Kategoria: Komunikacja i Transport
Opublikowano: czwartek, 04, październik 2018 13:04
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 1002

Do żadnego z czterech głównych polskich portów morskich - w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu - do tej pory nie doprowadzono drogi wysokiej jakości. W najbliższych latach sytuacja się nie zmieni, gdyż nie przewidziano tych inwestycji w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023. Najgorzej z drogowym dostępem do portu jest w Gdyni, do którego bram prowadzi droga powiatowa o ograniczonej nośności. Lepsze perspektywy ma kolej, gdzie w najbliższych latach (2019-2020) zaplanowano modernizację stacji kolejowych obsługujących główne porty morskie. Problem w tym, że roboty mają ruszyć w tym samym czasie, co zdaniem Izby może doprowadzić okresowo do znacznych ograniczeń w transporcie kolejowym do portów. NIK zaznacza, że pilnego rozwiązania wymaga problem z dostępem do portu w Szczecinie, gdzie nie pogłębiano odpowiednio toru wodnego Świnoujście - Szczecin z powodu braku pieniędzy z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła:

rozpoznawanie potrzeb w zakresie konieczności poprawy infrastruktury zapewniającej dostęp do portów morskich,

- podkreślenie w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. kluczowej roli portów morskich, jako węzłowych punktów wpływających na funkcjonowanie krajowego układu transportowego, a także wskazanie jako jednego z głównych celów operacyjnych tej strategii poprawienie dostępu do portów;
- przygotowanie przez ministrów właściwych ds. transportu programów wieloletnich budowy dróg i linii kolejowych, które zostały następnie uchwalone przez Radę Ministrów;
- zapewnienie finansowania inwestycji ujętych w uchwalonych programach wieloletnich.

Negatywnie Izba oceniła prowadzenie przez wiele lat przez ministrów właściwych ds. gospodarki morskiej prac przygotowawczych nad programami wieloletnimi dotyczącymi rozwoju infrastruktury dostępowej, które nie przyniosły, jak dotychczas, efektów w postaci uchwalenia któregokolwiek z tych programów.

Działania kolejnych ministrów nie doprowadziły również do przyjęcia przez Radę Ministrów Programu rozwoju polskich portów morskich do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. oraz programu wieloletniego dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry, pomimo że pierwotne wersje tych dokumentów opracowane były już w 2012 r. Prace nad projektami tych programów prowadzono w sposób powolny, a wręcz je pozorowano. W przypadku programu dotyczącego utrzymania morskich dróg wodnych w rejonie ujścia Odry przyczyną takich działań była negatywna - wobec ustanowienia programu - postawa kolejnych ministrów finansów. Konsekwencją uchwalenia programu byłaby bezwzględna konieczność zapewnienia środków budżetu państwa w kwotach przewidzianych w programie na prace utrzymaniowe tych dróg wodnych, na co nie wyrażali zgody kolejni ministrowie finansów.

Drogowy dostęp do portów

Cztery polskie porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej stanowią węzły bazowe sieci TEN-T i leżą w korytarzu Bałtyk - Adriatyk.

Trzy główne drogi w korytarzu TEN-T Morze Bałtyckie - Adriatyk to:

- autostrada A1: Gdańsk - południowa granica kraju, docelowo 570 km, w budowie były dwa

Phoca PDF

odcinki pomiędzy Łodzią a Katowicami o łącznej długości 121,5 km;
- droga ekspresowa S7: Gdańsk - Warszawa - Kraków - Rabka-Zdrój, docelowo 720 km, dotychczas wykonano prawie 400 km (ok. 398 km), w budowie było 102 km, w planach pozostawało ok. 220 km;
- droga ekspresowa S3: Świnoujście - Lubawka (granica) - docelowo 470 km; dotychczas wykonano ok. 220 km, w budowie było 148 km, w planach pozostawało ok. 102 km.

Przy budowie tych dróg napotykano na różne utrudnienia, które przekładały się na opóźnienia terminów realizacyjnych. Jednak niedochowanie terminów następowało również w wyniku pominięcia w Programie Budowy Dróg Krajowych (PBDK) projektów, które były ujęte w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. Przykładowo na 35-kilometrowym odcinku drogi S3 od Świnoujścia do Troszyna (niezwykle istotnym z punktu widzenia portu w Świnoujściu) nie tylko nie rozpoczęto robót budowlanych, ale nawet nie wykonano jeszcze studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego. Zadanie to było ujęte w Dokumencie Implementacyjnym, ale do PBDK wprowadzone zostało dopiero w ramach jego aktualizacji w połowie 2017 r.

W Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 - 2023 do żadnego z czterech polskich portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej nie przewidziano doprowadzenia drogi o wysokiej jakości (o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia TEN-T).

W PBDK nie uwzględniono w pełni regulacji zawartych w rozporządzeniu TEN-T. Stwierdzono w nim, że w Polsce do węzłów sieci bazowej TEN-T zaliczono 8 miast (w tym dwa miasta portowe: Szczecin i Gdańsk). Tymczasem rozporządzenie TEN-T ustanowiło w Polsce nie tylko ww. miejskie węzły sieci bazowej lecz również kilkanaście innych węzłów bazowych, w tym port morski w Świnoujściu, port morski w Gdyni, port śródlądowy w Świnoujściu i terminal kolejowo-drogowy w Gdyni, których w PBDK nie wymieniono. W konsekwencji pominięcia w PBDK ww. węzłów bazowych nie zaplanowano doprowadzenia drogowej sieci bazowej do portu morskiego w Gdyni i terminala kolejowo-drogowego w Gdyni.

Drogową dostępność komunikacyjną do portów w Gdańsku, Szczecinie i Świnoujściu zapewniały drogi krajowe biegnące w granicach tych miast, które jednak nie zapewniały bezpośredniego połączenia do bram portów. Ruch na odcinkach od dróg krajowych do bram tych portów odbywał się drogami lokalnymi. Na drogach krajowych w Gdańsku oraz Świnoujściu dopuszczony był ruchu pojazdów o nacisku osi - 11,5 t, natomiast na drodze nr 10 w Szczecinie dopuszczony był ruch pojazdów o nacisku osi do 10 t. O ile postęp prac przy budowie głównych tras na terenie Polski można uznać za zadowalający, to problemem są, na co wskazywały zarządy portów, tzw. odcinki ostatniej mili, czyli drogi łączące bezpośrednio port z drogami krajowymi. Najtrudniejsza sytuacja w tym względzie istnieje w porcie Gdynia.

Drogi przebiegające przez Gdynię nie są nawet bliskie spełnienia standardów drogi o wysokiej jakości. Przez Gdynię przebiegają najwyżej drogi powiatowe, tj. drogi po których dozwolony jest jedynie ruch pojazdów o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi do 8 t. Cały ruch do i z portu w Gdyni prowadzony jest tzw. „Trasą im. Eugeniusza Kwiatkowskiego", która jest drogą powiatową, niespełniającą wymaganych standardów i niezaspokajającą potrzeb tego portu. Aktualny stan drogowej infrastruktury dostępowej do portu w Gdyni zagraża sprawnemu funkcjonowaniu i rozwojowi tego portu. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie ustalono sposobu rozwiązania problemu zapewnienia połączenia drogowego portu Gdynia z systemem dróg krajowych, które będzie odpowiednie do potrzeb tego portu i

Phoca PDF

spełni wymogi rozporządzenia TEN-T.

Co prawda w dokumentach (w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r.) wymieniono inwestycje takie jak „Przebudowa Estakady Kwiatkowskiego w Gdyni do pełnej nośności TEN-T" i „Realizacja Obwodnicy Północnej Aglomeracji Trójmiejskiej", jednak koszty tych inwestycji są poza zasięgiem Urzędu Miasta w Gdyni. Koszt pierwszej z tych inwestycji określono na kwotę 6,4 mld zł, a drugiej - na prawie 10,5 mld zł. Biorąc pod uwagę koszt inwestycji, nawet przy uzyskaniu dofinansowania ze środków unijnych w wysokości 85 proc., Gdynia musiałaby wydać ok. 2,6 mld zł. Przy budżecie rocznym w wysokości ok. 1 mld zł, wydatek taki wydaje się trudny, a w zasadzie niemożliwy do poniesienia. Przez 11 lat (od 2007 r. do czasu kontroli NIK) Gdynia wydatkowała na remonty i modernizację infrastruktury dostępowej 76,3 mln zł (ze środków własnych). Dla porównania Gdańsk 442,1 mln zł, ale już Szczecin 19,4 mln zł, a Świnoujście 4,3 mln zł.

Kolejowy dostęp do portów

Na wszystkich magistralach kolejowych korytarza TEN-T Morze Bałtyckie - Adriatyk prowadzono roboty budowalne. Na trasach tych trwają prace modernizacyjne. O ile w przypadku transportu drogowego ogromne nakłady ponoszone były już w poprzedniej perspektywie, to zwiększenie nakładów na modernizację linii kolejowych nastąpiło dopiero w obecnej perspektywie. Powoduje to utrzymywanie się stałej tendencji spadku udziału transportu kolejowego w przewozach z i do portów na rzecz transportu drogowego.

- W przypadku portów w Gdańsku i w Gdyni to linie:
- nr 9 Warszawa Wschodnia - Gdańsk Główny (E-65) o długości 323,34 km,
- nr 131 Chorzów Batory - Tczew (CE-65) o długości 493,39 km,
- nr 201 Nowa Wieś Wielka - Gdynia Port o długości 212,16 km.
- W przypadku portów w Szczecinie i w Świnoujściu to linie:
- nr 273 Wrocław Główny - Szczecin Główny (CE-59) o długości 352,85 km,
- nr 351 Poznań Główny - Szczecin Główny (E-59) o długości 213,5 km,
- nr 401 Szczecin Dąbie SDB - Świnoujście Port o długości 99,44 km.

W przyjętym przez PKP PLK „Programie rozwoju sieci kolejowej w Polsce do 2023 r." jednym z celów jest podniesienie parametrów ciągów transportowych poprzez likwidację punktowych ograniczeń prędkości. W pierwszej kolejności zakładano udrożnienie rejonów tzw. generatorów ruchu, m.in. stacji portowych. Przyjęto listę 52 przedsięwzięć niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonej wizji sieci kolejowej w 2023 r., w tym m.in. na wymienionych liniach. W okresie objętym kontrolą (lata 2014-2017) realizowano dziesięć projektów inwestycyjnych dotyczących poprawy dostępu kolejowego do portów morskich. Wyborów wykonawców dokonywano przestrzegając przepisów Prawa zamówień publicznych i procedur obowiązujących w PKP PLK S.A. W umowach zawartych z wykonawcami rzetelnie zabezpieczono interesy zamawiającego.

W przypadku każdej z trzech zaplanowanych inwestycji, które swym zakresem obejmują modernizacje stacji obsługujących cztery porty morskie, do czasu zakończenia kontroli NIK (tj. 30 września 2017 r.) zawarto jedynie umowy na przygotowanie dokumentacji projektowej wraz z pełnieniem nadzoru autorskiego. Natomiast prace budowlane w ramach każdej z tych trzech inwestycji zaplanowano aktualnie na lata 2019-2020. Tymczasem na stacjach obsługujących porty morskie zbyt mało torów stacyjnych było zelektryfikowanych, prawie 25 proc. torów było wyłączonych z użytkowania, a dodatkowo część

Phoca PDF

pozostałych torów była zajęta przez nieczynny tabor wagonowy, co w konsekwencji powodowało ograniczenia w przepustowości tych stacji. Ponadto PKP PLK S.A. na ten sam okres, tj. na lata 2019-2020, zaplanowała realizację prac budowlanych w ramach ww. trzech inwestycji.

W ocenie NIK jednoczesna modernizacja wszystkich stacji kolejowych obsługujących porty morskie o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej może spowodować istotne ryzyko wprowadzenia ograniczeń w dostępie kolejowym do tych portów, co za tym idzie dalszy spadek udziału transportu kolejowego w przewozach, a nawet przekierowanie przez spedytorów obsługiwanych ładunków do innych portów bałtyckich, poza terenem Polski.

Dobre praktyki

Za dobre praktyki NIK uznała to, że PKP PLK S.A umożliwiła służbom ministra właściwego do spraw transportu nieograniczony czasowo dostęp do Enterprise Project Management (EPM) funkcjonującego w PKP PLK S.A. System ten pozwala na szybkie uzyskiwanie danych niezbędnych do monitorowania wszelkich prac w ramach poszczególnych projektów. Dzięki udostępnieniu tego narzędzia służby ministra właściwego do spraw transportu miały stały bezpośredni dostęp do pełnej informacji na temat realizacji przez PKP PLK każdego projektu inwestycyjnego. Dawało to lepsze możliwości monitorowania procesów inwestycyjnych i pozwalało na szybkie podejmowanie ewentualnych interwencji.

Dostęp do portów od strony morza

Nie ma żadnych problemów z dostępem od strony morza do portów w Gdańsku, Gdyni i Świnoujściu. Konieczne prace wykonywane są na bieżąco. Istotne problemy dotyczą dostępu do portu w Szczecinie.

Budżet państwa nie zapewniał rokrocznie środków finansowych wystarczających do utrzymania obowiązujących parametrów toru wodnego Świnoujście - Szczecin. Niedostatek środków finansowych powodował wykonywanie pogłębiarskich prac utrzymaniowych na torze w niedostatecznej ilości, co skutkowało zwężeniem szerokości toru i zmniejszeniem jego głębokości, a w efekcie doprowadziło do wprowadzenia ograniczeń w żegludze na tym torze.

Przykładowo na odcinku od II do IV Bramy Torowej (km 23,05 - 36,65) dla statków o zanurzeniu powyżej 8,5 m wprowadzono ruch jednokierunkowy, statki te winny poruszać się środkiem toru wodnego - obowiązujące w całym kontrolowanym okresie. Z kolei na 34 - 36 km toru wodnego (wysokość kotwicowiska Chełminek do Chełminek S) doszło do obsypywania się skarpy toru wodnego. W związku z powyższym statki ponadgabarytowe i o zanurzeniu powyżej 8 m musiały ograniczyć prędkość do 8 węzłów oraz obowiązywał je jeden kierunek ruchu (takie ograniczenia obowiązywały od 13 marca 2015 r. do czasu zakończenia kontroli).

Nieprawidłowości w działaniach administracji morskiej

Kontrola działań urzędów morskich w zakresie zapewnienia dostępu do portów od strony morza ujawniła liczne nieprawidłowości:

- naruszanie przepisów prawa i regulacji wewnętrznych w procesach wyborów wykonawców zamówień;

Phoca PDF

- niezapewnianie wystarczającego nadzoru nad realizacją umów;
- nieegzekwowanie postanowień zawartych umów (w tym nienaliczanie i zaniżenie kar umownych za opóźnienia w ich realizacji);
- nieprawidłowe klasyfikowanie oraz ewidencjonowanie w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych, co skutkowało zaniżaniem wartości bilansowej aktywów;
- niedotrzymywanie warunków określonych w pozwoleniach wodnoprawnych odnoszących się do obowiązkowego badania wód i gruntu pod kątem ich zanieczyszczeń.

Występowanie powyższych nieprawidłowości świadczy o nierzetelnym nadzorze sprawowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej nad realizacją tych zadań przez urzędy morskie.

Wnioski

NIK wnosi do Prezesa Rady Ministrów o:

- wypracowanie i wdrożenie rozwiązań gwarantujących doprowadzenie do poprawy dostępności drogowej do portu w Gdyni;
- wypracowanie i wdrożenie przez administrację morską systemowego rozwiązania problemów dotyczących spełniania wymogów w zakresie głębokości i szerokości toru wodnego Świnoujście - Szczecin.

Źródło: NIK

Phoca PDF