



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP – 4114-001-02/2014

I/14/003

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* I/14/003 – Prawidłowość nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji przez spółkę GAZ-SYSTEM S.A.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

*Kontrolerzy* Jerzy Lorenc, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11398;  
Grażyna Cirko, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91064, z dnia 2 czerwca 2014 r.;  
Adam Zaborski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 91071, z dnia 10 czerwca 2014 r.  
Filip Byczkowski, inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 91072, z dnia 17 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

*Jednostka kontrolowana* Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.<sup>1</sup>, ul. Mszczonowska 4, 02-337 Warszawa

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Prezesem Zarządu Spółki od dnia 30 czerwca 2009 r. jest Pan Jan Chadam.

(dowód: akta kontroli str. 7-17)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa eksploatowanych gazociągów oraz prowadzenia nowych inwestycji.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Formułując tę ocenę, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła w szczególności:

1. Działania Spółki, mające na celu utrzymanie oraz przywracanie właściwego stanu sprawności technicznej sieci przesyłowej, zdolności do przesyłania paliwa gazowego w sposób ciągły i bezpieczny dla środowiska naturalnego oraz mienia, podlegające harmonogramowaniu i dokumentowaniu zgodnie z procedurami zawartymi w Systemie Eksploatacji Sieci Przesyłowej<sup>3</sup> (dalej SESP). Procedury SESP, pod warunkiem ścisłego ich stosowania, zapewniają spełnienie wszystkich wymogów rozporządzeń Ministra Gospodarki, związanych z bezpieczeństwem systemu gazowego. Realizowane w praktyce przez Spółkę czynności kontrolne podczas eksploatacji gazociągów, przewidziane procedurą

<sup>1</sup> Zwana dalej również Spółką lub GAZ-SYSTEM.

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

<sup>3</sup> Opracowany i stosowany przez GAZ-SYSTEM S.A. zbiór procedur i instrukcji szczegółowo opisujących metody postępowania przy wykonywaniu czynności eksploatacyjnych oraz działalności inwestycyjnej dla poszczególnych elementów sieci przesyłowej.

SESP „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej”, objęte badaniem NIK, zapewniały należyty poziom bezpieczeństwa, pomimo niewykonania w przewidzianych terminach części oblotów gazociągów, a także braku lub niewłaściwego sporządzenia około 5% raportów z tych czynności (dotyczy to m.in. gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów).

2. W kontrolowanym okresie wydatki na konserwację gazociągów, mającą wpływ na bezpieczeństwo tych gazociągów, nie ulegały zmniejszeniu. Zwiększane były natomiast wydatki na modernizację gazociągów, z uwagi na konieczność ich dostosowania do obecnie obowiązujących wymogów oraz standardów warunkujących zachowanie bezpieczeństwa.
3. Częstotliwość awarii<sup>4</sup> gazociągów przesyłowych nie była uzależniona od czasu ich eksploatacji i statystycznie utrzymywała się na poziomie około 32 awarii rocznie. GAZ-SYSTEM podejmował stosowne działania w celu wyeliminowania najczęściej powtarzającej się przyczyny awarii (nieszczelność kompensatorów).
4. Przyczyną awarii gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów w dniu 14 listopada 2013 roku w miejscowości Janków Przygodzki było niezgodne z projektem budowlanym i wykonawczym prowadzenie robót budowlanych gazociągu DN 700 Gustorzyn – Odolanów<sup>5</sup> przez Wykonawcę Robót Budowlanych.
5. Umowy zawierane przez GAZ-SYSTEM z wykonawcami budów gazociągów zawierały postanowienia, których wykonanie – co do zasady – powinno zapewnić bezpieczeństwo nowych gazociągów i czynnych gazociągów zlokalizowanych w pobliżu budowy.
6. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nadzoru ze strony GAZ-SYSTEM nad budowanymi nowymi gazociągami w pobliżu gazociągów eksploatowanych. GAZ-SYSTEM opracował i zamierza wprowadzić w życie dodatkowe wymagania w zakresie wykonania i odbioru projektów dla wykonawców projektów, wykonawców nadzoru inwestorskiego oraz wykonawców robót.
7. Zmiany wprowadzone *rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie*<sup>6</sup>, miały pozytywny lub neutralny wpływ na bezpieczeństwo realizacji inwestycji polegających na budowie nowych gazociągów (lub ich odcinków) i innych elementów sieci przesyłowej. Zmiany te w praktyce nie wpływały na wzrost kosztów realizacji tych inwestycji.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Konserwacja, remonty, rozbudowa i przebudowa sieci gazociągowej oraz wydatki ponoszone przez GAZ-SYSTEM na realizację tych zadań

Opis stanu faktycznego

GAZ-SYSTEM eksploatuje sieci przesyłowe (rozumiane jako gazociągi wraz ze stacjami gazowymi, węzłami, tłoczniami, osuszalniami etc.) prowadząc działania mające na celu utrzymanie oraz przywracanie właściwego stanu sprawności technicznej sieci przesyłowej, zdolności do przesyłania paliwa gazowego w sposób

<sup>4</sup> Zdarzenie niespodziewane na elemencie systemu przesyłowego, które spowodowało wstrzymanie lub ograniczenie realizacji usługi przesyłowej i/lub poważne zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, mienia i/lub szkodę w środowisku (SESP, Procedura nr P.02.O.01 – „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej”).

<sup>5</sup> Roboty były realizowane w bezpośrednim sąsiedztwie ww. gazociągu Odolanów – Adamów.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 640. Zastąpiło *rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe* (Dz. U. Nr 97, poz. 1055).

ciągły, z założeniem zachowania bezpieczeństwa dla środowiska naturalnego oraz mienia.

(dowód: akta kontroli, str. 118-139)

W 2011 r. GAZ-SYSTEM eksploatował gazociągi o łącznej długości 9 853 km. W 2012 r. wzrosła ona o 180 km (1,8%), a w 2013 r. o 44 km (0,4%). W latach 2011–2013 wydatki na eksploatację wyniosły odpowiednio 421 mln zł (o 1,5% więcej niż w 2010 r.), 440 mln zł i 447 mln zł, stanowiąc od 34% do 38% kosztów całkowitych GAZ-SYSTEM. W przeliczeniu na 1 km eksploatowanej sieci koszty te w badanym okresie wzrosły z 42,7 tys. zł w 2011 r. do 43,9 tys. zł w 2012 r. i 44,4 tys. zł w 2013 r., tj. odpowiednio o 2,6% i 1,1%. Przy opracowywaniu preliminarza wydatków eksploatacyjnych brany był pod uwagę aktualny zakres rzeczowy infrastruktury przesyłowej, jak również planowane w danym roku do oddania w użytkowanie gazociągi i obiekty przesyłowe, powstające w ramach prowadzonych inwestycji. W oparciu o zakres rzeczowy, uwzględniając wymagane częstotliwości czynności określonych procedurą P.02.O.01 „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej”, jak również zalecenia wynikające z Dokumentacji Techniczno-Ruchowych (DTR) producentów, planowane są harmonogramy realizacji zadań eksploatacyjnych.

Plany remontów były opracowywane zgodnie z procedurą SESP nr P.02.O.10 „Opracowanie i zatwierdzanie planów remontów”. Ze środków remontowych GAZ-SYSTEM finansuje remonty gazociągów systemowych, stacji gazowych, tłoczni gazu, węzłów systemowych, obiektów zaplecza i administracji oraz usuwa skutki awarii w systemie przesyłowym. Udział wydatków remontowych w kosztach całkowitych GAZ-SYSTEM w latach 2011–2013 (odpowiednio 16,4 mln zł, 20,8 mln zł, 26,4 mln zł) wyniósł od 1,5% do 2,4%. Na wysokość wydatków w poszczególnych latach wpływają zadania kontynuowane z lat ubiegłych oraz nowe zadania zgłoszone przez komórki organizacyjne Oddziałów GAZ-SYSTEM na podstawie oceny stanu technicznego<sup>7</sup>. Oprócz ilości i zakresu rzeczowego zadań, wzrost rzeczywistych wydatków remontowych na gazociągi systemowe w latach 2011–2013 wynikał również ze stopnia wykorzystania przyznanych środków w latach poprzedzających, który z kolei był uzależniony od szeregu czynników zewnętrznych i wewnętrznych. Do najważniejszych czynników wpływających na realizację planów należały:

- konieczność wyłaniania wykonawców dokumentacji w trybie ustawy o zamówieniach publicznych oraz nowe wymogi związane z przygotowaniem dokumentacji projektowych (wytyczne Urzędu Zamówień Publicznych) ;
- trudności z uzyskaniem zgód właścicieli gruntów na przeprowadzenie remontów;
- opóźnienia w uzyskiwaniu zgód formalno-prawnych na realizację prac remontowych (pozwolenia na budowę/remont, zgody środowiskowe itp.);
- konieczność przeprowadzania postępowań administracyjnych wynikłych z nieuregulowania stanów prawnych działek, na których są położone obiekty liniowe.

Źródłem informacji do tworzenia zgłoszeń remontowych są raporty ze stanu technicznego obiektów będące efektem czynności eksploatacyjnych i ekspertyz technicznych oraz zatwierdzone protokoły z kwalifikacji robót wykonywanych w środkach trwałych. Zadania w poszczególnych kierunkach remontowania

<sup>7</sup> Według wyjaśnienia z dnia 25 lipca 2014 r. Dyrektora Pionu Eksploatacji GAZ-SYSTEM.

realizowane są wg hierarchii pilności wykonania na podstawie oceny stanu technicznego. Podstawą do określania priorytetów realizacji zadań są również wymogi Prawa Budowlanego, warunków Dozoru Technicznego, ochrony środowiska, BHP itp.

Udział kosztów usuwania skutków awarii (do których wlicza się także wartość utraconego gazu) w kosztach całkowitych w latach 2011–2013 (odpowiednio 1,54 mln zł – 11 zadań, 0,94 mln zł – 5 zadań, 8,71 mln zł – 11 zadań) wzrósł z 0,1% w 2011 r. do 0,8% w 2013 r. Na wyższe koszty usuwania skutków awarii w 2013 r. miało wpływ skumulowanie w tym okresie kilku dużych awarii w systemie przesyłowym i związanych z nimi stratami gazu (około 4 mln zł).

Urząd Regulacji Energetyki dotychczas nie kwestionował poziomu wydatków eksploatacyjnych, remontowych, a także tych związanych z usuwaniem skutków awarii. Są one uwzględniane jako koszty uzasadnione przy zatwierdzaniu taryfy dla usług przesyłania gazu ziemnego.

(dowód: akta kontroli, str. 1570, 2118-2119)

W kontrolowanym okresie odnotowano istotny wzrost wydatków inwestycyjnych związanych z rozbudową sieci<sup>8</sup> i budową nowych gazociągów. W objętych kontrolą latach 2011–2013 wydatki te wyniosły odpowiednio 217 mln zł, 736 mln zł, 850 mln zł, i stanowiły odpowiednio 210%, 711% i 822% kwoty wydatków poniesionych w 2010 r. Liczba realizowanych zadań wzrosła blisko dwukrotnie, z 24 w 2011 r. do 43 w 2013 r. W 2013 r. wydatki na nowe inwestycje blisko dwukrotnie przewyższały koszty eksploatacji posiadanych gazociągów.

Znaczny wzrost wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2013 wynikał przede wszystkim z zawartych umów na roboty budowlano – montażowe oraz umów o nadzór inwestorski dla gazociągów o charakterze strategicznych, w tym dla gazociągów: Świnoujście – Szczecin, Szczecin – Gdańsk (cztery etapy), Szczecin – Lwówek, Gustorzyn – Odolanów, i Rembelszczyzna – Gustorzyn.

Wydatki inwestycyjne związane z przebudową<sup>9</sup> (modernizacją) istniejących gazociągów w latach 2011–2013 wyniosły odpowiednio 10,4 mln zł (52 zadania), 9,9 mln zł (59 zadań) i 18,5 mln zł (81 zadań), wobec 14,3 mln zł wydatkowanych w 2010 r. Według wyjaśnień<sup>10</sup> Dyrektora Pionu Eksploatacji wzrost wydatków w zakresie modernizacji gazociągów wiązał się przede wszystkim z koniecznością zachowania bezwzględnego bezpieczeństwa eksploatowanych obiektów systemowych. Inwestycje, przejęte lub wybudowane przed 2013 r., wymagały znacznych nakładów inwestycyjnych z uwagi na konieczność ich dostosowania do obecnie obowiązujących wymogów oraz standardów warunkujących zachowanie bezpieczeństwa.

Wydatki inwestycyjne nie są wprost zatwierdzane przez Urząd Regulacji Energetyki przy zatwierdzaniu taryf przesyłowych. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zatwierdzając taryfę dla usług przesyłania paliw gazowych akceptuje poziom kosztów operacyjnych (w tym amortyzację) oraz zwrot z zaangażowanego kapitału, do kalkulacji którego bierze się pod uwagę między innymi planowany średni poziom nakładów inwestycyjnych obliczonych w oparciu o poniesione nakłady w roku „n” oraz plan na rok następny „n+1”. Prezes URE w decyzji z dnia 4 kwietnia 2014 r.<sup>11</sup>,

<sup>8</sup> Inwestycje polegające na rozbudowie systemu przesyłowego w celu zwiększenia jego przepustowości.

<sup>9</sup> Inwestycje odtworzeniowe w stosunku 1:1 oraz roboty mające na celu poprawę funkcjonalności obiektu bez zmiany parametrów technicznych, poprzez tzw. cele modernizacyjne.

<sup>10</sup> Wyjaśnienie z dnia 25 lipca 2014 r.

<sup>11</sup> Pismo DRG-4311-7(44)/2013/2014/RTu.

dotyczącej uzgodnienia 10-letniego Planu Rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe w latach 2014–2023, zatwierdzając wydatki inwestycyjne Spółki na najbliższe 10 lat, stwierdził, iż ostateczna wielkość przychodu regulowanego z działalności przesyłowej ustalona zostanie w toku postępowania w sprawie zatwierdzenia, na lata 2014–2023, taryfy sporządzonej przez GAZ-SYSTEM. Prezes URE zaznaczył, że poziom nakładów inwestycyjnych, które przedsiębiorstwo będzie mogło uwzględnić w projekcji finansowej nie ogranicza jego faktycznej aktywności inwestycyjnej, jednak środki na ewentualne dalsze zwiększenie dynamiki inwestowania muszą być pozyskiwane w inny sposób niż poprzez bezpośrednie podnoszenie stawek opłat za świadczone usługi przesyłania. Oznacza to, iż poza głównym źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych jakim jest nadwyżka finansowa, na którą składają się zysk netto oraz odpisy amortyzacyjne, GAZ-SYSTEM będzie zmuszony pokrywać wydatki inwestycyjne z zewnętrznych źródeł finansowania - kredytu lub dofinansowania ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1565-1570, 2118-2126, 2311-2313)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

## 2. Częstotliwość i przyczyny awarii gazociągów przesyłowych

Opis stanu  
faktycznego

Przeprowadzona przez NIK analiza zestawień przedstawiających liczbę awarii w latach 2005–2013 w zależności od wieku gazociągów (zastosowano podział na okresy 5-letnie) i przyczyn awarii (podzielone na 7 jednorodnych grup) wykazała, że:

- a) Częstotliwość awarii gazociągów przesyłowych nie jest skorelowana z ich wiekiem.
- b) Najczęstszą przyczyną awarii (37%) były awarie kompensatorów<sup>12</sup>.
- c) Liczba awarii jest niezależna od upływu czasu i średnio w roku zdarzają się 32 awarie.

(dowód: akta kontroli, str. 1572-1574)

Dla zapobieżenia najczęściej powtarzającym się przyczynom awarii (nieszczelność kompensatorów) GAZ-SYSTEM współpracuje z zakładami górniczymi pozyskując informację o prowadzonych pracach wydobywczych, intensyfikuje kontrole gazociągów na obszarze szkód górniczych oraz prowadzi wymianę kompensatorów<sup>13</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 1566)

W 2013 r. miało miejsce pięć awarii w trakcie realizacji inwestycji strategicznych, w tym w dniu 14 listopada 2013 r., w Jankowie Przygodzkim, gdzie nastąpiło rozszczelnienie gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów spowodowane nieprawidłowym prowadzeniem prac budowlanych (budowa gazociągu DN 700 Gustorzyn – Odolanów).

W wyniku tej awarii zginęły dwie osoby oraz spłonęło sześć zabudowań. Przyczyny i okoliczności tej katastrofy ustaliła Komisja powołana przez Wielkopolskiego

<sup>12</sup> Kompensatory (np. „u-kształtowe” lub liniowe) są to elementy sieci gazowej służące przejmowaniu zmian długości lub odkształceń rurociągów związanych m.in. ze zmianami temperatur lub z odkształceniem terenu.

<sup>13</sup> Według wyjaśnienia Pana Wojciecha Kowalskiego Członka Zarządu GAZ-SYSTEM z dnia 10 czerwca 2014 r.

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Komisja wykluczyła<sup>14</sup> uszkodzenie gazociągu spowodowane bezpośrednim kontaktem koparki z gazociągiem DN 500 i jako przyczyny katastrofy wskazała:

- Naruszenie, wskazanych przez projektantów, odległości składowania urobku od krawędzi skarpy wykopu (minimum 1,0 m, co określono w pkt. 6.2.5. *Roboty ziemne Szczegółowej specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót – Etap II, część liniowa*) oraz wysokości samego odkładu gruntu (do 2 m – pkt. 3.4.7.3. wskazanej przez projektanta normy *PN-3-06050:1999 Geotechnika. Roboty ziemne. Wymagania ogólne*). Dwie inwentaryzacje geodezyjne wykopu oraz składowanego odkładu gruntu, sporządzone niezależnie przez dwie osoby w dniu 15 listopada 2013 r. wykazały, że faktyczna wysokość składowanego odkładu gruntu przekraczała 4 m, przy czym grunt składowany był bezpośrednio przy koronie skarpy wykopu.
- Prowadzenie robót budowlanych związanych z wykonywaniem wykopu pod gazociąg DN 700 w sposób niezgodny z zatwierdzonym projektem wykonawczym, specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych, planem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz instrukcją wykonywania prac niebezpiecznych, opracowanymi dla przedmiotowej budowy.
- Nieobecność (od godz. 10 w dniu 14 listopada 2013 r. do zaistnienia katastrofy budowlanej gazociągu DN 500, tj. do godz. 13.30) na odcinku prowadzonych robót budowlanych, w których obszarze wystąpiła katastrofa budowlana, osób odpowiedzialnych, zgłoszonych do operatora gazociągu w opracowanej i zatwierdzonej *instrukcji wykonania prac niebezpiecznych w rejonach czynnych sieci i urządzeń gazociągowych 01/11/2012/G*. Zdaniem Komisji, liczba osób nadzorujących prowadzone roboty budowlane związane z wykonaniem nowego gazociągu DN 700 (w związku z wieloma lokalizacjami prowadzonych robót budowlanych) nie była w stanie zapewnić bezpieczeństwa podczas wykonywanych prac, szczególnie w rejonie zbliżeń do istniejącego gazociągu DN 500.

W ocenie Komisji wystąpiły dwie współzależne od siebie przyczyny katastrofy:

- Parcie niewłaściwie i zbyt wysoko zgromadzonych mas ziemnych na niezabezpieczony gazociąg DN 500, w efekcie czego nastąpiło obsunięcie skarpy wraz z gazociągiem DN 500 do wykopu wykonanego pod gazociąg DN 700;
- Rozszczelnienie – przerwanie gazociągu DN 500 w miejscu wadliwie wykonanego i niedopuszczalnego w konstrukcjach inżynierskich spawu czołowego na gazociągu DN 500.

Komisja wskazała m.in. potrzebę zobowiązania przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego operatora gazociągu DN 500 – OGP GAZ-SYSTEM S.A. do przedłożenia ekspertyzy w zakresie poprawy bezpieczeństwa jego użytkowania, w szczególności z powodu stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących występujących na nim spawów, a także sprawności zaworów odcinających dopływ gazu w zespołach zaporowo-upustowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1548-1564)

<sup>14</sup> Ustalenia Komisji ds. przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej gazociągu wysokiego ciśnienia DN500 Odolanów – Gustorzyn, zaistniałej w dniu 14 listopada 2013 roku w miejscowości Janków Przygodzki, w gminie Przygodzice, powołanej przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego [http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/wydarzenia/przyczyny\\_katastrofy\\_jankow\\_przygodzki\\_komisja.pdf](http://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/wydarzenia/przyczyny_katastrofy_jankow_przygodzki_komisja.pdf).

Według wyjaśnień<sup>15</sup> Dyrektora Pionu Eksploatacji GAZ-SYSTEM sporządził ekspertyzę<sup>16</sup> zaleconą przez Komisję. Po przeprowadzeniu szczegółowej analizy przedstawiono m.in. następujące konkluzje:

1. W trakcie eksploatacji gazociągu nie stwierdzono nieprawidłowości w wykonaniu spawu, który uległ rozszczelnieniu podczas katastrofy budowlanej w dniu 14 listopada 2013 roku w Jankowie Przygodzkim.
2. Potwierdzono sprawność zaworów odcinających w stacjach zaporowo-upustowych gazu.

Dokumentacja z czasu budowy wskazuje, że prace spawalnicze prowadzono i dokumentowano w sposób poprawny. Z wyników opracowanej przez Politechnikę Wrocławską ekspertyzy technicznej dotyczącej katastrofy budowlanej w Jankowie Przygodzkim<sup>17</sup> wynika między innymi, że:

- bezpośrednią przyczyną katastrofy budowlanej było osuwisko (zsuw zbocza skarpy), do którego doszło z uwagi na wykonanie niezabezpieczonych wykopów z nasypem;
- naprężenia zredukowane w najbardziej wyężonym punkcie przekroju poprzecznego rury gazociągu, spowodowane zjawiskiem utraty stateczności skarpy (osuwiska) z uwzględnieniem naprężeń wywołanych ciśnieniem roboczym od gazu, przekraczały doraźną granicę wytrzymałości materiału, co konsekwencji musiało prowadzić do zniszczenia materiału i rozerwania rury stalowej gazociągu.

GAZ-SYSTEM S.A. stoi na stanowisku<sup>18</sup>, iż jedyną przyczyną awarii gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów w dniu 14 listopada 2013 r. w miejscowości Janków Przygodzki było niezgodne z projektem budowlanym i wykonawczym prowadzenie robót budowlanych gazociągu DN 700 Gustorzyn – Odolanów. Gazociąg DN 500 uległ uszkodzeniu w wyniku działania sił zewnętrznych powstałych na skutek nadmiernego składowania urobku. Jakość spoiny nie miała wpływu na wystąpienie awarii gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów.

Właściwie prowadzona eksploatacja potwierdza<sup>19</sup>, iż spoiny, które obecnie kwalifikowane są jako niespełniające wymagań jakościowych, nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa. GAZ-SYSTEM przy wykorzystaniu aktualnie dostępnych metod i technologii realizuje na szeroką skalę badania, których celem jest potwierdzenie bezpieczeństwa technicznego systemu przesyłowego. Jako przykład mogą służyć wykonane próby zniszczeniowe odcinków rur pochodzących z remontu gazociągu DN 500 w miejscowości Budzień oraz awarii gazociągu DN 500 w Jankowie Przygodzkim. Wyniki badań próbek z Budzienia wykazały, że odcinki ulegają zniszczeniu przy ciśnieniach ok. 2,5 do 3-krotnie większych niż maksymalne ciśnienie robocze w gazociągu (54 bar), a dokładniej – przy ciśnieniach 142,1, 157,1 i 163 bar. Co ważne, miejscem inicjacji pęknięcia w żadnym przypadku nie były obwodowe złącze spawane. Podobnie zachowywały się badane odcinki rur z Jankowa Przygodzkiego. Ciśnienia, przy których dochodziło do zniszczenia próbki były na poziomie 157,9 i 164,2 bar.

<sup>15</sup> Pismo z dnia 30 lipca 2014 r. znak: PE.0810.1.2014/47.

<sup>16</sup> „Ekspertyza techniczna w zakresie poprawy bezpieczeństwa użytkowania gazociągu przesyłowego wysokiego ciśnienia DN 500 Odolanów-Adamów, na odcinku przebiegającym przez teren województwa wielkopolskiego”; dalej: ekspertyza GAZ-SYSTEM.

<sup>17</sup> Ekspertyza techniczna dotycząca katastrofy budowlanej w m. Janków Przygodzki, styczeń 2014 r.

<sup>18</sup> Konkluzja Raportu końcowego z prac Komisji ds. awarii gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów w miejscowości Janków Przygodzki, Warszawa, 11 lipca 2014 r. Komisja została powołana przez Prezesa Zarządu GAZ-SYSTEM zarządzeniem z dnia 20 listopada 2013 r.

<sup>19</sup> Według wyjaśnienia z dnia 30 lipca 2014 r. Dyrektora Pionu Eksploatacji.



Wyniki zleconej przez GAZ-SYSTEM zlecił Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie ekspertyzy w zakresie analizy wytrzymałościowej spoin doczołowych gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów<sup>20</sup> wykazała możliwość dalszej bezpiecznej eksploatacji gazociągu. W ekspertyzie GAZ-SYSTEM wskazano ponadto, że, w celu pogłębienia wiedzy na temat stanu technicznego, zaplanowano przystosowanie gazociągu DN 500 do inspekcji inteligentnymi tłokami<sup>21</sup> i wykonanie koniecznej przebudowy gazociągu w tym zakresie, a następnie wykonanie inspekcji tłokami – ostateczna szczegółowa konfiguracja i rodzaj zastosowanych tłoków wraz z określeniem zakresu badań gazociągu zostanie określony i uzgodniony po wyborze wykonawcy – firmy mającej doświadczenie i specjalizującej się w prowadzeniu takich badań. Termin realizacji przewidziano na 2014 r.

Analiza ryzyka i bezpieczeństwa użytkowania gazociągu na podstawie inspekcji tłokami ma zostać zlecona niezależnej instytucji. Ponadto, w celu zwiększenia bezpieczeństwa użytkowania gazociągu zostaną zabudowane dodatkowo zespoły zaporowo-upustowe (termin realizacji 2015/2016 r.).

Ekspertyza GAZ-SYSTEM potwierdziła należyte utrzymanie stanu technicznego armatury i napędów armatury zespołów zaporowo-upustowych (ZZU). Nie było niezgodności związanych ze sprawnością ruchową i szczelnością zewnętrzną armatury. Konkluzje ekspertyzy stoją więc w sprzeczności z zawartym w raporcie z ustaleń Komisji powołanej przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego stwierdzeniem o niesprawności ZZU.

GAZ-SYSTEM nie uważa, aby eksploatacja gazociągów w normalnych warunkach, stanowiła zagrożenie dla ich bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli, str. 2314-2319, 2899-2959)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie.

### **3. Wpływ zmiany rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe na bezpieczeństwo gazociągów oraz na koszty budowy instalacji przesyłowych w GAZ-SYSTEM S.A.**

Opis stanu  
faktycznego

Poziom bezpieczeństwa gazociągów oraz koszty budowy instalacji przesyłowych są warunkowane przyjętymi rozwiązaniami w zakresie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

Delegacja do wydania przepisów wykonawczych w tym zakresie zawarta została w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>22</sup>. Aktualnym aktem wykonawczym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie<sup>23</sup>. Przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie w dniu 5 września 2013 r. Jednocześnie utraciło moc poprzednio obowiązujące

<sup>20</sup> Analiza wytrzymałościowa spoin doczołowych gazociągu DN 500 relacji Odolanów – Adamów oraz określenie dalszej możliwej eksploatacji, AGH Katedra Metaloznawstwa i Metalurgii Proszków, marzec 2014 r.

<sup>21</sup> Urządzenie badawcze wykorzystujące zjawisko rozproszonego strumienia magnetycznego w celu detekcji i zwiaryrowania anomalii z ubytkiem metalu (korozja wewnętrzna i zewnętrzna) oraz anomalii w środku ścianki rury.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm. Dalej – Prawo budowlane.

<sup>23</sup> Dalej: rozporządzenie z 2013 r.

*rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe*<sup>24</sup>.

Zestawienie przepisów ww. rozporządzeń wskazuje, iż wprowadzono szereg zmian normatywnych w obszarze przepisów ogólnych i gazociągów, z których część dotyczy działalności prowadzonej przez GAZ-SYSTEM<sup>25</sup>, w tym m.in.:

- Rozszerzono obowiązki operatorów sieci w strefach kontrolowanych, w których należy kontrolować wszelkie działania, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu lub mieć inny negatywny wpływ na jego użytkowanie i funkcjonowanie, nie tylko do działań, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu – zmiana ta zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych.
- Zmniejszono wymagane odległości przy układaniu nowego gazociągu równoległe do istniejącego gazociągu – zmiana nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych. Wynika to z rozwoju techniki, dostępności nowych technologii budowy i montażu oraz bardziej nowoczesnych materiałów. Stosowanie powyższego oraz konieczność zapewnienia dodatkowych środków bezpieczeństwa będą skutkować wzrostem kosztów realizacji inwestycji z tego tytułu. Z drugiej jednak strony lokalizowanie równoległe gazociągów w odległościach wynikających z przepisów *rozporządzenia z 2013 r.* spowoduje zmniejszenie szerokości strefy kontrolowanej. Wymagana szerokość tych stref wpływa z kolei na zmniejszenie wypłacanych odszkodowań, co będzie skutkowało obniżeniem kosztów realizacji inwestycji w tym zakresie. W ujęciu globalnym GAZ-SYSTEM potwierdza celowość równoległej budowy gazociągów ze zmniejszonymi odległościami pomiędzy nimi.
- Wprowadzona została zmiana dopuszczająca możliwość znacząco mniej gęstego niż uprzednio (prawie dwukrotnie) dzielenia gazociągów na odcinki za pomocą armatury zaporowej i upustowej (ZZU), umożliwiającej zamknięcie tych odcinków. Zmiana ta nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych. Nowoczesne technologie oraz materiały stosowane przy budowie nowych gazociągów, jak również kontrola wszystkich złączy spawanych powodują minimalizację ryzyka wystąpienia zagrożeń. Lokalizacja ZZU w gazociągach (w przypadku mniejszych odległości pomiędzy tymi zespołami) powoduje dodatkowe „przerwanie ciągłości” gazociągów i wprowadza dodatkowe ryzyko ich uszkodzenia. W związku z powyższym, nie ma podstaw do przyjęcia, że wzrost dopuszczalnej odległości pomiędzy zespołami armatury zaporowo-upustowej w gazociągach pogarsza parametry bezpieczeństwa sieci przesyłowej. Jednocześnie lokalizowanie mniejszej liczby ZZU winno spowodować obniżenie kosztów realizacji inwestycji. Należy przy tym wskazać, iż już przed wejściem w życie przepisów *rozporządzenia z 2013 r.* GAZ-SYSTEM działał w standardzie przewidzianym w jego projekcie. W tych przypadkach uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę gazociągów strategicznych poprzedzone było uzyskaniem odstępstw w odniesieniu do odległości pomiędzy zespołami zaporowo-upustowymi.
- Usunięto wymóg, że armatura zaporowa i upustowa winna być zamykana ręcznie lub automatycznie bądź za pomocą zdalnego sterowania – zmiana ta nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych.

---

<sup>24</sup>Dalej: *rozporządzenie z 2001 r.*

<sup>25</sup> Według wyjaśnień w przedmiocie wpływu zmian *rozporządzenia z 2013 r.* na bezpieczeństwo gazociągów oraz na koszty budowy instalacji przesyłowych przedstawionych w trzech pismach z dnia 25 lipca 2014 r., podpisanych przez Wojciecha Kowalskiego i Sławomira Śliwińskiego – Członków Zarządu GAZ-SYSTEM.

GAZ-SYSTEM stosuje zdalne sterowanie zespołami zaporowo-upustowymi w obszarze tłoczni gazu i stacji gazowych (węzłów). W obszarze gazociągów przesyłowych rozwiązanie tego typu nie było stosowane. GAZ-SYSTEM prowadzi działalność operatora przesyłowego w zakresie systemu, który praktycznie w całości został wybudowany przez PGNIG S.A. W związku z powyższym GAZ-SYSTEM jako operator przesyłowy nie miał wpływu na stosowanie takiego bądź innego rozwiązania technicznego. Obecnie, realizując inwestycje w zakresie budowy gazociągów strategicznych, GAZ-SYSTEM przewidział w dokumentacji projektowej zdalne sterowanie zespołami zaporowo-upustowymi.

- Wprowadzono zmiany dotyczące prób wytrzymałości i szczelności gazociągów przed oddaniem ich do użytkowania. Zmiany te, podnosząc rygorów prób, zwiększają możliwość wykrycia ewentualnych wad powstałych na etapie procesu budowy, przy jednoczesnym minimalnym wzroście nakładów inwestycyjnych.
- Wprowadzono obowiązek ponownego przeprowadzenia próby szczelności nie tylko w przypadku nieprzekazania gazociągu do eksploatacji w określonym terminie, ale również w sytuacji czasowego wyłączenia gazociągu z eksploatacji powyżej oznaczonego okresu – zmiana ta zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych.
- Zmieniono wymogi projektowe gazociągów nakładając obowiązek przystosowania gazociągów do czyszczenia i inspekcji wewnętrznej tłokami, do przyłączania śluz nadawczych i odbiorczych dla tłoków lub do badania tłokami inteligentnymi – w zależności od długości lub średnicy gazociągu – zmiana ta zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych. Na przykładzie gazociągu Świnoujście – Szczecin można wskazać, że badanie tłokami inteligentnymi dla gazociągu DN 800 na odcinku L = 80,0 km kosztowało ok. 1 mln zł. Szacuje się zatem, że wykonanie badania na odcinku 1 km będzie powodowało koszty na poziomie ok. 12 500 zł.
- Wprowadzona została zmiana w zakresie dopuszczalności i warunków podwyższania ciśnienia roboczego gazociągów – zmiana ta zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych.

Wprowadzono też szereg zmian normatywnych dotyczących stacji gazowych i zespołów gazowych na przyłączy, a także dotyczących tłoczni gazu.

Przedstawione przez GAZ-SYSTEM oceny skutków zmienionych i nowych regulacji wskazują, iż w obszarze:

- przepisów ogólnych i gazociągów: na 28 zidentyfikowanych zmian normatywnych – 10 zmian zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych, 2 zmiany częściowo zwiększają i częściowo nie mają wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych, zaś 16 zmian nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych;
- stacji gazowych i zespołów gazowych na przyłączy: na 23 zidentyfikowane zmiany normatywne – 9 zmian zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych, 1 zmiana częściowo zwiększa i częściowo nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych, zaś 13 zmian nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych;
- tłoczni gazu: na 13 zidentyfikowanych zmian normatywnych – 7 zmian zwiększa bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych, zaś 6 zmian nie ma wpływu na bezpieczeństwo gazociągów przesyłowych.

Analiza powyższa opiera się na zestawieniu i porównaniu rozwiązań przyjętych w obu rozpatrywanych rozporządzeniach i doświadczeniach GAZ-SYSTEM z funkcjonowania pod rządami przepisów *rozporządzenia z 2001 r.* Z uwagi na to, że

GAZ-SYSTEM nie eksploatuje jeszcze gazociągów, które byłyby wybudowane w oparciu o przepisy *rozporządzenia z 2013 r.* dokładna weryfikacja trafności tych opinii nastąpi w dłuższym okresie czasu, gdy powstaną i wejdą do eksploatacji gazociągi budowane według nowych zasad. Wymaga nadto wskazania, iż niektóre rozwiązania techniczne ujęte w *rozporządzeniu z 2013 r.* były stosowane przez GAZ-SYSTEM jeszcze przed wejściem jego przepisów w życie.

(dowód: akta kontroli, str. 2985-3004)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie.

#### **4. Wdrożenie przepisów Prawa energetycznego oraz zawartych w rozporządzeniach wydanych przez Ministra Gospodarki, w działalności GAZ-SYSTEM**

Opis stanu  
faktycznego

Wymogi wynikające z przepisów *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne*<sup>26</sup> oraz *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego*<sup>27</sup> uwzględnione zostały w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej<sup>28</sup>, zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 29 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 3014-3016)

Regulacje zawarte w przepisach *rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy budowie i eksploatacji sieci gazowych oraz uruchamianiu instalacji gazowych gazu ziemnego*<sup>29</sup> zostały zawarte w następujących regulacjach GAZ-SYSTEM:

- Procedura SESP P.02.O.02 Prace gazoniebezpieczne, której przedmiotem są zasady organizacji i wykonywania prac gazoniebezpiecznych na urządzeniach, instalacjach i sieciach gazowych należących do systemu przesyłowego gazu ziemnego eksploatowanego przez GAZ-SYSTEM;
- Procedura SESP P.02.O.03 Prace niebezpieczne, której przedmiotem są zasady organizacji i wykonywania prac niebezpiecznych;
- Procedura sporządzania i nadzoru nad instrukcjami z obszaru ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy w Spółce GAZ-SYSTEM – w załączniku nr 1 PH-DY-P01-I05 „Dokument zabezpieczenia przed wybuchem”;
- Procedura PH-HB-P05 „Monitorowanie wymagań prawnych i innych wymagań BHP w OGP GAZ-SYSTEM S.A.”;
- „Rejestr wymagań prawnych i innych wymagań BHP” zał. Nr 1 PH-HB-P05-F01.

Przepisy ww. rozporządzenia podlegają ponadto monitorowaniu w myśl procedury PH-HB-P04 „Monitorowanie bezpieczeństwa i higieny pracy w Operatorze Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.”

(dowód: akta kontroli, str. 3014-3016)

<sup>26</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm. Dalej – *Prawo energetyczne*.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1059.

<sup>28</sup> Wersja 024 z sierpnia 2014 r.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 2, poz. 6.

Przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 kwietnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad stwierdzania posiadania kwalifikacji przez osoby zajmujące się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci<sup>30</sup> znajdują uregulowanie w następujących procedurach:

- Procedura SESP P.02.O.01 Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej, której przedmiotem są podstawowe metody, zakresy oraz częstotliwości prac eksploatacyjnych wykonywanych na obiektach i urządzeniach sieci przesyłowej. Zgodnie z pkt 5.1.5. tej procedury eksploatacją elementów sieci przesyłowej (urządzeń, instalacji itp.) powinny zajmować się osoby, które spełniają wymagania kwalifikacyjne stosowne do zakresu wykonywanych czynności. Wymagania kwalifikacyjne powinny być potwierdzone świadectwem wydanym przez właściwe komisje kwalifikacyjne;
- Procedura SESP P.02.O.02 Prace gazoniebezpieczne;
- Procedura SESP P.02.O.03 Prace niebezpieczne.

W spółce GAZ-SYSTEM w zależności od zadań przydzielonych dla poszczególnych stanowisk, wymagane jest posiadanie stosownych uprawnień (np. energetycznych, budowlanych, spawalniczych, do obsługi maszyn budowlanych, środków transportu, pojazdów samochodowych o ciężarze całkowitym pow. 3,5 t.) o ile zakres wykonywanych czynności przewiduje konieczność posiadania takich uprawnień. Szczegółowe wymagania dotyczące obowiązku posiadania uprawnień na danym stanowisku, wynikają z indywidualnych zakresów czynności i są zawarte w kartach stanowisk każdego pracownika.

W odniesieniu do pracowników Spółki zajmujących się eksploatacją urządzeń, instalacji i sieci, tj. wykonujących prace w zakresie obsługi, konserwacji, remontów, montażu i kontrolno-pomiarowym oraz osób nadzorujących powyższe prace, wymagane jest posiadanie świadectw kwalifikacyjnych, wydawanych w trybie i na zasadach wynikających z ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 3017-3019)

*Rozporządzenie z 2013 r.*, zgodnie z brzmieniem jego § 1 ust. 1, stosuje się przy projektowaniu, budowie, przebudowie sieci gazowej służącej do transportu gazu ziemnego. Reguluje ono szczegółowo szereg kwestii dotyczących inwestycji polegających na budowie nowych gazociągów (lub ich odcinków) i innych elementów sieci przesyłowej, wskazując w szczególności zasady ich lokalizowania, wytyczne do projektowania, wymogi techniczne i materiałowe oraz niezbędne próby poprzedzające etap eksploatacji.

System Eksploatacji Sieci Przesyłowej (SESP) jest zbiorem wzajemnie powiązanych dokumentów wewnętrznych GAZ-SYSTEM, szczegółowo opisujących metody postępowania przy wykonywaniu czynności eksploatacyjnych dla poszczególnych elementów sieci przesyłowej. Na SESP składają się procedury systemowe i ogólne oraz procedury dotyczące gazociągów, stacji gazowych i tłoczni gazu. Analiza procedur SESP wskazuje, iż niemal w całości dotyczą one eksploatacji już wybudowanych gazociągów i innych elementów sieci przesyłowej, a więc etapu poinwestycyjnego. Bezpośredni związek z etapem inwestycyjnym ma jedna z procedur SESP – procedura ogólna P.02.O.12 „Odbiór zadań inwestycyjnych i remontowych, rozruch i przekazanie do eksploatacji obiektu sieci przesyłowej”. Celem procedury jest wprowadzenie we wszystkich oddziałach GAZ-SYSTEM jednolitych zasad postępowania w trakcie odbiorów zadań inwestycyjnych i remontowych oraz rozruchu i przekazywania do eksploatacji obiektów sieci

---

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 828, ze zm.

przesyłowej, tak aby proces ten był prowadzony w sposób technicznie poprawny, odpowiednio dokumentowany oraz zgodny z obowiązującymi przepisami i wiedzą techniczną. Procedura SESP P.02.O.12 jest zgodna z przepisami *rozporządzenia z 2013 r.* – w tym ujęciu, iż zapewnia i uszczegóławia zasady dokonania w procesie realizacji inwestycji przez GAZ-SYSTEM czynności poprzedzających przekazanie gazociągu lub innego elementu sieci przesyłowej do eksploatacji (np. prób wytrzymałości i szczelności), jak również przewiduje określone reguły postępowania.

Niezależnie od procedur SESP, GAZ-SYSTEM posiada szereg regulacji wewnętrznych dotyczących planowania i przygotowywania inwestycji polegających na budowie gazociągów (lub ich odcinków) i innych elementów sieci przesyłowej. Część spośród nich ma na celu doprecyzowanie wymogów oraz sformalizowanie procesów sprawdzania przez GAZ-SYSTEM zgodności oznaczonych działań lub materiałów w toku procesu inwestycyjnego z obowiązującymi przepisami i przyjętymi standardami (np. Instrukcja OGP GAZ-SYSTEM S.A. dla jednostki inspekcyjnej dokonującej odbioru dostaw rur i armatury wraz z napędami, kod regulacji PI-ID-I01). Część regulacji ma na celu określenie procedur zarządzania projektami (np. Instrukcja przygotowania projektu inwestycyjnego do realizacji, kod regulacji PI-ID-I02; Procedura – Przygotowanie dokumentacji projektu inwestycyjnego, kod regulacji PI-ID-P07 oraz Procedura realizacji projektu inwestycyjnego, kod regulacji PI-ID-P11). Część spośród tych regulacji odnosi się natomiast do warunków technicznych, jakim odpowiadać mają realizowane przez GAZ-SYSTEM inwestycje. Regulacje te określane są mianem „wytycznych”. Wytyczne te obowiązują w GAZ-SYSTEM przy realizacji wszystkich zadań inwestycyjnych i remontowych. Dotyczą wykonawców projektów, dostawców rur i armatury, wykonawców robót budowlanych, wykonawców nadzoru inwestorskiego i wykonawców odbiorów dostaw inwestorskich rur i armatury. Podmioty powyższe otrzymują wytyczne GAZ-SYSTEM – odpowiednie do przedmiotu zamówienia – na etapie postępowania o udzielenie zamówienia. Odpowiednie wytyczne stanowią jeden z załączników do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a następnie do podpisywanej umowy. Powyższe wskazuje, iż rozpatrywane wytyczne stanowią jeden z instrumentów zapewniania zgodności realizowanych inwestycji z obowiązującymi wymogami oraz wymogami szczegółowymi ustanowionymi przez GAZ-SYSTEM.

(dowód: akta kontroli, str. 3005-3013)

Objęte kontrolą wytyczne<sup>31,32</sup> stanowią regulację bardzo szczegółową i kompleksową. W niektórych miejscach oznaczone wymogi uzupełniane są poprzez odesłanie do Polskich Norm. GAZ-SYSTEM w znaczącej liczbie przypadków stosuje

---

<sup>31</sup> Wytyczne PE-DY-W01 przeznaczone są dla projektantów i wykonawców jako zalecenia, które należy stosować przy projektowaniu gazociągów przesyłowych o maksymalnym ciśnieniu roboczym powyżej 1,6 MPa dla potrzeb GAZ-SYSTEM. W myśl ich uregulowań, sieci przesyłowe należy projektować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, Polskimi Normami, wytycznymi w zakresie dostaw rur, armatury i napędów, zarządzeniami, procedurami i instrukcjami SESP obowiązującymi w GAZ-SYSTEM oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Wytyczne PE-DY-W01 określają minimalne wymagania, które należy stosować przy projektowaniu gazociągów przesyłowych dla GAZ-SYSTEM. Mają zastosowanie do projektowania nowo budowanych gazociągów oraz modernizacji i remontów gazociągów istniejących. Obowiązują od dnia zatwierdzenia dla zadań nowo rozpoczynanych. Wytyczne PE-DY-W01 zatwierdzono w dniu 23 sierpnia 2013 r.

<sup>32</sup> Wytyczne PE-DY-W02 zawierają szczegółowe, minimalne wymagania, które należy uwzględnić przy projektowaniu stacji gazowych. W myśl ich uregulowań, stacje gazowe wysokiego ciśnienia należy projektować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, Polskimi Normami oraz normatywnymi obowiązującymi w GAZ-SYSTEM, z uwzględnieniem najlepszej dostępnej wiedzy technicznej. Mają zastosowanie do projektowania nowo budowanych stacji gazowych oraz modernizacji i remontów stacji istniejących. Wytyczne PE-DY-W02 zatwierdzono w dniu 23 sierpnia 2013 r.

tw. powołania niedatowane<sup>33</sup>. Powyższe oznacza nakazanie kontrahentom GAZ-SYSTEM stosowania każdorazowo normy aktualnej, zgodnej z przedmiotem powołania. W wytycznych posłużono się jednak również metodą tzw. powołań datowanych<sup>34</sup>.

Wytyczne PE-DY-W01 zawierają w niektórych miejscach powołania datowane Polskich Norm niebędących normami aktualnymi, przy czym NIK przyjmuje wyjaśnienia, iż GAZ-SYSTEM utrzymuje powołania takich norm z uwagi na zamierzenie pozostania w zgodności z normami przywołanymi w załączniku do *rozporządzenia z 2013 r.*

Według wyjaśnień GAZ-SYSTEM<sup>35</sup>, proces aktualizacji wytycznych PE-DY-W01 został rozpoczęty w listopadzie 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 3005-3013)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono powoływanie w jednym z dwóch skontrolowanych wytycznych nieobowiązującego aktu prawnego. W pkt 1.1.3. wytycznych PE-DY-W01 stwierdza się, iż projektowanie sieci gazowych o maksymalnym ciśnieniu roboczym MOP powyżej 1,6 MPa należy wykonywać w szczególności w oparciu o przepisy *rozporządzenia z 2001 r.* Oznacza to, iż wytyczne PE-DY-W01 w tym zakresie są nieaktualne i w tym punkcie nakazują stosować przepisy *rozporządzenia*, które utraciło moc. W każdym z trzech objętych kontrolą postępowań o udzielenie zamówienia, w tym dwóch dla inwestycji strategicznych, prowadzonych od dnia 5 września 2013 r. stwierdzono wykorzystanie wytycznych PE-DY-W01 odwołujących się do nieobowiązującego *rozporządzenia z 2001 r.* Z uwagi na inne zapisy zawarte w dokumentacji tych postępowań, nie istniało jednak zagrożenie wykonania przedmiotu zamówienia niezgodnie z obowiązującymi wymogami (*rozporządzeniem z 2013 r.*).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym zakresie.

##### **5. Realizacja czynności kontrolnych przewidzianych procedurą SESP „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej”**

Opis stanu  
faktycznego

Według „Regulaminu organizacyjnego”<sup>36</sup> GAZ-SYSTEM Oddziały Spółki są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, utworzonymi dla prowadzenia działalności gospodarczej na wyznaczonym terytorium. Odpowiadają za ciągłość i techniczne bezpieczeństwo przesyłu gazu oraz prowadzą działalność gospodarczą zgodnie z przedmiotem działalności Spółki. Oddziały wykonują, m.in. następujące czynności:

<sup>33</sup> Niedatowane powołanie się na normę w dokumencie normatywnym – oznacza powołanie się na normy w taki sposób, że jest ona identyfikowana jej numerem, bez wskazania roku lub daty publikacji; w przypadku takiego powołania się na normę ma zastosowanie ostatnie wydanie (łącznie ze zmianami) powołanej normy.

<sup>34</sup> Datowane powołanie się na normę w dokumencie normatywnym – oznacza powołanie się na normę w taki sposób, że jest ona identyfikowana jej numerem referencyjnym, obejmującym wskazanie roku lub daty publikacji. W świetle tego powołania późniejsza nowelizacja normy powołanej oraz zmiany do tej normy nie mają zastosowania).

<sup>35</sup> Wyjaśnienie z dnia 11 sierpnia 2014 r. Zastępcy Dyrektora Pionu Inwestycji GAZ-SYSTEM (znak: PI.4122.230.2014/35).

<sup>36</sup> Załącznik nr 2 do Uchwały Zarządu Spółki nr 333/Z/2012 z dnia 9 sierpnia 2012 r., zatwierdzony Uchwałą Rady Nadzorczej Spółki Nr 61/RN/2012 z dnia 10 września 2012 r.

- prowadzenie całokształtu spraw związanych z przygotowaniem, realizacją (lub nadzorem nad realizacją) i rozliczeniem zadań inwestycyjnych i remontowych elementów systemu przesyłowego na terenie działania Oddziału – Dział Inwestycji i Remontów,
- planowanie rozwoju systemu przesyłowego przy zastosowaniu nowych technologii, jak również prowadzenie ewidencji technicznej elementów majątku przesyłowego w powiązaniu z ewidencją księgową środków trwałych oraz koordynowanie działań związanych z funkcjonowaniem SESP w Oddziale – Dział Techniczny,
- utrzymywanie infrastruktury technicznej elementów systemu przesyłowego, w szczególności tłoczni, węzłów i stacji gazowych w należytym stanie technicznym, zapewniającym bezpieczną eksploatację i świadczenie usługi przesyłowej zgodnie z procedurami i Instrukcjami SESP – Dział Eksploatacji Obiektów Systemu,
- utrzymywanie infrastruktury technicznej elementów systemu przesyłowego, w szczególności gazociągów przesyłowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą, w należytym stanie technicznym, zapewniającym bezpieczną eksploatację i świadczenie usługi przesyłowej oraz utrzymywanie w stałej gotowości służb Gazowego Pogotowia Technicznego (GPT) – Dział Eksploatacji Sieci.

(dowód: akta kontroli, str.18-70)

Celem procedury nr P.02.O.01 „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej” jest wprowadzenie we wszystkich Oddziałach GAZ-SYSTEM jednolitych zasad prowadzenia i dokumentowania czynności eksploatacyjnych realizowanych na obiektach i urządzeniach sieci przesyłowej. Przedmiotem procedury są podstawowe metody, zakresy oraz częstotliwości prac eksploatacyjnych wykonywanych na obiektach i urządzeniach sieci przesyłowej. Obowiązuje ona wszystkie jednostki organizacyjne powołane do eksploatacji sieci przesyłowej w ramach GAZ-SYSTEM, a także wykonawców zewnętrznych, którym zlecane jest bezpośrednie prowadzenie eksploatacji sieci w imieniu tych jednostek. Odpowiedzialność za nadzór nad przestrzeganiem postanowień procedury ponosi Dyrektor Pionu Eksploatacji, dyrektorzy, kadra kierownicza oraz pracownicy Oddziałów, a także – w zakresie swoich uprawnień – wykonawcy zewnętrzni prowadzący prace na rzecz GAZ-SYSTEM.

W procedurze „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej” określone zostały szczegółowo m.in.:

- zasady eksploatacji sieci przesyłowej,
- harmonogramowanie i dokumentowanie czynności eksploatacyjnych,
- zakres prac eksploatacyjnych prowadzonych w ramach utrzymywania właściwego stanu technicznego gazociągów przesyłowych, stacji gazowych wysokiego ciśnienia, tłoczni oraz osuszalni gazu, systemów ochrony przeciwkorozyjnej i węzłów przesyłowych.

Załącznikiem do procedury P.02.O.01 jest m.in. „Wykaz czynności eksploatacyjnych oraz częstotliwość ich wykonywania”, w którym określono częstotliwości przeprowadzania: kontroli okresowych, pomiarów i badań, przeglądów i konserwacji poszczególnych składowych gazociągów przesyłowych w zakresie stanu ich sprawności technicznej i użytkowej w celu określenia zdolności tych gazociągów do dalszej bezawaryjnej pracy.



Badanie skuteczności działań opisanych w procedurze P.02.O.01 oraz kontrolę przestrzegania procedury prowadzi się w drodze audytów wewnętrznych, zgodnie z procedurą P.01.8.2.2 „Audyt wewnętrzny SESP”.

(dowód: akta kontroli, str.110-146)

W dniu 28 listopada 2013 r. przeprowadzony został audyt specjalny SESP nr 06/2013 r., którego celem była ocena kompletności i poprawności sporządzania dokumentów eksploatacyjnych dla gazociągów przesyłowych DN 400 i DN 500 na odcinku Odolanów-Adamów w latach 2008-2013. W raporcie z dnia 2 grudnia 2013 r., w podsumowaniu audytu napisano, że przedstawione do oceny dokumenty eksploatacyjne dla gazociągów przesyłowych DN 400 i DN 500 na odcinku Odolanów – Adamów w latach 2008-2013 w wielu przypadkach nie były kompletne i właściwie sporządzone, z wyraźną poprawą w latach 2012-2013.

Audyt stwierdził m.in. następujące braki w dokumentacji eksploatacyjnej z 2011 r. i 2012 r.:

- brak protokołu z wykonania objazdu i kontroli szczelności dla odcinka Kalisz–Adamów (DN 400, styczeń 2011 r.),
- brak protokołu z wykonania napędów na Z410 (DN 400, 2011 r.),
- brak protokołu z wykonania kontroli szczelności kolumn upustowych na odcinku Kalisz–Adamów (DN 500, kwiecień 2011 r.),
- brak protokołu z wykonania objazdu gazociągu (DN 500, październik 2011 r.),
- brak protokołów z wykonania objazdu i kontroli szczelności na odcinku Kalisz–Adamów (DN 500, styczeń 2012 r. i kwiecień 2012 r.),
- brak protokołów z obchodu pieszego miejsc wskazanych podczas oblotów, protokołów ze sprawdzeń armatury i napędów oraz przeglądów napędów na Z540, Z500 i Z500X w Odolanowie w dokumentacji z lat 2011 i 2012.

Zalecono weryfikację i uzupełnienie brakującej dokumentacji eksploatacyjnej oraz uporządkowanie protokołów zgodnie z rocznymi harmonogramami dla tych gazociągów. Według uzyskanych wyjaśnień<sup>37</sup> audyt uznał, bazując na oświadczeniu Kierownika i Mistrza Terenowej Jednostki Eksploatacji w Kaliszu, że brakujące w protokołach czynności (dla których stwierdzono częściowy brak dokumentacji eksploatacyjnej) zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli, str. 218-225, 3017-3019)

Kontrolą NIK objęto raporty z czynności eksploatacyjnych dla wybranych czterech gazociągów, na których wystąpiły awarie<sup>38</sup>. Sprawdzono czy na gazociągach tych były w latach 2012 i 2013 prowadzone kontrole eksploatacyjne zgodnie z procedurami SESP, jaki był zakres tych kontroli, co kontrole wykazały i jakie w ich wyniku podjęto działania. Analiza raportów wykazała terminowość i kompletność przeprowadzonych kontroli eksploatacyjnych, za wyjątkiem przesunięcia terminów lub niewykonania w latach 2012-2013 niektórych oblotów gazociągów. Zalecenia zawarte w raportach z kontroli zostały zrealizowane.

<sup>37</sup> Wyjaśnienie Dyrektora Pionu Eksploatacji z dnia 27 sierpnia 2014 r. (znak: PE.0810.1.2014/60).

<sup>38</sup> Protokół z awarii nr 02/2012 z dnia 25 stycznia 2012 r. na odgałęzieniu DN 100 od gazociągu DN 250 relacji Szonów – Obrowiec w miejscowości Głubczyce, Oddział w Świerklanach, protokół z awarii nr 322/2012 z dnia 19 sierpnia 2012 r. na gazociągu DN 200 Wrocław – Południowa Obwodnica pomiędzy węzłami 3833-3525, Oddział we Wrocławiu, protokół z awarii nr 6/2013 z dnia 08 lipca 2013 r. dotyczył awarii na gazociągu DN 500 relacji Krobica – Kotowo w miejscowościach Śmigiel i Gryżyna, Oddział w Poznaniu, protokół z awarii nr 14/2013 z dnia 14 listopada 2013 r. dotyczył awarii na gazociągu DN 500 relacji Odolanów – Adamów w miejscowości Janków Przygodzki, Oddział w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 226-243, 3068-3072)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Analiza przedstawionej dokumentacji eksploatacyjnej wykazała, że w Oddziale GAZ-SYSTEM w Poznaniu nie wykonywano systematycznie kwartalnego obowiązku kontroli trasy gazociągu z powietrza z powodu braku umowy z firmami zewnętrznymi na realizację oblotów. W latach 2012-2013 obloty realizowane były w tym Oddziale dwukrotnie w roku, co było niezgodne z załącznikiem nr Z.P.02.O.01-02 „Wykaz czynności eksploatacyjnych oraz częstotliwość ich wykonywania” do procedury SESP nr P.02.O.01 „Warunki techniczne eksploatacji sieci przesyłowej”, według którego kontrola trasy gazociągu z powietrza winna odbyć się raz w kwartale.

W latach 2011-2014, podobne sytuacje, związane z niewykonaniem lub przesunięciem terminów oblotów, miały miejsce w Oddziałach GAZ-SYSTEMU w Tarnowie, Gdańsku i we Wrocławiu<sup>39</sup>.

Braki i przesunięcia oblotów spowodowane były dwiema przyczynami:

- opóźnieniami w wyłonieniu wykonawców w drodze postępowań przetargowych o zamówienie publiczne i podpisaniu umowy na obloty,
- zakłóceniami realizacji usługi przez zleceniobiorcę wynikającymi z kwestii bezpieczeństwa pracownika GAZ-SYSTEM oraz koniecznością uzgodnienia z Urzędem Lotnictwa Cywilnego statusu obserwatora na pokładzie śmigłowca.

Przyczyny te zostały usunięte, obecnie wszystkie umowy w Oddziałach zawarte są wg ujednoczonych zasad i obowiązują do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 226-243, 3054-3067)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Okolo 5% dokumentów zbadanych podczas audytu specjalnego dokumentacji eksploatacyjnej gazociągów przesyłowych DN 400 i DN 500 na odcinku Odolanów – Adamów w latach 2008-2013 nie było kompletnych i właściwie sporządzonych. W związku z wynikami powyższego audytu przeprowadzono audyty w tym zakresie w pozostałych Oddziałach<sup>40</sup>. Zidentyfikowano nieprawidłowości o podobnym charakterze. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzonych nieprawidłowości sformułowano zalecenia, skierowane do Oddziałów. Informacje o zrealizowaniu zaleceń Oddziały przesłały do Centrali Spółki.

(dowód: akta kontroli, str.218-225,3020-3045, 3046-3053, 3073-3074)

Ocena częściowa

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

## **6. Zapewnienie bezpieczeństwa budowanych i remontowanych gazociągów, w tym w pobliżu istniejących gazociągów, w umowach zawieranych przez GAZ-SYSTEM**

Opis stanu  
faktycznego

Kontrolą objęto cztery postępowania dotyczące wyboru wykonawców oraz umowy zawarte przez Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM o Generalną realizację inwestycji pod nazwą „Budowa gazociągu...”:

<sup>39</sup> Według wyjaśnienia Dyrektora Pionu Eksploatacji z dnia 9 września 2014 r., pismo znak: PE.0810.1.2014/74.

<sup>40</sup> Według wyjaśnienia Dyrektora Pionu Eksploatacji z dnia 11 września 2014 r., pismo znak: PE.0810.1.2014/82.

1. DN 700 Gustorzyn – Odolanów<sup>41</sup>, etap I Gustorzyn – Turek, etap II Turek – Odolanów;

(dowód: akta kontroli str.244-313)

2. Szczecin – Lwówek<sup>42</sup>, etap I Szczecin – Gorzów Wielkopolski i etap II Gorzów Wielkopolski – Lwówek;

(dowód: akta kontroli str.1342-1399)

3. DN 700 Szczecin – Gdańsk, etap I Płoty – Karlino<sup>43</sup>, etap II Karlino – Koszalin, etap III Koszalin – Słupsk i etap IV Słupsk – Wiczlino<sup>44</sup>;

(dowód: akta kontroli str.1085-1218, 1219-1277)

4. DN 800 Świnoujście – Szczecin.

(dowód: akta kontroli str.1433-1498)

Umowy zawierały zapisy cedujące na Wykonawców pełną odpowiedzialność za inwestycję, od daty podpisania umowy do daty podpisania protokołu odbioru końcowego. Materiały, urządzenia i wyposażenie musiały odpowiadać wskazanym przez zamawiającego normom, posiadać stosowne atesty oraz certyfikaty i dopuszczenia do stosowania. Umowy wymagały od wykonawcy, aby osoby realizujące inwestycje posiadały uprawnienia, kwalifikacje oraz doświadczenie wymagane do należytego wykonania umowy, w tym wszelkie kwalifikacje lub uprawnienia wynikające z przepisów prawa. Zgodnie z artykułem 5 umów, do obowiązków wykonawcy należało m.in. opracowanie dokumentacji rozruchowej, przeprowadzenie niezbędnych badań, prób i sprawdzeń oraz innych wymaganych przepisami czynności przedrozruchowych, a także przeprowadzenie nagazowania i rozruchu obiektu. Przed przekazaniem inwestycji do użytkowania wykonawca był zobowiązany do uzyskania niezbędnych pozwoleń, zezwoleń, uzgodnień i decyzji wraz z opracowaniem wszelkiej dokumentacji i operatów niezbędnych do ich uzyskania. Ponadto musiał opracować dokumentację zgodną z procedurą SESP i wymaganiami ujętymi w SIWZ<sup>45</sup>, w tym projekt organizacji przeprowadzenia prób ciśnieniowych oraz dokumentację powykonawczą wraz ze wszelkimi niezbędnymi protokołami odbiorów, pomiarów i sprawdzeń potrzebnych do odbioru oraz stwierdzenia prawidłowego wykonania i funkcjonowania inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 260-272, 1000-1112, 1166-1179, 1232-1242, 1355-1365, 1447-1459)

Umowy budowy gazociągów w sposób szczegółowy definiowały obowiązki wykonawcy i zamawiającego, harmonogram realizacji umowy, wynagrodzenie, zasady odbioru inwestycji, sposoby przeprowadzania kontroli, zasady wykonywania obowiązków gwarancyjnych, itp. Umowy te obligowały wykonawcę także do opracowania każdorazowo przed przystąpieniem do robót następujących dokumentów:

1. Planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

<sup>41</sup> Umowa zawarta w dniu 11 stycznia 2012 r. Inwestycja rozpoczęła się w lutym 2012 r., a termin odbioru końcowego wyznaczono na dzień 31.01.2014 r.

<sup>42</sup> Umowa zawarta w dniu 19 czerwca 2012 r. Inwestycja rozpoczęła się w lipcu 2012 r., a termin odbioru końcowego wyznaczono na dzień 4 listopada 2013 r.

<sup>43</sup> Umowa zawarta w dniu 12 kwietnia 2012 r. Inwestycja rozpoczęła się w maju 2012 r., a termin odbioru końcowego wyznaczono na dzień 12 listopada 2012 r. Umowa została rozwiązana z powodu upadłości Wykonawcy. Kolejna umowa zawarta w dniu 17 września 2013 r. Inwestycja rozpoczęła się w październiku 2013 r., a termin odbioru końcowego wyznaczono na dzień 16 czerwca 2014 r.

<sup>44</sup> Umowa zawarta w dniu 10 maja 2012 r. Inwestycja rozpoczęła się w czerwcu 2012 r., a termin odbioru końcowego wyznaczono na dzień 29 września 2013 r.

<sup>45</sup> Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia.

2. Planu kontroli badań.
3. Planu nadzoru Wykonawcy nadzoru inwestorskiego.
4. Planu realizacji robót.
5. Planu zadań ochronnych środowiska.
6. Planu zapewnienia jakości.

Plany te podlegały akceptacji przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str.378-967)

Prawidłowość wykonania inwestycji podlegała każdorazowo nadzorowi przez niezależnego od inwestora podmiotu. W celu właściwego wykonania umów GAZ-SYSTEM zawarł dla każdej z ww. inwestycji umowy o wykonywanie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str.314-377,1278-1341,1400-1432,1499-1531)

W celu zapewnienia bezpieczeństwa realizacji inwestycji budowy gazociągów do umów zostały włączone, w formie załączników:

- „Wytyczne wykonania powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej gazociągów przesyłowych i obiektów gazowniczych zrealizowanych w ramach inwestycji i remontów oraz inwentaryzacji kolizji innych urządzeń infrastruktury technicznej z siecią gazową” – opracowane przez Oddziały GAZ-SYSTEMU,
- Procedura P.02/G/01 „Prace gazoniebezpieczne” – opracowanie własne, do stosowania od dnia 15 października 2007 r.
- Procedura P.02/L/05 „Odbiory zadań inwestycyjnych, remontowych i modernizacyjnych, rozruch i przekazanie do eksploatacji gazociągu przesyłowego” – do stosowania od 1 sierpnia 2008 r.

Ponadto, bezpieczeństwo budowy i eksploatacji gazociągów zapewnić miał opracowany przez GAZ-SYSTEM zbiór wytycznych postępowania przy projektowaniu i budowie gazociągów. Objęto nim szereg czynności, a jego przestrzeganie miało zapewnić spełnienie wymaganych przepisami norm wykonawstwa, a w okresie późniejszym po odbiorze inwestycji – bezpieczeństwo eksploatacji gazociągów. Sporządzony wykaz zawierał 96 regulacji, w tym: instrukcje metodyki dla projektów małych, średnich i dużych, zarządzania nimi oraz wytyczne dla stosowanych rur, zasuw, zaworów kulowych, systemów ochrony przeciwkorozyjnej i w zakresie projektowania gazociągów przesyłowych.

(dowód: akta kontroli str.974-1084,1533)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Kontrola realizacji obowiązków przez wykonawców nadzoru była wprawdzie wykonywana przez pracowników GAZ-SYSTEM, ale zakres tej kontroli i sposób jej wykonywania nie zostały w Spółce uregulowane, co osłabiało skuteczność tej kontroli.

Ocena cząstkowa

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

### **7. Nadzór sprawowany przez GAZ-SYSTEM (lub podmioty działające w jego imieniu) nad budowanymi nowymi gazociągami w pobliżu gazociągów eksploatowanych**

Opis stanu  
faktycznego

W badanym okresie nadzór nad procesem inwestycyjnym budowy gazociągów był prowadzony przez GAZ-SYSTEM poprzez własne jednostki kontrolne, zatrudnione przez Spółkę do tego celu firmy zewnętrzne, a także poprzez służby wykonawcy robót. Uczestnikami procesu inwestycyjnego był Inwestor, Wykonawca Robót – kierownik budowy i Wykonawca Nadzoru – inspektor nadzoru inwestorskiego. Każdy

z nich miał ściśle określone kompetencje i obowiązki służbowe. Tym niemniej obowiązki nadzorcze są zbieżne i wzajemnie się uzupełniają.

Do obowiązków GAZ-SYSTEM należało:

- uzgadnianie i zatwierdzenie dokumentów jakościowych, harmonogramu robót, instrukcji i procedur wykonanych przez Wykonawcę Robót,
- kontrola wykonywania obowiązków wynikających z umów zawartych z Wykonawcą Robót i Wykonawcą Nadzoru (w trakcie Rad Roboczych, Rad Budowy, a także poprzez analizę dwutygodniowych raportów i aktualizacje harmonogramów),
- zatwierdzanie Planów Nadzoru, które obejmowały całokształt realizowanych czynności przez wykonawców nadzoru, pełniących nadzór nad prowadzeniem robót w zakresie realizacji inwestycji.

Do obowiązków Spółki (inwestora) należał m.in. nadzór nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi.

W sytuacji zaistnienia nieprzewidzianych zdarzeń wymagających interwencji sporządzane były, według stałego schematu, Raporty Interwencyjne Wykonawcy Nadzoru Inwestorskiego. Zawierały one następujące pozycje:

- a) Identyfikacja zdarzenia.
- b) Analiza wpływu zdarzenia na realizację inwestycji.
- c) Analiza wpływu zdarzenia na harmonogram realizacji inwestycji.
- d) Analiza wpływu zdarzenia na termin wykonania inwestycji.
- e) Lista działań niezbędnych w celu neutralizacji zdarzenia.
- f) Dotychczasowe działania i ustalenia Wykonawcy Nadzoru.
- g) Plan działań.

Stosowane przez GAZ-SYSTEM procedury oraz sposób dokumentowania przebiegu prac budowlanych na gazociągach dawały możliwość identyfikacji nieprawidłowości i braków w procesie budowy oraz podejmowania środków zaradczych.

Pomimo stosowanych procedur, zabezpieczeń i sprawowanego nadzoru, na gazociągach ma miejsce corocznie wiele awarii. Szczególnie niebezpieczne dla życia ludzi są te awarie, które mają miejsce podczas prac w pobliżu istniejących gazociągów wysokiego ciśnienia. Analizie poddano 5 awarii, jakie miały miejsce podczas budowy nowych gazociągów w 2013 r. Komisje ds. awarii ustaliły następujące główne przyczyny ich wystąpienia:

1. Na gazociągu DN 500 Grodzisk – Skwierzyna w dniu 10 września 2013 r. stwierdzono ulot gazu w miejscowości Dormowo. W bezpośrednim sąsiedztwie miejsca awarii prowadzone były roboty budowlane związane z układaniem nowego gazociągu DN 700 relacji Szczecin – Lwówek. Podczas robót nastąpiła konieczność obniżenia zwierciadła wody gruntowej, w celu realizacji robót budowlanych. W tym celu wykonawca wykonał odwodnienie terenu, co spowodowało niekontrolowane osiadanie gruntu. Dodatkowe naprężenia zewnętrzne, wynikające z wielu czynników, spowodowały pęknięcie złącza obwodowego na gazociągu.
2. Na gazociągu DN 200 Stara Piła – Sopieszyno w miejscowości Reszki w dniu 25 lipca 2013 r. nastąpiło uszkodzenie gazociągu przez koparkę podczas prowadzenia robót ziemnych. Awaria była wynikiem nieprzestrzegania zasad i warunków realizacji robót w pobliżu czynnej sieci gazowej oraz niewłaściwej technologii prowadzenia robót ziemnych przez wykonawcę.
3. Na gazociągu DN 300 relacji Wolin – Świnoujście w miejscowości Wicko w dniu 16 lipca 2013 r. w wyniku uszkodzenia gazociągu nastąpił niekontrolowany

wypływ gazu, powodujący zagrożenia powstania mieszaniny palnej lub wybuchowej. Uszkodzenie gazociągu nastąpiło podczas montażu ścianki szczelnej (wbijanie larsenów) przez wykonawcę odcinka nowego gazociągu. Larsen został wbity w gazociąg, co spowodowało jego rozszczelnienie.

4. Na gazociągu DN 500 relacji Goleniów – Police w miejscowości Budzień w dniu 1 października 2013 r. nastąpiło niekontrolowane przemieszczenie się gazociągu, mogące spowodować przekroczenie wytrzymałości obliczeniowej. Zaistniało zwiększone, realne ryzyko zagrożenia zdrowia, życia i poważnego uszkodzenia mienia znacznej wartości. Wstrzymano prace budowlane gazociągu DN 800 w strefie gazociągu DN 500 Goleniów – Police, na odcinku wystąpienia awarii. Ponieważ nie nastąpiło rozszczelnienie gazociągu, służby eksploatacyjne zdemontowały 300 metrowy odcinek gazociągu i zamontowały nowy odcinek, który został zabezpieczony poprzez budowę obudowy grodziec szczelnych.
5. Na gazociągu DN 500 Odolanów – Adamów w miejscowości Janków Przygodzki w dniu 14 listopada 2013 r. doszło do katastrofy budowlanej podczas prowadzenia prac budowlanych nowego gazociągu DN 700 Gustorzyn – Odolanów. Przyczyną awarii było niezgodne z projektem budowlanym i wykonawczym prowadzenie robót budowlanych gazociągu DN 700 Gustorzyn – Odolanów przez wykonawcę robót. Właściwie prowadzony nadzór przez Wykonawcę Nadzoru Inwestorskiego powinien zidentyfikować niezgodności prowadzenia robót budowlanych z projektem wykonawczym i zapobiec katastrofie budowlanej. W związku z nienależytą realizacją umowy GAZ-SYSTEM wypowiedział tę umowę i wybrał nowego Wykonawcę Nadzoru.  
(dowód: akta kontroli str. 2899-2964,2967-2976)

Umowy zawarte pomiędzy GAZ-SYSTEM a wykonawcami nadzoru określały wszelkie obowiązki nadzoru, jakie były niezbędne do wykonania w trakcie realizacji inwestycji, w szczególności:

- prowadzenia kontroli robót oraz postępu prac przez poszczególne osoby wykonujące czynności nadzoru w ramach przyznanych im uprawnień (p. 3.2.12. Opisu przedmiotu zamówienia – OPZ),
- sprawowania kontroli zgodności realizacji inwestycji z dokumentacją projektową, decyzjami administracyjnymi, obowiązującymi przepisami prawa, itp. (p. 3.2.13. OPZ),
- wstrzymywania robót prowadzonych w sposób zagrażający bezpieczeństwu lub niezgodnie z wymaganiami dokumentacji projektowej lub umowy o generalną realizację Inwestycji (p. 3.2.16. OPZ),
- zapewnienia w sposób ciągły, od dnia przekazania placu budowy, do dnia Odbioru Końcowego Inwestycji obecności swojego kompetentnego przedstawiciela na Terenie Budowy w trakcie wykonywania przez Wykonawcę Robót Budowlanych jakichkolwiek prac (p. 4.12. OPZ).

Obowiązki inspektora nadzoru na budowie, jego rolę, zakres uprawnień oraz odpowiedzialności szczegółowo określa *Prawo budowlane*. W GAZ-SYSTEM nie istnieją przepisy ani normy regulujące maksymalny obszar, na którym jedna osoba w imieniu Wykonawcy Nadzoru jest uprawniona lub zobowiązana do kontrolowania realizacji robót budowlanych. Określenie liczby wymaganych osób jest obowiązkiem osób zarządzających Wykonawcą Nadzoru w ramach Planu Nadzoru w sposób określony w OPZ i umowie z Zamawiającym. Realizacja inwestycji budowy gazociągu przebiega w systemie „potokowym”, tj. począwszy od punktu początkowego Wykonawca Robót Budowlanych realizuje kolejno następujące po sobie roboty. Z uwagi na liniowy charakter robót oraz czasochłonność wykonywania poszczególnych czynności, suma odcinków, na których Wykonawca Robót

Budowlanych prowadzi jednocześnie roboty budowlane może sięgać kilkudziesięciu kilometrów. Wykonawca Nadzoru nie jest zobowiązany do stałej obecności przy pracy każdej maszyny budowlanej, takiej jak spychacze, koparki, dźwigi boczne, dźwigi z urządzeniami wibracyjnymi do wbijania grodzic stalowych itp. Zdaniem GAZ-SYSTEM postawienie takiego wymogu<sup>46</sup> wiązałoby się z koniecznością zatrudnienia kilkudziesięciu inspektorów nadzoru w ramach realizacji jednej inwestycji, co jest nieosiągalne i niepraktykowane nie tylko na polskim rynku usług budowlanych. Takie prowadzenie nadzoru nie jest również wymagane żadnymi przepisami ani normami, w tym w szczególności określonymi w *Prawie budowlanym*.  
(dowód: akta kontroli str. 3091-3094)

W wyniku prac Komisji badającej przyczyny katastrofy w Janikowie Przygodzkim<sup>47</sup> nie stwierdzono nieprawidłowości działań w tym zakresie po stronie GAZ-SYSTEM, jednakże Komisja wypracowała rekomendacje i zalecenia w celu wprowadzenia dodatkowych działań zmniejszających ryzyko wystąpienia nieprawidłowości po stronie Wykonawcy Robót Budowlanych i Wykonawcy Nadzoru Inwestorskiego, w tym m.in.:

- uwzględnienie na etapie projektowania dodatkowych wymogów dotyczących zbliżeń gazociągów do istniejącej infrastruktury;
- rozszerzenie procesu kontroli realizacji prac budowlanych bezpośrednio przez inwestora dodatkowym nadzorem budów w miejscach zbliżeń do istniejących gazociągów.

(dowód: akta kontroli str. 2953,3089-3090)

Po przeanalizowaniu trudności jakie wystąpiły podczas realizacji inwestycji infrastrukturalnych GAZ-SYSTEM opracował i zamierza wprowadzić w życie<sup>48</sup> dodatkowe wymagania w zakresie wykonania i odbioru projektów dla wykonawców projektów, wykonawców nadzoru inwestorskiego oraz wykonawców robót. Dodatkowo zweryfikowano dokumentację projektową dla nowych gazociągów Lasów – Jeleniów i Gałów – Kielczów w zakresie odcinków w zbliżeniu z istniejącymi gazociągami.

(dowód: akta kontroli str. 3090)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Niezależnie od firm zewnętrznych, nadzór nad prawidłowością realizacji inwestycji (nad prowadzonymi robotami i prawidłowością nadzoru zewnętrznego) wykonywała również spółka GAZ-SYSTEM, poprzez swoje Oddziały. Kontrola realizacji obowiązków przez wykonawców nadzoru była wprawdzie wykonywana przez pracowników GAZ-SYSTEM, ale nieprzestrzeganie zasad i warunków realizacji robót w pobliżu czynnej sieci gazowej oraz stosowanie niewłaściwej technologii prowadzenia robót ziemnych przez wykonawców, wskazuje na słabą skuteczność tej kontroli. NIK zauważa, że sposób i częstotliwość czynności kontrolnych nie zostały określone w formie obowiązującego dokumentu, który tworzyłby procedurę weryfikacji sposobu wykonywania obowiązków przez wykonawcę nadzoru.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Spółki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

<sup>46</sup> Według wyjaśnienia Dyrektora Pionu Eksploatacji z dnia 11 września 2014 r. (znak: PE.0810.1.2014/77).

<sup>47</sup> Komisja powołana przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego po katastrofie w Janikowie Przygodzkim.

<sup>48</sup> Według wyjaśnienia Dyrektora Pionu Eksploatacji z dnia 11 września 2014 r. (znak: PE.0810.1.2014/80).

## IV. 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 Kontroli<sup>49</sup>, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań w celu wzmocnienia kontroli dotyczącej kompletności i prawidłowego sporządzenia dokumentacji eksploatacyjnej gazociągów przesyłowych.
- 2) Podjęcie działań dla zapewnienia terminowego wykonywania wszystkich oblotów przewidzianych harmonogramami eksploatacyjnymi.
- 3) Pilne opracowanie dodatkowych wymagań w zakresie wykonania i odbioru projektów dla wykonawców projektów, wykonawców robót oraz wykonawców nadzoru inwestorskiego, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa inwestycji budowy gazociągów w pobliżu gazociągów już istniejących.
- 4) Uregulowanie, w formie dokumentu, bieżącego sposobu weryfikacji wykonywania obowiązków przez wykonawcę nadzoru.
- 5) Ustanowienie procedur w zakresie dokonywania przeglądów oraz aktualizowania regulacji wewnętrznych GAZ-SYSTEM w celu wyeliminowania możliwości występowania powołań nieaktualnych aktów normatywnych.
- 6) Dokonanie przeglądu dokumentów zawierających regulacje wewnętrzne GAZ-SYSTEM w zakresie powołań aktów normatywnych i powołań datowanych Polskich Norm. Przeprowadzenie analizy możliwości i celowości stosowania przez GAZ-SYSTEM w procesach inwestycyjnych aktualnych Polskich Norm, niezależnie od uwzględnienia ich w przepisach właściwych rozporządzeń. Zaktualizowanie ww. dokumentów w zakresie wynikającym z dokonanego przeglądu i analizy.
- 7) Dokonanie przeglądu umów na realizację inwestycji zawartych przez GAZ-SYSTEM od dnia 5 września 2013 r. pod kątem występowania w treści postanowień umownych przywołań dokumentów podlegających aktualizacji oraz ewentualne wprowadzenie odpowiednich zmian w zawartych umowach.

## 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 Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. Dalej - ustawa o NIK.



Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 29 października 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor  
Sławomir Grzelak

/ - /

Kontrolerzy NIK

Grażyna Cirko  
Główny specjalista kp

/ - /

Filip Byczkowski  
Inspektor kp

/ - /