



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Środowiska

KSI.410.002.04.2015
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. Mirosław Nowakowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 92803 z dnia 15 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Alicja Gruszecka, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 95060 z dnia 29 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 6-7)
Jednostka kontrolowana	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie, ul. Zarzecze 13, 03-194 Warszawa (zwany dalej „RZGW”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Gawłowska od dnia 16 lutego 2015 r. ¹ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zakresie nadzoru nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności stanowiących własność Skarbu Państwa, administrowanych przez RZGW.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia: wykonywanie przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, w kontrolowanym okresie³, obowiązków dotyczących m.in.: przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego wszystkich wodnych budowli piętrzących I i II klasy ważności zarządzanych przez RZGW, realizacja zadań związanych z utrzymaniem wodnych budowli piętrzących w oparciu o posiadane środki finansowe, współpraca z innymi jednostkami dotycząca nadzoru nad stanem technicznym wodnych budowli piętrzących, m.in. w zakresie przekazywania informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli.

¹ W okresie objętym kontrolą Dyrektorem RZGW był Pan Leszek Bagiński od dnia 17 stycznia 2002 r. do dnia 16 listopada 2014 r. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym RZGW, w okresie od 17 listopada 2014 r. do 15 lutego 2015 r., Dyrektora RZGW zastępował Zastępca Dyrektora RZGW.

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

³ Okres objęty kontrolą: 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.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepełnej realizacji zaleceń wynikających z okresowych kontroli stanu technicznego budowli piętrzących, co m.in. spowodowane było niedofinansowaniem wskazanych zadań;
- niestosowania obowiązujących w RZGW uregulowań wewnętrznych w zakresie podpisywania protokołów kontroli przez jej uczestników.

Ponadto NIK zwraca uwagę na późne przygotowywanie planów działalności RZGW, w II kwartale roku, którego te plany dotyczyły.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą w zarządzie RZGW znajdowały się cztery obiekty piętrzące wodę I i II klasy ważności, będące własnością Skarbu Państwa, tj.:

- Zbiornik Wodny Sulejów (I klasy), którego obiekt główny zlokalizowany jest na rzece Pilicy (Gmina Tomaszów Mazowiecki, województwo łódzkie). Elementami obiektu są m.in. zapora ziemna czołowa, jaz oraz pompownie i obwałowania;
- Stopień Wodny Włocławek (II klasy), zlokalizowany na rzece Wiśle (gmina Włocławek, województwo kujawsko-pomorskie), którego elementami są m.in.: zapora ziemna czołowa, jaz z przepławką i próg stabilizujący, śluza z awanportami, elektrownia, a na zbiorniku wodnym – zapora awaryjna, zapory boczne i pompownie oraz wały;
- Zbiornik Wodny Brody Łżeckie (II klasy), zlokalizowany na rzece Kamienna (Gmina Brody, województwo świętokrzyskie), którego elementami są m.in.: zapora ziemna czołowa, jazy, elektrownia oraz zapora boczna i pompownia;
- Zbiornik Wodny Wióry (II klasy), zlokalizowany na rzece Świślina (Gminy: Pawłów i Kunów, województwo świętokrzyskie), którego elementami są m.in.: zapora ziemna z galerią kontrolno-zastrzykową, mała elektrownia wodna oraz budowla przelewowo-spustowa.

(dowód: akta kontroli str. 201-203, 251, 313, 374 i 418)

1.2. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi RZGW⁴, zadania związane z nadzorem nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących przypisane zostały do zakresu działań komórek organizacyjnych Pionu Inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 221-224)

1.3. W 2013 r., zgodnie z dyspozycją Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (zwanego dalej „KZGW”) z dnia 2 kwietnia 2013 r., Dyrektor RZGW przekazał Prezesowi w dniu 26 kwietnia 2013 r. „Plan działalności Dyrektora RZGW w Warszawie w 2013 r.” Plan został zatwierdzony przez Prezesa KZGW w dniu 10 czerwca 2013 r.

⁴ Zarządzenie Nr 57/2013 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 27 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego RZGW w Warszawie oraz Zarządzenie Nr 12/2011 Dyrektora RZGW z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego RZGW.

W 2014 r., zgodnie z dyspozycją Prezesa KZGW z dnia 18 kwietnia 2014 r., Dyrektor RZGW przekazał Prezesowi w dniu 12 maja 2014 r. „Plan działalności Dyrektora RZGW w Warszawie w 2014 r.”. Plan został zatwierdzony przez Prezesa KZGW w dniu 7 sierpnia 2014 r.

Plany opracowane zostały w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań budżetu zadaniowego, obowiązującym w 2013 r. i 2014 r., z określeniem planowanych przedsięwzięć i niezbędnych nakładów. W planach umieszczono m.in. realizację przedsięwzięcia (działanie według układu zadaniowego) pn. „Budowa i przebudowa infrastruktury przeciwpowodziowej i zapobiegającej skutkom suszy” (12.5.3.2.) w ramach realizacji projektu „Poprawa stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek” oraz przeprowadzanie kontroli gospodarowania wodami (12.5.1.3)⁵.

Podstawą przygotowania planów działalności był art. 90 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne⁶ (zwanej dalej „ustawą – Prawo wodne”).

„Plan działalności Dyrektora RZGW w Warszawie w 2015 r.” przekazano Prezesowi KZGW w dniu 24 kwietnia 2015 r. W planie ujęto m.in. przedsięwzięcia dotyczące: „budownictwa, opracowań studialnych ekspertyz, zadań wynikających ze współpracy międzynarodowej, nadzoru nad gospodarowaniem wodami...”. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 29 maja 2015 r., ww. plan nie został zatwierdzony przez Prezesa KZGW.

(dowód: akta kontroli str. 8-111, 560)

1.4. W okresie 2013–2014 Dyrektor RZGW corocznie przekazywał Prezesowi KZGW, plany kontroli gospodarowania wodami, podejmowanych na podstawie art. 156 ust. 2 ustawy – Prawo wodne. Plany zostały przekazane w dniach 8 grudnia 2012 r. oraz 10 grudnia 2013 r. i zatwierdzone przez Prezesa KZGW bez uwag, w dniach 8 stycznia 2013 r. (plan na 2013 r.) oraz 16 stycznia 2014 r. (plan na 2014 r.). W planach zakładano przeprowadzenie kontroli gospodarowania wodami w 106 podmiotach w 2013 r. oraz w 77 podmiotach w 2014 r., w tym: w jednostkach samorządu terytorialnego, zakładach gospodarki komunalnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych, u osób fizycznych oraz w podmiotach prawnych – właścicielach nieruchomości. W planach kontroli określano: zakres kontroli (m.in. korzystanie z wód, utrzymanie wód i urządzeń wodnych, pobór wody, przestrzeganie warunków decyzji wydanych na podstawie ustawy – Prawo wodne), obiekt/urządzenie wodne poddane kontroli i jego lokalizację oraz cel kontroli (m.in. sprawdzenie sposobu korzystania z wód, realizacji postanowień i zakazów wynikających z art. 27 i art. 156 ustawy – Prawo wodne, zapewnienia swobodnego dostępu do publicznych wód powierzchniowych).

W 2013 r. pracownicy RZGW przeprowadzili 218 kontroli (w tym: 106 planowanych i 112 doraźnych), a w 2014 r. – 229 kontroli (w tym: 70 planowanych i 159 doraźnych). Kontrole prowadzone były w oparciu o „Zasady przeprowadzania kontroli gospodarowania wodami”, określone w piśmie okólnym nr 1/2011 Prezesa KZGW z dnia 3 czerwca 2011 r., wprowadzone do stosowania w RZGW dopiero Zarządzeniem Nr 15/2015 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2015 r. W Zasadach określono m.in.: zakres kontroli wynikający z art. 156 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo wodne i wzory stosowanych dokumentów (np. wzór upoważnienia i zawiadomienia o kontroli oraz wzór protokołu kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 112-171)

⁵ Przewidziane nakłady na te cele określono odpowiednio na kwotę 1.538,1 tys. zł (dokumentacja projektowa) i 35 tys. zł w 2013 r. oraz na kwotę 55.734,4 tys. zł (realizacja) i 42 tys. zł w 2014 r.

⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 469.

1.5. W kontrolowanym okresie Dyrektor RZGW wydał cztery zarządzenia w sprawie „dokonywania okresowych kontroli stanu technicznego urządzeń wodnych będących w administracji RZGW”, określające harmonogramy kontroli na wiosnę i jesień każdego roku⁷. W harmonogramach wskazano obiekty do kontroli oraz terminy przeprowadzenia kontroli, w tym każdorazowo budowlę piętrzącą I klasy – Zbiornik Sulejów oraz budowle piętrzące II klasy – Stopień Wodny Włocławek, Zbiornik Wióry i Zbiornik Brody Iłżeckie. Informację o planowanych kontrolach i ich terminach przekazywano Prezesowi KZGW oraz Dyrektorowi Ośrodka Technicznej Kontroli Zapór – jednostki organizacyjnej Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowego Instytutu Badawczego, pełniącego funkcję państwowej służby do spraw bezpieczeństwa budowli piętrzących (zwanego dalej „IMiGW-OTKZ”). Zasady organizacji kontroli budowli hydrotechnicznych określono w zarządzeniu Nr 34/2009 Dyrektora RZGW z dnia 19 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 172-205)

W 2013 r. i 2014 r. przeprowadzono okresowe kontrole stanu technicznego wszystkich budowli piętrzących I i II klasy ważności, znajdujących się w zarządzie RZGW. W każdym obiekcie, w każdym roku wykonano kontrole dwukrotnie (wiosną i jesienią), tzn. ogółem 16 kontroli.

Wszystkie kontrole przeprowadzono zgodnie z przyjętymi harmonogramami, a do uczestnictwa w kontrolach zapraszano m.in. przedstawicieli: KZGW i IMiGW-OTKZ właściwych miejscowo jednostek samorządowych, wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego (zwanym dalej „winb”) oraz wydziałów zarządzania kryzysowego urzędów wojewódzkich. Osoby przeprowadzające kontrole posiadały stosowne uprawnienia budowlane.

W wyniku kontroli oceniono stan techniczny i stan bezpieczeństwa badanych budowli, jak niżej:

- Zbiornik Wodny Sulejów (I klasy ważności) – przeprowadzono cztery kontrole okresowe roczne (kwiecień i październik 2013 r. oraz maj i listopad 2014 r.)⁸. W wyniku ostatniej kontroli okresowej z listopada 2014 r. stan techniczny zapory ziemnej czołowej oceniono jako dobry i stan bezpieczeństwa jako niezagrażający bezpieczeństwu, a stan techniczny jazu – jako dostateczny i stan bezpieczeństwa jazu – jako niezagrażający bezpieczeństwu;
- Stopień Wodny Włocławek (II klasy) – przeprowadzono trzy kontrole okresowe roczne (maj i październik 2013 r. oraz kwiecień 2014 r.) oraz jedną kontrolę okresową pięcioletnią (październik 2014). Stan techniczny zapory ziemnej czołowej, jazu oraz śluzy z awanportami oceniono jako dostateczny, a stan bezpieczeństwa tych budowli jako niezagrażający bezpieczeństwu;
- Zbiornik Wodny Brody Iłżeckie (II klasy) – przeprowadzono cztery kontrole okresowe roczne (kwiecień i październik 2013 r. oraz maj i listopad 2014 r.)⁹. W wyniku kontroli okresowej z listopada 2014 r. stan techniczny zapory ziemnej czołowej oceniono jako dostateczny i stan bezpieczeństwa jako niezagrażający bezpieczeństwu, a stan techniczny jazu dostateczny i stan bezpieczeństwa jazu jako niezagrażający bezpieczeństwu;

⁷ Kontrole wykonywane na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.).

⁸ Kontrola okresowa pięcioletnia przeprowadzona została w listopadzie 2011 r.

⁹ Kontrola okresowa pięcioletnia przeprowadzona została w maju 2010 r., a kolejna kontrola pięcioletnia zaplanowana została na maj 2015 r.

- Zbiornik Wodny Wióry (II klasy) – przeprowadzono cztery kontrole okresowe (kwiecień i październik 2013 r. oraz maj i listopad 2014 r.) w tym jedną kontrolę okresową pięcioletnią – w październiku 2013 r. W kontroli okresowej z listopada 2014 r. stan techniczny zapory ziemnej czołowej oraz budowli przelewowo-spustowej oceniono jako dobry, a stan bezpieczeństwa tych budowli jako niezagrażający bezpieczeństwu.

Protokoły z kontroli okresowych przekazywane były Prezesowi KZGW, Dyrektorowi IMiGW-OTKZ, winb oraz organom samorządu terytorialnego i kierującym innymi jednostkami, których przedstawiciele uczestniczyli w kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 250-490)

W latach 2013–2014 zadania dotyczące nadzoru i utrzymania budowli piętrzących nie były objęte audytem wewnętrznym, ponieważ przeprowadzone analizy ryzyka nie wykazały oceny kwalifikującej je do planu audytu. Audytor wewnętrzny RZGW wyjaśniła, że w 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie zadania audytowego: „Ocena realizacji zadań związanych z utrzymaniem wód i urządzeń wodnych w RZGW”, a zadanie to swoim zakresem będzie obejmowało sposób planowania zadań do realizacji, mających na celu utrzymanie budowli piętrzących”.

(dowód: akta kontroli str. 536-554)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Informowanie o wynikach kontroli

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2013–2014 Dyrektor RZGW otrzymywał od Dyrektora IMiGW-OTKZ oceny stanu technicznego i bezpieczeństwa obiektów hydrotechnicznych, będących własnością Skarbu Państwa i administrowanych przez RZGW. Oceny za 2013 r. (otrzymane w dniu 6 lutego 2014 r.) i za 2014 r. (otrzymane w dniu 22 stycznia 2015 r.) dotyczyły m.in. wszystkich obiektów piętrzących I i II klasy ważności z ocenami każdej budowli wchodzącej w skład obiektu. W ocenach stosowano czterostopniową skalę ocen stanu technicznego i trzystopniową skalę ocen stanu bezpieczeństwa, zgodnie z przyjętymi w IMiGW-OTKZ kryteriami. W ocenach przedstawiono stan techniczny i bezpieczeństwa obiektów oraz geodezyjne wyniki pomiarów przemieszczeń, wyniki pomiarów piezometrycznych i zalecenia.

W badanym okresie pracownicy IMiGW-OTKZ dokonali m.in. ocen następujących obiektów:

- Zbiornik Wodny Sulejów (I klasy) – stan techniczny zapory ziemnej czołowej i jazu oceniono jako dobry, a stan bezpieczeństwa oceniono jako niezagrażający bezpieczeństwu;
- Zbiornik Wodny Brody Iłżeckie (II klasy) – stan techniczny zapory ziemnej czołowej i jazu oraz zapory bocznej i pompowni oceniono jako dobry, a stan bezpieczeństwa tych budowli oceniono jako niezagrażający bezpieczeństwu;
- Zbiornik Wodny Wióry (II klasy) – stan techniczny zapory ziemnej z galerią kontrolno-zastrzykową i budowli przelewowo-spustowej oceniono jako dobry, a stan bezpieczeństwa tych budowli oceniono jako niezagrażający bezpieczeństwu.

Pracownicy IMiGW-OTKZ nie dokonali w badanym okresie ocen stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa Stopnia Wodnego Włocławek (II klasa). Jako uzasadnienie podano: „*W latach 2013–2014 odstąpiono od oceny z uwagi na trwające prace remontowe. Kolejna ocena będzie możliwa po zakończeniu prac budowlanych i analizie ich efektów*”.

(dowód: akta kontroli str. 504-513)

W 2013 r. i 2014 r. organy nadzoru budowlanego przeprowadziły dwie kontrole budowli piętrzących I i II klasy ważności zarządzanych przez RZGW. W dniu 6 sierpnia 2014 r. inspektorzy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego (zwanego dalej „WINB”) w Kielcach przeprowadzili kontrolę obiektu Zbiornik Wodny Wióry. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, a w jej efekcie zalecono wykonanie zaleceń zawartych w protokołach z kontroli okresowych przeprowadzanych przez pracowników RZGW. W dniu 22 stycznia 2013 r. inspektorzy WINB w Bydgoszczy przeprowadzili kontrolę obiektu Stopień Wodny Włocławek w wyniku której ustalili, że „*obiekty budowlane objęte kontrolą (zapora, jaz i śluza) wymagają przeprowadzenia prac konserwacyjnych i remontowych z uwagi na naturalną utratę trwałości materiałów, z których poszczególne elementy zostały wykonane*”. W zaleceniach pokontrolnych wskazano „*przystąpić do realizacji zadań ujętych w opracowaniu p.n. „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa Stopnia Wodnego Włocławek*”. W wyniku powyższych kontroli, wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego nie wydali decyzji ani postanowień.

(dowód: akta kontroli str. 524-535)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Protokoły z okresowych kontroli budowli piętrzących I i II klasy (16 protokołów w 2013 r. i 2014 r.) nie zostały podpisane przez osoby wykazane w tych protokołach jako uczestnicy kontroli, do czego zobowiązywało Zarządzenie nr 34/2009 Dyrektora RZGW w Warszawie z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie zasad organizacji kontroli budowli hydrotechnicznych administrowanych przez RZGW w Warszawie. Zgodnie z wzorami protokołów kontroli, określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do ww. Zarządzenia, protokoły kontroli powinny być podpisane przez osoby obecne w czasie kontroli oraz powinny być akceptowane przez Dyrektora RZGW.

W protokołach kontroli wskazano osoby obecne w czasie kontroli, m.in. reprezentujące IMiGW-OTKZ, organy samorządu terytorialnego oraz, w niektórych przypadkach, przedstawicieli urzędów wojewódzkich z wydziałów zarządzania kryzysowego, jednak brak było podpisów ww. osób. Protokoły kontroli zostały podpisane tylko przez pracownika RZGW przeprowadzającego kontrolę oraz Dyrektora RZGW.

(Dowód: akta kontroli str. 172-178, 250-505)

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że „*Zarządzenie nr 34/2009 z 19.11.2009 roku straciło swoją aktualność i nie jest podstawą prowadzonych kontroli, dla których wydawane są oddzielne zarządzenia kontroli okresowych rocznych lub pięcioletnich. Zarządzenie z 2009 roku zostanie uchylone gdyż stało się bezprzedmiotowe.*

Dlatego też protokoły z kontroli podpisywane są przez osobę kontrolującą i przedstawiane Dyrektorowi RZGW do akceptacji. Kontrola jest „jednoosobowa” co do odpowiedzialności za ocenę stanu technicznego i bezpieczeństwa eksploatacji obiektu. Przedstawiciele instytucji zaproszonych do kontroli nie podpisują protokołów z kontroli, natomiast potwierdzają swój udział podpisem na liście obecności. Za ocenę stanu technicznego odpowiada jedynie kontrolujący gdyż nie ma tu odpowiedzialności zbiorowej.

Osoby reprezentujące samorząd terytorialny uczestniczące w kontroli mają możliwość zgłoszenia uwag z zakresu eksploatacji obiektu, utrzymania czystości i porządku w obrębie budowli, konserwacji systemów odwadniających oraz zapoznają się z oceną kontrolującego w zakresie bezpieczeństwa użytkowania obiektu.

Służby OTKZ przedstawiają swoją ocenę stanu technicznego i bezpieczeństwa użytkowania obiektu, wynikającą z analizy wyników monitorowania bezpieczeństwa budowli oraz w oparciu o własne badania wykonywane w ramach umowy z KZGW i NFOŚiGW. W/w uwagi i informacje służą kontrolującemu do wydania oceny w zakresie bezpiecznej eksploatacji obiektu piętrzącego. Protokoły z kontroli przesyłane są do instytucji wskazanych w ustawach Prawo budowlane i Prawo wodne, np.: do Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego.”

NIK nie może zgodzić się z ww. stanowiskiem, ponieważ przywoływane przez Dyrektora RZGW zarządzenia uszczegółwiają Zarządzenie nr 34/2009 i nie odnoszą się do sprawy podpisywania protokołów kontroli. NIK zwraca uwagę, że ww. Zarządzenie do czasu zakończenia kontroli NIK nie było aktualizowane i nie zostało uchylone.

(Dowód: akta kontroli str. 560)

Ocena częściowa

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

3. Postępowanie pokontrolne i kontrole sprawdzające

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie pracownicy RZGW nie przeprowadzali odrębnych kontroli sprawdzających wykonanie zaleceń z okresowych kontroli stanu technicznego wodnych budowli piętrzących. Natomiast każdorazowo, w przeprowadzanych kontrolach okresowych, badano i oceniano realizację zaleceń z poprzednich kontroli. Stan realizacji zaleceń przedstawiał się następująco:

- Zbiornik Wodny Sulejów – wykonano zalecenie z kontroli z 2013 r., dotyczące przeprowadzenia badania (sondowania) korpusu zapory czołowej. Nie zrealizowano zaleceń z kontroli przeprowadzonych w 2013 r. i 2014 r. dotyczących inwentaryzacji ekranu żelbetowego na skarpie odwodnej zapory (realizacja przesunięta na rok następny), wymiany manometrów w piezometrach zamkniętych w galerii kontrolno-zastrzykowej jazu oraz wymiany złuszczonej powierzchni wylewki na progach. Zalecenie dotyczące zabezpieczenia antykorozyjnego klap nr 1 i 2 zrealizowano w zakresie malowania jednej z klap;
- Stopień Wodny Włocławek – zalecenia z kontroli z 2013 r. i 2014 r. dotyczące prac inwestycyjno-remontowych (na zaporze, jazie i śluzie) związane z realizacją zadania pn. „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego SW Włocławek” znajdowały się w trakcie realizacji – zadanie rozpoczęto w 2012 r., a zakończenie zaplanowano w 2015 r. Zalecenie dotyczące naprawy kierownicy śluzy od strony wody dolnej i górnej znajdowało się w trakcie realizacji – opracowano dokumentację, a zadanie dotyczące budowy dwóch przeplawek dla ryb zaplanowano do realizacji w latach następnych;
- Zbiornik Wodny Brody Iłżeckie – zalecenia z kontroli z 2013 r. i 2014 r. dotyczące remontu jazów i upustów dennych oraz montażu zamknięć awaryjnych z ekspertyzą i oceną stanu betonów, a także naprawy uszkodzonych powierzchni i dylatacji płyt betonowych na skarpie odwodnej zapory czołowej zaplanowano do realizacji w terminie późniejszym;
- Zbiornik Wodny Wióry – zalecenia z kontroli z 2013 r. i 2014 r. dotyczące wykonania wodowskazu z włączeniem go w system pomiarowy oraz wymiany

manometrów w piezometrach zamkniętych w galerii kontrolno-zastrzykowej zostały zrealizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 500-503)

Dyrektor RZGW, wyjaśniając przyczyny niezrealizowania zaleceń po kontrolach stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących podała: „W zakresie budowli I klasy (jaz i zapory czołowej w Smardzewicach – ZW Sulejów) – niepełna realizacja zaleceń, tj. inwentaryzacja ekranu żelbetowego, zabezpieczenie antykorozyjne klapy nr 2 i złuszczenie powierzchniowe wylewki na progach – wynikała z nadanego im priorytetu, zadania te nie wymagały podjęcia natychmiastowych działań, natomiast zostały sprecyzowane, jako potrzeby. Inwentaryzację ekranu żelbetowego skarpy odwodnej zapory zgłoszono bezpośrednio do IMGW-PIB OTKZ w trakcie spotkania w RZGW w listopadzie ubiegłego roku celem ujęcia w planach badań tego ośrodka na lata kolejne.

Powodem niezrealizowania zaleceń dla SW Włocławek w zakresie: naprawy kierownicy od strony wody dolnej (wykonano dokumentację) i górnej, remontu budowlanego budek sterowniczych (wykonano dokumentację) oraz wykonania likwidacji wyboju na poszurze Stopnia Wodnego Włocławek (III etap, tj. usunięcie odkładu rumowiska na poszurze jazu) była kolizja organizacyjna i techniczna z wykonawcą remontu SW Włocławek. Zadania będą zrealizowane po zakończeniu zadania pn. PSTiBP SW Włocławek, pod warunkiem zapewnienia finansowania, w ramach budżetu lub rezerw celowych (w dyspozycji Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji lub rezerwy utworzonej ze środków NFOŚiGW).

Do najważniejszych niezrealizowanych zaleceń dot. budowli hydrotechnicznych II klasy ZW Brody Łżeckie należą: remont jazów w Brodach Łżeckich (w tym zabytkowy jaz Staszicowski) oraz naprawa uszkodzonych powierzchni i dylatacji płyt betonowych na skarpie odpowietrznej zapory czołowej. Zadania te nie uzyskały zapewnienia finansowania z powodu niezakwalifikowania się do żadnego z funduszy.

ZW Wióry, jako najmłodszy ze zbiorników należący do RZGW w Warszawie, posiada najmniejszą liczbę potrzeb, a dotyczą one głównie elementów automatyki. Celem usprawnienia automatycznego układu sterowania segmentu S24 na jazie podejmowane są działania przez służby terenowe. Docelowo zostanie wymieniony czujnik odpowiedzialny za wizualizację położenia segmentu jazu”

(Dowód: akta kontroli str. 690-691)

NIK zwraca uwagę, że część wyżej wymienionych niewykonanych zadań zalecana była do realizacji w protokołach z wcześniejszych kontroli (przeprowadzonych przed 2013 r.).

3.2. W 2013 r. i 2014 r. w RZGW opracowywano wykazy zadań (inwestycyjnych i remontowych) do realizacji w poszczególnych obiektach zhierarchizowane w zależności od pilności potrzeb. W wykazach podano: nazwę zadania, priorytet realizacji (bardzo pilne/pilne), stan realizacji, potrzebne środki finansowe oraz źródło finansowania. Jedną z podstaw sporządzania wykazów były wyniki kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa oraz analiza potrzeb w tym zakresie.

W wykazie potrzeb na 2013 r. wskazano do realizacji m.in.: 12 zadań związanych ze ZW Sulejów na ogólną kwotę 48.079,2 tys. zł, 23 zadania dotyczące Stopnia Wodnego Włocławek na kwotę 256.062,9 tys. zł oraz 21 zadań dotyczących ZW Wióry i ZW Brody Łżeckie na kwotę 8.012,4 tys. zł. Wydatki na realizację wszystkich zadań remontowych i inwestycyjnych dotyczących budowli wodnych (w tym na powyższych obiektach i budowlach piętrzących) oszacowano łącznie na 478.523,2 tys. zł.

W wykazie na 2014 r. wskazano do realizacji 11 zadań dotyczących ZW Sulejów na kwotę 46.292,2 tys. zł, 23 zadania dotyczące SW Włocławek na kwotę 229.012,5 tys. zł oraz 18 zadań dotyczących ZW Wióry i ZW Brody Iłżeckie na kwotę 7.801,7 tys. zł. Wydatki na realizację zadań w 2014 r. (w tym wyżej wymienionych) oszacowano łącznie na 432.544,6 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli str. 514-523)

3.3. W 2015 r. w RZGW opracowano następujące dokumenty planistyczne: „Wykaz szkód powodziowych” (z dwóch ostatnich lat), „MasterPlan 2015–2021”, „Plan zarządzania ryzykiem powodziowym 2015”, „Multitabela 2015”. W powyższych dokumentach przedstawiono niezbędne do wykonania zadania inwestycyjne i pozainwestycyjne we wszystkich obiektach administrowanych przez RZGW oraz określono szacunkowe koszty realizacji tych zadań, w tym m.in. sumę kosztów inwestycji 1.939.189,2 tys. zł, ze wskazaniem źródeł finansowania.

Zadania dotyczące poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących ujęto w projekcie Planu Utrzymania Wód, opracowanym przez pracowników RZGW. Przy czym, projekt Planu Utrzymania Wód w ograniczonym zakresie obejmuje zadania dotyczące poprawy stanu technicznego i bezpieczeństwa budowli piętrzących. Plan zawiera działania utrzymaniowe dotyczące koryt cieków, tj. zadania na gruntach pokrytych wodami, w granicach linii brzegowej. Projekt Planu przygotowano zgodnie ze wzorami tabel i zakresem danych określonych przez pracowników Ministerstwa Środowiska i KZGW. Według wyjaśnień Dyrektora RZGW, *„...RZGW może brać pod uwagę tylko prace utrzymaniowe dotyczące głównych budowli piętrzących (zapora czołowa, jaz, śluza), które znajdują się w korycie cieku. Prace utrzymaniowe dotyczące pozostałych budowli związanych funkcjonalnie ze stopniem i zbiornikami wodnymi (zapory boczne, pompownie, rowy, kompleksy melioracyjne) nie są brane pod uwagę”*.

Według stanu na dzień 27 maja 2015 r., zakończono prace nad ww. projektem i prowadzono weryfikację danych otrzymanych z wojewódzkich zarządów melioracji i urządzeń wodnych znajdujących się na obszarze działania RZGW porównując je z danymi własnymi RZGW. Projekt Planu Utrzymania Wód zostanie przekazany do uzgodnienia Prezesowi KZGW oraz właściwym marszałkom województw.

(Dowód: akta kontroli str. 562-592, 690)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewykonywaniu lub przewlekłym wykonywaniu w części zaleceń sformułowanych w protokołach z kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących I i II klasy, przeprowadzonych w latach 2013–2014 przez uprawnionych pracowników RZGW. Zdaniem NIK, niewykonywanie potrzebnych napraw budowli piętrzących powoduje postępujące pogarszanie się stanu technicznego tych budowli.

Ocena cząstkowa

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

4. Utrzymanie wodnych budowli piętrzących oraz poprawa ich stanu technicznego

Opis stanu
faktycznego

4.1. W 2013 r. wydatki poniesione w RZGW na utrzymanie wód i urządzeń wodnych, inwestycje hydrotechniczne, usuwanie skutków powodzi oraz na zimową ochronę przeciwpowodziową (bez wynagrodzeń i pochodnych) wyniosły 63.000,0 tys. zł, z tego z budżetu państwa i budżetu środków europejskich – 56.850,0 tys. zł oraz 6.150,0 tys. zł w ramach partycypacji, tj. udziału w wydatkach innych podmiotów

zarządzających/administrujących obiektami hydrotechnicznymi – np. elektrownią wodną na Stopniu Wodnym Włocławek. Wydatki na obiekty piętrzące wodę I i II klasy, będące własnością Skarbu Państwa, wyniosły 34.222,0 tys. zł.

W 2014 r. zrealizowano wydatki w kwocie 102.993,0 tys. zł, w tym z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 97.480,0 tys. zł oraz 5.513,0 tys. zł w ramach partycypacji i udziałów. Z tego wydatki na obiekty piętrzące wodę I i II klasy, będące własnością Skarbu Państwa, wyniosły 63.229,0 tys. zł.

Na realizację zadań dotyczących m.in.:

- utrzymania urządzeń wodnych (remonty, konserwacja oraz koszty eksploatacyjne) w 2013 r. wydatkowano – 9.528,0 tys. zł, z tego z budżetu państwa i budżetu środków europejskich – 6.196,0 tys. zł oraz 3.332,0 tys. zł w ramach partycypacji. W 2014 r. na zadania te wydatkowano 22.412,0 tys. zł, z tego z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 20.412,0 tys. zł oraz 2.000,0 tys. zł w ramach partycypacji;
- inwestycji hydrotechnicznych – w 2013 r. i 2014 r. wydatkowano odpowiednio 37.572,0 tys. zł i 60.383,0 tys. zł ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich;
- usuwania skutków powodzi – w 2013 r. i 2014 r. wydatkowano odpowiednio 10.241,0 tys. zł oraz 4.391,0 tys. zł, w całości ze środków rezerwy celowej poz. 4;
- zimowej ochrony przeciwpowodziowej – w 2013 r. i 2014 r. wydatkowano odpowiednio 4.531,0 tys. zł (w tym partycypacja 2.818,0 tys. zł) oraz 5.381,0 tys. zł (w tym partycypacja 3,513,0 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 593-685)

4.2. Zrealizowane w RZGW w 2013 r. wydatki ogółem (wydatki bieżące z wynagrodzeniami i pochodnymi oraz wydatki inwestycyjne) wyniosły 100.791,7 tys. zł, z tego: 76.045,3 tys. zł z budżetu państwa (97,6% planu po zmianach i 194,3% planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2013 r.) oraz 24.746,4 tys. zł z budżetu środków europejskich (90,7% planu po zmianach i 111,2% planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2013 r.).

Zrealizowane w RZGW w 2014 r. wydatki wyniosły ogółem 137.240,7 tys. zł, z tego: 102.326,3 tys. zł z budżetu państwa (99,2% planu po zmianach i 249,6% planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2014 r.) oraz 34.914,4 tys. zł z budżetu środków europejskich (99,9% planu po zmianach i 205,7% planu wynikającego z ustawy budżetowej na 2014 r.).

W 2013 r. i 2014 r. wielkość środków do dyspozycji RZGW na koniec roku (na realizację wszystkich wydatków) w porównaniu do wielkości środków wynikających z ustaw budżetowych zwiększyła się blisko dwukrotnie w 2013 r. i dwuipółkrotnie w 2014 r., w przypadku środków budżetu państwa oraz odpowiednio o 11,2% i ponad dwuipółkrotnie w przypadku budżetu środków europejskich.

(Dowód: akta kontroli str. 593-685)

4.3. Największe wydatki zrealizowane w badanym okresie dotyczyły zadania „Poprawa stanu technicznego i bezpieczeństwa powodziowego Stopnia Wodnego Włocławek”, które wyniosły w 2013 r. – 30.296,9 tys. zł oraz w 2014 r. – 56.753,6 tys. zł. Prace do zrealizowania w ramach zadania podzielono na dwa pakiety:

Pakiet 1 – „Przebudowa i remont obiektów Stopnia Wodnego we Włocławku” obejmował:

- Obiekt 1 – Poprawa stanu zagęszczenia korpusu i podłoża zapory czołowej, wykonanie przesłony przeciwfiltracyjnej wzdłuż muru oporowego na lewym przyczółku zapory;
- Obiekt 2 – Rozbudowa automatycznego systemu pomiarowo – kontrolnego stopnia (ASTKZ);
- Obiekt 3 – Remont jazu w zakresie konstrukcji, urządzeń mechanicznych i elektrycznych;
- Obiekt 4 – Remont śluzy i awanportów;
- Obiekt 5 – Przebudowa przepławki dla ryb.

Pakiet 2 – „Rozbudowa zapory bocznej Borowiczki i rozbudowa wałów wstecznych Słupianki i lewego wału Rosicy” obejmował:

- Obiekt 1 – Rozbudowa zapory bocznej Zbiornika Wodnego w Płocku Borowiczkach i lewego wału wstecznego Słupianki na terenie miasta Płocka i miejscowości Bielino, gmina Słupno;
- Obiekt 2 – Rozbudowa prawego wału wstecznego Słupianki z lewym wałem wstecznym Rosicy i zapory bocznej Zbiornika Wodnego Włocławek w Płocku Borowiczkach.

Roboty budowlane w ramach Pakietu 1 były realizowane na podstawie umowy z dnia 4 czerwca 2013 r. (zmienionej kolejnymi aneksami). Zgodnie z umową roboty na obiekcie nr 5 „Przebudowa przepławki dla ryb” zostały zakończone. W dniu 4 grudnia 2014 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie obiektu, przed zakończeniem całego zakresu robót dotyczących pakietu, wydane przez Kujawsko-Pomorskiego WINB. Prace na pozostałych obiektach, zgodnie z umową, powinny zostać zakończone do dnia 30 czerwca 2015 r. Zaawansowanie rzeczowe realizowanych robót oszacowano na 70% do 100%.

Roboty w ramach Pakietu 2 zostały zakończone. W dniu 7 maja 2015 r. Mazowiecki WINB wydał pozwolenie na użytkowanie obiektów wałów i zapory.

Stan zaawansowania finansowego projektu na koniec kwietnia 2015 r. (ostatniego okresu sprawozdawczego) wynosił 92.114 tys. zł, tj. ok. 85%.

Ponadto, w obrębie Zbiornika Wodnego Włocławek planowane i realizowane były różne prace związane z poprawą stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i zwiększeniem bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. Według wyjaśnień Dyrektora RZGW, czterdziestoletni zbiornik wymaga: „...podejmowania szeregu działań naprawczych, utrzymaniowych związanych z naturalną utratą projektowanych parametrów konstrukcyjnych”.

W okresie do 2021 r. zaplanowano realizację zadań dotyczących:

1. Zbiornika Wodnego Włocławek:

- przebudowa dwóch zapór bocznych: zapory w Nowym Duninowie i zapory Jordanów-Tokary-Radziwie (etap I) – wykonanie robót ziemnych, konstrukcyjnych i agrotechnicznych poprawiających stan techniczny i bezpieczeństwa w/w zapór bocznych. W 2015 r. zaplanowano zakończenie przygotowania dokumentacji i rozpoczęcie przebudowy zapory bocznej w Duninowie (w IV kwartale 2015 r.);
- makroniwelacja czaszy zbiornika (etap II) – udroźnienie cofki zbiornika służące ochronie przeciwpowodziowej. W ramach prac utrzymaniowych, w ostatnich dwóch latach, wydobywano rocznie po ok. 250 tys. m³ piasku. Projekt przewiduje wydobycie około 2,5 mln m³ piasku w okresie kilku lat. Dotychczas

zadanie to realizowano w ograniczonym zakresie z powodu braku środków finansowych oraz braku decyzji środowiskowej;

- remont pompowni: docieplenie, wymiana okien i drzwi, pokrycia dachów, obróbki blacharskie, odmulenie zbiorników wyrównawczych, usprawnienie drenaży w pompowniach ZW Włocławek;
- remont bramy przeciwpowodziowej w Płocku – w zakresie instalacyjnym i naprawy betonów;
- wyrównanie rzędnej korony zapory bocznej Stopień-Wistka poprzez usunięcie lokalnych deniwelacji korony.

2. Stopnia Wodnego Włocławek:

- usunięcie odkładu rumowiska na poszurze jazu celem rozproszenia koncentracji przepływającej wody;
- przebudowa budek sterowniczych śluzy we Włocławku – w zakresie ogólnobudowlanym i instalacyjnym;
- naprawa ubezpieczeń kierownicy od strony wody dolnej i górnej – wymiana ubezpieczeń betonowych skarpy odwodnej z podparciem materacami faszynowo-kamiennymi.

Ponadto planowana jest realizacja m.in. zadań dotyczących: budowy dwóch nowych przepławek dla ryb.

Dyrektor RZGW wyjaśniła, że: „*Stopień Wodny Włocławek, pomimo że jest dobrze utrzymywany, w wyniku zaniechania budowy Kaskady Dolnej Wisły, od początku 1970 roku pracuje w odmiennych do zaprojektowanych warunkach, co z kolei wpływa niekorzystnie na jego stateczność. Chwilowo (do czasu wybudowania progu lub stopnia poniżej Włocławka w ramach projektu ENERGA WISŁA – poza obszarem RZGW w Warszawie) rolę podparcia dla jazu i elektrowni stanowi tymczasowy próg stabilizujący, wykonany w latach 1997–1999 i na bieżąco utrzymywany, utrzymujący poziom wody dolnej na bezpiecznym dla pracy stopnia poziomie*”.

W wyniku oględzin Stopnia Wodnego Włocławek, przeprowadzonych w trakcie kontroli w dniu 13 maja 2015 r., stwierdzono m.in., że na jazie i śluzie prowadzone były prace związane z remontem trzech doków i przęsł na jazie oraz zabezpieczeniem antykorozyjnym i wymianą uszczelki wrót dolnych śluzy. Na skarpie zapory ziemnej czołowej prowadzono prace porządkowe i remontowe (m.in. układano nawierzchnię dróg awaryjnych).

(Dowód: akta kontroli str. 555-556, 688-692)

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 Kontroli¹⁰, wnosi o:

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 z późn. zm.

- 1) podjęcie niezbędnych działań w celu wypełnienia zaleceń wynikających z kontroli stanu technicznego i stanu bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących, w tym zmierzających do pozyskania środków finansowych potrzebnych na realizację wskazanych zadań;
- 2) przestrzeganie postanowień uregulowań wewnętrznych dotyczących okresowych kontroli budowli hydrotechnicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu 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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 29 czerwca 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Środowiska

Anna Krzywicka

Kontrolerzy:

Alicja Gruszecka
Doradca techniczny

Mirosław Nowakowski
Doradca ekonomiczny