



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.013.03.2023

Pan
Krzysztof Woś
Prezes
Państwowego Gospodarstwa Wodnego
Wody Polskie
ul. Żelazna 59 A
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/036 – Realizacja *Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych*

I. Dane identyfikacyjne.

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ¹ Zarząd Zlewni w Gryficach ² , ul. Niekładzka 9, 72-300 Gryfice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Woś, Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie ³ od 17 sierpnia 2022 r. ⁴ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Przemysław Daca od 17 stycznia 2018 r. do 16 sierpnia 2022 r. ⁵
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja przez Zarząd Zlewni w Gryficach zadań w zakresie Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych ⁶ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 – do zakończenia czynności kontrolnych ⁷ , z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/85/2023 z 29 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-10)

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności.

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Zarząd Zlewni dotyczące realizacji zadań związanych z PKZW.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Zarząd Zlewni właściwie przygotował i realizował zadania ujęte w PKZW. Dla zamówień objętych badaniem prawidłowo zastosowano wyłączenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ¹⁰ . Zamówienia przeprowadzono i udokumentowano zgodnie z obowiązującym w PGW WP regulaminem zamówień publicznych. Prawidłowo monitorowano realizację zadań

¹ Dalej: PGW WP lub Wody Polskie.

² Dalej: ZZ lub Zarząd Zlewni lub Zarząd.

³ Dalej: Prezes PGW WP lub Prezes Wód Polskich.

⁴ W tym od 17 do 30 sierpnia 2023 r. p.o. Prezes PGW WP.

⁵ Dyrektorem Zarządu Zlewni był od 19 sierpnia 2020 r. Wojciech Leszczyński. W okresie objętym kontrolą funkcję dyrektora ZZ poprzednio pełnił Zbigniew Gliźniewicz od 8 stycznia 2018 r. do 18 sierpnia 2020 r. .

⁶ Dalej: PKZW.

⁷ Tj. do 10 lipca 2023 r.

⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej ustawa pzp.

i podejmowano działania w celu zapewnienia ich terminowej realizacji. Skutecznie wyegzekwowano od wykonawców wykonanie prac zgodnie z postanowieniami umów oraz wyegzekwowano kary umowne, które wynikały z wystąpienia opóźnień w terminie realizacji zadań.

Zarząd Zlewni systematycznie współpracował z właściwymi instytucjami w zakresie zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa. W trakcie spotkań podnoszone były problemy związane z gospodarką wodną. Pomimo podjętych w tym zakresie działań przez Zarząd w okresie objętym kontrolą wpłynęły tylko cztery propozycje inwestycji w ramach PKZW. Zarząd Zlewni nie otrzymał bezpośrednio od użytkowników propozycji wykonania prac utrzymaniowych mających na celu zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja przez ZZ zadań w zakresie PKZW.

1.1. Zgodnie ze Statutem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie¹¹ dyrektorzy zarządów zlewni koordynują, w imieniu Prezesa Wód Polskich, działalność nadzorów wodnych zlokalizowanych na obszarze działalności zarządów zlewni. Zarządy zlewni wykonują zadania, o których mowa w art. 240 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹², a także zadania wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności prowadzą sprawy, w których są organami wyższego stopnia; wykonują zadania wskazane przez Prezesa Wód Polskich oraz dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Obszarem działania Zarządu Zlewni była zlewnia rzeki Regi.

(akta kontroli str. 11)

W zakresie zadań inwestycyjnych, w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 maja 2023 r., Zarząd Zlewni realizował dziewięć zadań inwestycyjnych w ramach PKZW. W tym okresie zakończono jedno zadanie w zakresie robót budowlanych¹³ i jedno w zakresie nadzoru projektowego¹⁴.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że: *Zakończone zadania związane z wykonaniem robót budowlanych i prowadzeniem nadzoru inwestorskiego obejmują wyłącznie inwestycję pn. Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700 polegającą na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach.*

Jest to osobne zadanie, niezwiązane rzeczowo z częściami 1-7 Programu Nawodnień Rolniczych¹⁵. Zarówno wykonanie robót jak i nadzór inwestorski ww. Modernizacji

¹¹ Statut nadany Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. (Dz. U. poz. 2506).

¹² Dz. U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.

¹³ Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700, polegająca na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach. Zakres zadania obejmował roboty budowlane polegające na modernizacji zastawki oraz zdegradowanego rurociągu na długości 839 m, które objęły swoim zasięgiem powierzchnię około 1,2 hektara. Realizację zadania rozpoczęto 16 marca 2021 i zakończono 8 czerwca 2021 r.

¹⁴ Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700 polegająca na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach. Zakres zadania obejmował nadzór nad robotami budowlanymi. Realizację rozpoczęto 22 lutego 2021 r. i zakończono 8 czerwca 2021 r.

¹⁵ Retencja korytowa - Program nawodnień rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach. Zadanie realizowane w ramach PKZW. Dalej: Program nawodnień rolniczych.

rurociągu na rzece Grzybnicy traktować należy jako zadania ściśle ze sobą związane, dotyczące jednej inwestycji.”

(akta kontroli str. 31¹)

Kolejnych siedem zadań dotyczących sporządzenia dokumentacji projektowych¹⁶ znajdowało się na etapie pozyskiwania niezbędnych zgód, pozwoleń i decyzji administracyjnych.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że: ZZ Gryfice realizuje lub zrealizował łącznie 9 zadań w ramach PKZW. Każde z nich objęte zostało osobną umową i stanowi niezależną od innych całość. Należy jednak wskazać, że są to zadania komplementarne pod względem charakteru podejmowanych działań, związanych z retencją wody oraz lokalizacją na terenie ZZ Gryfice. W zakresie realizacji łącznie 7 części Programu Nawodnień Rolniczych (części 1-7) ze względu na ich bardzo podobny charakter i zakres, sprawozdawczość do RZGW i KZGW prowadzona jest całościowo, przez co w dokumentach tych jednostek mogą być one traktowane jako jedno zadanie, z wyszczególnieniem jego siedmiu części.”

(akta kontroli str. 12-13, 15-16, 18, 20-26, 31¹)

Koszt zrealizowanych w badanym okresie zadań w ramach PKZW wyniósł:

- Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700, polegająca na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach łącznie 652,1 tys. zł, w tym: aktualizacja dokumentacji projektowej 9,8 tys. zł, wykonanie robót budowlanych 587,9 tys. zł, nadzór inwestorski 54,3 tys. zł;

- Program nawodnień rolniczych łącznie 1 365,3 tys. zł, w tym: koncepcja techniczna dla etapu I zadania 273 tys. zł, dokumentacja projektowa dla etapu II 1 092,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 21¹)

Jako kryterium typowania zadań do PKZW stosowano zasady, przyjęte w PGW WP, przede wszystkim fakt występowania i pogłębiania się suszy na terenach rolniczych, stwierdzony m.in. na podstawie danych zawartych w SMSR¹⁷, pomiarów stanów wody w ciekach – realizowane przez PGW WP oraz informacji przekazywanych na bieżąco przez pracowników Nadzorów Wodnych¹⁸ lub inne podmioty i osoby prywatne.

W przedmiocie kryteriów typowania zadań do PKZW Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że: *Lista obiektów została określona na podstawie danych dot. urządzeń piętrzących pozyskanych od lokalnych NW w lipcu 2019 r. Lista objęła 146 obiektów, wszystkie wskazane przez NW. W okresie przygotowywania założeń technicznych Programu Nawodnień Rolniczych w PGW WP nie stosowano ogólnych wytycznych dotyczących kryteriów typowania zadań do PKZW. Należy zaznaczyć, że PKZW został wprowadzony formalnie po uruchomieniu Programu Nawodnień, który został do niego włączony. Ogólne wymogi kwalifikacji ZZ określił w lutym 2020 r. Zaplanowano „uruchomienie systemu jazów, zastawek i przepustozastawek” na terenie działania ZZ. Wstępnie założono, że realizacja obejmie odbudowę (przywrócenie funkcjonalności) istniejących, ale zdegradowanych obiektów i ewentualnie wykonanie nowych.*

¹⁶ Wykonanie dokumentacji technicznej dla zadania pn. "Retencja korytowa - Program Nawodnień Rolniczych" w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach – części od I do VII Zadanie polegało na przygotowaniu koncepcji technicznej, dokumentacji projektowej, uzyskaniu niezbędnych pozwoleń i decyzji oraz pełnieniu nadzoru projektowego dla łącznie 145 obiektów zlokalizowanych na terenie działania Nadzorów Wodnych w Gryficach, Kamieniu Pomorskim, Świdwinie i Nowogardzie. Zadania do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 10 lipca 2023 r., nie zostały zakończone.

¹⁷ System monitoringu suszy rolniczej.

¹⁸ Dalej: NW.

W przypadku prac studyjnych dotyczących konieczności lub braku konieczności podjęcia danej inwestycji, jednostki PGW WP opierają się głównie na wiedzy i doświadczeniu pracowników, firm zewnętrznych oraz na zapisach planów strategicznych, np. aktualizacji Planów Gospodarowania Wodami (aPGW), Planu Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (PZRP), Programu Kształtowania Zasobów Wodnych (PKZW) oraz Planu Przeciwdziałania Skutkom Suszy (PPSS). Właściwy dla tego typu inwestycji PPSS został przyjęty jako obowiązujący akt prawny (rozporządzenie) już po podjęciu realizacji Programu Nawodnień przez ZZ Gryfice, a obiekty ujęte w zakresie inwestycji zostały również ujęte na liście inwestycji związanych z PPSS.

(akta kontroli str. 27, 311-315)

Dyrektor ZZ wyjaśnił ponadto, że: (...) obiekty ujęte w zakresie zadania Retencja korytowa - Program nawodnień rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania ZZ w Gryficach, wytypowane zostały na podstawie:

- 1) informacji uzyskanych z lokalnych Nadzorów Wodnych dotyczących lokalizacji i stanu technicznego obiektów;*
- 2) ogólnych informacji dotyczących pogłębiania się zjawiska suszy na terenie ZZ Gryfice, posiadanych przez pracowników PGW WP;*
- 3) informacji uzyskanych od użytkowników wód;*
- 4) wstępnej oceny potencjału retencyjnego każdego z urządzeń.*

Zakres techniczny zadania ustalany był w sposób jednolity dla całego obszaru ZZ Gryfice i polegał w głównej mierze na określeniu potrzeb inwestycyjnych przez lokalne Nadzory Wodne. Wytypowane zostały obiekty, na których piętrzenie mogłoby przynieść pożądany skutek w postaci zwiększenia dostępnego zasobu retencji korytowej, pod warunkiem zachowania racjonalności wydatków oraz innych spraw związanych zarówno z etapem realizacji zadania jak i eksploatacji (np. kwestie własnościowe, zasadność retencji na przedmiotowym odcinku cieku/kanalu itp.).

Zagrożenie suszą na terenach rolniczych na obszarze działania Zarządu Zlewni w Gryficach, zgodnie z mapami i danymi zawartymi w SMSR, występuje nieregularnie od roku 2011, z tendencją bardzo silnie rosnącą od roku 2018, dla różnych roślin uprawnych. W zakresie działania SMSR posługiwano się ogólnymi danymi (w skali kraju, w ujęciu wieloletnim), które wskazują, że praktycznie cały obszar ZZ Gryfice zagrożony jest występowaniem suszy hydrologicznej i rolniczej. Ze względu na zróżnicowane położenie geograficzne tereny są narażone w różnym stopniu, jednak zbiorczo należy uznać to zagrożenie za średnie ze wskazaniem na lokalnie wysokie w skali ostatnich kilkunastu lat. Tym samym, ze względu na znaczny stopień wykorzystania gruntów pod uprawy, hodowlę zwierzęcą i roślinną, wskazane w programie działania stanowić będą jeden z istotnych czynników pomagających w ograniczeniu zasięgu oraz skutków suszy. Należy wziąć pod uwagę, że susza nie dotyczy tylko rolników, ale może także powodować negatywny wpływ np. na gospodarcze wykorzystanie rzek (w tym stawy hodowlane i pobór na potrzeby rolnicze) oraz na istniejące i związane z ciekami wodnymi ekosystemy, szczególnie ichtiofauny.”

(akta kontroli str. 27)

W okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji prac utrzymaniowych, Zarząd Zlewni nie otrzymał bezpośrednio od użytkowników propozycji wykonania prac utrzymaniowych mających na celu zapewnienie wody na potrzeby rolnictwa.

(akta kontroli str. 28)

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że: (...) rozpoznanie polegające na wytypowaniu urządzeń piętrzących, w celu prowadzenia regulacji i retencji korytowej zostało wykonane przez Nadzory Wodne. Potrzebę prowadzenia doraźnej retencji w okresach niedoborów,

w celu zachowania poziomu średniej wody w korytach cieków, uzgadniano z zainteresowanymi użytkownikami gruntów oraz sołtysami i przedstawicielami gmin. Dodatkowo w okresach niedoboru wody w latach 2020–2023 na 21 urządzeniach wodnych prowadzone były i są działania doraźne, realizowane w uzgodnieniu z użytkownikami przyległych terenów, polegające na celowym niepodejmowaniu czynności związanych z rozbiórką tam bobrowych, przez co podpiętrzona woda pozytywnie wpływa na przyległe do cieku łąki występujące w zasięgu oddziaływania. Stany wody w zbiornikach pompowych 25 stacji, utrzymywane były w górnych przedziałach, dopuszczalnych, maksymalnych poziomów eksploatacyjnych pompowni. Prace utrzymaniowe polegające na zwiększeniu retencji korytowej, wykonywane są na istniejących 32 urządzeniach, głównie przepustach i zastawkach. Średnio każdego roku retencja korytowa w ZZ Gryfice wynosi około 258 tys. m³, obszary oddziaływania to około 177 ha. Od 2020 roku do 2023 roku łączne koszty poniesione w celu zwiększenia retencji wynoszą około 70 tys. zł (...).

(akta kontroli str. 28)

Dyrektor ZZ w wyjaśnieniach podał, że w zakresie realizacji prac inwestycyjnych, w latach 2020-2023 ZZ Gryfice: (...) prowadził konsultacje społeczne Programu Nawodnień, realizowanego w ramach PKZW. Były one prowadzone w okresie kwiecień – czerwiec 2021 r. i objęły swoim zasięgiem następujące instytucje i organy: sołectwa, gminy oraz starostwa, Polski Związek Wędkarski, RDOŚ w Szczecinie, Zachodniopomorską Izbę Rolniczą, nadleśnictwa, osoby fizyczne oraz firmy, spółki wodne. Łącznie około 100 podmiotów. Konsultacje pozwoliły ustalić zakres planowanych robót inwestycyjnych w ramach PKZW, dzięki wnioskowi które wpłynęły uwzględniono także 3 nowe obiekty w Programie (...). W spotkaniach brali udział przedstawiciele wykonawców realizujących prace dla ZZ Gryfice, przedstawiciele ZZ oraz NW. Przedstawiciele ZZ i NW brali także udział w spotkaniach LPW¹⁹. Jak dotąd nie otrzymano z LPW propozycji współpracy przy wykonaniu robót inwestycyjnych. (...).

(akta kontroli str. 19, 28)

W latach 2020-2023 ZZ otrzymał cztery propozycje dot. realizacji prac inwestycyjnych, w tym trzy od osób fizycznych i jedną od osoby prawnej (Lasy Państwowe). Do realizacji przyjęto jedną (dotyczącą wykonania trzech zastawek – szacunkowy koszt zadania około 100 tys. zł.). Zadanie w badanym okresie było w trakcie przygotowania. Pozostałe propozycje nie zostały zaakceptowane. Wizja lokalna nie wykazała możliwości i zasadności prowadzenia robót (dot. nawadniania szkółki leśnej), nie stwierdzono zasadności wykonania urządzenia (dot. zbiornika małej retencji) i brak możliwości realizacji (dot. nawadniania plantacji ziemniaków).

(akta kontroli str. 19, 29)

W badanym okresie w ZZ nie wytypowano nowych zadań poza wskazanymi w PPSS, oraz nie zgłaszano nowych zadań do aktualizacji PKZW.

(akta kontroli str. 29)

W badanym okresie w ZZ nie realizowano prac utrzymaniowych w ramach PKZW. W zakresie prac utrzymaniowych wszystkie zadania związane z prowadzeniem doraźnej retencji korytowej od 2021 roku były uwzględniane w corocznej realizacji zamówienia pod nazwą „Usługa kompleksowa – eksploatacja i konserwacja urządzeń wodnych wraz z odcinkowym utrzymaniem koryt cieków naturalnych na terenie PGW WP RZGW w Szczecinie” – w części zamówienia:

- nr 1, Zarząd Zlewni w Gryficach, Nadzór Wodny w Gryficach;

¹⁹ Lokalnych Partnerstw ds. Wody.

- nr 2, Zarząd Zlewni w Gryficach, Nadzór Wodny w Kamieniu Pomorskim;
- nr 3, Zarząd Zlewni w Gryficach, Nadzór Wodny w Nowogardzie;
- nr 4, Zarząd Zlewni w Gryficach, Nadzór Wodny w Świdwinie.

W zakresie prac inwestycyjnych, wszystkie wytypowane zadania inwestycyjne zostały ujęte w zadaniu „ Retencja korytowa - Program nawodnień rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach”²⁰. Określono potrzeby finansowe na ich realizację, które wynikały z: podpisanych umów z wykonawcami, wstępnych kosztorysów inwestorskich robót budowlanych, przedłożonych przez projektantów na etapie przygotowania dokumentacji projektowej. Koszt realizacji zadań objętych umowami został ujęty w rocznych i wieloletnich planach inwestycyjnych, podobnie jak wstępny koszt realizacji robót budowlanych.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że koszt ten będzie aktualizowany w miarę postępu w uzyskiwaniu decyzji administracyjnych i spodziewanej sytuacji na rynku budowlanym, w oparciu o przedłożone przez wykonawców wstępne kosztorysy inwestorskie oraz przedmiary.

Celem ww. Programu było wykonanie 146 piętrzeń gromadzących wodę w korycie, która następnie będzie mogła być wykorzystana przez rolników, hodowców lub inne osoby w okresach niedoborów wody, pod warunkiem uzyskania niezbędnych pozwoleń. ZZ nie planował prowadzenia zorganizowanego nawadniania gruntów przyległych do cieków, w ramach działalności PGW WP.

W zakresie zadań inwestycyjnych i prac utrzymaniowych w ramach realizacji PKZW nie wykonywano nowych urządzeń melioracyjnych.

(akta kontroli str. 29-30, 33-56)

1.2. W zakresie zadania inwestycyjnego "Retencja korytowa - Program nawodnień rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach" nie przystąpiono jeszcze do fazy procedowania wniosków o wydanie pozwoleń wodnoprawnych. W badanym okresie prowadzone były procedury związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla całego Programu, wykonywane przez projektantów. Wnioski o pozwolenia wodnoprawne składane będą do rozpatrzenia przez Ministra Infrastruktury, który pozostaje ministrem właściwym ds. gospodarki wodnej.

W latach 2020-2023 do ZZ nie wpłynęły żadne wnioski o wydanie pozwoleń wodnoprawnych dla innych instytucji, przedsiębiorstw ani osób fizycznych, które powoływałyby się na związek z zakresem PKZW.

(akta kontroli str. 30)

1.3. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w tym jedno zakończone zamknięciem postępowania bez dokonania wyboru wykonawcy i jedno wyłonieniem wykonawcy, oba dot. zadania pn. „Pełnienie funkcji kompleksowego nadzoru inwestorskiego nad zadaniem budowlanym pn.: Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700, polegającą na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia, realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach”²¹). Badaniem objęto przeprowadzone w Zarządzie Zlewni dwa ww. postępowania

²⁰ Rezygnacja z zadania „Retencja zbiornikowo-korytarzowa rz. Mołstowa Brojce” nastąpiła w 2021 r. na podstawie decyzji Dyrektora RZGW w Szczecinie, poodjętej po przeprowadzeniu wizji lokalnej terenu oraz przygotowaniu wstępnego szacunku robót projektowych. Analiza techniczno-ekonomiczna wskazała konieczność poniesienia nakładów niewspółmiernych do planowanej objętości retencji oraz konieczność spełnienia warunków środowiskowych (głównie koszt budowy przepławki).

²¹ Postępowanie dotyczące wyboru wykonawcy zadania „Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700, polegającą na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia, realizowanego w oparciu o Program retencji korytowej przeprowadzało RZGW w Szczecinie.

o udzielenie zamówienia publicznego, mające związek z PKZW o wartości do 30 tys. euro.

(akta kontroli str. 64)

Zgodnie z pzp obowiązującym w okresie procedowania zamówienia, zamówienia do wartości 30 tys. euro wyłączone były z przepisów tej ustawy²². Zamówienia takie były udzielane na podstawie wewnętrznego regulaminu PGW WP. W okresie realizacji zadania od 16 marca 2020 do 22 czerwca 2021 w PGW WP obowiązywały: zarządzenie nr 73/2019 Prezesa PGW WP w sprawie zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP (do 2 czerwca 2020 r.) i zarządzenie nr 40/2020 Prezesa PGW WP w sprawie zmiany Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP (od 3 czerwca 2020 r.)²³. Za realizację zamówienia odpowiadał Dyrektor ZZ i Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie²⁴ (art. 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych).

(akta kontroli str. 65-134, 873)

W trakcie procedowania zamówień, zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych:

- inicjator postępowania (ZZ) dokonał pisemnego oszacowania wartości zamówienia (art. 16 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych) oraz uzgodnił możliwość wszczęcia postępowania z RZGW (art. 16 ust. 2);
- złożono do KZGW informację o zamiarze udzielenia zamówienia, zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu udzielania zamówień publicznych (art. 16 ust. 4);
- uzyskano publikator z KZGW (art. 17);
- uzyskano akceptację radcy prawnego (art. 18);
- uzyskano informację o zabezpieczeniu środków w planie finansowym (art. 33);
- powołany został zespół do przygotowania i przeprowadzenia postępowania (art. 34), składający się z osób dysponujących wiedzą merytoryczno-techniczną w zakresie przedmiotu zamówienia (wieloletnich pracowników ZZ z działów inwestycji i inwentaryzacji, dwóch inżynierów budownictwa o specjalizacji hydrotechnika i prawnika);
- przygotowany został przez Zespół i zaakceptowany przez Dyrektora RZGW protokół z czynności oceny ofert i wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 38);
- opublikowano wyniki postępowania na stronie internetowej (art. 39).

Zarząd Zlewni w zapytaniu ofertowym wskazał wymagania jakie powinien spełnić wykonawca zamówienia w zakresie dokumentów i oświadczeń. Wykonawca przy złożeniu oferty oświadczył, że w trakcie realizacji zamówienia będzie dysponować osobami zgodnie z wymogiem zamawiającego.

Zamknięcia pierwszego postępowania na podstawie art. 70³ Kodeksu cywilnego²⁵ bez wyboru wykonawcy dokonał Dyrektor RZGW w Szczecinie pismem z 29 września 2020 r. ZZ nie został powiadomiony o powodach podjęcia takiej decyzji. Dyrektor ZZ wyjaśnił, że po otwarciu ofert w drugim postępowaniu 3 listopada 2020 r. stwierdzono, że kwota, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na zadanie (35 tys. zł brutto) jest niższa niż jedyna złożona oferta (57,2 tys. zł brutto). Wobec powyższego 9 listopada 2020 r. przeprowadzono negocjacje cenowe, które określiły kwotę ofertową na 54,3 tys. zł. 12 listopada 2020 r. Dyrektor ZZ zwrócił się do Dyrektora RZGW o zwiększenie finansowania zadania w celu zawarcia umowy. Dyrektor RZGW wyraził

²² Potwierdzono to poprzez uzyskanie z Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej (dalej: KZGW) odpowiedniego publikatora - art. 4 pkt 8 w związku z art. 6a pzp (art. 17 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PGW WP).

²³ Dalej: Regulamin udzielania zamówień publicznych.

²⁴ Dalej: RZGW.

²⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.).

zgodę poprzez podpisanie 22 lutego 2021 r. przedmiotowej umowy. W okresie realizacji zadania kwota umowna nie uległa zwiększeniu.

Zamawiający zapewnił podmiotom równy udział w postępowaniu poprzez jego publiczne ogłoszenie na stronie internetowej (www.system.bip-e.pl). Zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych informacja była umieszczona przez minimum cztery dni robocze. W trakcie biegu ww. okresu zapytanie zostało uszczegółowione poprzez określenie daty i godziny upływu terminu składania ofert. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonał Dyrektor RZGW na podstawie protokołu oceny ofert sporządzonego przez zespół przeprowadzający postępowanie. Ocenie podlegały warunki opisane w zapytaniu ofertowym oraz kryterium wyboru (100% cena).

Nie stwierdzono wystąpienia przypadków złej organizacji procesu przygotowania i realizacji badanych postępowań. Ponadto nie stwierdzono wystąpienia mechanizmów korupcyjnych, takich jak dowolność postępowania, konflikt interesów, brak wymaganej jawności postępowania, brak lub słabość mechanizmów kontrolnych oraz brak odpowiedzialności osobistej.

(akta kontroli str. 31¹, 64-134, 135-185, 186-356, 867-926)

1.4. Dyrektor ZZ wyjaśnił, że obowiązywały następujące regulacje:

- w zakresie zadań inwestycyjnych - Dyrektywa Wodna Unii Europejskiej, Plany Gospodarowania Wodami (dla dorzecza Odry), Plan Zarządzania Ryzykiem Powodziowym (dla dorzecza Odry) i Program Przeciwdziałania Skutkom Suszy.

Zakres i sposób przygotowania inwestycji w gospodarce wodnej, poza wymienionymi wyżej dokumentami, regulowały przepisy prawa krajowego i miejscowego, w szczególności określające niezbędne do uzyskania decyzje i pozwolenia. Dotyczyło to w szczególności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, pozwolenia wodnoprawnego, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, pozwolenia na budowę itp.;

- w zakresie realizacji prac utrzymaniowych - regulaminy prac utrzymaniowych. Realizacja doraźnej retencji korytowej wprowadzona została w związku z otrzymanymi z KZGW pismami KPP.640.8.2020.IM z 19 lutego 2020 r. oraz KPU.515.4.2020.2.PB z 24 kwietnia 2020 r., dotyczącymi dostosowania pracy urządzeń wodnych do panujących warunków w celu regulacji przepływu wody na zastawkach i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w tym zakresie, a także późniejszym pismem KPZ.521.13.6.2021 z 21 czerwca 2021 r., nawiązującym do dokonywania bieżącej analizy sytuacji i dostosowywania pracy urządzeń wodnych do panujących warunków.

(akta kontroli str. 359-360)

Badaniem w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji i prac utrzymaniowych w ramach PKZW objęto zadanie „Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700 polegająca na montażu nowych urządzeń (rurociąg, zastawka) w ramach remontu istniejącego urządzenia realizowana w oparciu o Program Retencji korytowej – Program Nawodnień Rolniczych na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach”. Zakres zadania obejmował roboty budowlane polegające na modernizacji zastawki oraz zdegradowanego rurociągu na długości 839 m. które objęły swoim zasięgiem powierzchnię około 1,2 hektara. Realizację zadania rozpoczęto 16 marca 2021 i zakończono 8 czerwca 2021 r. (zadanie inwestycyjne); W badanym okresie ZZ nie realizował zadań utrzymaniowych w ramach PKZW.

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że (...) realizowane w ramach działań utrzymaniowych zadania związane z doraźną retencją wody w korytach cieków na obszarze ZZ pn. „Usługa kompleksowa – eksploatacja i konserwacja urządzeń wodnych wraz odcinkowym utrzymaniem koryt cieków naturalnych na terenie PGW WP RZGW w Szczecinie

(część 1-4)” nie były działaniami ujętymi w zakresie planu PKZW i nie były finansowane ze środków na niego przeznaczonych. Były to działania doraźne, których realizacja wynikała z wyjątkowo niekorzystnych warunków hydrometeorologicznych panujących na obszarze zlewni Regi. Tym samym, choć były one zbieżne odnośnie założeń i celów z zadaniami PKZW, nie stanowiły formalnie jego części.

(akta kontroli str. 31³, 358¹, 793-795, 830-833)

Dyrektor Zarządu Zlewni wyjaśnił, że: (...) analiza oraz weryfikacja etapów wykonywania dokumentacji zaplanowanych zadań odbywała się na bieżąco poprzez sprawozdania z postępu prac przedstawiane przez wykonawców oraz podczas odbiorów kolejnych etapów wykonanego zadania. Pracownicy merytoryczni PGW WP dokonywali kontroli przekazywanej przez projektantów dokumentacji oraz wykonywanych robót budowlanych (w tym zakresie posiłkując się stanowiskiem zewnętrznego inspektora nadzoru). Umowy zawarte z wykonawcami dokumentacji projektowej przewidywały dokonanie odbioru każdego etapu realizacji zadania. W zakresie Programu nawodnień do tej pory zostały zrealizowane dwa pierwsze etapy (1 – przygotowanie koncepcji oraz 2 – przygotowanie dokumentacji projektowej). Zgodnie z zawartymi umowami wykonawcy każdorazowo przedkładali do akceptacji zamawiającemu kompletne opracowania dotyczące każdej części zadania jako całości. Szczegółowa zawartość dokumentacji określona została w zawartych umowach. W umowach zawarto zapisy dotyczące konieczności aktualizacji dokumentacji na każdym etapie przez wykonawcę, w przypadku zmiany przepisów prawa lub sytuacji niezależnej od stron umowy, np. wynikającej z konieczności wprowadzania zmian na etapie uzyskiwania niezbędnych pozwoleń. Zamawiający każdorazowo wносił pisemne uwagi do przedłożonych dokumentów, które w głównym stopniu dotyczyły braku ich kompletności, zauważonych rozbieżności pomiędzy poszczególnymi dokumentami oraz nieścisłości technicznych. Dokumentacja projektowa była wykonywana przez osoby posiadające stosowne uprawnienia zawodowe, potwierdzone złożeniem odpowiednich dokumentów. Ocenę przedkładanych przez projektantów dokumentów dokonywano na bieżąco w ramach PGW WP, w ramach bieżącego nadzoru nad inwestycją. Założenia projektowe Programu nawodnień zostały przekazane do oceny innych organów, instytucji i użytkowników wód w ramach realizowanych w etapie 1 konsultacji społecznych. W ich wyniku otrzymano pozytywne odniesienia się do zaplanowanych działań (poprzez pisma stwierdzające brak uwag) lub otrzymano też nieliczne uwagi, które w minimalnym stopniu wpłynęły na pierwotny zakres zadania²⁶. Dyrektor w wyjaśnieniach podał, że: (...) po złożeniu do RDOŚ wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez wykonawców, RDOŚ zajął stanowisko, że niezbędne jest złożenie raportu z oceny oddziaływania na środowisko (tzw. Raportu OOS). Jest to decyzja organu, z którą wykonawcy nie zgadzają się co do zasady, również PGW WP podjęło w tej sprawie konsultacje z organem, który utrzymał swoje stanowisko, łagodząc je następnie częściowo poprzez rezygnację z OOS dla trzech z siedmiu części zadania, w zamian rozbudowując zakres informacji niezbędnych do złożenia w Kartach Informacyjnych Projektów. (tzw. KIP). Zakres merytoryczny informacji żądanych przez RDOŚ spowodował konieczność prowadzenia przez wykonawców długotrwałego monitoringu środowiska w wielu zakresach (np. ichtiologicznym). Ze względu na sezonowość zjawisk spowodowało to istotne wydłużenie czasu realizacji wszystkich zadań.

(akta kontroli str. 360-366, 367-559)

²⁶ Realizowana przez ZZ inwestycja pn. „Retencja korytowa - Program nawodnień rolniczych w ramach przeciwdziałania skutkom suszy na terenie działania Zarządu Zlewni w Gryficach” znajdowała się w trakcie kontroli NIK na etapie pozyskiwania niezbędnych pozwoleń i zgód. Wykonawcy wykonywali czynności zmierzające do uzyskania stosownych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które nie zostały jeszcze uzyskane.

W badanym okresie w Zarządzie Zlewni brak było spraw związanych z PKZW i dotyczących urządzeń melioracji wodnej.

(akta kontroli str. 361)

1.5. Badanie monitorowania postępu prac w ramach PKZW przeprowadzono na próbie zadań opisanych w punkcie 1.4.

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że: (...) *W zakresie zadań inwestycyjnych, zgodnie z zawartymi umowami, przedstawiciele ZZ Gryfice, w tym Dyrektor Zarządu Zlewni oraz pracownicy Działu Inwestycji sprawują bieżącą kontrolę nad realizacją warunków określonych w umowach dot. robót budowlanych oraz prac projektowych, dokonują oceny postępu prac i ich zgodności z zakresem zadania i harmonogramem. W zakresie inwestycji pn. Modernizacja rurociągu na rzece Grzybnicy w km 20+861 – 21-700 (...) nadzór nad robotami sprawowany był przez podmiot zewnętrzny – wyłonioną w postępowaniu firmę. W związku z realizacją zadania osoby wyznaczone do pełnienia nadzoru z ramienia wykonawcy podlegały ocenie pod względem posiadania odpowiednich kwalifikacji zawodowych (uprawnień) do pełnienia tej funkcji. Następnie, w trakcie realizacji zadania, zarówno wykonawca robót jak i PGW WP pozostawali w stałym kontakcie z osobami pełniącymi nadzór, co poświadczają odpowiednie dokumenty – wpisy w wewnętrznym dzienniku inwestycji, protokole odbioru końcowego, protokole przeglądu gwarancyjnego. Osoby sprawujące nadzór inwestorski brały udział we wszystkich tych czynnościach. (...)*

W zakresie zadań inwestycyjnych, PGW WP jako inwestor na bieżąco rozwiązywał pojawiające się problemy. W zakresie poszczególnych zadań były to:

- *opóźnienie terminu zakończenia robót spowodowane brakiem dostępności materiałów budowlanych na rynku. Wykonawca wystąpił z wnioskiem o aneks terminowy umowy, po analizie PGW WP przychyliło się do stanowiska Wykonawcy i zawarło odpowiedni aneks. Pozwoliło to na zakończenie robót w pełnym zakresie przedmiotu zamówienia,*
- *zmiana osób pełniących funkcje nadzoru inwestorskiego – w związku z otrzymanymi od wykonawcy nadzoru zgłoszeniami dotyczącymi rozwiązania stosunku pracy z pierwotnie zgłoszonymi osobami, zawierano kolejne aneksy sankcjonujące wprowadzanie zmian. Każdorazowo osoby te podlegały sprawdzeniu kwalifikacji zawodowych i warunków określonych w umowie. Pozwoliło to na utrzymanie nadzoru inwestorskiego nad zadaniem przez cały okres jego realizacji.*

W zakresie zadań utrzymaniowych były to:

- *konieczność uszczegółowienia zakresu prac projektowych na etapie przygotowywania koncepcji oraz prowadzenia konsultacji społecznych jej założeń – ZZ Gryfice występował wraz z wykonawcami do odpowiednich jednostek samorządowych, organów, instytucji, zakładów oraz osób prywatnych, będących użytkownikami wód, w celu uzgodnienia zakresu Programu nawodnień. Inicjowano spotkania terenowe oraz konsultacje za pomocą spotkań on-line. Wspierano Wykonawców w celu terminowego przeprowadzenia konsultacji poprzez konsultowanie treści wystąpień, przygotowywanie listy interesariuszy oraz bezpośredni kontakt z nimi,*
- *wystąpienia Wykonawców dotyczące konieczności zawierania kolejnych aneksów terminowych. Za każdym razem oceniano pod względem merytorycznym złożone przez Wykonawców wnioski, podnoszone przez nich argumenty oraz ich rzeczywisty wpływ na proces inwestycyjny. Zmian dokonano zgodnie z warunkami określonymi w umowach. W największej mierze dotyczyły one: obostrzeń na terenie kraju wprowadzanych przez kolejne przepisy epidemiologiczne, zachorowań w zespołach projektowych, braku dostępności podwykonawców (np. robót geodezyjnych), co związane było z obostrzeniami, złymi warunkami pogodowymi i hydrologicznymi*

w terenie uniemożliwiającymi dokonanie prac na obiektach, wydłużeniem procedur postępowań przed organami administracji publicznej. Ocena każdego z wniosków pozwoliła na określenie rzeczywistego opóźnienia, nie będącego obiektywnie winą żadnej ze stron umowy i odpowiedniego wydłużenia czasu potrzebnego na wykonanie robót.

- naliczanie kar umownych – w przypadku realizacji etapu 2 (dokumentacja projektowa) dla czterech umów doszło do opóźnienia w przekazaniu przez wykonawcę kompletnej dokumentacji projektowej, co skutkowało naliczeniem kar umownych. W toku prowadzenia sprawy Dział Inwestycji doprowadził do uregulowania kary umownej przez Wykonawcę,

- procedury administracyjne – w toku realizacji wszystkich umów ZZ Gryfice inicjował spotkania robocze z przedstawicielami RDOŚ w Szczecinie, RZGW w Szczecinie, Ministerstwa Infrastruktury oraz innymi organami. W konsekwencji, doprowadziło to do wypracowania przez zaangażowane podmioty procedur i ścieżek administracyjnych prowadzących do uzyskania ww. decyzji,

- koszty wykonawców – w okresie realizacji zadania, jeden z Wykonawców regularnie podnosił kwestię zwiększenia finansowania zawartych umów ze względu na zwiększone niż planowane koszty. Zgodnie z zawartymi umowami, prace projektowe mają we wszystkich przypadkach ryczałtowy charakter rozliczeń.

(akta kontroli str. 793-797)

1.6. Kontrolą w zakresie egzekwowania dotrzymania warunków umów objęto zadania opisane w punkcie 1.4.

Ustalono, że

- wyznaczeni w umowach przedstawiciele zamawiającego posiadający odpowiednie kwalifikacje, wiedzę i doświadczenie zawodowe w pracy w ZZ rzetelnie dokonywali odbioru przedmiotu zamówienia²⁷;

- w przypadkach, gdy wykonawca nie był w stanie zrealizować zakresu umowy w terminie z przyczyn od niego niezależnych zawierano aneksy do umów;

- uzyskane przyrosty pojemności retencyjnej były zgodne z planowanymi w umowach a budowle i urządzenia wodne zostały funkcjonalnie przygotowane do uzyskania zakładanego efektu.

Dyrektor ZZ wyjaśnił, że: (...) wstępny przyrost objętości został określony przez projektantów na podstawie koncesji technicznych które przygotowali. (...) Łącznie projektanci oszacowali zwiększenie retencji na poziomie 10,217 mln. m³ wody (...) a spodziewany obszar zasięgu oddziaływania na 6 419 hektarów. Są to dane sumaryczne z szacunków jednostkowych dla każdego z urządzeń objętego Programem Nawodnień Rolniczych zawarte w przedstawionej przez projektantów dokumentacji koncepcyjnej.”

- nie stwierdzono wystąpienia przypadków niezrealizowania przedmiotu umowy lub prac, które wynikałyby z zawartych umów;

- zgodnie z protokołami z końcowych odbiorów robót nie występowała konieczność usuwania wad czy usterek;

- dokonano końcowych rozliczeń, odnotowane opóźnienia w zakresie zrealizowanych zadań wynosiły od dziewięciu do 18 dni i dotyczyły terminów ich zakończenia. Z tego tytułu zostały naliczone prawidłowo kary umowne w łącznej wysokości 21,3 tys. zł, które zostały zapłacone przez wykonawcę.

Dyrektor ZZ wyjaśnił w zakresie opóźnień w przygotowaniu dokumentacji projektowej, że wykonawca jako powód wskazał trudności w pozyskaniu specjalistycznych podwykonawców (np. geodetów) oraz obłożenie swojego personelu zadaniami;

²⁷ Wnoszenie uwag przez komisję odbiorową, egzekwowanie wprowadzenia przez wykonawców uwag komisji do dokumentacji, bieżący nadzór pracowników nad realizacją zadania (w okresie poprzedzającym odbiór).

- nie wystąpiły przypadki nieterminowego naliczenia kar lub nieterminowego zrealizowania zapłaty wykonawcy.

(akta kontroli str. 358', 793-795, 797-865)

1.7. Zarząd Zlewni przystąpił do LPW dla powiatów gryfickiego i kamieńskiego, w którym uczestniczą także przedstawiciele samorządów, spółek wodnych, nadleśnictw, izb rolniczych, rolników. Przedstawiciele ZZ w okresie objętym kontrolą brali udział od kwietnia 2020 r. do stycznia 2023 r. w licznych spotkaniach na terenie poszczególnych NW, dotyczących m.in. zapewnienia wody dla potrzeb rolnictwa, uzgodnienia planowanych prac inwestycyjnych i utrzymaniowych, kształtowania zasobów wodnych i działalności statutowej PGW WP. Na spotkaniach tych przedstawiano działania inwestycyjne i omawiano działalność ZZ. W spotkaniach brali udział pracownicy Zarządu Zlewni oraz podległych NW właściwych terenowo do miejsca spotkania. Zwracano się do jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów prawnych i osób fizycznych w celu określenia zasad współpracy dotyczących obsługi urządzeń wodnych, mających znaczenie dla retencji. Omawiane były problemy związane z gospodarką wodną.

(akta kontroli str. 364-366)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Delegatury NIK w Szczecinie.

Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Szczecin, dnia 25 lipca 2023 r.

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
z up.

.....
podpis

.....
podpis