



**WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Jacek Uczkiewicz

KSI.410.002.02.2015  
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>	1. Halina Błaszczuk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 95056 z dnia 15 kwietnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Zbigniew Wierszycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95057 z dnia 15 kwietnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p> 3. Emilia Dolecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95058 z dnia 22 kwietnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, ul. Krucza 38/42, 00-926 Warszawa (zwany dalej „GUNB”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Robert Dziwiński, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (zwany dalej „GINB”). <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7)</p>

Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W latach 2013–2014<sup>2</sup> GINB zapewnił m.in.: objęcie kontrolami utrzymania budowli hydrotechnicznych, w tym wodnych budowli piętrzących I i II klasy stanowiących własność Skarbu Państwa; informowanie organów administracji państwowej (których zakres działalności dotyczył budowli hydrotechnicznych) o wynikach przeprowadzonych kontroli, prowadzenie bazy danych o tych budowlach, w tym o stanie ich bezpieczeństwa oraz prowadzenie centralnych rejestrów osób posiadających uprawnienia budowlane i osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK dotyczyły niewłaściwej współpracy pomiędzy GINB a Dyrektorem Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej „IMI GW”) w zakresie wymiany informacji o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących oraz niepodejmowania przez GINB działań w celu ujednoczenia stanowisk z dyrektorem

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Kontrola obejmowała 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.

IMiGW w przypadkach rozbieżnych ocen stanu bezpieczeństwa obiektów, przedstawionych w raportach GUNB i raportach IMiGW.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013–2014, w GUNB zaplanowano wykonanie, przez inspektorów Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej (zwanego dalej „DIK”), 32 kontroli utrzymania obiektów hydrotechnicznych – po 16 w każdym roku – w przedmiocie „Zapewnienie przez właściciela lub zarządcę bezpiecznego użytkowania obiektów hydrotechnicznych”. Ponadto, w planach działalności DIK na I kwartał każdego roku przewidziano opracowanie informacji o wynikach kontroli obiektów hydrotechnicznych, przeprowadzonych w II półroczu minionego roku, a w planach na II kwartał każdego roku przyjęto opracowanie, na podstawie danych z wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego (zwanymi dalej „winb”), rocznej informacji o stanie bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych w Polsce.

W planowaniu kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących GINB nie współpracował z Dyrektorem IMiGW, Prezesem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „KZGW”) ani z dyrektorami regionalnych zarządów gospodarki wodnej (zwanymi dalej „rzgw”).

1.2. Plany kontroli zawarte były w planach pracy GUNB zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 20 grudnia 2012 r. – plan na 2013 r. oraz w dniu 18 grudnia 2013 r. – plan na 2014 r. Natomiast plany działalności winb nie podlegały zatwierdzeniu przez GINB.

(dowód: akta kontroli str. 39-81, 91-124, 544-545, 862-863, 867)

1.3. Zasady wskazywania przez DIK wodnych budowli piętrzących do kontroli ujęto w „Kryteriach do planu pracy ...” na 2013 i 2014 r. W dokumentach tych, jako podstawę dla wyboru zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli, podano informacje o wynikach kontroli NIK, a także informacje własne DIK, w tym: analizy wyników inspekcji i kontroli oraz analizy obszarów, które nie były kontrolowane w ostatnim czasie przez GINB. W Zakresie podmiotowym zaplanowano m.in. kontrole właścicieli i zarządców 16 obiektów hydrotechnicznych, natomiast w zakresie przedmiotowym – zapewnienie przez właściciela lub zarządcę bezpiecznego użytkowania obiektów hydrotechnicznych. Wskazano przy tym m.in., że kontrole: „...będą obejmować utrzymanie i użytkowanie obiektów hydrotechnicznych, co ma podstawowe znaczenie w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, infrastruktury i środowiska.... Typowanie obiektów nastąpi na etapie realizacji, na podstawie informacji uzyskanych od WINB, niezbędnych do sporządzenia corocznego raportu GINB dot. stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę. Kontrolą objęte zostaną obiekty, w których stwierdzono stan zagrażający lub mogący zagrażać bezpieczeństwu ludzi i mienia”.

Przy typowaniu obiektów do kontroli przyjęto następujące kryteria:

- klasa ważności budowli,
- rozbieżność informacji o klasie ważności budowli,
- brak informacji o przeprowadzonych okresowych kontrolach,
- posiadanie uprawnień przez osoby dokonujące okresowych kontroli.

W dniu 31 października 2013 r. w GUNB wprowadzono do stosowania „Program zapewnienia jakości kontroli w Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej”, określający m.in. metodykę postępowania kontrolnego. Zgodnie z tym dokumentem sporządzane były:

- plan kontroli obejmujący wszystkie zadania kontrolne realizowane przez DIK ujęte w planie pracy, w tym kontrole-inspekcje budowli hydrotechnicznych,
- plan operacyjny uwzględniający podział zadań wskazanych w powyższych dokumentach na poszczególne wydziały DIK.

Obiekty piętrzące wodę, zaplanowane w GUNB do kontroli w badanym okresie, nie były typowane spośród obiektów zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu. Dyrektor DIK podała w wyjaśnieniach m.in., że: *„Wśród wytypowanych nie było obiektów zagrażających i mogących zagrażać bezpieczeństwu, albowiem dane o stanie technicznym obiektów były przekazywane przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego. W związku z powyższym, jako organy właściwe w przypadku powzięcia wiedzy o nieodpowiednim stanie technicznym były zobowiązane do podjęcia działań. (...) Niezależnie od powyższego problematyka ta była monitorowana przez tutejszy departament, czego dowodem są pisma skierowane do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w dniu 26.11.2014 r. w sprawie udzielenia informacji o podjętych działaniach w stosunku do obiektów zagrażających bezpieczeństwu (...), zdecydowaną większość wytypowanych obiektów stanowiły obiekty klasy IV i pozaklasowe, albowiem sporządzone analizy wyników kontroli przeprowadzonych przez GUNB w latach 2010 – 2012 wykazały, że najwięcej najpoważniejszych nieprawidłowości dotyczyło budowli IV klasy ważności, a w bazie danych w tej grupie obiektów brakowało informacji o ich ocenach. W kontroli również uwzględniano obiekty wyższej klasy pomimo informacji o ich dobrym stanie, jednakże o doborze tych obiektów decydowało kryterium wątpliwości co do klasy obiektu (otrzymywane dane były rozbieżne) lub co do posiadania odpowiednich informacji”.*

Zakres kontroli, zgodnie z programem kontroli, obejmował m.in. oględziny obiektu oraz sprawdzenie:

- dokumentów formalnoprawnych związanych z użytkowaniem i utrzymaniem obiektu, w tym książki obiektu budowlanego,
- wykonania kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu,
- wykonania kontroli okresowych obiektu,
- wykonania zaleceń wynikających z ww. kontroli,
- realizacji obowiązku przesyłania kopii protokołu kontroli, w przypadku stwierdzenia uszkodzeń lub braków, które mogłyby spowodować zagrożenie,
- realizacji obowiązku usuwania stwierdzonych uszkodzeń lub braków, które mogłyby spowodować zagrożenie,
- realizacji obowiązków nałożonych decyzjami organów nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 30-38, 82-90, 394, 457, 525, 578-597, 614-626, 744-747)

1.4. W latach 2013–2014 inspektorzy GUNB, zgodnie z planem, skontrolowali utrzymanie 32 obiektów piętrzących wodę, po 16 w każdym roku, w tym w 2013 r. jednego obiektu I klasy ważności (zapora czołowa na Zbiorniku Wodnym „Mietków” na rzece Bystrzyca), a w 2014 r. – jednego obiektu I klasy ważności (zapora czołowa na Zbiorniku Wodnym „Jeziorsko”, na rzece Warcie) i dwóch obiektów II klasy ważności (jaz na Stopniu Wodnym „Dwory” i śluza żeglugowa „Dwory” na rzece Wiśle).

Kontrole utrzymania obiektów hydrotechnicznych przeprowadzali pracownicy DIK posiadający wykształcenie i doświadczenie w dziedzinie budownictwa hydrotechnicznego oraz upoważnienia do przeprowadzania kontroli i nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 278-281, 320-533)

1.5. W wyniku kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących, pracownicy GUNB stwierdzili nieprawidłowości dotyczące m.in.:

- niepoddania obiektu piętrzącego wodę okresowej kontroli rocznej, wymaganej art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>3</sup>, (zwanej dalej „ustawą – Prawo budowlane”) – jednego w 2013 r. i jednego w 2014 r. spośród 16 kontrolowanych w każdym roku;
- niepoddania obiektu piętrzącego wodę okresowej kontroli co najmniej raz na pięć lat, wymaganej art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane. W 2013 r. kontroli takiej nie poddano jednego obiektu, a w 2014 r. – dwóch obiektów;
- niepodjęcia lub niepełnej realizacji zaleceń z kontroli bezpiecznego użytkowania i kontroli okresowych w odniesieniu do siedmiu obiektów spośród 13, dla których wydano takie zalecenia w 2013 r. (w tym obiekt I klasy) i sześciu obiektów spośród 10 w 2014 r. (w tym obiekt I klasy i dwa obiekty II klasy). Dotyczyło to m.in. zapory czołowej na Zbiorniku Wodnym „Jeziersko”, zapory czołowej na Zbiorniku Wodnym „Mietków”, jazu na Stopniu Wodnym „Dwory” i śluzy żeglugowej „Dwory”;
- braku wpisów w książkach o wykonaniu zaleceń pokontrolnych z kontroli trzech obiektów piętrzących wodę, przeprowadzonych w 2013 r., a w 2014 r. – braku aktualnych wpisów w książkach dwóch obiektów II klasy;
- braku instrukcji obsługi i eksploatacji dla dwóch obiektów w 2013 r., spośród 12 dla których była ona wymagana;
- niewpisania do protokołów kontroli nieprawidłowości stwierdzonych w okresowych kontrolach obiektów piętrzących wodę.

(dowód: akta kontroli str. 138-148, 151-162, 414-426, 481-522 )

1.6. W latach 2013–2014 nie przeprowadzano pozaplanowych kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących. Dyrektor DIK wyjaśniła, że przyczyną niepodjęcia doraźnych kontroli był brak zdarzeń inicjujących kontrole tego rodzaju.

(dowód: akta kontroli str. 307-309)

1.7. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zlecał osobom trzecim prowadzenia kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 307-308, 568-569)

1.8. W sprawach dotyczących kontroli obiektów hydrotechnicznych GINB nie współpracował z organami kontroli, administracji publicznej, obrony cywilnej ani organizacjami społecznymi.

GINB, jako organ nadzoru budowlanego, kontrolował przestrzeganie i stosowanie przepisów prawa budowlanego w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, w tym wykonywanie obowiązków leżących po stronie właściciela lub zarządcy obiektu

<sup>3</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.

budowlanego. W kontrolach wodnych budowli piętrzących uczestniczyli m.in. przedstawiciele właściwego rzgw w charakterze podmiotu kontrolowanego.

W ramach współpracy GINB z Prezesem KZGW oraz dyrektorem IMiGW, pracownicy GUNB:

- korzystali z Komputerowej Mapy Podziału Hydrograficznego Polski, prowadzonej w Krajowym Zarządzie Gospodarki Wodnej, pomocnej m.in. do sporządzania informacji o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę,
- uzyskali dostęp do bazy danych SEKOP (System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących) prowadzonej w Ośrodku Technicznej Kontroli Zapór IMiGW (zwanego dalej „OTKZ-IMiGW”);
- uczestniczyli w opiniowaniu projektu aktualizacji dokumentu „Wytoczne kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę”, opracowanego w IMiGW, określającego zasady i zakres wykonywania badań i pomiarów dla potrzeb dokonania ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 307-310, 313-317, 534-543, 561-567, 740-767, 797-809)

1.9. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie był informowany przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, pełnioną przez IMiGW, o planach przeprowadzenia badań i pomiarów pozwalających ocenić stan techniczny i stan bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, nie uzgadniał zakresu tych planów ani nie wnioskował o przeprowadzenie kontroli w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 307-308, 310-311)

1.10. Planowanie badań, pomiarów i ocen budowli hydrotechnicznych w IMiGW nie miało wpływu na zakres planów kontroli zatwierdzanych przez GINB.

Natomiast oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących wykonywane w IMiGW służyły do analizy potrzeby podjęcia działań w ramach nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 307-308, 318-319)

1.11. Pismami z dnia 26 i 28 listopada 2014 r. Zastępca GINB skierował do właściwych winb prośbę o przekazanie informacji o działaniach podjętych w stosunku do zarządzających sześcioma budowlami hydrotechnicznymi ujętymi w informacji GUNB z 2013 r. pn. *Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, których stan oceniono jako zagrażający bezpieczeństwu.*

W odpowiedzi, w grudniu 2014 r., winb poinformowali GINB o tym, że:

- Mazowiecki WINB – „...budowle określone jako zagrażające bezpieczeństwu dotyczą w istocie zapory bocznej Borowiczki oraz wału wstecznego Słupianki i lewego wału Rosicy zlokalizowanych w Płocku. (...) Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie uzyskał decyzje Wojewody Mazowieckiego o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie (...) Rozbudowa zapory bocznej zbiornika wodnego Włocławek w Płocku Borowiczkach (...) oraz rozbudowa wału przeciwpowodziowego (...) Pismem z dnia 12.12.2014 r. ...inwestor j/w poinformował zaś MWINB, iż realizacja ww. obiektów została zakończona i potwierdzona wpisami do dzienników budowy z datą 04.12.2014 r. (...) Tak więc obecnie trwa procedura formalnego zakańczania procesu inwestycyjnego”;
- Dolnośląski WINB – „W wyniku ponownie przeprowadzonej w dniu 12.08.2014 r. kontroli ustalono, że Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej we Wrocławiu przystąpił do usuwania uszkodzeń oraz uzupełniania braków mogących

spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, na podstawie dokonanego do Wojewody Dolnośląskiego zgłoszenia wykonania robót budowlanych: remont upustu płuczącego jazu stałego na rzece Odrze w km 213,300 w miejscowości Oława”;

- Podkarpacki WINB – „W dniu 22.12.2014 r. została przeprowadzona przez pracowników tutejszego Inspektoratu ponowna kontrola utrzymania jazu piętrzącego na rzece Wisznia km 13+600 w m. Starzawa. Podczas kontroli ustalono, iż właściciel obiektu... przeprowadził gruntowny remont jazu usuwając... nieprawidłowości istniejące w obiekcie... Podczas kontroli przeprowadzonej w dniu 22.12.2014 r. stwierdzono, iż stan techniczny jazu piętrzącego wodę dla potrzeb stawów rybnych na rzece Wisznia km 13+600 w m. Starzawa jest dobry oraz iż przedmiotowy obiekt użytkowany jest zgodnie z jego przeznaczeniem”;
- Małopolski WINB, w sprawie stanu bezpieczeństwa jazu na potoku Macocha Łęki – „Tut. Organ w dniu 6 listopada 2014 r. przeprowadził kontrolę w terenie, w wyniku której ustalono między innymi, iż (...) ocena dokonana przez Małopolski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych Rejon Oświęcim zawarta w materiałach o stanie bezpieczeństwa budowli hydrotechnicznych za 2013 rok „jaz zagraża bezpieczeństwu”, wydaje się nie znajdować potwierdzenia (porównując stan wizualny jazu z kontroli przeprowadzonej przez WINB z 2008 r. ze stanem wizualnym jazu jaki jest obecnie – wyglądem czy stopniem zużycia, nie odbiegają one od siebie). Tym niemniej dla procesowego wyjaśnienia kwestii bezpieczeństwa 12 grudnia 2014 r. podjęto z urzędu postępowanie administracyjne, (...), w sprawie „stanu technicznego obiektu budowlanego” – jazu Macocha Łęki w km rzeki 2+180 w miejscowości Osiek”;
- Zachodniopomorski WINB – „...w sprawie stanu technicznego obiektów hydrotechnicznych elektrowni szczytowo-pompowej w Żydowie, zlokalizowanej na rzece Radew w km 81+400 informuję, że wyznaczyłem na dzień 30 stycznia 2015 r. kontrolę w zakresie utrzymania i użytkowania obiektów elektrowni. Po ustaleniu stanu faktycznego podejmę stosowne działania o czym poinformuje odrębnym pismem”;
- Pomorski WINB – „Przeprowadzona w dniu 11.12.2014 r. doraźna kontrola stanu technicznego, będącego w zarządzie ZMiUW w Gdańsku, zbiornika wodnego Węgornia, ...gmina Tczew, potwierdziła że zaporą (groblą) ziemną o długości ok. 250 m jest w nieodpowiednim stanie technicznym. (...) zbiornik od kilku lat nie jest użytkowany (...) tut. Organ w piśmie pokontrolnym zobowiązał zarządcę, w trybie pilnym, do zabezpieczenia zapory i jazu przed dostępem osób trzecich w celu wyeliminowania zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia lub życia ludzi i bezpieczeństwa mienia. Z informacji uzyskanych od ZMiUW WP wynika, iż zarządca ...ze względu na konieczność zaangażowania znacznych środków finansowych, nie jest w stanie określić terminu realizacji robót budowlanych prowadzących do zmiany aktualnej sytuacji. Tut. Organ monitorował będzie dalsze działania zarządcy...”.

(dowód: akta kontroli str. 232, 286-302, 862-863, 867)

1.12. Wykonywanie kontroli utrzymania wodnych budowli piętrzących nie było w GUNB przedmiotem audytu wewnętrznego w badanym okresie – w 2013 r. z powodu półrocznej, usprawiedliwionej nieobecności audytora, a w 2014 r. – z powodu powierzenia zadań audytora wewnętrznego pracownikowi uprzednio zatrudnionemu w DIK.



Zgodnie z § 5 pkt 2 zarządzenia nr 6 Dyrektora Generalnego GUNB z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie przeprowadzania audytu wewnętrznego w GUNB, audytor wewnętrzny nie mógł badać działalności, za którą był odpowiedzialny w okresie dwóch lat poprzedzających audyt wewnętrzny w tym obszarze. Przeprowadzenie czynności audytowych, w zakresie tematu „Kontrola budów i obiektów w użytkowaniu w zakresie ustawy – Prawo budowlane”, przewidziano w DIK w roku 2016, tj. bezpośrednio po upływie wymaganego dwuletniego okresu, wskazanego w ww. zarządzeniu.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił ponadto, że w wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka, jak i analizy zasobów osobowych, nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia audytu w zakresie kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 627-652, 655-658)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W latach 2013–2014 nie kierunkowano kontroli na obiekty hydrotechniczne ocenione jako zagrażające lub mogące zagrażać bezpieczeństwu, pomimo przyjęcia w dokumencie pt. „Kryteria do planu pracy na rok...”, zasady, według której: *Kontrolą objęte zostaną obiekty, w których stwierdzono stan zagrażający lub mogący zagrażać bezpieczeństwu ludzi i mienia.* Cztery obiekty hydrotechniczne stale piętrzące wodę, I i II klasy ważności, skontrolowane w badanym okresie przez inspektorów GUNB, posiadały w ocenie pracowników GUNB stan niezagrażający bezpieczeństwu.

Ocena częściowa

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

## 2. Informowanie o wynikach kontroli

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2013–2014 w GUNB opracowywano coroczne raporty pn. *Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce*. Raporty sporządzane były w formie pisemnej na podstawie materiałów przekazanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, a ich zakres obejmował m.in.: ocenę stanu bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych stale i okresowo piętrzących wodę oraz opis podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa budowli piętrzących.

Raport za 2012 r. GINB przedłożył Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 24 czerwca 2013 r., a raport za 2013 r. przekazał Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju w dniu 24 czerwca 2014 r.

Raporty powyższe przekazane zostały również Ministrowi Środowiska, Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministrowi Spraw Wewnętrznych, Dyrektorowi Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Projekt raportu za 2014 r., w czasie kontroli NIK, podlegał uzgadnianiu.

2.2. Na podstawie wyników kontroli wodnych budowli piętrzących, przeprowadzonych przez pracowników GUNB, sporządzano informacje pn. *Analiza wyników kontroli utrzymania obiektów hydrotechnicznych przeprowadzonych przez GUNB w (...)*. W dokumentach tych podawano m.in. temat i zakres kontroli oraz podsumowanie wyników kontroli i wnioski końcowe.

Powyższe informacje przekazano wszystkim wojewodom oraz wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 125-276, 598-610, 810-812, 852-856)

Ponadto, wyniki kontroli obiektów hydrotechnicznych i opracowania dotyczące stanu bezpieczeństwa tych obiektów były rozpowszechniane m.in. na konferencjach, spotkaniach roboczych i naradach szkoleniowych.

(dowód: akta kontroli str. 282)

W 2008 r. w DIK została utworzona baza budowli hydrotechnicznych pn. HYDRO, której celem było gromadzenie aktualnych informacji o budowlach hydrotechnicznych, w tym o stanie ich bezpieczeństwa, dla potrzeb m.in.:

- sporządzania corocznych raportów pn. *Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce*,
- monitorowania działań wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w stosunku do budowli zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu,
- przeprowadzania analizy ryzyka przy planowaniu własnej działalności kontrolnej z nastawieniem na prewencję,
- wykorzystania danych do sporządzenia innych informacji wykorzystywanych podczas seminariów, konferencji lub narad ogólnopolskich,
- szybkiego dostępu do informacji zgromadzonych w długim przedziale czasowym bez konieczności pobierania dokumentów z archiwum.

Dane do bazy wprowadzono na podstawie:

- informacji przesłanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego,
- wyników kontroli przeprowadzonych przez pracowników DIK.

Dane w bazie były sukcesywnie uzupełniane i aktualizowane. I tak:

- w 2013 r. baza zawierała informacje o 4.399 budowlach hydrotechnicznych, w tym o 77 wodnych budowlach piętrzących I klasy oraz 193 takich budowlach II klasy,
- w 2014 r. baza zawierała informacje o 4.569 budowlach hydrotechnicznych, w tym o 73 wodnych budowlach piętrzących I klasy oraz 201 takich budowlach II klasy.

W 2013 roku bazę rozbudowano o nową aplikację pozwalającą na dynamiczną segmentację danych o budowlach hydrotechnicznych, w tym na graficzną prezentację danych o wodnych budowlach piętrzących, ze wskazaniem budowli mogących zagrażać i zagrażających bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 546-560)

2.4. GINB nie publikował komunikatów o stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących mogących zagrażać lub zagrażających bezpieczeństwu ludzi, mienia lub środowiska. Były one bezpośrednio przekazywane zainteresowanym podmiotom.

(dowód: akta kontroli str. 598, 602)

2.6. Według raportu GUNB „*Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce*” za 2013 r., organy nadzoru budowlanego realizując obowiązek nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, przeprowadziły 470 kontroli budowli piętrzących wodę (wzrost o 30% w stosunku do roku 2012). W wyniku kontroli stan sześciu z tych budowli (pięciu w 2012 r.) oceniono jako

zagrożający bezpieczeństwu, w tym jednej budowli II klasy ważności, a stan 48 budowli (60 w 2012 r.) oceniono jako mogący zagrażać bezpieczeństwu, w tym jednej budowli I klasy ważności i dziesięciu – II klasy.

Według danych zebranych w bazie „HYDRO”, stan techniczny i stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę, dla których zarządzającymi byli dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, przedstawiał się następująco:

a) stan techniczny

– w 2013 r.

Spośród 31 budowli I klasy ważności, stan dobry wykazywało 12 budowli, zadowolający – 17 budowli i niedostateczny – jedna budowla. Stanu technicznego jednej budowli nie określono.

Natomiast spośród 75 budowli II klasy ważności, stan zadowolający wykazywały 32 budowle, niedostateczny – 13 budowli i dobry – 28. Stanu technicznego dwóch budowli nie określono.

– w 2014 r.

Spośród 30 budowli I klasy ważności, stan dobry wykazywało 20 budowli, zadowolający – osiem i niedostateczny – dwie budowle.

Natomiast spośród 72 budowli II klasy ważności, stan bardzo dobry wykazywała jedna budowla, dobry – 28 budowli, zadowolający – 35 i niedostateczny – pięć. Stanu technicznego trzech budowli nie określono.

b) stan bezpieczeństwa

– w 2013 r.

Spośród 31 budowli I klasy ważności, 30 budowli wykazywało stan niezagrażający bezpieczeństwu. Stanu bezpieczeństwa jednej budowli nie określono.

Natomiast spośród 75 budowli II klasy ważności, 65 budowli wykazywało stan niezagrażający bezpieczeństwu, osiem – mogący zagrażać i jedna – stan zagrażający bezpieczeństwu<sup>4</sup>. Stanu bezpieczeństwa jednej budowli nie określono.

– w 2014 r.

Spośród 30 budowli I klasy ważności, 29 budowli wykazywało stan niezagrażający bezpieczeństwu i jedna – mogący zagrażać bezpieczeństwu.

Natomiast spośród 72 budowli II klasy ważności, stan bezpieczeństwa niezagrażający wykazywało – 67 budowli, a cztery – stan mogący zagrażać bezpieczeństwu. Stanu bezpieczeństwa jednej budowli nie określono.

(dowód: akta kontroli str. 222-269, 713-740, 768-791)

2.5. W badanym okresie GINB otrzymał od dyrektora OTKZ-IMiGW trzy raporty pn. *Raport o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce*. Raporty zostały przekazane GINB w dniach: 20 października 2013 r. – raport za 2012 r., 29 kwietnia 2015 r. – raport za 2013 r. i 12 maja 2015 r. – raport za 2014 r., tj. z opóźnieniem, odpowiednio: 7 miesięcy, 13 miesięcy i 1,5 miesiąca w stosunku

<sup>4</sup> Wodną budowlą piętrzącą II klasy ważności, ocenioną w 2013 r. jako zagrażająca bezpieczeństwu, była zaporą boczną Borowiczki na Wiśle, w województwie mazowieckim (jej stan techniczny oceniono jako dostateczny). W 2014 r. stan bezpieczeństwa tej zapory oceniono jako niezagrażający, a stan techniczny jako zadowolający.

do terminu 31 marca każdego roku, określonego w art. 103a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>5</sup>.

Przy czym, raport za 2012 r. został przekazany przez dyrektora OTKZ-IMiGW na prośbę GINB skierowaną do dyrektora IMiGW pismem z dnia 24 czerwca 2013 r.

GINB nie zgłaszał uwag do ww. raportów IMiGW.

(dowód: akta kontroli str. 277, 283-285, 613, 860-861)

W raportach GUNB, a także w bazie HYDRO, cztery obiekty: jaz Brzeg Dolny; zaporą czołową Kozielno, zaporą Wisła Czarne i zaporą czołową Topola, zostały ocenione jako niezagrażające bezpieczeństwu, podczas gdy w raportach OTKZ-IMiGW obiekty te zostały ocenione jako:

- jaz Brzeg Dolny – zagrażający bezpieczeństwu w 2013 r. i w 2014 r.;
- zaporą czołową Kozielno i zaporą Wisła Czarne – mogące zagrażać bezpieczeństwu w 2013 r.,
- zaporą czołową Topola i zaporą Wisła Czarne – mogące zagrażać bezpieczeństwu w 2014 r.

Dyrektor DIK, w wyjaśnieniach różnic pomiędzy ocenami wodnych budowli piętrzących zawartymi w raportach GUNB i OTKZ-IMiGW, podała m.in., że:

*„Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie dokonuje ocen stanu bezpieczeństwa obiektów piętrzących. Raporty pn. „Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce” powstają na bazie informacji przekazanych do GUNB przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, którzy z kolei pozyskują je głównie na podstawie kontroli okresowych (art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego). Kontrole te wykonywane są przez osoby sprawujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie (nie są pracownikami państwowego nadzoru budowlanego), które są niezależne w dokonywanych ocenach. Natomiast zakres rzeczowy raportów IMGW/OTKZ wynika z ustawy Prawo wodne. Należy podkreślić, że jest to „ocena”, a zatem przy braku jasnych kryteriów jest obarczona ryzykiem subiektywności. (...) informacje o budowlach już wprowadzonych do bazy są aktualizowane na podstawie informacji przesyłanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz wyników własnych kontroli. Niezależnie od tego należy wskazać, że raporty IMGW/OTKZ za 2013 i 2014 r. wpłynęły do GUNB w dniach: 30 kwietnia i 15 maja 2015 r.”*

(dowód: akta kontroli str. 277, 613-613a, 857-859)

Ustalone  
nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na późnym podjęciu przez GINB działań w celu uzyskania od Dyrektora IMiGW Raportu o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce według stanu na dzień 31.12.2012 r. i niepodejmowanie takich działań w sprawie raportów za 2013 r. i 2014 r.

W wyjaśnieniu, w sprawie niewystępowania do dyrektora IMiGW o terminowe przekazywanie ww. raportów, GINB podała: „... Wyniki raportów opracowywane na podstawie ustawy – Prawo wodne nie przekładały się na bieżącą działalność GUNB. Stanowiły tylko dodatkowe źródło informacji i pogłębiania wiedzy specjalistycznej w dziedzinie budownictwa wodnego, w tym: rodzajów pomiarów i badań, ich analizy, zasad wykonywania oceny stanu technicznego budowli hydrotechnicznych przez państwową służbę do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących oraz wskazywanych przez tą służbę przyczyn mających wpływ na stan bezpieczeństwa

<sup>5</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

*budowli. Opóźnienia w przekazywaniu raportów przez IMGW nie miały wpływu na planowaną pracę GUNB i nie utrudniały jej przebiegu.”*

(dowód: akta kontroli str. 277, 283-285, 613,741-743)

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień GINB, ponieważ informacje o budowlach piętrzących I i II klasy będące w posiadaniu IMiGW, opierają się m.in. na wynikach kontroli stanu technicznego tych budowli, wykonanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane przeprowadzonych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności hydrotechnicznej, co powoduje, że mogły i powinny być wykorzystywane w GUNB jako informacje suplementujące dane w bazie HYDRO, do potrzeb planowania kontroli przez organy nadzoru budowlanego, a także rzetelnego opracowania rocznych raportów *Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce*.

Kontrola wykazała również nieprawidłowość dotyczącą niepodejmowania przez GINB działań w celu ujednoczenia stanowisk GINB i dyrektora OTKZ-IMiGW w sprawie ocen stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących przedstawionych w raportach GUNB i raportach OTKZ-IMiGW.

W ocenie NIK, brak właściwej współpracy między GINB a Dyrektorem OTKZ-IMiGW w zakresie wymiany informacji o wynikach przeprowadzonych ocen budowli hydrotechnicznych, w tym budowli piętrzących wodę I i II klasy, powodował m.in. zamieszczanie różnych ocen w raportach i przekaz nierzetelnej informacji o stanie polskich budowli piętrzących do organów administracji rządowej – odbiorców raportów.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### **3. Postępowanie pokontrolne i kontrole sprawdzające**

Opis stanu faktycznego

3.1. W kontrolach utrzymania czterech wodnych budowli piętrzących I i II klasy stanowiących własność Skarbu Państwa, przeprowadzonych przez inspektorów GUNB, w latach 2013–2014 nie stwierdzono nieodpowiedniego stanu bezpieczeństwa tych budowli, mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 320-533)

3.2. Podczas kontroli wykonywanych przez pracowników GUNB, dotyczących budowli hydrotechnicznych I i II klasy ważności, stanowiących własność Skarbu Państwa, nie stwierdzono przypadków braku posiadania uprawnień przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 864-865, 868)

3.3. GINB posiadał informacje o liczbie kontroli wodnych budowli piętrzących przeprowadzonych przez winb w latach 2013–2014, nieprawidłowościach stwierdzonych w wyniku tych kontroli, o wydanych decyzjach i postanowieniach oraz stanie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str.165-213, 222-269)

3.4. Centralne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane, a także osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, prowadzone były w GUNB od dnia 1 stycznia 1995 r.<sup>6</sup>

*Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane* obejmował karty osobowe i karty zawodowe, a *Centralny rejestr ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie* – karty osobowe i karty kary. Do dnia zakończenia kontroli, *Centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane* zawierał ponad 80 tys. wpisów, natomiast *Centralny rejestr ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie* liczył ponad 1000 wpisów.

Aktualizacja i uzupełnianie wpisów w rejestrach odbywało się na wniosek osoby objętej wpisem lub właściwego organu samorządu zawodowego. Wpisy aktualizowane były również na podstawie informacji przesyłanych przez izby samorządu zawodowego o wpisie bądź skreśleniu uprawnionych z listy członków izb okręgowych (zgodnie z art. 12 ust. 9 ustawy – Prawo budowlane).

Dyrektor Departamentu Skarg i Wniosków GUNB wyjaśniła, iż przetwarzanie danych osobowych w ramach aplikacji oraz przetwarzanie danych osobowych gromadzonych w formie papierowej w zbiorze *Centralne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie* odbywało się na podstawie upoważnienia wystawionego przez Administratora Danych Osobowych w GUNB. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. dostęp w ww. zakresie, w tym polegający na możliwości wprowadzania danych do programu informatycznego i zatwierdzania wprowadzonych danych, posiadali pracownicy Zespołu Centralnych Rejestrów Departamentu Skarg i Wniosków.

Dane z *Centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane* oraz z *Centralnego rejestru ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie* podlegały udostępnianiu na wniosek każdej osoby zainteresowanej uzyskaniem tych danych (art. 88a ust. 5 ustawy – Prawo budowlane) oraz przez publikację danych na stronie internetowej GUNB (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>7</sup>), przy czym lista zamieszczona na stronie internetowej GUNB obejmowała wyłącznie te osoby, które wyraziły zgodę na opublikowanie swoich danych.

(dowód: akta kontroli str. 437, 453, 674-708, 813-846)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena częściowa

Wniosek pokontrolny

## IV. Wniosek

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>8</sup>, wnosi o podjęcie współpracy z IMiGW w celu skoordynowania działań i ujednoczenia stanowisk w sprawie ocen stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących.

<sup>6</sup> Rejestry prowadzono na podstawie art. 88a ust. 1 pkt. 3 lit. a-c ustawy – Prawo budowlane (przed dniem 1 stycznia 1999 r. – na podstawie art. 82 ww. ustawy).

<sup>7</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1182 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

## 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 01 lipca 2015 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Uczkiewicz