



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-13-02/2013

P/13/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/079 – Warunki rozwoju żeglugi śródlądowej

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler

Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przeprowadził Krzysztof Paliwoda, główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 86966 z dnia 15 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu (dalej: „Urząd” lub „UŻŚ”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

kpt. żegl. śródl. dr Jan Pyś

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność Urzędu w zakresie rozwoju żeglugi śródlądowej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Przeprowadzona kontrola wykazała należyte sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej, przejawiające się w regularnych inspekcjach statków oraz w stałej weryfikacji ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym. Ponadto UŻŚ prawidłowo realizował w kontrolowanym okresie pozostałe obowiązki, nałożone na niego przepisami art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 roku o żegludze śródlądowej³, tj. kontrolował stan oznakowania szlaku żeglownego (w tym śluz, urządzeń nad wodami, wejść do portów), kontrolował dokumenty przewozów i zgodność przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami, badał dokumenty armatorów dotyczące Funduszu Żeglugi Śródlądowej, prowadził postępowania w sprawach wypadków żeglugowych. Stwierdzone uwagi i nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania Urzędu dotyczyły natomiast: [1] nieskutecznych działań w zakresie pozyskania pomieszczeń przeznaczonych na siedzibę Urzędu, [2] nieuregulowania z prywatnym podmiotem, w którym Urząd ma siedzibę, zasad korzystania z jego nabrzeża w celu cumowania statków Urzędu, [3] niezapewnienie możliwości sprawowania kontroli bezpieczeństwa żeglugi w całym okresie funkcjonowania szlaku żeglownego, [4] brak określenia warunków wyposażenia i lokalizacji portów, przystani lub marin oraz przebiegu głównego szlaku żeglugowego w obrębie Wrocławskiego Węzła Wodnego.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ jt. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857 ze zm., dalej zwana „ustawą o żegludze śródlądowej”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg wodnych śródlądowych

1.1. Organizacja Urzędu

Opis stanu
faktycznego

W myśl art. 8 ust. 4 ustawy o żegludze śródlądowej, organizację urzędu żeglugi śródlądowej określa statut nadany, w drodze zarządzenia, przez ministra właściwego do spraw transportu. Stosownie do obowiązującego statutu, Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu⁴, działał jako jednostka budżetowa.

(dowód: akta kontroli str. 8)

Urząd Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu, będący państwowym organem inspekcyjno-kontrolnym, nie został wyposażony we własną siedzibę. Urząd korzystał w drodze najmu (umowa najmu z dnia 6 sierpnia 2003 r. wraz z późniejszymi aneksami) z części budynku (6 pokoi o łącznej powierzchni 103 m²) prywatnego armatora operującego na Odrze, jednocześnie będącego jego podmiotem kontrolowanym⁵. Jednostki pływające należące do Urzędu korzystały nieodpłatnie („grzecznościowo”) z nabrzeża należącego do tego samego armatora.

W wyjaśnieniu złożonym na okoliczność niewyposażenia Urzędu we własną siedzibę, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej [...] ⁶ wskazała, że: „Dyrektor urzędu żeglugi śródlądowej jest terenowym organem administracji rządowej odpowiedzialnym za organizację pracy w urzędzie. Zgodnie z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) państwowa jednostka organizacyjna, z dniem jej utworzenia jest wyposażana w nieruchomości niezbędne do działalności odpowiednio przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, organ założycielski lub przez organ nadzorujący. Zgodnie z art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej działające do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy inspektoraty żeglugi śródlądowej z dniem wejścia w życie ww. ustawy, tj. 25 kwietnia 2001 r. stały się urzędami żeglugi śródlądowej. W momencie przekształcenia Inspektorat Żeglugi Śródlądowej w Wrocławiu dysponował pomieszczeniami w siedzibie firmy Odratrans S.A., która wówczas była spółką Skarbu Państwa (w roku 1992 przedsiębiorstwo „Żegluga na Odrze”, zgodnie z ustawą o prywatyzacji, zostało przekształcone w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa). Jednocześnie MTBiGM informuje, iż nieruchomości, które mogą być przeznaczone na wyposażenie państwowej jednostki organizacyjnej, stosownie do art. 52 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.”

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 12-19)

Dyrektor UŻŚ zwracał się pisemnie z prośbami o udostępnienie siedziby dla Urzędu (wskazując przykładowe lokalizacje) do następujących podmiotów:

- Prezydenta Wrocławia (pisma: Wr-RAF-200/1/09 oraz Wr-NŻ-601/2/09 z 2009 roku),
- Wojewody Dolnośląskiego (pismo Wr-NŻ-601/1/09 z 2009 r.),
- Dyrektora RZGW we Wrocławiu (pismo Wr-RAF-200/3/09 z 2009 r.),

⁴ Załącznik do zarządzenia nr 8 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie nadania statutu organizacyjnego Urzędowi Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu (Dz. Urz. MTiGM Nr 3, poz. 9).

⁵ Kwota najmu, wg ostatniego aneksu z dn. 28.02.2013 r., wynosiła 3006,00 zł/miesięcznie.

⁶ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

jednocześnie kierując kopie tych pism do wiadomości Ministra Infrastruktury, będącego wówczas organem nadrzędnym nad Urzędem. Wszystkie przedmiotowe pisma i prośby pozostały bez odpowiedzi ze strony adresatów.

(dowód: akta kontroli str. 20-23)

Właściwość miejscowa UŻŚ obejmowała Odrzańską Drogę Wodną od km 181,3 (ujście Nysy Kłodzkiej) do km 542,4 (ujście Nysy Łużyckiej), co stanowiło odcinek rzeki o długości 361,1 km. Do obowiązków UŻŚ, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej, należy m.in.: sprawowanie nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi śródlądowej, przeprowadzanie inspekcji statków, kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych czy też przeprowadzanie postępowań w sprawach wypadków żeglugowych.

W myśl §2 ust. 1 Statutu UŻŚ, w skład Urzędu wchodziły stanowiska pracy do spraw: nadzoru nad żeglugą, inspekcji technicznej statków, administracyjnych, finansowo-organizacyjnych oraz technicznych.

Zakresy działania oraz podział kompetencji pomiędzy poszczególne stanowiska pracy określał Regulamin Organizacyjny, wprowadzony zarządzeniem nr 6/2011 Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu z dnia 7 września 2011 r.

W Urzędzie zatrudnionych było, na koniec kontrolowanego okresu, 10 pracowników, łącznie w wymiarze 9,5 etatu. W grupie tej 3 osoby zatrudnione były na stanowiskach inspektorów i 2 osoby na stanowiskach sterniczek, tworzące razem 2 zespoły inspekcyjne. Pozostali zatrudnieni na podstawie stosunku pracy to: dyrektor, referent ds. dokumentów statkowych i załóg, inspektor ds. administracyjno-finansowych, specjalista ds. planowania i projektów oraz sekretarka (0,5 etatu).

(dowód: akta kontroli str. 24-74, 77-78, 87)

Z powyższego wynika, że 2 zespoły inspekcyjne zobowiązane były prowadzić działania patrolowe i kontrolne na 361,1 km odcinku rzeki Odry. UŻŚ we Wrocławiu dysponując 2 zespołami inspektorskimi, pracował w cyklu dniówki 8-godzinnej, w ramach 40-godzinnego tygodnia pracy, czyli bez możliwości wypełniania zadań w cyklu 24-godzinnej służby, np. na okoliczność wypadku żeglugowego, który wydarzyłby się we wczesnych godzinach porannych, wieczornych lub w dniach wolnych od pracy. Zauważyć przy tym należy, że Dyrektor Urzędu kilkakrotnie (8 razy) zwracał się o dodatkowe etaty w tym względzie, jednakże działania te - jak dotychczas - nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

Na wyposażeniu UŻŚ pozostawały w kontrolowanym okresie 4 jednostki pływające: motorówka typu „Kondrad” (utrzymywana głównie na potrzeby egzaminacyjne), dwie motorówki inspekcyjne typu „Rib” (jedna z otwartym pokładem, druga kabinowa) oraz statek typu „Koszarka”⁷. Ten ostatni pozostawał przycumowany do dalb na akwenu Śródmiejskiego Węzła Wodnego we Wrocławiu i wykorzystywany był jako biuro, zaplecze socjalne oraz przystań dla inspekcyjnych motorówek UŻŚ, jednocześnie spełniając funkcję prewencyjną, poprzez zaznaczenie na akwenu obecności jednostki w barwach i pod banderą UŻŚ. Możliwości statku nie były jednak w pełni wykorzystywane na innych odcinkach Odry, ponieważ nie jest on jednostką samodzielnie pływającą i wymaga jednostki pchającej. O potrzebie posiadania pchacza dyrektor UŻŚ we Wrocławiu informował

⁷ Koszarka została przywrócona do eksploatacji własnym nakładem sił i środków pracowników UŻŚ, którzy samodzielnie (także po godzinach pracy) przeprowadzili jej renowację.

Ministerstwo TBiGM przy pismach: z dnia 22 kwietnia 2013 r. oraz 16 maja 2013 r. (znak: Wr-RAF-051/18/13 I.dz. 661/2013) jednakże działania te do dnia zakończenia kontroli nie przyniosły pożądanego efektu.

(dowód: akta kontroli str. 4, 9, 90, 91-93)

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej wydają przepisy prawa miejscowego określające na obszarze ich działania szczegółowe warunki bezpieczeństwa ruchu i postoju statków. Z kolei stosownie do art. 9 ust. 2 pkt 4, do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należy kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi m.in. w portach, przystaniach i zimowiskach. W okresie objętym kontrolą UŻŚ wydał jeden przepis prawa miejscowego, tj. zarządzenie Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu z dnia 1 października 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych.⁸ W wydanym przepisie prawa miejscowego określono wprowadzić ogólne warunki bezpieczeństwa postoju statków w portach i przystaniach śródlądowych (np. zasady pierwszeństwa wpłynięcia do portu, miejsca zabronionego postoju, warunki postoju w kanałach śluzowych), jednakże przepis ten nie odwoływał się do żadnych ogólnie obowiązujących norm prawnych w tym zakresie ani nie precyzował warunków, wyposażenia czy też lokalizacji portu, przystani lub mariny. W odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej powinni określać warunki bezpieczeństwa postoju statków w portach i przystaniach śródlądowych, w sytuacji w której brak jest przepisów prawa precyzujących m.in. granice tych obiektów, ich wyposażenie, obowiązki ich zarządców, a nadto nie istnieje nawet obowiązek rejestracji portów lub przystani (marin), z którego wynikałoby które z tych miejsc uznać należy za port lub przystań w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o żegludze śródlądowej⁹ – Podsekretarz Stanu [...] wyjaśniła, że: „Szczegółowe zasady dotyczące ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych określone powinny zostać przez dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej biorąc pod uwagę charakter lokalny dróg wodnych, a także wiedzę i doświadczenie oraz w oparciu o dobrą praktykę żeglarską. W takim przypadku Dyrektor urzędu zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą powinien brać pod uwagę wszystkie czynniki mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu i postoju statku. Na sposób sprawowania nadzoru nad bezpieczeństwem żeglugi nie ma wpływu forma własności terenu/nieruchomości czy gruntu oraz wyznaczenie obszaru portu czy mariny. W przypadku portów i przystani żeglugi śródlądowej nie funkcjonuje pojęcie granic jak w przypadku portów morskich. Dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej nie złożyli wniosku dotyczącego konieczności określenia wytycznych, jakimi należy kierować się przy ustalaniu przepisów lokalnych dotyczących ruchu i postoju statków na śródlądowych drogach wodnych.”

(dowód: akta kontroli str. 5, 10, 94-98)

1.2. Kontrole oznakowania nawigacyjnego i ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym

W kontrolowanym okresie UŻŚ przeprowadzał, na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 3 i 5 ustawy o żegludze śródlądowej, weryfikację ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym oraz kontrole oznakowania akwenów i infrastruktury żeglugi

Opis stanu
faktycznego

⁸ Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2004 r., Nr 202 poz. 3167, oraz Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2004 r., Nr 70, poz. 1894.

⁹ Port lub przystań – akwen i grunt oraz związana z nimi infrastruktura, znajdująca się w granicach portu lub przystani.

¹⁰ Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

śródlądowej: oznakowania dróg wodnych, mostów, portów, postojów, a także wyposażenia i oznakowania służ żeglugowych. W 2011 r. i 2012 r. przeprowadzono po 42 takie kontrole. Natomiast w I połowie 2013 r. nie przeprowadzono żadnej kontroli w tym zakresie, ze względu na długotrwałe zamknięcie szlaku żeglugowego na Odrzańskiej Drodze Wodnej, spowodowane niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi i niskim stanem wód. Kontrole takie zaplanowano na II półrocze 2013 r. Stwierdzone w latach 2011 i 2012, w toku inspekcji z objazdów szlaków żeglownych nieprawidłowości w oznakowaniu były na bieżąco zgłaszane zarządcy drogi wodnej (RZGW), a inspekcje te najczęściej przeprowadzane były w obecności pracownika delegowanego przez zarządcę drogi wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 6, 79-80)

W myśl rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych¹¹, Odrzańska Droga Wodna, na obszarze właściwości UŻŚ, zakwalifikowana została do II i III klasy drogi wodnej. Jednym z kryteriów nawigacyjnych akwenu transportowego, o którym mowa w tym rozporządzeniu, jest minimalna głębokość drogi wodnej (głębokość tranzytowa), która dla klas II i III wynosi 1,8 m. Innym parametrem nawigacyjnym jest minimalny okres utrzymania takiej głębokości wynoszący 240 dni w roku. Tymczasem przeprowadzane przez Urząd weryfikacje ustalonej głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym (1,8 m) wykazały, że w kontrolowanym okresie, minimalna głębokość tranzytowa utrzymywana była zaledwie przez 40-90 dni w roku. Wyjaśniając możliwe przyczyny takiego stanu Dyrektor UŻŚ [...] ¹² wskazał, że: „Oprócz budowy odpowiednich budowli hydrotechnicznych takich jak stopnie wodne czy ostrogi, ważnym elementem utrzymania odpowiedniej głębokości tranzytowej na Odrze jest zasilanie szlaku żeglownego ze zbiorników retencyjnych. Do najważniejszych wodnych zbiorników retencyjnych w dorzeczu Odry należą: Dzierżno, Nysa, Otmuchów, Turawa i Mietków. Zbiorniki te zawsze służyły przede wszystkim żegludze śródlądowej. Zbierały wodę z dorzecza gdy było jej zbyt dużo a zasyłały ODW w wodę gdy wody było zbyt mało. Taka praca zbiorników pozwalała na utrzymanie stałych, równych parametrów nawigacyjnych na rzece. Obecnie zbiorniki nie pełnią funkcji żeglugowych i wpisane są do obszarów podlegającej szczególnej ochronie przyrody NATURA 2000. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest stałe zmniejszanie faktycznych zdolności przewozowych drogi wodnej.”

(dowód: akta kontroli str. 81)

W kwestiach pogarszania się parametrów nawigacyjnych i głębokości tranzytowej na szlaku żeglownym (ODW) Dyrektor UŻŚ wielokrotnie monitorował, kierując wielokrotnie pisma m.in. do takich organów jak: Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Marszałek Województwa Dolnośląskiego, RDOŚ Opole, RZGW Wrocław i WIOŚ Wrocław. W większości przypadków korespondencja pozostawała bez odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 99-114)

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o żegludze śródlądowej, do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należą sprawy z zakresu administracji rządowej związane z uprawianiem żeglugi na śródlądowych drogach wodnych. Pojęcie „drogi wodnej” w przypadku odcinka Odry przepływającej przez Wrocław unormowane

¹¹ Dz. U. Nr 77, poz. 695.

¹² Tajemnica ustawowo chroniona. Wyłączono dane osobowe na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6.09.2001 r. o dostępie informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 ze zm.).

zostało jednak w sposób nieprecyzyjny. Zgodnie z pkt 17b i 17c załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych¹³, za drogę wodną na rzece Odrze uznaje się szlak „od śluzy w miejscowości Kędzierzyn-Koźle do śluzy w miejscowości Brzeg Dolny” oraz „szlak boczny rzeki Odry od śluzy Opatowice do śluzy miejskiej w miejscowości Wrocław”, nie precyzując głównego przebiegu tej drogi przez odnogi rzeki na odcinku Wrocławskiego Węzła Wodnego¹⁴. W dokumentacji Urzędu znajdowała się korespondencja dotycząca nieścisłości interpretacyjnych związanych z przebiegiem drogi wodnej przez Wrocławski Węzeł Wodny, kierowana przez Dyrektora UŻŚ do m.in. do Ministerstwa Transportu, Ministerstwa Infrastruktury oraz bezpośrednio do Wydziału Żeglugi Śródlądowej w Departamencie Transportu Morskiego i Bezpieczeństwa Żeglugi Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Pisma informujące o w/w problemie kierowane były przez Dyrektora UŻŚ ponadto do: Dyrektora Wydziału Środowiska oraz Dyrektora Wydziału Infrastruktury w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, a także do Marszałka Województwa Dolnośląskiego i Przewodniczącego Rady Miejskiej Wrocławia. Do dnia zakończenia kontroli kwestia ta nie została ostatecznie rozwiązana.

(dowód: akta kontroli str. 5, 10, 115-138)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym w rozdziale 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- Nieskuteczne działania w zakresie pozyskania pomieszczeń przeznaczonych na siedzibę Urzędu stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli korzystanie przez organy państwowe z pomieszczeń i obiektów prywatnych, na podstawie zawartych umów cywilno-prawnych jest legalne i dopuszczalne. Niemniej jednak, szczególnie w przypadku organów inspekcyjno-kontrolnych, celowym i zasadnym byłoby wyposażenie ich, przez organ tworzący (tutaj ministra właściwego do spraw transportu) we własną siedzibę. Takie rozwiązanie zapewnia niezbędną niezależność i transparentność funkcjonowania oraz eliminuje potencjalną możliwość powstawania mechanizmów noszących znamiona działań zagrożonych zjawiskiem korupcji.
- Nieuregulowanie z podmiotem, w którym Urząd ma siedzibę, zasad korzystania z jego nabrzeża w celu cumowania statków Urzędu.
- Zdaniem NIK wskazane byłoby uregulowanie czasu pracy Urzędu w taki sposób, aby była możliwość pracy w systemie, który umożliwiałby wypełnianie zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi w godzinach funkcjonowania szlaku żeglownego.
- Urząd nie posiadał na wyposażeniu pchacza który umożliwiłby pełniejsze wykorzystanie statku „Koszarka”, a działania Dyrektora Urzędu w tym zakresie były nieskuteczne.
- Nie zostały precyzyjnie uregulowane warunki wyposażenia i lokalizacji portów, przystani lub marin.
- Nie została ostatecznie rozwiązana kwestia dotycząca przebiegu głównego szlaku żeglugowego w obrębie Wrocławskiego Węzła Wodnego.

Ocena
częstkowa

¹³ Dz. U. Nr 77, poz. 695

¹⁴ W konsekwencji niektóre odcinki Odry na obszarze Wrocławskiego Węzła Wodnego należałoby uznać za pozbawione statusu „drogi wodnej”, gdy tymczasem żegluga statkami po akwenach nie będących drogami wodnymi wymaga uzyskania odrębnego pozwolenia.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo przedstawionych powyżej uwag i nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie utrzymania parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg wodnych śródlądowych.

2. Bezpieczeństwo żeglugi

2.1. Inspekcje statków

Opis stanu
faktycznego

W myśl art. 9 ust. 2 ustawy o żegludze śródlądowej, do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należało m.in.: przeprowadzanie inspekcji statków; kontrola przestrzegania przepisów dotyczących żeglugi na śródlądowych drogach wodnych, w portach, przystaniach i zimowiskach; kontrola dokumentów przewozowych i zgodności przewożonego przez statek ładunku z tymi dokumentami.

Zasady i procedura wykonywania zadań inspekcyjnych określone zostały zarządzeniem nr 4/2006 Dyrektora Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2006 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji wykonywania zadań inspekcyjnych w żegludze śródlądowej w Urzędzie Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu.¹⁵

W kontrolowanym okresie inspektorzy Urzędu przeprowadzili w w/w zakresie:

- w I półroczu 2011 r. – 149 inspekcji, nakładając 24 mandaty karne,
- w II półroczu 2011 r. – 56 inspekcji, nakładając 53 mandaty karne,
- w I półroczu 2012 r. – 123 inspekcje, nakładając 52 mandaty karne,
- w II półroczu 2012 r. – 73 inspekcje, nakładając 35 mandatów karnych,
- w I półroczu 2013 r. – 30 inspekcji, nakładając 23 mandaty karne.

Stwierdzone rodzaje wykroczeń dotyczyły przede wszystkim nieprzestrzegania przepisów ustawy o żegludze śródlądowej w zakresie:

- braku dowodu opłacenia składek dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej (art. 58 pkt 1),
- braku wyposażenia pożarowego (art. 62 pkt. 2),
- braku dokumentów statku, braku dokumentów kierownika statku (art. 60),
- braku żeglarskiej książeczki pracy (art. 61 pkt. 3),
- braku oznakowania łodzi (art. 62 pkt 2),
- braku członka załogi (art. 62 pkt 4),
- braku świadectwa zdrowia (art. 61 pkt 2),
- wytwarzania wysokiej fali (art. 62 pkt 1 i 3),
- braku atestów na koło ratunkowe,
- niedostosowania się do znaku na drodze wodnej (art. 62).

(dowód: akta kontroli str. 161-172, 173-178, 179-191)

W latach 2011-2013 (I półrocze) UŻS przeprowadzał następujące rodzaje inspekcji i kontroli, wynikające z przyjętego *Planu zadaniowego inspekcji nadzoru nad żeglugą*¹⁶:

¹⁵ Instrukcja m.in. wprowadzała do stosowania druki protokołów kontroli (tzw. czek-listy) poszczególnych elementów podlegających inspekcjom czy kontrolom: Protokół z przeglądu lub inspekcji statku i załogi (załącznik nr 1), Skrócony protokół z przeglądu lub inspekcji statku i załogi (załącznik nr 2), Protokół z inspekcji akwenów żeglugowych i ich infrastruktury (załącznik nr 3).

¹⁶ „Plan zadaniowy inspekcji nadzoru nad żeglugą” był planistycznym dokumentem rocznym. Jego uszczegółowienie stanowił *Miesięczny plan nadzoru nad żeglugą*, w którym Dyrektor UŻS dokonywał podziału zadań (dniówek) pomiędzy 2 zespoły inspekcyjne. Rozliczenie wykonanych inspekcji (w układzie rodzajowym przeprowadzonych spraw i nałożonych sankcji) ujmowane było w *Sprawozdaniu miesięcznym nadzoru nad żeglugą* a następnie syntetyzowane w *Informacji o działalności Urzędu Żeglugi Śródlądowej we Wrocławiu w roku*” przesyłanej w cyklu półrocznym do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

- Kontrole w sprawach wystawienia opinii dla nowopowstających przystani, pomostów, nabrzeży, marin. Uczestniczenie w postępowaniach wodnoprawnych, na zasadzie głosu doradczego i opiniującego (UZŚ nie ma statusu strony) dotyczących remontów i modernizacji urządzeń hydrotechnicznych mających wpływ na bezpieczeństwo żeglugi (w 2011 r. – 49, w 2012 r. – 72, w I poł. 2013 r. - 47).
- Imprezy sportowe i rekreacyjne: pozwolenia na zorganizowanie imprezy sportowej i rekreacyjnej, w którym określone są warunki bezpieczeństwa przeprowadzenia imprezy (w 2011 r. – 45, w 2012 r. – 47, w I poł. 2013 r. - 21).
- Kontrole statków i załóg: dokumenty załóg, czas pracy, skład załogi, wyposażenie, stan techniczny, opłaty na fundusz żeglugi śródlądowej (w 2011 r. – 207, w 2012 r. – 116, w I poł. 2013 r. - 42).
- Inspekcje statków dla wydania dokumentów jednostek pływających: przed wydaniem świadectwa zdolności żeglugowej, w celu zezwolenia na podróże statkom którym cofnięto świadectwo zdolności żeglugowej, dla wydania zezwoleń na przewozy specjalne np. gabaryty, dla wydania zezwoleń na jednorazowe podróże statków nie posiadających świadectw zdolności żeglugowej, dla potwierdzenia złomowania statku (w 2011 r. – 63, w 2012 r. – 80, w I poł. 2013 r. - 23).

(dowód: akta kontroli str. 80, 192-205)

W wyniku przeprowadzonych inspekcji i kontroli zastosowane zostały przez UZŚ następujące sankcje:

Rok	2011	2012	2013
Łączna ilość osób uprawnionych do nakładania mandatów	2	2	2
Łączna ilość upomnień	4	6	1
Łączna ilość mandatów	77	87	14
Ilość innych nakazów (np. zatrzymanie statku ze względu na brak kompletu załogi)	5	20	0
Ilość spraw skierowanych do sądów grodzkich	0	0	0
Łączna kwota nałożonych mandatów	6 650,00 zł	7 150,00 zł	2 450,00 zł

(dowód: akta kontroli str. 84, 192-205)

2.2. Wypadki żeglugowe

Opis stanu faktycznego

W myśl art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o żegludze śródlądowej, do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należało przeprowadzanie postępowania w sprawach wypadków żeglugowych.

W latach 2011 i 2012 UZŚ nie zarejestrowała żadnego wypadku żeglugowego na obszarze swojej właściwości. W I połowie 2013 r. zarejestrowane zostały 4 wypadki żeglugowe:

- 16 stycznia w Brzegu Dolnym – utonięcie załoganta statku stojącego w porcie, w wyniku nieostrożnego przechodzenia ze statku na statek, w warunkach złodowacenia pokładu statków;
- 22 stycznia na terenie EC Wrocław – brak dozoru jednostki i należytego jej przycumowania do nabrzeża portowego, powodujący zepchnięcie statku przez krę lodową płynącą kanałem powodziowym na główny nurt drogi wodnej (kanału żeglownego);
- 1 lutego w Porcie Miejskim Wrocław – zatonięcie pchacza stojącego w porcie, w wyniku rozszczelnienia poszycia statku przez metalowy element niesiony krą lodową (postępowanie umorzone);

- 11 kwietnia na Jazie Opatowice we Wrocławiu – niekontrolowane przepłynięcie barki wykonującej prace na Wrocławskim Węźle Wodnym przez Jaz Opatowice, w wyniku nieprawidłowego przycumowania i zakotwiczenia.
- Trzy postępowania w w/w sprawach pozostawały nadal w toku.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Opis stanu faktycznego

2.3. Lista pilotów

W latach objętych kontrolą w Urzędzie zarejestrowane były cztery osoby świadczące usługi w zakresie pilotażu na odcinku drogi wodnej, dla którego właściwy miejscowo pozostawał UŻŚ. Urząd publikował listę pilotów świadczących usługi pilotażu na dwa sposoby: poprzez wywieszenie informacji na tablicy informacyjnej w siedzibie Urzędu oraz poprzez stronę internetową UŻŚ pod zakładką *Lista Pilotów*.

(dowód: akta kontroli str. 85)

W stanie na 31.12.2012 r. w obszarze właściwości UŻŚ zarejestrowanych pozostawało 31 armatorów (właścicieli statków), którzy posiadali: 12 barek motorowych, 202 barki pchane, 6 holowników, 3 szalandy, 2 koszarki, 1 dźwig pływający, 10 statków pasażerskich, 11 pogłębiarek i 6 promów.

(dowód: akta kontroli str. 216-241)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym w rozdziale 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Gospodarowanie Funduszem Żeglugi Śródlądowej oraz Funduszem Rezerwowym

Opis stanu faktycznego

W myśl art. 9 ust. 2 pkt 10 ustawy o żegludze śródlądowej, do właściwości dyrektorów urzędów żeglugi śródlądowej należała kontrola dokumentów armatorów dotyczących Funduszu Żeglugi Śródlądowej.

W okresie objętym kontrolą UŻŚ przeprowadził: w 2011 r. – 15 inspekcji, w 2012 r. – 16 inspekcji a w I połowie 2013 r. – 10 inspekcji w zakresie wywiązywania się przez armatorów z obowiązku dokonywania wpłat na Fundusz Żeglugi Śródlądowej. W 2011 r. ujawniono 2 przypadki a w 2012 r. – 1 przypadek uchylania się od przedmiotowego obowiązku. Na armatorów nałożono mandaty karne za brak stosownej opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 206-215)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Załatwianie skarg

Opis stanu
faktycznego

Ocena
częstkowa

W okresie objętym kontrolą nie wpływały do UŻŚ skargi na od armatorów dotyczące inspekcji statków. Podobnie także, do Dyrektora Urzędu nie wpłynęła w tym okresie żadna skarga na utrzymanie drogi wodnej lub stan oznakowania nawigacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od oceny działalności kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 86)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Ponowienie działań w kierunku zapewnienia Urzędowi siedziby, np. wystąpienie w tym przedmiocie do organów miejscowych.
2. Uregulowanie zasad korzystania z prywatnego nabrzeża do cumowania statków Urzędu.
3. Podjęcie inicjatywy na rzecz zapewnienia inspektorom UŻŚ możliwości pracy w takim systemie, który umożliwiłby wypełnianie zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi w cyklu całodobowym.
4. Podjęcie działań w kierunku pełnego wykorzystania posiadanego statku typu „Koszarka”, poprzez zapewnienie możliwości jego przemieszczania.
5. Przeanalizowanie możliwości uregulowania w trybie przepisów prawa miejscowego warunków bezpieczeństwa postoju statków w portach, przystaniach i marinach.
6. Podjęcie działań mających na celu ostateczne określenie przebiegu drogi wodnej na obszarze Wrocławskiego Węzła Wodnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82

Wrocław, dnia 28 sierpnia 2013 r.

Kontroler nadzorujący
Ryszard Puchała
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor