



**prof. nadzw. dr hab. Czesława Christowa**  
**dr inż. Maria Christowa-Dobrowolska**  
**Akademia Morska w Szczecinie**  
**Wydział Inżynieryjno-Ekonomiczny Transportu**  
**Instytut Zarządzania Transportem**  
**Zakład Organizacji i Zarządzania**

## **Polityka transportowa i jej wpływ na rozwój transportu wodnego śródlądowego w Polsce**

### **1. Polityka transportowa Unii Europejskiej**

Priorytetowe kierunki polityki transportowej UE w latach 2001 – 2010 przedstawione w Białej Księdze „Polityka transportowa UE do 2010 r. Czas na decyzje”<sup>1</sup> zapowiadały renesans żeglugi śródlądowej w Europie. W dokumencie tym sieć dróg wodnych śródlądowych w Europie została określona jako „ważny kapitał UE”, który jest w stanie obsłużyć rocznie 525 mln ton ładunku. Wyrazem intensyfikacji działań wspierających żeglugę śródlądową był przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 17 stycznia 2006 r. „Program na Rzecz Rozwoju Żeglugi Śródlądowej i Dróg Wodnych w Europie” (*Navigation And Inland Waterway Action and Development in Europe*), zwany NAIADES. Program obejmuje strategiczne obszary polityki w zakresie żeglugi śródlądowej, mianowicie: rynek, flotę, zatrudnienie i kwalifikacje, wizerunek i infrastrukturę. Stwierdzono w nim, że „Wiele ważnych pod względem gospodarczym obszarów w Europie łączy ponad 36 000 km dróg wodnych oraz setki portów śródlądowych. Chociaż przeważająca część sieci dróg wodnych posiada duże zdolności przepustowe, to jednak ich pełne wykorzystanie utrudnia szereg wąskich gardeł, spowodowanych małymi głębokościami tranzytowymi, parametrami przesł mostowych oraz śluz, co ogranicza konkurencyjność żeglugi śródlądowej”<sup>2</sup>.

W *Planie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu* założono, że do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na kolej lub transport wodny, zaś do 2050 r. – ponad 50%. Ułatwi to rozwój efektywnych ekologicznych korytarzy transportowych. Aby osiągnąć ten cel, konieczne staje się rozbudowanie stosownej infrastruktury. Do zbioru inicjatyw UE należy stworzenie odpowiednich ram pozwalających na optymalizację rynku wewnętrznego wodnego transportu śródlądowego oraz na likwidację barier stojących na przeszkodzie w wykorzystywaniu tego rodzaju transportu. W polityce transportowej UE przyjęto koncepcję wykorzystania transportu wodnego i kolejowego do przewozu ładunków na dalekie odległości. Drogi wodne śródlądowe mają odegrać większą rolę w obsłudze transportowej portów morskich jako centrów logistycznych, w szczególności poprzez transport towarów w głąb lądu i stworzenie połączenia z morzami europejskimi. W celach polityki transportowej UE ujęto zamiar lepszego niż dotychczas skomunikowania portów morskich akcentując na połączenia kolejowe i wodne śródlądowe. Zwrócono uwagę na większą skuteczność promocji żeglugi śródlądowej. Założono możliwość stworzenia rejestru i bandery UE dla transportu morskiego i wodnego śródlądowego, które

<sup>1</sup> Biała Księga *Polityka transportowa UE do 2010. Czas na decyzje*, Bruksela 2001

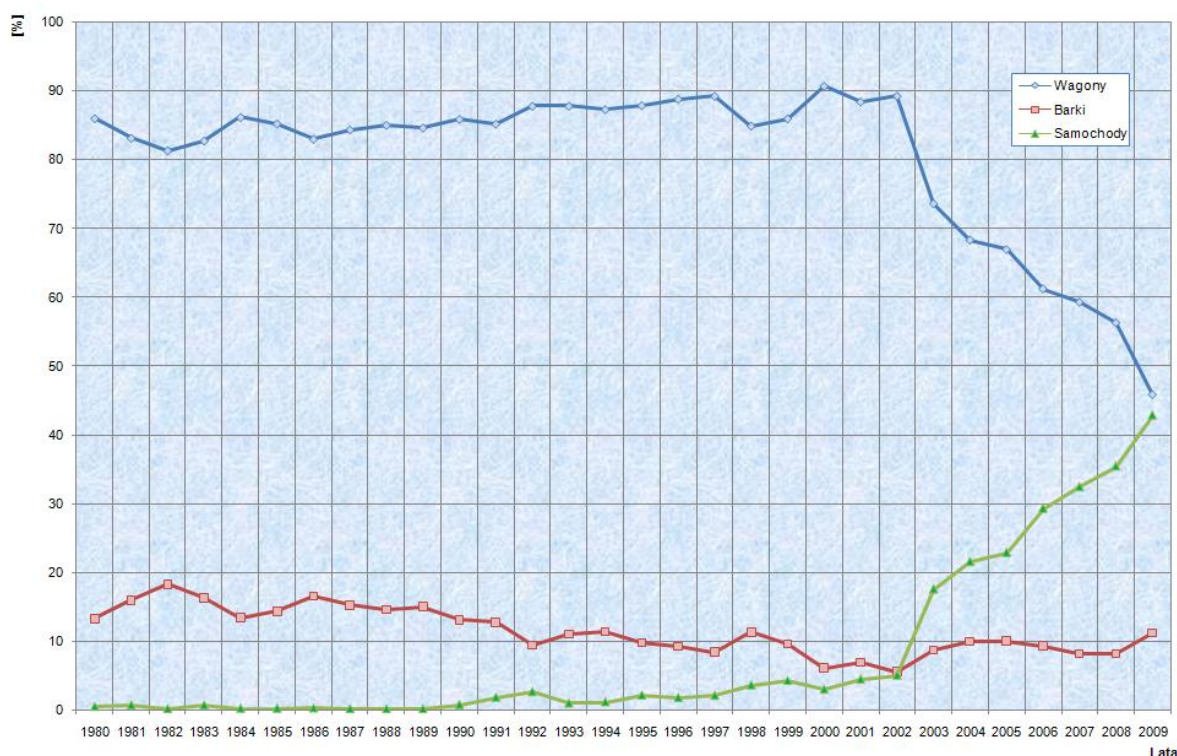
<sup>2</sup> Commission Staff working document. Annex to the Communication from the Commission on the promotion of inland waterway transport NAIADES, Brussels 17.01.2006 SEC (2006) 34/3 COM (2006) 6 Final



symbolizowałyby wysoką jakość bezpiecznych, proekologicznych statków oraz wysoką kwalifikację załóg<sup>3</sup>.

Polskie drogi wodne zostały włączone do szlaków żeglugowych jako istotne dla integracji europejskiej sieci dróg wodnych, niezależnie od tego czy odpowiadają wymaganiom klasyfikacyjnym szlaków o znaczeniu międzynarodowym<sup>4</sup>.

Sieć dróg wodnych w Polsce, z powodu zaniedbań inwestycyjnych, tworzy zbiór odrębnych, różnych pod względem jakości, niepowiązanych ze sobą szlaków żeglugowych. Śródlądowe drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym, odpowiadające parametrom klasy IV oraz Va i Vb stanowią zaledwie 6% ich całkowitej długości. Pozostałe drogi wodne posiadają znaczenie regionalne. Rzeką Odra, pomimo niedostosowania do aktualnych potrzeb transportowych, jest najlepiej zagospodarowaną drogą wodną w Polsce. Osiemdziesiąt procent przewozów w relacjach krajowych i zagranicznych polscy przewoźnicy wykonują na rzece Odrze. Procentowy udział gałęzi transportu w obsłudze ładunków na nabrzeżach ZMPSiŚ SA w latach 1980 – 2009 ilustruje rysunek 1.



Rys. 1. Procentowy udział gałęzi transportu w obsłudze ładunków na nabrzeżach ZMPSiŚ SA ogółem w latach 1980 – 2009

Źródło: M. Christowa-Dobrowolska, opracowanie własne na podstawie danych źródłowych ZMPSiŚ SA2. Strategia rozwoju transportu wodnego śródlądowego w Polsce

<sup>3</sup> Biała Księga Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego zasobooszczędnego systemu transportu, Komisja Europejska, COM(2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, 28.03.2011 r.

<sup>4</sup> K. Woś: Znaczenie transportu wodnego śródlądowego w krajowych i międzynarodowych powiązaniach regionu zachodniopomorskiego, rozdział w: System transportowy regionu zachodniopomorskiego, monografia pod redakcją naukową Cz. Christowej, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2010, s. 245



Określając perspektywy rozwoju śródlądowego transportu wodnego w Polsce można stwierdzić, że transport rzeczny ładunków ma szansę rozwijać się w miarę dynamicznie na Odrzańskiej Drodze Wodnej. Wynika to z kilku zasadniczych powodów, mianowicie:

- 1) Odra ma bezpośrednie połączenie z systemem dróg wodnych Europy,
- 2) wzdłuż Odry i do Odry ciąży szereg regionów o dużej podaży ładunków,
- 3) Odra łączy regiony Polski mające znaczący udział w wymianie zagranicznej,
- 4) Odra stanowi integralną część „zielonego” Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego Północ – Południe (CETC ROUTE 65), który zapewnia najkorzystniejsze połączenie krajów skandynawskich z Europą Środkową, Półwyspem Apenińskim i Bałkanami.

Misję transportu wodnego śródlądowego w Polsce do 2020 r., z perspektywą do 2030 r., można sformułować w następujący sposób:

*ODTWORZENIE I UMACNIANIE KONKURENCYJNEJ POZYCJI  
TRANSPORTU WODNEGO ŚRÓDLĄDOWEGO  
W SYSTEMIE TRANSPORTOWYM POLSKI I UE*

Cele i kierunki działań strategicznych zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Cele i kierunki działań strategicznych warunkujących rozwój transportu wodnego śródlądowego w Polsce

<b>CEL 1 Odtworzenie konkurencyjnej pozycji transportu wodnego śródlądowego w systemie transportowym Polski i Unii Europejskiej</b>
1.1. Dokonanie zmian w zakresie kompetencji ministra infrastruktury (rozszerzenie o odpowiedzialność za polski system dróg wodnych śródlądowych) i ministra środowiska w celu rozwoju funkcji transportowej, która dotychczas jest pomijana w działaniach ministra środowiska
1.2. Promowanie transportu wodnego śródlądowego na rynku usług transportowych
1.3. Podejmowanie aktywnych działań prowadzących do połączenia Odry i Łaby z Dunajem
1.4. Usprawnienie połączeń szlaków żeglugi śródlądowej z koleją i żeglugą morską przez porty morskie i rzeczne
1.5. Zapewnienie dogodnego połączenia żeglugowego regionu zachodniopomorskiego z ośrodkami gospodarczymi zachodniej i południowej Polski oraz z krajami Europy Zachodniej
1.6. Zwiększenie jakości obsługi statków żeglugi śródlądowej w portach ujścia Odry
1.7. Wdrożenie systemów zarządzania ruchem w sieci (transport inteligentny, RIS)
1.8. Stworzenie sieci dróg wodnych śródlądowych o znaczeniu turystycznym oraz rozwój turystyki wodnej



Tabela 1 c.d.

<b>CEL 2</b> <b>Niedopuszczanie do degradacji i odbudowa śródlądowych dróg wodnych do parametrów obowiązujących w Polsce (I etap) oraz w Unii Europejskiej (II etap), zgodnie z porozumieniem AGN</b>
2.1. Zarezerwowanie w planach zagospodarowania przestrzennego miast i gmin lokalizacji portów i przystani rzecznych z zapleczem postojowym, remontowym, rekreacyjnym i komunikacyjnym
2.2. Opracowanie i wdrożenie skutecznego modelu inżynierii finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji oraz rozwoju śródlądowych dróg wodnych i portów
2.3. Realizacja Programu dla Odry 2006 (do 2025)
2.4. Zwiększenie zasobów dyspozycyjnych wody przez rozbudowę systemu jej retencjonowania, między innymi dla zasilenia rzek w okresach niskich stanów wód
2.5. Realizacja w Polsce Programu UE NAIADES
2.6. Stworzenie i realizacja programu odbudowy infrastruktury portów rzecznych o statusie portów publicznych i publiczno-privatnych
2.7. Budowa infrastruktury do obsługi statków żeglugi śródlądowej w portach morskich
2.8. Stworzenie, na wzór ustawy o portach i przystaniach morskich, ustawy o portach i przystaniach rzecznych regulującej prawa i obowiązki budżetu państwa, gmin i organów zarządzających portami i przystaniami rzeczными w zakresie budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury portów i przystani rzecznych, określającej formułę tworzenia i działania organów zarządu portów oraz zasady dostępu do usług portowych i określania opłat za korzystanie z infrastruktury portowej
2.9. Przekształcenie portów rzecznych w regionalne centra logistyczno-dystrybucyjne i turystyczno-rekreacyjne
2.10. Budowa i wdrożenie programu modernizacji drogi wodnej Wisły, drogi wodnej Wisła – Odra oraz powiązań polskiej sieci dróg wodnych z europejskim systemem transportowym
<b>CEL 3</b> <b>Tworzenie przedsiębiorstwom armatorskim warunków prawnych i ekonomicznych do odtworzenia i zwiększania stanu technicznego floty rzecznej dostosowanej do nowoczesnych technologii przewozów</b>
3.1. Pomoc ze strony Ministerstwa Infrastruktury, Banku Gospodarstwa Krajowego i Rady do spraw Promocji Żeglugi Śródlądowej w efektywnym wykorzystaniu przez armatorów Funduszu Rozwoju Żeglugi Śródlądowej
3.2. Ułatwienie i organizowanie pomocy armatorom żeglugi śródlądowej w zakresie pozyskiwania preferencyjnych kredytów i funduszy unijnych
3.3. Stwarzanie polskim armatorom śródlądowym warunków prawnych i infrastrukturalnych umożliwiających zwiększanie konkurencyjności i rozwoju
3.4. Realizowanie przez administrację żeglugi rzecznej postulatów polskich armatorów żeglugi śródlądowej, przedstawianych między innymi na Naradach Przednawigacyjnych
3.5. Ochrona interesów polskich armatorów żeglugi śródlądowej na forum PE i organizacji międzynarodowych

*Źródło:* Cz. Christowa, opracowanie własne

W długiej perspektywie rozwojowej można wyróżnić dwa etapy modernizacji polskich dróg wodnych śródlądowych:<sup>5</sup>

1) I etap do 2020 r.:

- zrealizowanie Programu dla Odry 2006,
- rozpoczęcie zagospodarowania dolnej Wisły (pilne ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa stopnia wodnego we Włocławku),

<sup>5</sup> *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) – projekt, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30.03.2011 r.*



- przygotowanie perspektywicznego programu zagospodarowania śródlądowych dróg wodnych w Polsce (z uwzględnieniem dorobku samorządów w tym zakresie), zakładającego dostosowanie części dróg AGN (droga wodna Odra i dolna Wisła) do standardów europejskich,
- 2) II etap do 2030 r.:
- realizacja wizji perspektywicznego stanu śródlądowych dróg wodnych, wymagającej częściowego dostosowania polskich dróg wodnych do standardów europejskich, według wcześniej przygotowanego programu.

Konieczna jest budowa, rozbudowa i modernizacja portów rzecznych. Porty rzeczne w rozwiniętych krajach UE przekształcane są w centra logistyczno-dystrybucyjne i wyposażane w nowoczesne urządzenia przeładunkowe i magazyny oraz systemy telematyczne wspomagające logistyczne zarządzanie flotą rzeczną. Aktualne włączenie się portów żeglugi śródlądowej w realizację usług logistycznych jest warunkiem ich rozwoju.

### 3. Uwarunkowania rozwoju transportu wodnego śródlądowego w Polsce

W dokumencie Ministerstwa Infrastruktury *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* transport wodny śródlądowy zajmuje niewiele miejsca.

Brak wizji rozwoju funkcji transportowej polskich rzek oraz budowy i modernizacji infrastruktury transportu rzeczno wynika ze złego podziału kompetencji i odpowiedzialności instytucjonalnej w państwie. Postulat przejęcia pełnej odpowiedzialności i środków finansowych przez ministra właściwego do spraw transportu jest podnoszony od wielu lat. Nie jest przyjmowany, między innymi, z powodu sprzeczności interesów międzyresortowych, między Ministerstwem Infrastruktury a Ministerstwem Środowiska.

Odpowiedzialność za strategię i funkcjonowanie systemu transportowego, w tym za infrastrukturę transportową, nie mogą być rozproszone w sferze działań kilku ministrów (skarbu państwa, infrastruktury, środowiska, rozwoju regionalnego). Konieczne jest dokonanie wszechstronnej analizy obecnych zakresów działań poszczególnych ministerstw w celu przyjęcia i skoncentrowania praw i obowiązków za zintegrowany, równomiernie rozwijający się system transportowy Polski w jednym ministerstwie, w Ministerstwie Infrastruktury, a następnie w Ministerstwie Transportu, które powinno powstać na wzór istniejących w państwach UE. Podobną opinię wyrażają specjaliści przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej i naukowcy.

Można stwierdzić, że aktualnie obowiązujące w Polsce przepisy prawne nie ograniczają rozwoju transportu wodnego śródlądowego. Zły stan infrastruktury transportu rzeczno i brak



warunków rozwoju przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej wynika z zaniechania decyzyjnego i „rozmycia” odpowiedzialności władz odpowiedzialnych za cały system transportowy w Polsce oraz z braku polityki transportowej, koncepcji i programu rozwoju transportu rzeczno-żeglownego. Nie oznacza to, że środowiska naukowe i biznesowe nie wskazywały takich rozwiązań.

Na rozwój żeglugi śródlądowej w Polsce duży wpływ może mieć aktywna i skuteczna działalność Rady Promocji Żeglugi Śródlądowej, powstałej na mocy ustawy z dnia 28 października 2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym<sup>6</sup>.

Wykorzystanie Funduszu Żeglugi Śródlądowej w większym stopniu powinno sprzyjać wymianie zdekapitalizowanych statków śródlądowych na nowe przystosowane do wymogów rynku transportowego. Wykorzystując Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy polscy armatorzy powinni dostosować swoją flotę do aktualnych i prognozowanych potrzeb przewozowych występujących na rynku usług transportowych. Armatorzy polscy mogą stać się konkurencyjni wykonując przewozy w ramach zintegrowanych europejskich łańcuchów transportowo-logistycznych pod warunkiem pełnego wykorzystania możliwości założonych w pakiecie ustaw żeglugi śródlądowej.

W związku z niewydolnością obecnego modelu zarządzania drogami wodnymi, przyszły model funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego będzie uwzględniać możliwość przekazywania w zarządzanie i eksploatację niektórych odcinków dróg, (np. w formie umów) zainteresowanym samorządom terytorialnym i podmiotom gospodarczym. Model funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego docelowo ma obejmować zatem dwa układy śródlądowych dróg wodnych:<sup>7</sup>

- 1) w odniesieniu do dróg, w których ma zastosowanie zasada rozdzielności funkcji zarządzania i eksploatacji (system tradycyjny),
- 2) oraz w przypadku dróg, gdy ma zastosowanie zasada połączenia funkcji zarządzania i eksploatacji.

„Przekazywanie w zarząd i eksploatację śródlądowych dróg wodnych zainteresowanym jednostkom powinno obejmować głównie drogi o relatywnie niskich parametrach technicznych oraz o znaczeniu lokalnym (np. Kanał Elbląski, Kanał Augustowski, Wielkie Jeziora Mazurskie, śródmiejski węzeł wodny we Wrocławiu). Wdrożenie tego rozwiązania wiąże się z potrzebą opracowania zasad i warunków, na podstawie których byłoby możliwe przekazywanie w zarząd określonych odcinków dróg wodnych zainteresowanym samorządom

<sup>6</sup> Czesława Christowa, jako senator RP V kadencji, była współtwórcą Ustawy o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym, a w latach 2003 – 2005 członkiem Rady Promocji Żeglugi delegowanym przez Wyższą Szkołę Morską w Szczecinie (od 2004 r. „Akademia Morska w Szczecinie”)

<sup>7</sup> *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)...*, op. cit., s. 52 – 53



i podmiotom. Zastosowanie takiego modelu funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego w układzie dróg wodnych przyczyniłoby się do odciążenia finansowego budżetu państwa, a jednocześnie zwiększenia roli lokalnych dróg wodnych, zwłaszcza w przewozach turystyczno-wypoczynkowych oraz w obsłudze potrzeb przewozowych przedsiębiorstw zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie dróg wodnych”<sup>8</sup>.

Powyższy zapis oznacza cedowanie na samorząd przez rząd i Ministerstwo Infrastruktury ustawowego obowiązku budowy kapitałochłonnej i ogólnodostępnej infrastruktury transportu, w tym infrastruktury transportu rzeczno. Jest to propozycja niebezpieczna w skutkach. Może spowodować dalszą degradację systemu dróg wodnych śródlądowych w Polsce, ponieważ budżety polskich miast są niewielkie i nie pokrywają podstawowych potrzeb społecznych.

Analizując aktualne możliwości finansowania infrastruktury transportu wodnego śródlądowego, można przyjąć cztery podstawowe warianty finansowania budowy obiektów infrastruktury transportu rzeczno. Pierwszy z nich polegałby na finansowaniu do 75% nakładów inwestycyjnych z funduszy unijnych, a pozostałe – z budżetu państwa. W drugim wariantcie można wykorzystać finansowanie ze źródeł publicznych i prywatnych w ramach zasad określonych w Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym (PPP). Natomiast w trzecim wariantcie niezbędne byłoby potraktowanie budowy inwestycji infrastrukturalnych transportu rzeczno jako inwestycji wspólnej krajów zainteresowanych ich powstaniem i sfinansowanie budowy infrastruktury z budżetu tych państw z ewentualnym wsparciem funduszy unijnych. W czwartym wariantcie inwestycje infrastrukturalne byłyby finansowane w całości jako planowane przedsięwzięcie UE.

### **Streszczenie**

W publikacji przedstawiono istotę, cele i program realizacji polityki transportowej Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju transportu wodnego śródlądowego. Na tle uwarunkowań instytucjonalnych, prawnych i infrastrukturalnych wskazano działania warunkujące rozwój transportu wodnego śródlądowego w Polsce.

---

<sup>8</sup> Ibidem

**Transport policy and its impact  
on development of inland water transport in Poland****Summary**

The paper contains the nature, goals and program of realization European Union transport policy with a focus on development of inland water transport. Activities conditioning the development of inland water transport in Poland are indicated against the background of institutional, legal and infrastructural conditions.

**Literatura**

1. Biała Księga *Polityka transportowa UE do 2010. Czas na decyzje*, Bruksela 2001
2. Biała Księga *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego zasobooszczędnego systemu transportu*, Komisja Europejska, COM(2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, 28.03.2011 r.
3. Commission Staff working document. Annex to the Communication from the Commission on the promotion of inland waterway transport NAIADES, Brussels 17.01.2006 SEC (2006) 34/3 COM (2006) 6 Final
4. *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) – projekt*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30.03.2011 r.
5. Ustawa z dnia 28.10.2002 r. o Funduszu Żeglugi Śródlądowej i Funduszu Rezerwowym (Dz. U. Nr 199, poz. 1672)
6. Ustawa z dnia 6.07.2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego Programu dla Odry 2006 (Dz. U. z 2001 r., nr 98, poz.1067)
7. Ustawa z dnia 21.12.2000 r. o żegludze śródlądowej (Dz. U. z 2000 r. nr 5, poz. 43)
8. Woś K.: *Znaczenie transportu wodnego śródlądowego w krajowych i międzynarodowych powiązaniach regionu zachodniopomorskiego*, rozdział w: *System transportowy regionu zachodniopomorskiego*, monografia pod redakcją naukową Cz. Christowej, Wydawnictwo Naukowe Akademii Morskiej w Szczecinie, Szczecin 2010