



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Jacek Uczkiewicz

KSI. 4101.002.01.2015

P/15/051

# **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/051 – Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Izabella Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95059 z dnia 29 kwietnia 2015 r.</li><li>2. Kinga Poprzycka-Harczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95061 z dnia 6 maja 2015 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1–4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej, ul. Grzybowska 80/82, Warszawa (zwany dalej „KZGW”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej jest Witold Sumisławski (od 1 marca 2013 r.). Poprzednio, od 16 lutego 2012 r. do 28 lutego 2013 r. p.o. Prezesa KZGW był Janusz Wiśniewski. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie<sup>1</sup>, w ramach nadzoru nad utrzymaniem wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, stanowiących własność Skarbu Państwa, Prezes KZGW m.in. zapewnił sporządzanie planów kontroli gospodarowania wodami oraz przeprowadzanie tych kontroli, sprawował nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej (zwanych dalej „rzgw”) i nad funkcjonowaniem państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. Wykonywał także obowiązki sprawozdawcze wobec Ministra Środowiska.<sup>2</sup>

W toku kontroli stwierdzono m.in.:

- określenie późnego terminu przedkładania przez dyrektorów rzgw planów działalności oraz przewlekłe zatwierdzanie tych planów przez Prezesa KZGW,
- późne zawieranie umów dotacji na finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

<sup>1</sup> Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. oraz działania wcześniejsze, które miały wpływ na realizację badanych zadań lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2013 r., a także skutki działań ujawnione do dnia zakończenia kontroli.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Kontrole utrzymania i stanu technicznego wodnych budowli piętrzących I i II klasy stanowiących własność Skarbu Państwa**

W regulaminach organizacyjnych obowiązujących w badanym okresie w KZGW, prowadzenie spraw z zakresu nadzoru Prezesa KZGW nad dyrektorami rzgw przypisano Departamentowi Inwestycji i Nadzoru, w szczególności działania z zakresu: zatwierdzania planów działalności dyrektorów rzgw, planów kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym, sprawozdań z wykonania planów działalności, polecenia przeprowadzenia doraźnych kontroli gospodarowania wodami w regionie wodnym wraz z monitorowaniem ich realizacji, a także organizowanie i koordynowanie działań kontrolnych dotyczących rzgw.

(dowód: akta kontroli str. 897)

Opis stanu  
faktycznego

**1.1.** W latach 2013–2014, według danych KZGW, na terenie kraju funkcjonowały 54 obiekty stale piętrzące wodę I i II klasy ważności, będące własnością Skarbu Państwa i zarządzane przez dyrektorów rzgw.

(dowód: akta kontroli str. 76)

**1.2.** W dniach 18 stycznia 2013 r. oraz 23 stycznia 2014 r. Prezes KZGW przedłożył Ministrowi Środowiska plany kontroli gospodarowania wodami na 2013 r. i 2014 r.

W planie kontroli gospodarowania wodami na 2013 r. przewidziano wykonanie sześciu kontroli, w tym jednej dotyczącej obiektu piętrzącego wodę I klasy ważności (Zbiornik Wodny Bukówka na Bobrze). W planie kontroli gospodarowania wodami na 2014 r. zaplanowano również sześć kontroli, w tym dwie dotyczące obiektów piętrzących II klasy (Kanał Ślesiński łączący Wartę z Jez. Gopło i Zbiornik Wodny Klimkówka na Ropie).

(dowód: akta kontroli str. 18–29)

**1.3.** W latach 2013–2014 pracownicy KZGW przeprowadzili 19 kontroli gospodarowania wodami, w tym trzy kontrole dotyczące obiektów piętrzących I i II klasy ważności.

(dowód: akta kontroli str. 657–659)

W badanym okresie Minister Środowiska nie polecał Prezesowi KZGW przeprowadzenia kontroli dotyczących utrzymania i stanu technicznego wodnych budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 596–598, 657–661)

**1.4.** W latach 2013–2014 Prezes KZGW przekazywał Ministrowi Środowiska informacje dotyczące planowanych zadań w działach gospodarka wodna i środowisko, w celu ich ujęcia w planie działalności Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 899)

**1.5.** Pismami z dnia 2 kwietnia 2013 r. oraz 18 kwietnia 2014 r. Prezes KZGW wystąpił do dyrektorów rzgw o przygotowanie i przedstawienie, do zatwierdzenia planów działalności dyrektorów rzgw w danym roku, w terminie do dnia 26 kwietnia 2013 r. – planów na 2013 r. i w terminie do dnia 12 maja 2014 r. – planów na 2014 r.

Powyższe plany zostały przekazane przez dyrektorów rzgw w wymaganych terminach i zatwierdzone przez Prezesa KZGW, odpowiednio:

- do dnia 10 czerwca 2013 r. – plany działalności na rok 2013,
- do dnia 7 sierpnia 2014 r. – plany działalności na rok 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 7–16)

Plany działalności dyrektorów rzgw były opracowywane w formie tabel, w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego, obowiązującego w danym roku (2013, 2014). W ramach działania 12.5.1.3. – *Kontrola gospodarowania wodami* – dyrektorzy rzgw planowali przeprowadzenie kontroli wodnych budowli piętrzących, w trybie art. 156 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>3</sup> (zwanej dalej „ustawą – Prawo wodne”), a w ramach działania 12.5.2.2. – *Ocena stanu technicznego budowli i budynków* – planowali przeprowadzenie okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego budowli piętrzących wodę, w trybie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>4</sup> (zwanej dalej „ustawą – Prawo budowlane”). Przedsięwzięcia dotyczące utrzymania wód i urządzeń wodnych oraz planowane do realizacji ze środków rezerwy celowej poz. 59 zostały przedstawione w formie pakietów.

(dowód: akta kontroli str. 899)

**1.6.** Sprawozdania z realizacji planów działalności za 2013 r. dyrektorzy rzgw przekazali w marcu 2014 r., a za 2014 r. – w marcu 2015 r.<sup>5</sup>. Prezes KZGW podał, że: *„sprawozdania z działalności dyrektorów rzgw w 2014 roku są weryfikowane przez komórki KZGW m.in. w toku prac nad przygotowaniem sprawozdania z działalności Prezesa KZGW w 2014 r. Stwierdzone rozbieżności były na bieżąco wyjaśniane z RZGW. Obecnie przygotowywane są dokumenty do ich zatwierdzenia”*.

(dowód: akta kontroli str. 867–871)

**1.7.** Dyrektorzy rzgw, zgodnie z zasadami określonymi w piśmie okólnym nr 1/2011 Prezesa KZGW z 3 czerwca 2011 r., opracowywali roczne plany kontroli gospodarowania wodami. W badanym okresie ww. plany zostały zatwierdzone przez Prezesa KZGW w dniach 5 lutego 2013 r. (na 2013 r.) oraz 16 stycznia 2014 r. (na 2014 r.). W planach przewidziano przeprowadzenie kontroli w zakresie: przestrzegania obowiązków wynikających z pozwoleń wodnoprawnych, utrzymywania urządzeń wodnych, korzystania z wód, przestrzegania warunków obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

(dowód: akta kontroli str. 198–321, 664–667)

**1.8.** Prezes KZGW w badanym okresie nie zlecał dyrektorom rzgw kontroli doraźnych w zakresie utrzymania wodnych budowli piętrzących.

**1.9.** W latach 2013–2014 Prezes KZGW, w ramach nadzoru nad dyrektorami rzgw, nie podejmował działań kontrolnych dotyczących utrzymania wodnych budowli piętrzących I i II klasy.

(dowód: akta kontroli str. 161–162, 642–643, 657–662)

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 94 ustawy – Prawo wodne, dyrektorzy rzgw składają Prezesowi KZGW, nie później niż do dnia 31 marca, coroczne sprawozdanie z realizacji zadań.

**1.10.** W latach 2013–2014 Prezes KZGW nie zlecał osobom trzecim wykonania kontroli stanu technicznego budowli piętrzących I i II klasy oraz wykonywania ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa ww. budowli.

(dowód: akta kontroli str. 642–643, 657–662)

**1.11.** W badanym okresie dyrektorzy rzgw przekazywali Prezesowi KZGW plany kontroli gospodarowania wodami. W dokumentach tych nie wyszczególniono liczby kontroli obejmujących budowle piętrzące I i II klasy.

W latach 2013 i 2014, zgodnie z ww. planami, pracownicy rzgw przeprowadzili odpowiednio 503 i 531 kontroli gospodarowania wodami, w tym dwie kontrole obiektów piętrzących wodę I i II klasy.

Prezes KZGW nie wydawał szczegółowych dyspozycji dyrektorom rzgw odnośnie wykonywania kontroli utrzymania obiektów piętrzących I i II klasy.

(dowód: akta kontroli str. 124, 657–667)

Według danych dostępnych w KZGW, pracownicy rzgw w latach 2013–2014 wykonali, na podstawie art. 62 ustawy – Prawo budowlane, 140 kontroli obiektów stałe i czasowo piętrzących wodę, I i II klasy, po 70 w każdym roku.

O przeprowadzaniu okresowej kontroli stanu technicznego budowli piętrzącej, dyrektorzy rzgw informowali pisemnie Prezesa KZGW. Przedstawiciele KZGW uczestniczyli w ww. kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 121–124, 322–362)

**1.12.** W badanym okresie, pracownicy OTKZ–IMiGW, w ramach zadań państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli, wykonali badania, pomiary i oceny 106 obiektów piętrzących wodę I i II klasy.

(dowód: akta kontroli str. 363–395, 396–424, 425–486)

**1.13.** W celu pozyskania środków finansowych na wykonywanie badań i pomiarów niezbędnych do przeprowadzenia przez IMiGW ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, Prezes KZGW, reprezentując Ministra Środowiska, w dniu 31 grudnia 2012 r. zawarł z Prezesem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „NFOŚiGW”) trzyletnią umowę<sup>6</sup> na „Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej – jednostki podległe Prezesowi KZGW”. Wartość umowy z NFOŚiGW wynosiła 16.550,9 tys. zł.

Na podstawie omawianej umowy, Prezes KZGW podpisał umowę na wykonanie ww. prac z dyrektorem OTKZ–IMiGW<sup>7</sup>. Na wykonanie przedmiotu umowy w latach 2013–2014 w OTKZ–IMiGW wydatkowano ogółem 10.762,9 tys. zł, w tym: 5.249,9 tys. zł w 2013 r., 5.513,0 tys. zł w 2014 r.

Dyrektor OTKZ–IMiGW przekazywał terminowo dokumenty finansowe oraz raporty okresowe rozliczające cztery etapy ww. umowy w pierwszych dwóch latach jej realizacji. Jak wynika z raportu okresowego II etapu prac, według stanu na grudzień 2013 r., pracownicy OTKZ–IMiGW w 2013 r. wykonali badania, pomiary i oceny łącznie 113 obiektów piętrzących wodę obejmujących 227 budowli różnych klas, w tym 24 obiekty I klasy oraz 46 obiektów II klasy. W raporcie okresowym IV etapu prac, według stanu na grudzień 2014 r., przedstawiono informację, że badaniom, pomiarom i ocenie w roku 2014 poddanych zostało łącznie 116 obiektów piętrzących

<sup>6</sup> Umowa nr 997/2012/Wn50/NE–GW/D.

<sup>7</sup> Umowa z dnia 7 maja 2013 r. nr BAP 216/38/2013.

wodę obejmujących 230 budowli różnych klas, w tym 24 obiekty I klasy oraz 48 obiektów II klasy.

(dowód: akta kontroli str. 363–395, 396–424, 425–486)

W latach 2013–2014 Prezes KZGW zawarł z Dyrektorem IMiGW umowy dotacji na finansowanie Służby. Umowy zostały zawarte w dniach: 4 listopada 2013 r. na finansowanie Służby w 2013 r. i 3 października 2014 r. na finansowanie Służby w 2014 r. W każdej z umów kwotę dotacji określono w wysokości 1.500,00 tys. zł. Z kwot tych zrealizowano 1.449,9 tys. zł w 2013 r. i 1.484,8 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 512–516, 561–568)

Pomimo, że umowy dotacji zawierane były w IV kwartale 2013 r. i 2014 r., zadania określone w tych umowach Służba realizowała od początku danego roku. Prezes KZGW wyjaśnił, że projekt umowy dotacji nr 49/DE/2014 (tożsamy z umowami z lat poprzednich) został przekazany w dniu 24 czerwca 2014 r. do Departamentu Zasobów Wodnych w Ministerstwie Środowiska (zwanego dalej „DZW MŚ”). Po procedurze uzgadniania umowy, jej kolejny projekt został przekazany do DZW MŚ w dniu 7 sierpnia 2014 r. Minister Środowiska podpisał umowę w dniu 3 października 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 688–691)

Zakres rzeczowy zadań realizowanych przez Służbę w ramach dotacji z budżetu państwa w 2013 r. był podzielony na zadania nieinwestycyjne za kwotę 806,6 tys. zł oraz inwestycyjne za kwotę 693,4 tys. zł. W ramach zadań nieinwestycyjnych Dyrektor IMiGW planował m.in.: opracowanie raportu o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce, za kwotę 250,0 tys. zł, z terminem wykonania do dnia 31 marca 2013 r. oraz analityczną weryfikację „Wytocznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę” (zwanymi dalej „Wytocznymi”), za kwotę 28,3 tys. zł. W ramach zadań inwestycyjnych Dyrektor IMiGW planował w 2013 r. m.in.: zakup czterech samochodów, za kwotę ogółem 313,3 tys. zł i wiertnicę z osprzętem, za kwotę 262,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 561–584)

W 2013 r. opracowano „Raport o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r.”, który obejmował oceny obiektów i budowli wykonane w ciągu pięciu lat, 2008–2012. Podjęto także prace nad weryfikacją Wytocznych. Zrealizowano również planowane zadania inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 541–584)

Zakres rzeczowy zadań realizowanych przez Służbę w ramach dotacji z budżetu państwa w 2014 r. był podzielony na zadania nieinwestycyjne na kwotę 830,00 tys. zł oraz inwestycyjne na kwotę 670,0 tys. zł. W ramach zadań nieinwestycyjnych w OTKZ–IMiGW zaplanowano m.in.: opracowanie raportu o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce, w terminie do dnia 31 marca 2014 r. oraz analityczną weryfikację Wytocznych. W ramach zadań inwestycyjnych zaplanowano m.in.: zakup sześciu samochodów oraz zakup sprzętu specjalistycznego.

(dowód: akta kontroli str. 512–516)

Na podstawie ww. umowy, w OTKZ–IMiGW opracowano „Raport o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.”, w którym przedstawiono oceny dokonane w okresie pięciu lat, 2009–2013.

Opracowano również zaktualizowane Wytyczne oraz dokonano ich uzgodnienia z instytucjami zaangażowanymi w wykonywanie zadań związanych z eksploatacją i oceną stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę. W ramach zadań inwestycyjnych OTKZ–IMiGW dokonał zakupu sześciu samochodów na kwotę ogółem 474,0 tys. zł, zakupu sprzętu specjalistycznego na łączną kwotę 175,8 tys. zł oraz sprzętu komputerowego i oprogramowania na łączną kwotę 5,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 541–560)

**1.14.** Prezes KZGW koordynował pozyskanie środków na wykonanie badań i pomiarów niezbędnych do przeprowadzenia w IMiGW ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę. Prezes KZGW podał m.in., że: *„... koszt (około 9 mln zł rocznie) realizacji zadań przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących został przedstawiony Ministrowi Środowiska w kwietniu 2012 roku, na etapie projektowania ustawy budżetowej na 2013 r. W tym samym dokumencie wskazano na potrzebę uzyskania dodatkowego 1 etatu do obsługi merytorycznej i rozrachunkowej służby z poziomu nowych zadań nałożonych na Prezesa KZGW.*

*Mimo rozszerzenia zadań (ustawą z 31.01.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne) uzyskane od dysponenta wyższego stopnia informacje o przyznanych limitach środków do projektu ustawy na 2013 r. oraz następnie limity do planu na 2013 r. nie zawierały dodatkowych środków, które mogły być zabezpieczeniem finansowania działań tej służby. Dlatego też rokrocznie występuję o środki rezerwy celowej budżetu państwa będące w dyspozycji MAiC poz. 4 oraz do rezerwy NFOŚiGW poz. 59.”.*

W piśmie z dnia 6 czerwca 2013 r., Prezes KZGW poinformował Dyrektora DZW MŚ o tym, że: *„co trzy lata – w odniesieniu do obiektów stale piętrzących wodę, czyni starania o pozyskanie środków z rezerw celowych ..., gdyż limity wydatków bieżących nie zapewniają finansowania tych zadań.”.*

(dowód: akta kontroli str. 594, 629–636)

W rocznych sprawozdaniach z działalności Prezesa KZGW, zatwierdzanych przez Ministra Środowiska, również przekazywane były informacje o niewystarczającej, w stosunku do potrzeb, wysokości środków finansowych na utrzymanie wód i urządzeń wodnych, a także o pogarszaniu się stanu technicznego budowli piętrzących powodowanym brakami finansowymi. W sprawozdaniu z działalności Prezesa KZGW w 2014 r. podano, że *„(...) Przy wartości majątku administrowanego przez regionalne zarządy, oszacowanej na około 23,6 mld złotych (dane w poziomie cen z 2008 r.), na prawidłowe jego utrzymanie w dobrym stanie technicznym konieczne jest wydatkowanie środków w wysokości 470–700 mln rocznie. Rząd polski został zobowiązany do utrzymywania w odpowiednim stanie technicznym majątku, zrealizowanego w ramach kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego .... Ponadto realizowane były i są prace finansowane ze środków unijnych, które wymagają zachowania trwałości projektu poprzez właściwe utrzymanie majątku poddanego remontom lub przebudowie.”.*

Powyższe informacje znalazły się również w 2014 r. w rozpatrywanej przez Sejm *„Informacji Ministra Środowiska o gospodarowaniu wodami w Polsce w latach 2012–2013”*

(dowód: akta kontroli str. 168–199, 500)

W wyniku działań podejmowanych przez Prezesa KZGW, w 2015 r. zwiększone zostały budżety rzgw o łączną kwotę 15 mln złotych, z przeznaczeniem na utrzymanie wód i urządzeń wodnych, a dodatkowo, corocznie uruchamiane były



środki z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 - przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych – w wysokości 330,2 mln zł w 2013 r. oraz 310,3 mln zł w 2014 r.<sup>8</sup>

(dowód: akta kontroli str. 596)

**1.15.** Zagadnienia dotyczące kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących nie były objęte audytem wewnętrznym. Prezes KZGW poinformował, że tematyka objęta kontrolą NIK została zaliczona w KZGW do obszaru o wysokim poziomie ryzyka oraz że istnieje duże prawdopodobieństwo, iż obszar ten zostanie objęty audytem w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 756–806)

Ustalone  
nieprawidłowości

1. Prezes KZGW określał późne terminy przedkładania przez dyrektorów rzgw planów działalności na dany rok – do dnia 26 kwietnia w 2013 r. i do dnia 12 maja w 2014 r. oraz późno te plany zatwierdzał – do dnia 10 czerwca w 2013 r. i do dnia 7 sierpnia w 2014 r.

Zdaniem NIK, powodowało to znaczne skrócenie (o 50% i więcej) czasu pozostałego na realizację działań zaplanowanych przez dyrektorów rzgw i brak stabilnych podstaw działania dyrektorów w pierwszej połowie roku.

(dowód: akta kontroli str. 168–199)

W odniesieniu do ustalenia późnych terminów opracowania ww. planów Prezes KZGW podał w wyjaśnieniach, że: „Przyjęto generalną zasadę, że opracowanie planu działalności dyrektora RZGW na dany rok powinno mieć miejsce po opublikowaniu ustawy budżetowej na ten rok, bowiem plan powinien mieć powiązanie z planem finansowym RZGW (...). Generalnie plan opracowywany jest według planu finansowego na dzień 31 marca danego roku, z wykorzystaniem wszelkich informacji o finansowaniu zadań z rezerw budżetu państwa. Przyjęty termin tworzenia planu wpływa na jego większą precyzję w zakresie formułowania rzeczowego zadań”. Terminy zatwierdzenia ww. planów, wg wyjaśnień Prezesa KZGW, wynikały m.in. z czasu potrzebnego na wyjaśnianie i korygowanie błędów formalnych i merytorycznych planów oraz braków kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 859–862)

Odnosząc się do powyższego wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę, że ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. została ogłoszona w dniu 5 lutego 2013 r.<sup>9</sup> a ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r.<sup>10</sup> została ogłoszona w dniu 4 lutego 2015 r.

2. Prezes KZGW późno – dopiero w IV kwartale 2013 r. i 2014 r. – zawierał z Dyrektorem IMiGW umowy dotacji na finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. Pomimo tego, zadania określane w tych umowach Służba realizowała od początku danego roku.

Zdaniem NIK, rozpoczęcie wykonania zadania przed podpisaniem umowy, bez potwierdzenia przez KZGW oraz Ministerstwo Środowiska zakresu rzeczowego zadania, wiąże się z ryzykiem braku pokrycia środkami z dotacji całego zakresu rzeczowego realizowanego zadania i poniesienia ze środków własnych wydatków związanych z realizacją zadań.

<sup>8</sup> Według ustawy budżetowej na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169), zmienionej ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz.U. z 2013 r., poz. 1212) oraz według ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).

<sup>9</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 169 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 162.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w badanym okresie dokonano weryfikacji *Wytycznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę*, opracowanych w IMiGW w 2008 r. Weryfikację *Wytycznych* zakończono formalnie w 2014 r., jednak nie zostały one zatwierdzone ani przez Prezesa KZGW ani przez Ministra Środowiska. Prezes KZGW wskazał, że „(...) Obecnie projekt przekazany został do recenzji przez specjalistów w zakresie budownictwa wodnego. Termin wykonania recenzji określono na 17 lipca 2015 r. Po uzyskaniu recenzji OTKZ podejmie działania celem wydrukowania *„Wytycznych...”* i rozesłania ich do odpowiednich instytucji”.

(dowód: akta kontroli str. 512–519, 657–663)

NIK zwraca również uwagę na niepoddawanie audytowi wewnętrznemu zagadnień dotyczących kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących, pomimo stwierdzenia wysokiego poziomu ryzyka w tym obszarze. Zdaniem NIK omawiane zagadnienia powinny zostać objęte audytem wewnętrznym w najbliższym czasie.

Ocena cząstkowa

NIK nie wnosi zastrzeżeń do działań Prezesa KZGW w zakresie kontroli gospodarowania wodami przeprowadzanych przez pracowników KZGW oraz realizacji obowiązków sprawozdawczych wobec Ministra Środowiska. Natomiast NIK negatywnie ocenia późne zatwierdzanie rocznych planów działalności dyrektorów rzgw oraz późne zawieranie umów dotacji na finansowanie państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących.

## **2. Raportowanie wyników kontroli, w tym ostrzeżenie o stanach zagrażających bądź mogących zagrażać bezpieczeństwu wodnych budowli piętrzących**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.** W latach 2013–2014 Prezes KZGW corocznie, w terminie do dnia 15 maja, zgodnie z art. 91 ustawy – Prawo wodne, przedkładał Ministrowi Środowiska sprawozdania z realizacji zadań, o których mowa w art. 90 ust. 1 ww. ustawy. Prezes KZGW przygotowując omawiane sprawozdania, wykorzystywał m.in. dane ze sprawozdań z realizacji planów działalności dyrektorów rzgw, Biura Koordynacji Ochrony Przeciwpowodziowej Dorzecza Odry oraz dokumenty, przedkładane Prezesowi KZGW przez państwową służbę hydrogeologiczną i państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. W omawianych sprawozdaniach przedstawiano informacje dotyczące kontroli gospodarowania wodami przeprowadzonych przez Prezesa KZGW i dyrektorów rzgw.

(dowód: akta kontroli str. 500)

**2.2.** Oprócz sprawozdań z działalności, Prezes KZGW przekazywał Ministrowi Środowiska zbiorcze informacje o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, opracowane na podstawie informacji uzyskanych od dyrektorów rzgw i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (zwanego dalej „GINB”). Ponadto, przekazywał do kierujących resortami środowiska, finansów, administracji i cyfryzacji oraz infrastruktury i rozwoju, a także posłom i senatorom informacje o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, sporządzone w oparciu o dane z raportów OTKZ–IMiGW oraz sprawozdań z działalności Prezesa KZGW w latach 2013–2014.

(dowód: akta kontroli str. 596–643)

Prezes KZGW, przekazując ww. informacje, informował o potrzebach związanych z ich utrzymaniem. Potrzeby te były także prezentowane w odpowiedziach na zapytania i interpelacje poselskie.

(dowód: akta kontroli str. 596–598)

**2.3.** Stan bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy stanowiących własność Skarbu Państwa, administrowanych przez rzgw, w ocenach państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, przedstawiał się następująco:

a) w raporcie za 2013 r.:

- do obiektów o stanie zagrażającym bezpieczeństwu zakwalifikowano dwa obiekty piętrzące wodę II klasy ważności,
- do obiektów o stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu zakwalifikowano trzy obiekty piętrzące wodę I klasy ważności i 11 obiektów II klasy ważności,
- stan niezagrażający bezpieczeństwu stwierdzono w odniesieniu do 11 obiektów I klasy i 31 obiektów II klasy.

b) w raporcie za 2014 r.

- do obiektów o stanie zagrażającym bezpieczeństwu zakwalifikowano jeden obiekt II klasy ważności,
- do obiektów o stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu zakwalifikowano dwa obiekty piętrzące wodę I klasy ważności i dziewięć obiektów II klasy ważności,
- stan niezagrażający bezpieczeństwu stwierdzono w odniesieniu do 12 obiektów I klasy i 32 obiekty II klasy.

Według informacji Prezesa KZGW w latach 2013 i 2014, w ramach zadań zgłaszanych do finansowania ze środków pozostających w dyspozycji Ministra Administracji i Cyfryzacji, wykonano szereg prac na obiektach I i II klasy. Ponadto, podejmowano starania o pozyskanie środków na zadania związane z między innymi z poprawą stanu ww. budowli piętrzących w ramach programów inwestycyjnych. Zadania te finansowane były ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska Gospodarki Wodnej w ramach programu priorytetowego „Budowa, przebudowa i odbudowa obiektów hydrotechnicznych Cz.1) Obiekty zgłaszane przez Prezesa KZGW”.

(dowód: akta kontroli str. 871, 898)

**2.4.** W badanym okresie Prezes KZGW otrzymał od GINB roczne raporty pn. „Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce” za 2012 r. i 2013 r. Prezes KZGW podał, że informacje zawarte w Raporcie GINB były uzupełnieniem danych pozyskanych w ramach badań i pomiarów realizowanych przez IMGW–OTKZ.

W ww. raportach żadna z budowli piętrzących wodę I klasy ważności nie została zaliczona do zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu. Natomiast wśród budowli piętrzących wodę II klasy ważności, wskazano jedną budowlę o stanie zagrażającym bezpieczeństwu i siedem budowli o stanie mogącym zagrażać bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 728–752)

**2.5.** W 2013 r. Prezes KZGW przygotowywał dla Ministra Środowiska informację na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa dotyczącą gospodarowania wodami za lata 2010–2011.

Na posiedzeniu sejmowej Komisji Finansów Publicznych w dniu 26 listopada 2014 r. Prezes KZGW przedstawił syntetyczną informację o problemach i potrzebach utrzymania istniejącej infrastruktury hydrotechnicznej, w tym także obiektów piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 596–598, 603–641)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

### **3. Realizacja zaleceń pokontrolnych oraz uzyskana poprawa stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.** W badanym okresie pracownicy KZGW przeprowadzili trzy planowe kontrole gospodarowania wodami dotyczące m.in. utrzymania urządzeń wodnych I i II klasy. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wydano zaleceń.

Dyrektorzy rzgw w sprawozdaniach z wykonania planu działalności w danym roku informowali o realizacji kontroli gospodarowania wodami (wzór sprawozdania za dany rok, w tym informacji o realizacji planu kontroli gospodarowania wodami, przekazywany był corocznie dyrektorom rzgw przez Prezesa KZGW). W zestawieniach z przeprowadzonych kontroli dyrektorzy rzgw informowali o ich zakresie i wynikach, w tym o wydanych zarządzeniach pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 801–802, 818–821, 872–896)

W okresie objętym kontrolą pracownicy OTKZ–IMiGW przeprowadzili badania i pomiary oraz oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących, które wykazały, że najczęściej występującymi przyczynami uszkodzeń obiektów piętrzących były: zjawisko intensywnej filtracji oraz wiążąca się z nim nieefektywna praca drenaży i systemów odwadniających lub erozja stanowiska dolnego i górnego budowli piętrzących, powodującymi uszkodzenie korpusów budowli oraz aparatury kontrolno-pomiarowej.

(dowód: akta kontroli str. 898–899)

Prezes KZGW nie otrzymywał do wiadomości decyzji organów nadzoru budowlanego wydawanych w sprawie utrzymania i użytkowania wodnych budowli piętrzących I i II klasy.

W wyjaśnieniach Prezes KZGW podał, że: „(...) Przepisy w zakresie kontroli z art. 81 ust. 1 Prawa budowlanego, w związku z ustawą o gospodarce nieruchomościami (art. 43) i kodeksem postępowania administracyjnego, nie wskazują Prezesa KZGW jako strony postępowania. W związku z tym decyzje wydane przez organ nadzoru budowlanego nie są przekazywane do KZGW.(...)”

(dowód: akta kontroli str. 818–820)

**3.2.** Według Prezesa KZGW informacje o postanowieniach zawartych w decyzjach administracyjnych, zobowiązujących dyrektorów rzgw do wykonania prac

remontowych, stanowią uzasadnienie dla pozyskiwania dodatkowych środków finansowych. W wyjaśnieniach Prezes KZGW podał m.in., że nie posiadał środków finansowych, które mógłby przeznaczyć na wykonanie zaleceń pokontrolnych na obiektach piętrzących. Pracownicy KZGW nie wykonywali dotychczas zbiorczych zestawień zaleceń pokontrolnych dla administrowanych przez rzgw obiektów oraz terminów i zakresów ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 818–820)

**3.3.** W kontrolowanym okresie wykonanie zaleceń i decyzji pokontrolnych wynikających z kontroli przeprowadzonych w zakresie utrzymania budowli piętrzących I i II klasy nie było przedmiotem audytu wewnętrznego w KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 801–806)

Ocena cząstkowa

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

#### **4. Planowanie i realizacja zadań związanych z utrzymaniem wodnych budowli piętrzących oraz poprawa ich stanu technicznego**

Opis stanu faktycznego

**4.1.** W okresie objętym kontrolą w KZGW nie opracowano programów realizacji zadań związanych z utrzymywaniem wód lub urządzeń wodnych oraz poprawą ich stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa.<sup>11</sup>

(dowód: akta kontroli str. 801–806)

W planach działalności rzgw na 2013 i 2014 r. nie uwzględniono wykonania prac naprawczych dla czterech budowli piętrzących, spośród ocenianych jako mogące zagrażać bezpieczeństwu w 2013 r. i w 2014 r. W wyjaśnieniach Prezes KZGW podał: „ (...) część koniecznych do wykonania zadań przewyższa możliwości finansowe RZGW, które przygotowują plan działalności z uwzględnieniem posiadanych limitów finansowych części 22 budżetu państwa oraz potencjalnie możliwych do pozyskania środków z rezerw celowych budżetu państwa i środków z innych źródeł (...). Z uwagi na brak w budżetach bieżących jednostek wystarczających środków, część zadań związanych z poprawą stanu jest planowana i realizowana dopiero po zapewnieniu finansowania – decyzje Ministra Finansów, które zazwyczaj uzyskiwane są po zatwierdzeniu planów działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 830-836)

Zdaniem Prezesa KZGW identyfikacja zadań niezbędnych do realizacji jest zadaniem dyrektorów rzgw. Przyjmowane w rzgw kryteria wyboru zadań to: zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania obiektów piętrzących, ochrona życia i ochrona mienia. Koszty zadań szacowane były przez dyrektorów rzgw na podstawie przedmiarów robót lub kosztorysów inwestorskich. Koszty realizacji zadań związanych z utrzymaniem wodnych budowli piętrzących były pokrywane ze środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej, środków rezerwy Ministra Administracji i Cyfryzacji, o które wnioskował Prezes KZGW, a także ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 801–806)

<sup>11</sup> W badanym okresie przepisy prawa nie nakładały na Prezesa KZGW obowiązku opracowania takich programów.

**4.2.** W kontrolowanym okresie, spośród 578 planowanych zadań dotyczących utrzymania lub poprawy stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, siedem zadań było realizowanych z opóźnieniem, a trzy planowane zadania nie były realizowane. Pozostałe zadania zostały zrealizowane lub były w trakcie realizacji. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Inwestycji i Nadzoru KZGW wynika, że opóźnienia były spowodowane m.in.: przedłużającymi się procedurami uzyskiwania niezbędnych uzgodnień dokumentacji projektowych dla budowli piętrzących, warunkujących uzyskanie pozwolenia na budowę. Przyczynami niezrealizowania zadań było zaś unieważnienie postępowania przetargowego lub nieprzyznanie środków finansowych na realizację zadań.

(dowód: akta kontroli str. 833–836)

**4.3.** W okresie objętym kontrolą wydatki na zadania dotyczące utrzymania budowli I i II klasy ważności wyniosły 120.470,9 tys. zł, w tym: z budżetu państwa 89.971,9 tys. zł, ze środków europejskich 25.479,0 tys. zł oraz w ramach partycypacji i udziałów 5.020,0 tys. zł. W 2013 r. zrealizowano wydatki w kwocie 59.147,8 tys. zł, a w 2014 r. – w kwocie 61.323,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 825)

**4.4.** Według danych Prezesa KZGW, środki przeznaczone na utrzymanie budowli wodnych w latach 2013–2014 zabezpieczyły realizację zadań służących bezpieczeństwu ww. budowli, bez działań prewencyjnych w tym zakresie. Deficyt środków w zakresie utrzymania budowli hydrotechnicznych wynosił 40–50 mln zł, w tym kwota potrzebna do utrzymania niezbędnego standardu bezpieczeństwa wynosiła 10–15 mln zł. Dopiero w 2015 r. w wyniku działań Prezesa KZGW kwota ta, w drodze inicjatywy poselskiej, została wprowadzona do budżetu – część 22. Gospodarka wodna. Od tego też roku w KZGW wprowadzono procedurę tworzenia planu utrzymaniowego, służącego również zachowaniu bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych.

(dowód: akta kontroli str. 801–817)

**4.5.** W kontrolowanym okresie działania Prezesa KZGW prowadzące do pozyskania środków finansowych na prace utrzymaniowe polegały głównie na przedstawianiu potrzeb w tym zakresie na etapie projektowania ustaw budżetowych na kolejne lata, na współpracy z posłami i senatorami w celu zapoznania ich z problemami i wagą zadań realizowanych w ramach gospodarki wodnej, na negocjowaniu możliwości finansowania zadań utrzymaniowych z dysponentami rezerw celowych oraz na terminowym składaniu wniosków o uruchamianie środków rezerw na zadania wskazane przez dyrektorów rzgw.

(dowód: akta kontroli str. 801–806)

#### Ocena cząstkowa

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

## 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>12</sup>, wnosi o:

<sup>12</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

- ustalanie terminów sporządzania przez dyrektorów rzgw rocznych planów działalności dyrektorów rzgw, umożliwiających realizację planowanych zadań od początku roku,
- podjęcie działań mających na celu zawieranie umów, na finansowanie utrzymania państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, w terminach umożliwiających realizację prac zgodnie z umowami.

## 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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 10 lipca 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz