



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Środowiska

KSI.410.002.03.2015  
P/15/051

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/051 – Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Środowiska
Kontrolerzy	1. Jacek Szymański, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92805 z dnia 15 kwietnia 2015 r. 2. Grzegorz Bąk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92804 z dnia 15 kwietnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie, ul. Podleśna 61, 01-673 Warszawa (zwany dalej „IMGW”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mieczysław S. Ostojki, Dyrektor IMGW <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 683)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>

### Ocena ogólna

W badanym okresie, tj. w latach 2013–2014, Dyrektor IMGW zapewnił wykonywanie zadań związanych z nadzorem nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, stanowiących własność Skarbu Państwa, w ramach pełnienia przez IMGW obowiązków państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, zwanej dalej „Służbą”.

Pracownicy Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór, zwanego dalej „OTKZ”, utworzonego w strukturach IMGW, m.in. przeprowadzali badania i pomiary umożliwiające dokonanie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, wykonywali powyższe oceny, sporządzali coroczne raporty o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce i prowadzili bazę danych dotyczących budowli piętrzących, w tym stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa tych budowli.

Dyrektor IMGW przekazywał Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, zwanego dalej „KZGW”, oraz Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej „GINB”, roczne raporty o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce.

<sup>1</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.

W wyniku kontroli, NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji powyższych zadań polegające na:

- stosowaniu przy kontroli bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących „Wytucznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę”, opracowanych w IMGW w 2008 r., które nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora IMGW ani przez organ nadzorujący IMGW, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;
- stosowaniu do oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących umownych skal ocen, przyjętych w OTKZ, niezatwierdzonych przez Dyrektora IMGW ani przez organ nadzorujący IMGW;
- nieterminowym przekazywaniu do GINB raportów o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce. Raporty przekazywano z opóźnieniem, nawet ponad rocznym, w stosunku do terminu (31 marca każdego roku) określonego w art. 103a ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>2</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Badania i pomiary oraz ocena stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących klasy I i II stanowiących własność Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

1.1 Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi IMGW, obowiązującymi w kontrolowanym okresie, zadania z zakresu nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących realizował OTKZ.

(dowód: akta kontroli str. 471-472, 474-514, 852-857)

1.2 Według stanu na koniec 2014 r., wykonywaniem badań i pomiarów pozwalających opracować oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących zajmowało się 80 pracowników IMGW, natomiast opracowywaniem ocen ww. budowli – 51 pracowników. W porównaniu do stanu na koniec 2012 r., zatrudnienie pierwszej grupy pracowników wzrosło o 18 osób, tj. o 29,0%, natomiast drugiej grupy o 14 osób, tj. o 37,8%. Uwzględniając, że w powyższych zasobach kadrowych część pracowników (15 osób na koniec 2012 r., 22 osoby na koniec 2013 r. i 27 osób na koniec 2014 r.) wykonywała zarówno prace związane z badaniami i pomiarami, jak i z opracowywaniem ocen stanu budowli, a także uwzględniając pracowników wykonujących inne zadania, faktyczne zatrudnienie pracowników realizujących ww. zadania w IMGW, w okresie od 31 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r., wzrosło z 89 do 113 osób, tj. o 27,0 %. Według wyjaśnień Dyrektora OTKZ „Przyczyną zwiększenia etatów jest większa ilość dokonywanych badań i pomiarów oraz ocen wałów przeciwpowodziowych jak i budowli piętrzących. (...) Został także wdrożony monitoring technik geofizycznych, geologicznych oraz obliczeń stateczności”.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

Wśród ww. 113 pracowników 19, tj. 16,8%, posiadało uprawnienia budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 710-857)

1.3. W grudniu 2011 r. Dyrektor OTKZ przekazał dyrektorom regionalnych zarządów gospodarki wodnej, zwanych dalej „rzgw”, i Prezesowi KZGW, w celu weryfikacji i akceptacji, wykaz wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, administrowanych przez regionalne zarządy gospodarki wodnej, zwane dalej „rzgw”, które powinny zostać poddane badaniom oraz ocenom stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa w poszczególnych latach okresu 2013–2015. Po uzgodnieniach, wykaz został dołączony jako załącznik nr 2 do umowy BAP 216/38/2013 z dnia 7 maja 2013 r., zawartej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministerstwem Środowiska, reprezentowanym przez Prezesa KZGW a IMGW, reprezentowanym przez Dyrektora OTKZ i Główną Księgową IMGW, na realizację zadania pn. *Wykonanie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej – jednostki podległe Prezesowi Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej*. W załączniku przedstawiono listę budowli oraz zakres badań i pomiarów do wykonania w celu dokonania ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa tych budowli.

Dyrektor OTKZ nie informował organów nadzoru budowlanego o planowanych do wykonania badaniach i ocenach stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 5-26, 625-626, 873-874)

1.4. Badania i pomiary, stanowiące podstawę do wykonania ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, przeprowadzane były zgodnie z „Wytocznymi kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę”, zwanymi dalej „Wytocznymi”, opracowanymi w IMGW w 2008 r. Wytoczne nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora IMGW ani przez ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej – organ nadzorujący IMGW.

(dowód: akta kontroli str.1003-1005)

1.5. W latach 2013–2014, w IMGW oceniono łącznie<sup>3</sup> 303 wodne budowle piętrzące będące własnością Skarbu Państwa, pozostające w zarządzie dyrektorów rzgw, w tym 29 budowli I klasy ważności i 87 budowli II klasy, wchodzących w skład 56 obiektów.

Spośród ww. budowli, oceny stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa wykonano w 2013 r. dla 27 wodnych budowli piętrzących I klasy oraz 62 budowli II klasy, a w 2014 r. – dla 22 budowli I klasy oraz 57 budowli II klasy.

Dyrektor OTKZ wyjaśnił, iż: *„Częstotliwość (...) ocen zależna jest od ważności, czyli klasy danego obiektu, okresu jego eksploatacji oraz od zaobserwowanych zmian zachodzących w budowli. OTKZ nie uwzględniał potrzeby przeprowadzania częstszych badań, pomiarów oraz ocen budowli piętrzących o stanie zagrażającym*

<sup>3</sup> Dane na podstawie raportów o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce według stanu na dzień 31.12.2013 r. i 31.12.2014 r.

*lub mogącym zagrażać bezpieczeństwu, ponieważ musiałyby one wynikać ze wskazań osoby wykonującej daną ocenę, a takich potrzeb nie stwierdzono.”*

W wyniku przeprowadzenia ww. ocen, do zagrażających bezpieczeństwu zaliczono jedną budowlę II klasy w 2013 r. (w 2014 r. budowli zagrażających bezpieczeństwu nie wykazano), a do mogących zagrażać bezpieczeństwu – 1 budowlę I klasy i 11 wodnych budowli piętrzących II klasy w 2013 r. oraz osiem budowli II klasy w 2014 r.

Dyrektor OTKZ wyjaśnił, że: *„Opracowanie i przyjęcie do stosowania skali ocen do określania stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę miało miejsce na przełomie lat 1980/90 i wynikało z dążenia do ujednoczenia ocen. Skala ocen została wypracowana w oparciu o doświadczenia Ośrodka i konsultacje z autorytetami branży hydrotechnicznej. (...) Początkowo obowiązująca klasyfikacja... uległa niewielkiej modyfikacji... w związku z powstaniem w IMGW-PIB elektronicznej bazy danych pod nazwą: System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących (SEKOP)”. Skale ocen nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora IMGW ani przez organ nadzorujący IMGW, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.*

Pracownicy OTKZ wykonywali także pozaplanowe pomiary i badania oraz oceny obiektów pozostających w administracji wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych, zwanych dalej „wzmiuw”.

(dowód: akta kontroli str. 519, 565, 664, 1041-1043)

Ponadto, w badanym okresie pracownicy OTKZ przeprowadzali kontrole stanu technicznego wodnych budowli piętrzących I i II klasy, w rozumieniu art. 62 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane, na zlecenie organów zarządzających tymi budowlami. W 2013 r. skontrolowano 10 wodnych budowli piętrzących administrowanych przez Dyrektora RZGW w Krakowie, a w 2014 r. – osiem wodnych budowli piętrzących administrowanych przez Dyrektora RZGW w Krakowie, jedną budowlę administrowaną przez Dyrektora RZGW we Wrocławiu i jedną – administrowaną przez Dyrektora Dolnośląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 873-874, 1008)

1.6. Przy przeprowadzaniu badań i pomiarów pracownicy OTKZ nie współpracowali z żadnymi organami administracji publicznej, obrony cywilnej lub organizacjami społecznymi.

(dowód: akta kontroli str.665-679)

1.7. W latach 2013–2014 w IMGW nie zlecano osobom trzecim przeprowadzenia badań i pomiarów oraz ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących klasy I i II, będących własnością Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 682)

1.8. Dyrektor IMGW nie był informowany o planach przeprowadzenia kontroli wodnych budowli piętrzących przez pracowników rzgw oraz organy nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 665-674)

1.9. Z wyjaśnień Dyrektora OTKZ wynika, iż: *„Kontrole planowane przez rzgw oraz organy nadzoru budowlanego nie mają wpływu na zakres ocen budowli piętrzących przygotowywanych przez IMiGW-PIB, ponieważ kompetencje IMiGW-PIB, wypełniającego obowiązki państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących, nie naruszają kompetencji rzgw oraz nadzoru budowlanego. Niezależnie od planów kontroli rzgw oraz organów nadzoru budowlanego, IMiGW-PIB sporządza własny plan przeprowadzania ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących uzgodniony i zweryfikowany przez regionalne zarządy gospodarki wodnej za pośrednictwem Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.”*

(dowód: akta kontroli str. 670-674)

1.10. Dyrektor IMGW nie był informowany o wynikach poszczególnych kontroli wodnych budowli piętrzących przeprowadzonych w latach 2013 i 2014 przez organy nadzoru budowlanego. Natomiast otrzymywał od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego coroczne raporty o stanie wodnych budowli piętrzących.

Do IMGW wpływały także protokoły z kontroli wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, przeprowadzonych przez pracowników rzgw na podstawie art. 62 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane<sup>4</sup>. W badanym okresie Dyrektor OTKZ otrzymał od dyrektorów rzgw 149 protokołów kontroli, w tym 84 w 2013 r. oraz 65 w 2014 r. Wyniki tych kontroli oraz raporty GINB stanowiły materiał pomocniczy dla IMGW przy opracowywaniu ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 624, 654-681)

1.11. Obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego wprowadzony został w § 51 pkt 4 i 5 regulaminu organizacyjnego IMGW, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 24 Dyrektora IMGW z dnia 1 sierpnia 2014 r. Dyrektor OTKZ podał w wyjaśnieniach, iż rolę audytu wewnętrznego spełniała weryfikacja opracowań, powstałych na podstawie ocen stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących.

(dowód: akta kontroli str. 473, 665-679)

1.12. Planowane na 2013 r. koszty związane z działalnością Służby szacowano na 12.068,2 tys. zł, w tym: na jej utrzymanie<sup>5</sup> – 1.500,0 tys. zł oraz na badania i pomiary<sup>6</sup> – 10.568,2 tys. zł.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.

<sup>5</sup> Umowa nr 52/DE/2013 z dnia 4 listopada 2013 r. na kwotę 1.500,0 tys. zł.

<sup>6</sup> Umowa nr BAP 216/38/2013 7 maja 2013 r. w kwocie 4.268,2 tys. zł oraz umowa nr 49/DE/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r. w kwocie 6.300,0 tys. zł.

Na realizację ww. zadań poniesiono w 2013 r. koszty w wysokości 12.240,1 tys. zł, z tego: na utrzymanie Służby 1.619,4 tys. zł oraz na badania i pomiary 10.620,7 tys. zł. Z dotacji celowych pokryto 12.068,2 tys. zł oraz ze środków własnych 171,9 tys. zł.

Planowane na 2014 r. koszty związane z działalnością Służby określono na 11.318,9 tys. zł, z tego: na jej utrzymanie<sup>7</sup> – 1.500,0 tys. zł oraz na badania i pomiary<sup>8</sup> – 9.818,9 tys. zł.

Na realizację ww. zadań poniesiono w 2014 r. koszty w wysokości 11.337,4 tys. zł, z tego: na utrzymanie Służby – 1.504,5 tys. zł oraz na badania i pomiary – 9.832,9 tys. zł. Z dotacji celowych pokryto 11.303,8 tys. zł oraz ze środków własnych 33,6 tys. zł.

Plan kosztów w 2013 i 2014 r. został przekroczony w związku ze wzrostem kosztów pośrednich naliczonych od wynagrodzeń osobowych i bezosobowych wraz z pochodnymi. Koszty te pokryto ze środków własnych.

W kontrolowanym okresie Dyrektor IMGW nie pozyskiwał dodatkowych środków na finansowanie Służby ze źródeł innych niż budżet państwa.

(dowód: akta kontroli str. 5-470, 710-713, 858-872)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

„Wytyczne kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę” oraz skale ocen do oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, opracowane i stosowane w IMGW, nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora IMGW ani organ nadzorujący IMGW, tj. ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej.

Ocena cząstkowa

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

## **2. Raportowanie o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, w tym ostrzeżenie o stanach budowli zagrażających, bądź mogących zagrażać bezpieczeństwu**

Opis stanu  
faktycznego

2.1. W latach 2013–2014, na podstawie umowy dotacji zawartej pomiędzy Ministrem Środowiska, reprezentowanym przez Prezesa KZGW a Dyrektorem IMGW oraz indywidualnych zleceń, pracownicy OTKZ wykonywali badania i pomiary pozwalające ocenić stan techniczny i stan bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, stanowiących własność Skarbu Państwa oraz opracowywano oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa tych budowli. Powyższe umowy zawierane były na pełny zakres prac dla poszczególnych obiektów (budowli), czyli zarówno na badania i pomiary, jak i wykonanie ocen stanu

<sup>7</sup> Umowa nr 49/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. w kwocie 1.500,0 tys. zł.

<sup>8</sup> Umowa nr BAP 216/38/2013 7 maja 2013 r. w kwocie 4.482,2 tys. zł, umowa nr 48/DE/2014 z dnia 3 października 2014 r. w kwocie 5.000,0 tys. zł oraz umowa nr 55/DE/2014 z dnia 8 grudnia 2014 r. w kwocie 336,7 tys. zł.

technicznego i bezpieczeństwa. Zamawiającemu przekazywane były opracowania finalne, zawierające wyniki pomiarów i obserwacji, analizę i interpretację wyników pomiarów, ocenę stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wraz z wnioskami i zaleceniami. Kierownik Zakładu Ocen Stanu Technicznego i Stanu Bezpieczeństwa Budowli Piętrzących OTKZ, zwanego dalej „Zakładem Ocen”, w wyjaśnieniach podała, że *„zgodnie z umową ... objęte nią prace (zarówno wyniki badań i pomiarów jak i oceny stanu technicznego) są przekazywane bezpośrednio do poszczególnych RZGW w końcu roku, tj. w terminie kończącym kolejny etap realizacji umowy i po przyjęciu przez KZGW sprawozdania stanowiącego podsumowanie z „Wykonania ocen stanu technicznego ...”.* Kierownik Zakładu Ocen podała ponadto, że *„(...) Uwagi do ocen są zgłaszane przez poszczególne RZGW za pośrednictwem KZGW. (...) korygowane są najszybciej jak to możliwe, zazwyczaj w kolejnej ocenie i materiałach z niej powstających (karta ocen w SEKOP). Jeśli dotyczą zmian w zakresie wykonywanych prac (poszerzenie lub ograniczenie zakresu) wynikających z zaleceń aktualnej oceny lub z sytuacji na obiekcie (remont, konieczność wykonania dodatkowych badań), korekta harmonogramu jest wprowadzana w kolejnym roku lub w kolejnej umowie. Gdy sytuacja dotyczy uwzględnienia oceny nowego obiektu jest to możliwe w kolejnej umowie.”*

(dowód: akta kontroli str. 5-468, 515-521, 624)

2.2. Realizując obowiązek, zawarty w art. 103a ust. 2 pkt. 2 ustawy – Prawo wodne, Dyrektor OTKZ przekazywał Prezesowi KZGW raporty o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce według stanu na dzień 31 grudnia każdego roku okresu 2012–2014, w terminie zgodnym z ww. przepisem, czyli do dnia 31 marca każdego roku. Ww. raporty przekazywane były dyrektorom rzgw celem zaopiniowania. P.o. Kierownika Zakładu Zastosowań Informatyki OTKZ IMGW, zwanego dalej „ZZI”, w wyjaśnieniach podał, że *każdy raport (...) jest przekazywany do Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej na koniec marca aktualnego roku w wersji papierowej z załącznikiem w postaci płyty CD. Na płycie znajduje się kopia raportu w wersji cyfrowej oraz komplet załączników przedstawionych poniżej:*

1. *Załącznik 1. Zestawienia obiektów i budowli piętrzących oraz wałów ocenianych w okresie 2010–2014*
2. *Załącznik 2. Dokumentacja fotograficzna obiektów ocenianych przez OTKZ w 2014 r (...).*
3. *Załącznik 3 – Karty ocen budowli piętrzących i wałów przeciwpowodziowych.*

*Uwagi do raportu są zgłaszane przez KZGW i poszczególne RZGW. OTKZ po otrzymaniu informacji, że to już są wszystkie uwagi ma dwa tygodnie na ustosunkowanie się do nich.”*

Dyrektor OTKZ przekazał raporty za lata 2012, 2013 i 2014 również GINB. Raport za 2012 r. został przekazany w dniu 22 października 2013 r., raport za 2013 r. został przekazany w dniu 29 kwietnia 2015 r., natomiast raport za 2014 r. w dniu 13 maja 2015 r. W wyjaśnieniach, Dyrektor OTKZ podał, że *„raporty ... wysyłane są do dnia 31 marca każdego roku do KZGW celem zaopiniowania i zgłoszenia ewentualnych uwag, również przez dyrektorów rzgw. Po uwzględnieniu ewentualnych uwag*



*i ustaleniu ostatecznej wersji Raportu, wysłany jest w wersji końcowej do GUNB. Raport za 2014 r. zostanie przesłany do GUNB po uwzględnieniu ewentualnych uwag i ustaleniu ostatecznej wersji.” Raporty o stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących nie były przekazywane innym instytucjom.*

Natomiast Dyrektor IMGW otrzymywał od GINB, corocznie, przed końcem I połowy roku, informacje pn. „Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących w Polsce” za poprzedni rok.

(dowód: akta kontroli str. 542-543, 548-549, 563-565, 610-623)

2.3. Stan techniczny i stan bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności, stanowiących własność Skarbu Państwa, przedstawiany był w kartach oceny obiektów i wchodzących w ich skład budowli, załączanych do każdego raportu. Według metodyki przyjętej w IMGW, raporty były opracowywane w oparciu o oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wykonane przez OTKZ – w roku, którego dotyczył raport oraz w czterech latach poprzednich. W OTKZ, w pracach nad raportami wykorzystywano również informacje przekazywane przez zarządzających tymi obiektami, zawarte w protokołach z okresowych kontroli budowli piętrzących dokonanych na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane oraz protokołach odbioru końcowego sporządzonych po zakończeniu prowadzonych na obiektach prac remontowych. Punktem wyjścia do oceny obiektu i wchodzących w jego skład budowli (zamieszczanej w karcie obiektu) była w każdym przypadku ostatnia ocena wykonana przez pracowników OTKZ. Jeśli w OTKZ dysponowano danymi późniejszymi, w stosunku do terminu wykonania ostatniej oceny, zawartymi w ww. protokołach, ocena obiektu była korygowana w oparciu o zawarte w nich informacje. Dla tak skorygowanej oceny, za rok w którym została ona przeprowadzona, przyjmowany był rok sporządzenia danego protokołu. Raporty zawierały jednak uwagę, że protokoły z kontroli okresowych nie były opracowywane zgodnie z metodyką sporządzania ocen przyjętą w Służbie. W większości protokołów podawana była bowiem ogólna ocena stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa całej budowli, bez przeprowadzenia analizy wszystkich ocenianych elementów, tj. podłoża, korpusu itd.

Spośród 164 wodnych budowli piętrzących, stanowiących własność Skarbu Państwa, ocenionych pod względem stanu technicznego w roku 2013, stan dobry wykazywało 69 budowli, stan dostateczny 69, stan niedostateczny 26. W 2014 roku, na 182 budowle ocenione pod względem stanu technicznego, stan bardzo dobry wykazywała jedna budowla, stan dobry 64, stan dostateczny 92, stan niedostateczny 25.

Stan bezpieczeństwa ww. wodnych budowli piętrzących w roku 2013 r. oceniono jako niezagrażający w odniesieniu do 142 budowli, jako mogący zagrażać w odniesieniu do 19 budowli, a trzy budowle oceniono jako zagrażające bezpieczeństwu. W 2014 r., 157 budowli oceniono jako niezagrażające bezpieczeństwu, a 25 jako mogące zagrażać i 25 jako mogące zagrażać bezpieczeństwu.

(dowód: akta kontroli str. 556-565, 569, 599-601, 1031-1034, 1046-1050)

2.4. W art. 64 ust. 6 ustawy – Prawo wodne określony został obowiązek (nałożony na właścicieli budowli piętrzących wodę I i II klasy ważności) przekazywania jednego egzemplarza oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli państwowej służbie do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących. Dyrektor OTKZ w wyjaśnieniach podał, że „*ww. ustawowy obowiązek jest realizowany przez większość właścicieli budowli. Wg mojej wiedzy występują jedynie jednostkowe przypadki nieprzekazywania ocen. W tych sprawach OTKZ kontaktował się z właścicielami budowli, lecz nie jestem w stanie przedstawić dowodów tych kontaktów*”.

(dowód: akta kontroli str. 566-574, 624, 1041-1043)

2.5. Dyrektor OTKZ podał w wyjaśnieniach, że „*IMiGW-PIB nie był informowany, a tym samym nie brał udziału w ewentualnych posiedzeniach poświęconych ocenom stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących (kierownictwa Ministerstwa Środowiska, kierownictwa KZGW, kierownictwa IMGW lub narad międzyinstytucjonalnych – dopisek kontrolera). Podał również, że „... informacje zawarte w opracowaniach IMiGW-PIB o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących mogą stanowić element pomocniczy dla właściciela obiektu przy planowanych pracach remontowych lub innych działaniach na obiektach, w stosunku do których IMiGW-PIB dokonywał ocen. Decyzja o sposobie wykorzystania opracowania należy do właściciela obiektu.” oraz, że „... dzięki wieloletnim działaniom i ocenom stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących opracowywanych przez IMiGW-PIB i dzięki współpracy IMiGW-PIB z regionalnymi zarządami gospodarki wodnej, poprawia się w sposób długofalowy stan techniczny obiektów piętrzących.*”

(dowód: akta kontroli str. 566-568,574)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieterminowym przekazaniu Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego raportów o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce, za lata 2012, 2013 i 2014.

Zgodnie z art. 103a ust. 2 pkt. 2 ustawy – Prawo wodne, Służba zobowiązana była do przekazania ww. raportu Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego nie później, niż do dnia 31 marca każdego roku. Raport za 2012 r. został przekazany przez Dyrektora OTKZ do GINB w dniu 22 października 2013 r. (204 dni po terminie), raport za 2013 r. został przekazany w dniu 29 kwietnia 2015 r. (394 dni po terminie), natomiast raport za 2014 r. przekazano w dniu 13 maja 2015 r. (43 dni po terminie). Według wyjaśnień Dyrektora OTKZ „*raporty ... wysyłane są do dnia 31 marca każdego roku do KZGW celem zaopiniowania i zgłoszenia ewentualnych uwag, również przez dyrektorów rzgw. Po uwzględnieniu ewentualnych uwag i ustaleniu ostatecznej wersji Raportu, wysyłany jest w wersji końcowej do GUNB. Raport za 2014 r. zostanie przesłany do GUNB po uwzględnieniu ewentualnych uwag i ustaleniu ostatecznej wersji.*”

Powyższe wyjaśnienia nie uzasadniały ponad półrocznej (w przypadku raportu za 2012 r.) lub nawet ponad rocznej (w przypadku raportu za 2013 r.) zwłoki

w realizacji ww. ustawowego obowiązku. W wyjaśnieniach Dyrektor OTKZ podał, że „przekazanie raportów za rok 2012 i rok 2013 do GINB w tak odległych terminach było ze strony OTKZ niedopatrzeniem. Natomiast raport za 2014 r. został już przekazany do GINB z datą 13 maja 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 610-612, 1041-1043)

Ocena częściowa

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

### 3. Prowadzenie bazy danych o stanie technicznym i stanie bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Prace związane z tworzeniem baz danych o budowlach piętrzących podjęto w specjalistycznym Zakładzie Badań i Pomiarów Budowli Wodnych – jednostce organizacyjnej IMGW funkcjonującej w latach 1973–1978. Na podstawie danych zebranych (w drodze ankietyzacji) od użytkowników i właścicieli budowli powstał rejestr zawierający informacje o 293 budowlach piętrzących<sup>9</sup>. Dla usprawnienia czynności związanych z przygotowaniem raportów o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących niezbędne dane gromadzono w Bazie Obiektów Hydrotechnicznych, zarządzanej przy pomocy narzędzi informatycznych. Wskutek zwiększania się zakresu i objętości informacji przetwarzanych w OTKZ oraz konieczności szerszego ich udostępnienia, niezbędne stało się zintegrowanie wszystkich baz danych oraz zasobów OTKZ. W roku 2010 w IMGW przystąpiono do realizacji projektu pt. „System Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących” – SEKOP. P.o. Kierownika ZZI w wyjaśnieniach podał, że „SEKOP ... jest prowadzony w Ośrodku ... od lutego 2012 roku, znajduje się na serwerach IMiGW-PIB i w całości jest obsługiwany przez Instytut. Wcześniej dane były gromadzone w bazie stworzonej tylko i wyłącznie na potrzeby wewnętrzne OTKZ. Dane z tej bazy zostały zaimportowane do SEKOPa. Głównym administratorem bazy jest Kierownik Zakładu Zastosowań Informatyki w OTKZ. W systemie SEKOP dostępne są trzy aplikacje: aplikacja desktop, dostęp posiada tylko administrator, aplikacja WWW wewnętrzna, dostęp posiadają pracownicy OTKZ, którzy oceniają obiekty piętrzące...” oraz „...w ramach sieci IMiGW, aplikacja WWW zewnętrzna...”, do której „...dostęp poprzez internet posiadają użytkownicy wskazani przez Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej.” Aktualnie dostęp do SEKOP posiadają: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, KZGW, wszystkie rzgw, GUNB, wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego w Białymstoku, Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Katowicach, Opolu, Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu, zarządy melioracji i urzędzeń wodnych we Wrocławiu, Katowicach, Poznaniu, Łodzi i Elblągu.

(dowód: akta kontroli str. 542-543, 547-548)

3.2. W bazie SEKOP gromadzono dane o budowlach piętrzących, w tym o budowlach piętrzących będących własnością Skarbu Państwa, zaliczonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane do I i II klasy

<sup>9</sup> 50 lat technicznej kontroli zapór – pod redakcją IMGW-PIB Warszawa 2011, rozdz.11 Archiwizacja danych – str.50-54.

ważności, które są przedmiotem badań, pomiarów i ocen stanu technicznego oraz stanu bezpieczeństwa, wykonywanych przez Służbę. Ponadto, do SEKOP wprowadzane są dane dotyczące budowli piętrzących innych klas niż I i II, dla których ww. prace prowadzono w OTKZ oraz dane przekazywane przez właścicieli budowli piętrzących I i II klasy ważności niebędących własnością Skarbu Państwa, którzy na podstawie art. 64 ust. 6 ustawy – Prawo wodne, zobowiązani byli do przekazywania Służbie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących.

Zakres danych gromadzonych w SEKOP obejmuje m.in. dane podstawowe obiektów, dane o lokalizacji, dokumentację graficzną i fotograficzną, wyniki badań i pomiarów oraz oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli. Możliwości oraz sposób organizacji danych przedstawia instrukcja użytkownika Systemu Ewidencji i Kontroli Obiektów Piętrzących SEKOP, opracowana w listopadzie 2011 r. Liczba obiektów i tworzących je budowli, których dane wprowadzono do SEKOP, według informacji p.o.Kierownika ZZI, jest następująca: I kl.: obiekty – 30, budowle – 76, II kl.: obiekty – 66, budowle – 194, III kl.: obiekty – 58, budowle – 197, IV kl.: obiekty – 97, budowle – 235, pozostałe (dane niekompletne): obiekty – 216, budowle – 440.

Pozyskiwane przez pracowników OTKZ protokoły kontroli stanu technicznego budowli, w tym z rzgw, nie były zapisywane w SEKOP, lecz na specjalnym dysku sieciowym FTP, którego zawartość była dostępna dla pracowników sporządzających oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa obiektów piętrzących. Protokoły zapisywano na ww. dysku na bieżąco, w miarę ich wpływania do OTKZ.

(dowód: akta kontroli str. 542, 547-548, 1013-1027)

3.3. Liczba budowli stale piętrzących wodę I i II klasy ważności stanowiących własność Skarbu Państwa, funkcjonujących w Polsce w latach 2013–2014, według danych OTKZ wynosi odpowiednio: 48 i 146.

(dowód: akta kontroli str. 542-556, 1028-1030)

3.4. Stan bezpieczeństwa budowli piętrzących w okresie od 2005 r. do 2014 r., według danych OTKZ, wykazał istotne zmiany liczby budowli ocenionych jako zagrażające bezpieczeństwu, pomiędzy danymi za rok 2010 i wcześniejszymi, a danymi za rok 2011 i następnymi. W roku 2010 wśród budowli, których stan zagrażał bezpieczeństwu, wykazano 19 budowli I klasy ważności, wchodzących w skład 11 obiektów oraz 57 budowli II klasy ważności, wchodzących w skład 36 obiektów. Natomiast w roku 2011 wykazano brak budowli I klasy ważności, których stan oceniono jako zagrażający bezpieczeństwu oraz dwie takie budowle II klasy ważności, wchodzące w skład dwóch obiektów. W sprawie wskazania przyczyn tych zmian, a w szczególności wpływu na powyższe zmiany ocen stanu bezpieczeństwa budowli modyfikacji skali ocen, Dyrektor OTKZ w wyjaśnieniach podał, że *„zmiana ilości budowli „zagrażających” pomiędzy rokiem 2010 i latami poprzedzającymi, a rokiem 2011 i następnymi wyniknęła z faktu, że po powodzi 2010 roku wykonano sporo prac naprawczych na budowlach piętrzących. Ponadto analizowano stale zasady przypisywania punktacji dla wypełnienia kart obiektów. W roku 2011*

usunięto wszystkie rekordy zawierające ocenę „1” dla stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa oraz „2” dla stanu bezpieczeństwa, w dotychczasowym rozumieniu. W starej skali „1” dla stanu technicznego oznaczała brak urządzenia, a „2” dla stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa oznaczały brak oceny. Wpisując wartość „1” lub „2” automatycznie w znaczący sposób obniżało się punktację co było niewłaściwe. (...) Również brak oceny nie stanowi o tym, że budowla jest w niewłaściwym stanie technicznym. W związku z tym wyeliminowano te pojęcia, a tym samym przypisane im wartości z określania stanu budowli. Następnie, obiekty klasyfikowane według starych zasad, ze zbioru danych o obiektach mogących zagrażać z wyżej wymienionego zakresu dat wszystkie rekordy z oceną „4” (według nowej klasyfikacji) zostały przeniesione do zbioru danych zawierających informację o obiektach zagrażających. Tak więc zmiana przypisania określenia cyfrowego nie zmieniła statusu budowli określonego przy poprzednim używaniu cyfr do odzwierciedlenia stanu budowli. Wpływ na zmiany w ocenach stanu budowli mogło mieć wadliwe stosowanie we wcześniejszych analizach cyfr „1” lub „2” określających brak urządzeń lub brak oceny. Natomiast pozostałe zmiany nie wpłynęły na klasyfikację budowli jeżeli chodzi o ich stan techniczny lub bezpieczeństwa.”

(dowód: akta kontroli str. 599-601,1001-1003, 1007, 1041-1043)

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.

## 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>10</sup>, wnosi o:

- 1) zatwierdzenie przez Dyrektora IMGW lub podjęcie działań w celu uzyskania zatwierdzenia przez Ministra Środowiska wytycznych kontroli bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę oraz skal ocen stosowanych do oceny stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących;
- 2) zapewnienie terminowego przekazywania raportów o stanie bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę w Polsce Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, zgodnie z art. 103a ust. 2 pkt. 2 ustawy – Prawo wodne.

## 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

<sup>10</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Środowiska 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 18 czerwca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Środowiska  
Dyrektor  
Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Jacek Szymański  
Główny specjalista k.p.

Grzegorz Bąk  
Główny specjalista k.p.