, na wniosek armatora, organ inspekcyjny¹⁵³, wydając zaświadczenie z pomiaru statku. Na podstawie ww. zaświadczenia dyrektor UŻŚ wydaje świadectwo pomiarowe na okres nie dłuższy niż 15 lat (art. 26 ust. 1–4). Sposób i zakres wykonywania czynności pomiaru statku, wysokość i sposób uiszczania opłat za poszczególne czynności pomiaru statku, a także wzory: wniosku o przeprowadzenie pomiaru statku; zaświadczenia z pomiaru statku i świadectw pomiarowych, określa rozporządzenie w sprawie pomiarów statków.

Zasady upoważniania innych podmiotów do wykonywania czynności pomiaru statku określa art. 26 a ustawy o żegludze śródlądowej. Organ inspekcyjny może powierzyć wykonanie określonych czynności pomiaru statku upoważnionym w tym celu podmiotom. W takim przypadku opłata za wykonanie tych czynności stanowi przychód wykonującego je podmiotu. Podmiot ten przekazuje wyniki z wykonanych czynności pomiaru statku organowi inspekcyjnemu, który na ich podstawie wydaje zaświadczenie z pomiaru statku. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej ogłasza w drodze obwieszczenia, wykaz podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku. Kryteria, jakie powinny spełniać podmioty upoważnione do wykonywania czynności pomiaru statku, oraz sposób ich upoważniania do wykonywania tych czynności określa rozporządzenie w sprawie upoważniania do wykonywania czynności z zakresu pomiaru statku.

Przepisy rozdziału 5 określają bezpieczeństwo żeglugi (art. 27–41). Statek może być dopuszczony do żeglugi po uzyskaniu jednego z dokumentów bezpieczeństwa statku, wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej. Dokumenty bezpieczeństwa wydaje, odnawia oraz przedłuża dyrektor UŻŚ (art. 28 ust. 3). Jest on również uprawniony do cofnięcia dokumentu bezpieczeństwa statku w przypadkach, o których mowa w art. 34n ust. 1 ww. ustawy. W celu wydania unijnego świadectwa zdolności żeglugowej¹⁵⁴ statek, o którym mowa w art. 30 ustawy o żegludze śródlądowej, podlega inspekcji technicznej, przeprowadzanej na wniosek armatora. Inspekcję techniczną przeprowadza się dla ustalenia, czy statek spełnia wymagania techniczne w zakresie budowy statków, ich stałych urządzeń, wyposażenia, właściwości manewrowych, ochrony wód, powietrza lub ochrony przed hałasem (art. 34b ust. 1 i 2). Organ inspekcyjny wykonuje, w ramach inspekcji technicznej, czynności inspekcyjne obejmujące w szczególności badania techniczne statku oraz jego wyposażenia i po jej przeprowadzeniu wydaje zaświadczenie z przeprowadzenia inspekcji technicznej. Za czynności inspekcyjne pobiera się opłaty (art. 34c ust. 1–3). Wzory wniosku o przeprowadzenie inspekcji technicznej, zaświadczenia z przeprowadzenia inspekcji technicznej, sposób i zakres przeprowadzania inspekcji technicznych oraz wysokość i sposób uiszczania opłat za poszcze-

Inspekcje techniczne
i dokumenty
bezpieczeństwa
statków

¹⁵³ Do 1 października 2018 r. obowiązywało 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), które wskazywało m.in. Dyrektora UŻŚ w Szczecinie, jako właściwego do przeprowadzania pomiaru statku i inspekcji technicznej statku.

¹⁵⁴ Do 19 kwietnia 2019 r. wspólnotowego świadectwa zdolności żeglugowej.

gólne czynności inspekcyjne określały w kontrolowanym okresie: rozporządzenie w sprawie przeprowadzania inspekcji technicznych z 2010 r. oraz rozporządzenie w sprawie przeprowadzania inspekcji technicznych z 2019 r. Zasady powierzania czynności inspekcyjnych innym podmiotom określa art. 34d ustawy o żegludze śródlądowej. Organ inspekcyjny może powierzyć wykonanie określonych czynności inspekcyjnych upoważnionym w tym celu podmiotom. W takim przypadku opłata za wykonanie tych czynności stanowi przychód wykonującego je podmiotu. Podmiot taki przekazuje wyniki z wykonanych czynności inspekcyjnych organowi inspekcyjnemu, który na ich podstawie wydaje zaświadczenia z przeprowadzenia inspekcji technicznej. Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej ogłasza, w drodze obwieszczenia, wykaz podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych. Kryteria, jakie powinny spełniać podmioty upoważnione do wykonywania czynności inspekcyjnych, oraz sposób ich upoważniania do wykonywania tych czynności, określa rozporządzenie w sprawie upoważniania do wykonywania czynności inspekcyjnych statków.

RIS Usługi informacji rzecznej (RIS) określają przepisy rozdziału 6a (art. 47a–47h)¹⁵⁵. Obowiązek wdrożenia systemu RIS na śródlądowych drogach wodnych o znaczeniu międzynarodowym nałożyła na kraje członkowskie Dyrektywa 2005/44/WE. Szczegółowy wykaz śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadzono RIS zawiera rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 8 stycznia 2013 r. w sprawie wykazu śródlądowych dróg wodnych, na których wprowadza się usługi informacji rzecznej (RIS)¹⁵⁶. W ramach działania 3.2 Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych, oś priorytetowa II, Urząd realizował Projekt RIS objęty umową o dofinansowanie nr POIS.03.02.00-00-0007/16.

Wypadki żeglugowe Przepisy rozdziału 8. dotyczą wypadków żeglugowych (art. 53–57). Dyrektor przeprowadza niezwłocznie postępowanie w celu ustalenia okoliczności, przyczyn, rozmiarów szkody i winnych spowodowania wypadku (art. 55 ust. 1). Szczegółowy tryb postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi, uwzględniający kwalifikację wypadków, obowiązki kierownika statku po zaistnieniu wypadku żeglugowego, a także sposób prowadzenia postępowania przez dyrektora UŻŚ w celu ustalenia okoliczności, przyczyn, rozmiarów szkody i winnych spowodowania wypadku, określa rozporządzenie w sprawie postępowania w związku z wypadkami żeglugowymi. Z przeprowadzonego postępowania w sprawach wypadków sporządza się protokół zawierający dane wyszczególnione w § 11 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Zmiany ustawy o żegludze śródlądowej W kontrolowanym okresie nastąpiło szereg zmian w ustawie o żegludze śródlądowej, w szczególności:

- 1 stycznia 2018 r. weszły w życie zmiany wprowadzone przez ustawę *Prawo wodne*;

¹⁵⁵ Zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie określenia dyrektora właściwego do zarządzania RIS, dyrektorem UŻŚ właściwym miejscowo do zarządzania usługami informacji rzecznej (RIS) jest Dyrektor UŻŚ w Szczecinie.

¹⁵⁶ Dz. U. poz. 80.

- 1 października 2018 r. weszły w życie zmiany dotyczące m.in. reorganizacji UŻŚ oraz prowadzenia spraw finansowo-księgowych w tych urzędach;
- 20 kwietnia 2019 r. weszły w życie zmiany wprowadzone przez ustawę z 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej. Stanowiła ona implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1629 z dnia 14 września 2016 r. ustanawiającej wymagania techniczne dla statków żeglugi śródlądowej, zmieniającej dyrektywę 2009/100/WE i uchylającej dyrektywę 2006/87/WE¹⁵⁷. Ustawa wprowadziła nowe rozwiązania m.in. możliwość uzyskania przez armatora, prowadzącego działalność w Polsce nowego dokumentu, tj. uzupełniającego unijnego świadectwa zdolności żeglugowej, uprawniającego do żeglugi po śródlądowych drogach wodnych Unii Europejskiej, w których wprowadzono dodatkowe wymagania techniczne dla statków; wprowadzenia możliwości odnawiania dokumentów bezpieczeństwa oraz przyznania osobom zainteresowanym uprawnienia do wglądu do unijnego świadectwa zdolności żeglugowej. Niniejsza ustawa dokonała także zmian dotychczasowych rozwiązań m.in. w zakresie zastąpienia wspólnotowych świadectw zdolności żeglugowej oraz wspólnotowych tymczasowych świadectw zdolności żeglugowej przez odpowiednio unijne świadectwa zdolności żeglugowej oraz tymczasowe unijne świadectwa zdolności żeglugowej. Uszczegółowiła i zmodyfikowała procedury postępowania w zakresie uzyskiwania duplikatu dokumentu bezpieczeństwa dla statku w przypadku utraty lub zniszczenia takiego dokumentu;
- 9 listopada 2019 r. weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą o wsparciu finansowym armatorów. W związku z likwidacją obowiązku wpłaty składek na Fundusz Żeglugi Śródlądowej, usunięto z ustawy o żegludze śródlądowej przepisy określające uprawnienia i obowiązki dyrektorów UŻŚ z nim związane¹⁵⁸, a także kary przewidziane dla armatorów¹⁵⁹. Jednocześnie rozszerzono zadania dyrektorów UŻŚ o kontrolę posiadania na statku składników wyposażenia statku, których zakup refinansowano ze środków Funduszu Żeglugi Śródlądowej (art. 9 ust. 2 pkt 10a). W konsekwencji dokonano również stosownych zmian w art. 9 ust. 2h i 2i oraz w art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy o żegludze śródlądowej;
- 23 listopada 2019 r. weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw¹⁶⁰. Na jej podstawie uchylono art. 43 ust. 4b ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, wskazujący jako administrację śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej oraz dyrektorów UŻŚ. Uchylono także art. 43 ust. 4a tej ustawy, nakładający na ww. organy administracji żeglugi śródlądowej obowiązek utrzymania śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym w stanie zapewniającym

¹⁵⁷ Dz. Urz. UE L 252 z 16.09.2016, s. 118 oraz Dz. Urz. UE L 174 z 10.07.2018, str. 15.

¹⁵⁸ Artykuł 9 ust. 2 pkt 10 i w konsekwencji zmiana w art. 9 ust. 2h, 2i, art. 10 ust. 1, art. 58 pkt 7 ustawy o żegludze śródlądowej.

¹⁵⁹ Artykuł 21 ust. 2 i art. 58 pkt 1.

¹⁶⁰ Dz. U. poz. 2170.

bezpieczną żeglugę. Obowiązek utrzymania śródlądowych dróg wodnych w stanie zapewniającym bezpieczną żeglugę nałożono na administrację drogi wodnej (art. 43 ust. 4). W myśl przepisów zmienionego art. 14 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, administracją drogi wodnej są Wody Polskie.

- 1 sierpnia 2020 r. weszły w życie zmiany wprowadzone przez ustawę z dnia 12 kwietnia 2018 r. o rejestracji jachtów i innych jednostek pływających o długości do 24 m¹⁶¹ dotyczące jachtów rekreacyjnych i komercyjnych, w tym m.in. ich definicji i oznakowania. Statki morskie uzyskały możliwość żeglugi po wodach śródlądowych.

Drogi wodne
o szczególnym
znaczeniu
transportowym

Ustawa *Prawo wodne* nałożyła na organy administracji żeglugi śródlądowej nowe obowiązki. W myśl przepisów art. 357 ww. ustawy miały one pełnić funkcje inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. W art. 193 ust. 7 tej ustawy zawarto delegację prawną dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym. Rozporządzenie takie nie zostało wydane.

Przewóz towarów
niebezpiecznych
statkami żeglugi
śródlądowej

Zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu towarów niebezpiecznych m.in. żeglugą śródlądową oraz organy i jednostki realizujące zadania związane z tym przewozem określa ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych. Zgodnie z art. 2 pkt 4 tej ustawy, towarem niebezpiecznym jest materiał lub przedmiot, który zgodnie z ADR¹⁶², RID¹⁶³ lub ADN nie jest dopuszczony, odpowiednio – do przewozu drogowego, przewozu kolejną lub przewozu żeglugą śródlądową albo jest dopuszczony do takiego przewozu na warunkach określonych w tych przepisach. Przepisy art. 9 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy wskazują dyrektora UŻŚ jako organ właściwy w sprawach: świadectwa dopuszczenia statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych oraz tymczasowego świadectwa dopuszczenia statku do przewozu towarów niebezpiecznych; świadectwa eksperta ADN, świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu gazów i świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów, a także kontroli bezpieczeństwa przewozu żeglugą śródlądową towarów niebezpiecznych.

Eksperci
ds. przewozu
towarów
niebezpiecznych

Zgodnie z art. 32 ust. 1–3 ww. ustawy, na statku żeglugi śródlądowej przewożącym towary niebezpieczne powinien znajdować się ekspert do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej (ekspert ADN), na statku będącym zbiornikowcem przeznaczonym do przewozu gazów powinien znajdować się ekspert ADN do spraw przewozu gazów, a na statku będącym zbiornikowcem przeznaczonym do przewozu chemikaliów powinien znajdować się ekspert

¹⁶¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1500.

¹⁶² Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), sporządzona w Genewie dnia 30 września 1957 r. (Dz. U. z 2011 r. poz. 641), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób.

¹⁶³ Regulamin dla międzynarodowego przewozu kolejami towarów niebezpiecznych (RID), stanowiący załącznik C do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF), sporządzonej w Bernie dnia 9 maja 1980 r. (Dz. U. z 2007 r. poz. 674 i 675, z 2009 r. poz. 1318, z 2011 r. poz. 804 i 805 oraz z 2015 r. poz. 1726), wraz ze zmianami obowiązującymi od dnia ich wejścia w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej, ogłoszonymi we właściwy sposób.

ADN do spraw przewozu chemikaliów. Świadcstwo eksperta ADN, świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu gazów i świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów wydaje: w przypadku osób mających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – dyrektor właściwego terytorialnie UŻŚ ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o uzyskanie świadectwa eksperta, a w przypadku osób mających miejsce zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym – dyrektor UŻŚ w Szczecinie. Według art. 34 ust. 1 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych*, świadectwa wydaje się na okres pięciu lat, licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu, o którym mowa odpowiednio w art. 32 ust. 5 pkt 3 i ust. 6 pkt 2 ww. ustawy, tj. odpowiednio egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN i egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów albo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów. Wymagania dla ekspertów ADN określają przepisy art. 32 ust. 5 i 6 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych*, zgodnie z którymi świadectwo eksperta ADN otrzymuje osoba, która: ukończyła 18 lat; ukończyła odpowiedni kurs na eksperta ADN oraz złożyła z wynikiem pozytywnym przed komisją egzaminacyjną egzamin kończący kurs na eksperta ADN, nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia ukończenia kursu. Świadcstwo eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów otrzymuje osoba, która posiada świadectwo eksperta ADN oraz odpowiednio: odbyła dodatkowy kurs w zakresie przewozu chemikaliów albo przewozu gazów; złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kończący kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów albo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów przed komisją egzaminacyjną, nie później niż w terminie sześciu miesięcy od dnia ukończenia kursu, a także posiada wpis w żeglarskiej książeczce pracy potwierdzający przepracowanie co najmniej jednego roku na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu gazów albo na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu chemikaliów, w okresie dwóch lat przed złożeniem z wynikiem pozytywnym egzaminu. Na podstawie § 2 pkt 3 rozporządzenia *w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych* osoba przystępująca do egzaminu na eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub chemikaliów składa m.in. wyciąg pływania sporządzony na podstawie zapisów w żeglarskiej książeczce pracy i potwierdzony przez właściwego dyrektora UŻŚ, potwierdzający przepracowanie co najmniej jednego roku na zbiornikowcach przeznaczonych do przewozu, odpowiednio, gazów lub chemikaliów w okresie dwóch lat poprzedzających odpowiedni egzamin. Między innymi tryb wydawania i przedłużania odpowiedniego świadectwa eksperta ADN oraz tryb wydawania jego wtórników, wzory świadectw ekspertów ADN i sposób ich wypełniania, a także wysokość należnych opłat oraz tryb ich wnoszenia reguluje rozporządzenie *w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*. Zgodnie z art. 34 ust. 2 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych*, dyrektor UŻŚ zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania do Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego informacji dotyczących osób, którym wydał lub przedłużył odpowiednie świadectwo eksperta ADN.

Dopuszczenie statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych

Przepisy art. 62 ww. ustawy regulują dopuszczenie statku ADN do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych. Statki, dla których ADN wymaga wydania odpowiedniego świadectwa dopuszczenia statku ADN, podlegają sprawdzeniu w zakresie spełniania dodatkowych wymagań technicznych, określonych w ADN, dotyczących wyposażenia lub przystosowania tych statków do przewozu towarów niebezpiecznych. Sprawdzenia w zakresie spełniania dodatkowych wymagań technicznych dokonuje Transportowy Dozór Techniczny i sporządza protokół z przeprowadzonego badania. Statek przeznaczony do przewozu towarów niebezpiecznych podlega inspekcji w zakresie wyposażenia oraz dokumentów związanych z przewozem towarów niebezpiecznych. Inspekcję tę na wniosek armatora przeprowadza dyrektor UŻŚ. Z przeprowadzonej inspekcji sporządza się protokół. Na podstawie ww. protokołów dyrektor UŻŚ, w drodze decyzji administracyjnej, wydaje odpowiednie nowe świadectwo dopuszczenia statku ADN albo przedłuża ważność dotychczasowego świadectwa na okres nie dłuższy niż pięć.

Kontrola spełnienia wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe

Zgodnie z art. 93 ust. 1 pkt 3 ustawy *o przewozie towarów niebezpiecznych*, kontrolę spełniania wymagań przez ciśnieniowe urządzenia transportowe prowadzi z urzędu albo na wniosek właściwy organ wyspecjalizowany, którym w przypadku przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową jest dyrektor UŻŚ.

Nadzór i kontrola przewozu towarów niebezpiecznych

Przepisy rozdziału 8. (art. 97–106) regulują nadzór i kontrolę przewozu towarów niebezpiecznych. Kontrolę przewozu towarów niebezpiecznych na statkach żeglugi śródlądowej, w portach i przystaniach oraz w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych żeglugą śródlądową przeprowadzają upoważnieni pracownicy urzędów żeglugi śródlądowej (art. 99 ust. 1 pkt 3). Zakres kontroli oraz działania, które powinny zostać podjęte w razie stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli określają art. 100–102 ww. ustawy.

Umowa europejska ADN

W dniu 26 maja 2000 r. w Genewie została zawarta *Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN)*¹⁶⁴, do której przystąpiła Rzeczypospolita Polska. Oświadczeniem rządowym z dnia 31 maja 2019 r. w sprawie wejścia w życie zmian do Przepisów załączonych do Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN), zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r., obowiązujących od dnia 1 stycznia 2019 r.¹⁶⁵ podano do publicznej wiadomości, że 1 stycznia 2019 r. weszły w życie zmiany do przepisów załączonych do powyższej umowy. Jednolity tekst umowy ogłoszony został w załączniku do niniejszego oświadczenia rządowego. Zgodnie z pkt 8.2.1.5 oraz 8.2.1.7 umowy międzynarodowej ADN, świadectwo eksperta do spraw przewozu gazów powinno być wydane osobom, które po przeszkoleniu zdały egzamin dotyczący przewozu gazów i wykazały się świadectwem pracy nie mniej niż jeden rok na pokładzie statku typu G w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po egzaminie, a świadectwo eksperta do spraw przewozu che-

¹⁶⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 235, poz. 1537, (umowa międzynarodowa ADN).

¹⁶⁵ Dz. U. poz. 1734.

mikaliów powinno być wydane osobom, które po przeszkoleniu zdały egzamin dotyczący przewozu chemikaliów i wykazały się świadectwem pracy nie mniej niż jeden rok na pokładzie statku typu C w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po egzaminie. Punkt 8.2.2.8.3 umowy międzynarodowej ADN stanowi, że świadectwa wiedzy specjalistycznej ADN dotyczące przewozu gazów oraz chemikaliów są ważne przez pięć lat od daty zdania egzaminu po szkoleniu podstawowym. W takim przypadku wydawane jest nowe świadectwo zawierające świadectwo szkolenia podstawowego i świadectwa specjalistyczne.

Tabela nr 2

Porównanie przepisów umowy międzynarodowej ADN oraz przepisów krajowych

Wyszczególnienie	Umowa międzynarodowa ADN	Ustawa o przewozie towarów niebezpiecznych	Rozporządzenie w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych
Warunki przystąpienia do egzaminu oraz wydania świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub chemikaliów	Pkt 8.2.1.5 oraz pkt 8.2.1.7 Świadectwo eksperta do spraw przewozu gazów powinno być wydane osobom, które po przeszkoleniu zdały egzamin dotyczący przewozu gazów i wykazały się świadectwem pracy nie mniej niż jeden rok na pokładzie statku typu G w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po egzaminie , a świadectwo eksperta do spraw przewozu chemikaliów powinno być wydane osobom, które po przeszkoleniu zdały egzamin dotyczący przewozu chemikaliów i wykazały się świadectwem pracy nie mniej niż jeden rok na pokładzie statku typu C w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po egzaminie .	Art. 32 ust. 6 Świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub do spraw przewozu chemikaliów otrzymuje osoba, która m.in. posiada wpis w żeglarskiej książeczce pracy potwierdzający przepracowanie co najmniej jednego roku na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu gazów albo na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu chemikaliów, w okresie dwóch lat przed złożeniem z wynikiem pozytywnym egzaminu.	§ 2 pkt 3 Osoba przystępująca do egzaminu na eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub chemikaliów składa m.in. wyciąg pływania sporządzony na podstawie zapisów w żeglarskiej książeczce pracy i potwierdzony przez właściwego dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej, potwierdzający przepracowanie co najmniej jednego roku na zbiornikowcach przeznaczonych do przewozu, odpowiednio, gazów lub chemikaliów w okresie dwóch lat poprzedzających odpowiedni egzamin.
Okres na jaki wydawane są świadectwa eksperta ADN do spraw przewozu gazów lub chemikaliów	Pkt 8.2.2.8.3 Świadectwa wiedzy specjalistycznej ADN dotyczące przewozu gazów oraz chemikaliów są ważne przez pięć lat od daty zdania egzaminu po szkoleniu podstawowym.	Art. 34 ust. 1 Świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu gazów i świadectwo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów wydaje się na okres pięciu lat, licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu, o którym mowa w art. 32 ust. 6 pkt 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, tj. egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów albo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów przed komisją egzaminacyjną (szkolenia specjalistycznego).	X

Źródło: opracowanie własne NIK.

Wykonywanie prac podwodnych

Warunki wykonywania prac podwodnych oraz zasady i tryb nabywania uprawnień do ich wykonywania określa ustawa *o wykonywaniu prac podwodnych*. Zgodnie z art. 6 ust. 1–3 ww. ustawy, wykonywanie prac podwodnych na śródlądowych drogach wodnych wymaga uzyskania zezwolenia właściwego miejscowo dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej. Na wniosek organizatora prac podwodnych może być wydane zezwolenie upoważniające do wielokrotnego wykonywania prac podwodnych na małych głębokościach z terminem ważności do sześciu miesięcy. Zezwolenie wydawane jest w drodze decyzji administracyjnej. Za jego wydanie pobiera się opłatę w wysokości określonej w załączniku do ustawy (200 jednostek taryfowych¹⁶⁶). Stanowi ona dochód budżetu państwa. Przed wydaniem zezwolenia terenowy organ administracji żeglugi śródlądowej, może przeprowadzić kontrolę ważności dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień zawodowych przez osoby wykonujące prace podwodne, stanu technicznego sprzętu nurkowego oraz wyposażenia bazy prac podwodnych (art. 6 ust. 6). Ustawa nie reguluje zasad sprawowania nadzoru nad zgodnością wykonywania prac podwodnych z wydanym zezwoleniem. Wzór wniosku o wydanie zezwolenia na jednokrotne i wielokrotne wykonywanie prac podwodnych na śródlądowych drogach wodnych oraz zezwolenia na wykonywanie prac podwodnych, o których mowa powyżej, określa rozporządzenie w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwolenia na wykonywanie prac podwodnych. Kierownik prac podwodnych jest obowiązany m.in. prowadzić dziennik prac podwodnych. Dziennik ten wydaje, na wniosek organizatora prac podwodnych i rejestruje jego wydanie właściwy miejscowo dyrektor urzędu morskiego albo dyrektor UŻŚ. Za wydanie dziennika prac podwodnych pobiera się opłatę w wysokości określonej w załączniku do ustawy (10 j.t.). Opłata stanowi dochód budżetu państwa (art. 8 ust. 2 pkt 6, ust. 3 i 4).

Finansowe wsparcie armatorów

Przepisami art. 20 ust. 3 i 4 ustawy *o wsparciu finansowym armatorów*, która weszła w życie z dniem 9 listopada 2019 r. nałożone zostały na dyrektorów UŻŚ obowiązki informacyjne wobec BGK oraz ministra właściwego do spraw żeglugi śródlądowej. Dotyczą one informowania o:

- 1) zmianie armatora statku, którego dotyczy umowa kredytu preferencyjnego, dokonanej w rejestrze administracyjnym polskich statków żeglugi śródlądowej;
- 2) wykreśleniu z rejestru, o którym mowa w pkt 1, statku, którego dotyczy umowa kredytu preferencyjnego;
 - jeżeli zmiana lub wykreślenie nastąpiło w okresie obowiązywania umowy kredytu preferencyjnego dotyczącej tego statku;
- 3) zbyciu statku, na którym znajdował się składnik wyposażenia, na którego zakup udzielono refinansowania;
 - jeżeli zbycie nastąpiło przed upływem okresu trzech lat od dnia udzielenia refinansowania.

¹⁶⁶ Wartość złotową jednostki taryfowej stanowi równowartość 0,2 SDR – Specjalnych Praw Ciągnienia (jednostki rozrachunkowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego) liczona według średniego kursu walutowego z poprzedniego tygodnia, podanego w tabelach kursowych Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z art. 17 ust. 4 pkt 2 i art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o Narodowym Banku Polskim* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2027).

Od 9 listopada 2019 r. powyższą ustawą wprowadzone zostały także zmiany w ustawie *o żegludze śródlądowej*. W szczególności rozszerzono zadania dyrektorów o kontrolę posiadania na statku składników wyposażenia statku, których zakup refinansowano ze środków Funduszu Żegluga Śródlądowej (art. 9 ust. 2 pkt 10a).

Zgodnie art. 11 ustawy *o finansach publicznych*, jednostkami budżetowymi, są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu państwa. Działają na podstawie statutu określającego w szczególności ich nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą ich gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Jednostki budżetowe prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie *o finansach publicznych* (art. 40 ust. 1).

Jednostki budżetowe

W myśl przepisów art. 10 ust. 1 ustawy *o rachunkowości*, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

Polityka
rachunkowości

- 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- 2) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
 - c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji;
- 4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

W rachunkowości budżetowej obowiązują ogólne zasady rachunkowości (zawarte w ustawie *o rachunkowości*), do których należą między innymi: zasada wyższości treści nad formą (art. 4 ust. 2); zasada ciągłości (art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 2); zasada memoriałowa i współmierności (art. 6); zasada rzeczywistego kosztu historycznego i ostrożności (art. 7 ust. 1 i 2); zasada indywidualnej wyceny i zakazu kompensat (art. 7 ust. 3); zasada istotno-

Zasady
rachunkowości

ści (art. 8 ust. 1). Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek budżetowych dotyczą: ewidencji wykonania budżetu; ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym; ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów; sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań (art. 40 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

1 stycznia 2018 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie rachunkowości, określające szczególne zasady rachunkowości oraz plany kont dla jednostek budżetowych. Dotyczą one m.in.: ujęcia kasowego dochodów i wydatków budżetu państwa, z uwzględnieniem okresu przejściowego; wyceny środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych; inwentaryzacji nieruchomości; wyceny kwartalnej należności i zobowiązań oraz wprowadzenia wzorów sprawozdań. Przepisami § 19 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia wprowadzono również plan kont dla jednostek budżetowych, który określa załącznik nr 3. Plany te stanowią podstawę do opracowania przez jednostki budżetowe załączonych planów kont. Zasady, którymi należy kierować się przy jego opracowywaniu określa § 20 tego rozporządzenia.

Sprawozdania finansowe

Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki budżetowe sporządzają sprawozdania finansowe składające się z:

- bilansu (wzór – załącznik nr 5);
- rachunku zysków i strat (wzór – załącznik nr 10);
- zestawienia zmian w funduszu jednostki (wzór – załącznik nr 11);
- informacji dodatkowej (wzór – załącznik nr 12) – nowy element sprawozdania obowiązujący od 1 stycznia 2018 r.

Jednostki budżetowe sporządzają sprawozdania finansowe w terminie trzech miesięcy od dnia bilansowego (§ 32). Ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych jednostek budżetowych powinno nastąpić do 30 kwietnia roku następnego (§ 26 ust. 3). Rozporządzeniem tym wprowadzono także obowiązek publikacji sprawozdań finansowych jednostkowych w BIP jednostek je sporządzających, w terminie do 10 maja roku następnego (§ 34 ust. 9).

W związku z pandemią COVID-19 ww. terminy zostały zmienione rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie określenia innych terminów wypełniania obowiązków w zakresie ewidencji oraz w zakresie sporządzenia, zatwierdzenia, udostępnienia i przekazania do właściwego rejestru, jednostki lub organu sprawozdań lub informacji¹⁶⁷

Odprowadzanie pobranych dochodów

Tryb i terminy m.in. przekazywania na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dochodów pobieranych przez państwowe jednostki budżetowe z rachunków tych jednostek określa rozporządzenie w sprawie wykonywania budżetu państwa.

Dokonywanie wydatków

Zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych, określającym zasady dokonywania wydatków ze środków publicznych, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami

¹⁶⁷ Dz. U. poz. 570, ze zm.

dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zasady klasyfikacji dochodów i wydatków rozporządzenie *w sprawie szczegółowej klasyfikacji*.

Inwentaryzacja stanowi główny element weryfikacji majątku jednostek. Zdarza się bowiem, że obraz stanu posiadania majątku i źródeł jego finansowania ujawniony w księgach rachunkowych nie pokrywa się ze stanem faktycznym. Obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji wynika z art. 26 ustawy *o rachunkowości* oraz zasady rachunkowości wskazującej, że dane zawarte w dokumentacji księgowej w postaci zapisów księgowych muszą być zgodne z faktycznym przebiegiem zdarzeń gospodarczych. Jednostki mają obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Terminy i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację jednostka przeprowadzi zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy *o rachunkowości*. Przeprowadzenie inwentaryzacji i jej wyniki należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami księgowymi. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice pomiędzy stanem rzeczywistym a stanem wykazanim w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji (art. 27 ustawy *o rachunkowości*).

Inwentaryzacja

W myśl przepisów art. 54 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki; wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi oraz dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Główny księgowy
jednostki sektora
finansów publicznych

Wymagania, jakie musi spełniać główny księgowy określa art. 54 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1863).
4. Ustawa z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 612).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
6. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 756).
7. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o wsparciu finansowym armatorów śródlądowych, Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 503).
9. 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).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie rejestru administracyjnego polskich statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1020).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie określenia wzorów wniosków i zezwolenia na wykonywanie prac podwodnych na obszarach morskich i śródlądowych drogach wodnych (Dz. U. Nr 117, poz. 1224).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie pomiarów statków żeglugi śródlądowej (Dz. U. Nr 115, poz. 772).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie świadectw zdolności żeglugowej (Dz. U. Nr 216, poz. 1424).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 6 września 2012 r. w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych statkami żeglugi śródlądowej (Dz. U. poz. 1045, ze zm.).

16. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie sposobu i zakresu przeprowadzania inspekcji technicznych, dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także opłat za czynności inspekcyjne i sposobu ich uiszczania (Dz. U. z 2015 r. poz. 963); uchylone z dniem 8 maja 2019 r.
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie sposobu i zakresu przeprowadzania inspekcji technicznych, dokumentów stosowanych w tych sprawach, a także opłat za czynności inspekcyjne i sposobu ich uiszczania (Dz. U. poz. 842).
19. Komunikat Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 września 2017 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla jednostek podległych i nadzorowanych w działach administracji rządowej gospodarka morską, rybołówstwo i żegluga śródlądowa (Dz. Urz. MG MiŻŚ poz. 28); uchylony z dniem 13 maja 2020 r.
20. Komunikat Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 8 maja 2020 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej: gospodarka morską, gospodarka wodna, rybołówstwo i żegluga śródlądowa (Dz. Urz. MG MiŻŚ poz. 23).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej.

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 09 lipca 2021 r.

Znak sprawy: \$ZnakSprawy

dot. LSZ.430.001.2021

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższa Izba Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 21 czerwca 2021 r. znak LSZ.430.001.2021 przekazujące Informację o wynikach kontroli P/20/084 pn. „Realizacja wybranych zadań przez administrację żeglugi śródlądowej z siedzibą w Szczecinie” przekazuję następujące stanowisko.

Minister Infrastruktury podziela zasadność wniosków skierowanych do Ministra w związku z przeprowadzoną kontrolą Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. Znaczna ich część znajduje swoje odzwierciedlenie w pracach zainicjowanych jeszcze przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej i obecnie jest kontynuowana przez Ministerstwo Infrastruktury.

Stanowisko do poszczególnych wniosków do Ministra Infrastruktury:

1. Wdrożenie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej, dla zapewnienia przez terenowy organ administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Ministerstwo Infrastruktury zintensyfikuje działania mające na celu efektywniejsze sprawowanie kontroli zarządczej nad terenowym organem administracji żeglugi śródlądowej w Szczecinie. Ministerstwo poprzez kontrolę Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie oraz czynności nadzorcze dołoży wszelkich starań aby realizacja celów i zadań realizowanych przez Urząd Żeglugi Śródlądowej była zgodna z prawem, oszczędna i terminowa.

2. Zainicjowanie działań legislacyjnych na rzecz dokonania zmian przepisów polegających na:

a) wskazaniu w art. 26a i art. 34d ustawy o żegludze śródlądowej dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, jako sprawujących nadzór nad działalnością podmiotów upoważnionych do pomiaru statku i czynności inspekcyjnych, w zakresie spełnienia przez takie podmioty wymaganych kryteriów oraz prawidłowej realizacji powierzonych czynności;

Ministerstwo Infrastruktury uzupełniło projekt ustawy o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz niektórych innych ustaw, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod nr UD 128, zwany dalej „projektem ustawy”, o przepisy zapewniające dyrektorom urzędów żeglugi śródlądowej narzędzia do sprawowania nadzoru nad podmiotami upoważnionymi do pomiaru statków, wykonywania czynności inspekcyjnych oraz przeprowadzania przeglądów technicznych statków. Narzędzia te przewidują możliwość

przeprowadzania kontroli podmiotów upoważnionych, a w uzasadnionych przypadkach również cofnięcie upoważnienia. Planuje się, że projekt przedmiotowej ustawy zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania na początku II półrocza bieżącego roku.

b) określeniu w art. 32 i 34k ustawy o żegludze śródlądowej formy dla odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku;

W projekcie ustawy, uwzględniono takie regulacje zarówno dla odmowy dokonania zmian w dokumentach bezpieczeństwa statku, jak również dla odmowy dokonania innych czynności, dla których ustawa o żegludze śródlądowej nie reguluje formy załatwienia.

c) waloryzacji opłat określonych w załączniku do ustawy o żegludze śródlądowej;

W projekcie ustawy dokonuje się kompleksowej zmiany brzmienia załącznika do ustawy, który określa wysokość opłat.

d) zapewnieniu zgodności przepisów krajowych z umową międzynarodową ADN w szczególności poprzez:

– zmianę art. 32 ust. 6 pkt 3 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych w zakresie wymaganej praktyki co najmniej jednego roku na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu gazów albo na zbiornikowcu przeznaczonym do przewozu chemikaliów, w okresie dwóch lat przed lub dwóch lat po złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN do spraw przewozu gazów albo eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów, o którym mowa w art. 32 ust. 6 pkt 2 ww. ustawy;

– zmianę art. 34 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych w zakresie okresu pięciu lat na jaki wydawane są odpowiednie świadectwa eksperta ADN, licząc od dnia złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu kończącego kurs na eksperta ADN, o którym mowa w art. 32 ust. 5 pkt 3 tej ustawy;

W celu usunięcia niezgodności przepisów krajowych z przepisami Umowy europejskiej dotyczącej międzynarodowego przewozu śródlądowymi drogami wodnymi towarów niebezpiecznych (ADN) zawartej w Genewie dnia 26 maja 2000 r. (ze zmianami) projekt ustawy zawiera przepisy regulujące przedmiotowe kwestie.

e) modyfikacji wymagań dla pracowników urzędów żeglugi śródlądowej, określonych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej dla zapewnienia odpowiedniego przygotowania zawodowego do pracy oraz jednoczesnego zwiększenia grona osób spełniających wymagania.

Mając na uwadze zgłaszane przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej sygnały związane z prowadzonymi naborami na stanowiska inspektorskie, Minister podjął działania zmierzające do nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 807 oraz z 2020 r. poz. 146), w części dotyczącej urzędów żeglugi śródlądowej. Projekt rozporządzenia zakłada wprowadzenie różnych wariantów wymogów formalnych, opartych na wykształceniu, posiadaniu kwalifikacji zawodowych i doświadczeniu zawodowym, niezbędnych do zajmowania określonych stanowisk inspektorskich, zwiększając tym samym grono osób spełniających wymagania, potencjalnie zainteresowanych pracą w urzędzie żeglugi śródlądowej. Jednocześnie zapewniono odpowiednie przygotowanie zawodowe do pracy, co się przekłada na poziom bezpieczeństwa żeglugi.

Przedmiotowy projekt rozporządzenia został uzgodniony z dyrektorami urzędów żeglugi śródlądowej, w celu potwierdzenia, że spełnia ich oczekiwania oraz zapewnia pozytywny wpływ na kształtowanie polityki kadrowej urzędów i w najbliższym czasie Minister Infrastruktury wystąpi z wnioskiem o jego wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

3. Ogłoszenie w drodze obwieszczeń aktualnych wykazów podmiotów upoważnionych do wykonywania czynności pomiaru statku oraz upoważnionych do wykonywania czynności inspekcyjnych statków, o których mowa w art. 26a ust. 4 oraz art. 34d ust. 4 ustawy o żegludze śródlądowej.

4. Ogłoszenie w drodze obwieszczenia, wykazu uznanych instytucji klasyfikacyjnych, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 34ac ust. 6 ustawy o żegludze śródlądowej.

W Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad przygotowaniem projektów obwieszczeń, o których mowa w pkt 3 i 4 przedmiotowych wniosków. Obwieszczenia zostaną ogłoszone w III kwartale bieżącego roku.

5. Wskazanie w § 14 ust. 3 rozporządzenia w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych, że opłata za wydanie wtórnika świadectwa ADN powinna zostać uiszczona na rachunek bankowy urzędu obsługującego dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej wydającego wtórniki.

Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie egzaminów dla ekspertów do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych. Projekt rozporządzenia został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Ministra Infrastruktury pod nr 143. Planuje się, że jego procedowanie rozpocznie się na początku II półrocza bieżącego roku.

6. Doprecyzowanie w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie pomiarów statków żeglugi śródlądowej zasad ustalania opłat za „Dokonywanie pomiarów statków i określanie ich nośności lub wyporności - obliczenia” oraz „Sprawdzenie środków ratunkowych i wyposażenia dla dopuszczalnej liczby pasażerów”.

Mając na względzie wątpliwości interpretacyjne i niejednorodność stosowania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawie pomiarów statków żeglugi śródlądowej przez dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej, ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli, Ministerstwo Infrastruktury podejmie działania zmierzające do nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia.

7. Wdrożenie skutecznego nadzoru nad prowadzeniem bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych w szczególności określonej w art. 11a ustawy o żegludze śródlądowej.

Minister Infrastruktury podejmie działania zmierzające do skutecznego nadzoru nad dyrektorami urzędów w żeglugi śródlądowej w zakresie prowadzenia bazy informacji o statkach, członkach załóg statków oraz o stanie śródlądowych dróg wodnych. Jednocześnie, w projekcie ustawy, przewidziano modyfikację przepisów w zakresie szczególności danych wprowadzanych do tej bazy.

8. W opinii NIK nadal aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli Działania na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych o podjęcie działań systemowych mających na celu doprowadzenie do zgodności stanu prawnego i faktycznego funkcji inwestora w zakresie budowy i modernizacji śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym, w taki sposób, by zadania te prowadziły jednostki, którym te kompetencje przypisano.

Minister Infrastruktury podejmuje działania mające na celu realizację wniosku NIK. W istniejącej sytuacji prawnej i organizacyjnej zasadne jest skupienie kompetencji dotyczących inwestycji w jednym podległym organie, Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (PGW WP), przy wzmocnieniu współpracy PGW WP w ramach jednego resortu z UŻŚ i centralną administracją rządową odpowiedzialną za żeglugę śródlądową i gospodarkę wodną w Ministerstwie Infrastruktury.

Ministerstwo Infrastruktury uzupełniło projekt ustawy, o przepisy Prawa wodnego dotyczące wyznaczenia dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, które docelowo zastąpią drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym. Przyjęte podejście jest spójne z przyjętym przez Polskę Europejskim porozumieniem w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym, które wyznacza główne kierunki dla planowanych inwestycji na śródlądowych drogach wodnych w Polsce.

Jednocześnie, w projekcie ustawy uchylono przepis wskazujący organy administracji żeglugi śródlądowej jako inwestora w zakresie budowy, przebudowy lub modernizacji śródlądowych dróg wodnych

o szczególnym znaczeniu transportowym. Zaproponowane przepisy umożliwią PGW WP pełnienie funkcji inwestora na wszystkich śródlądowych drogach wodnych i przypisują jednemu podmiotowi odpowiedzialność za kompleksową działalność inwestycyjną. Ma to na celu zapewnienie sprawnej i rzetelnej realizacji zadań poprzez horyzontalne spojrzenie na prawidłowe gospodarowanie wodami w kraju.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Marek Gróbarczyk

z up. Ministra

Sekretarz Stanu