



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4113-004-01/2014
D/14/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93271 z dnia 17 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) Adrian Gosk – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93272 z dnia 17 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” – Nadleśnictwo Płaska w Żylinach, Sucha Rzeczka 60, 16-326 Płaska (dalej zwane „Nadleśnictwem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Marian Skubis – Nadleśniczy Nadleśnictwa Płaska ² (dalej zwany „Nadleśniczym”)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Nadleśnictwo prawidłowo przygotowało i zrealizowało objęte kontrolą inwestycje, polegające na modernizacji osady Rybakówka i budowie osady Gorczyca. Podjęcie decyzji o ich realizacji było uzasadnione wnioskami wynikającymi z analiz stanu i potrzeb zasobu mieszkaniowego Nadleśnictwa oraz analizy ekonomicznej przedsięwzięć. Uzyskano niezbędne decyzje, pozwolenia oraz uzgodnienia, zaś wykonawcy robót budowlanych zostali wyłonieni zgodnie procedurami udzielania zamówień publicznych. Osiągnięto też zakładany efekt w postaci zwiększenia zasobów mieszkaniowych Nadleśnictwa³.

Wystąpiły jednak przypadki nierzetelnego prowadzenia protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane i dokumentacji tych robót w osadzie Gorczyca. Stwierdzono też nieprawidłowości polegające na:

- niedołożeniu należytej staranności na etapie weryfikacji i akceptacji dokumentacji projektowej oraz kosztorysów inwestorskich dotyczących modernizacji osady Rybakówka,
- zmianie przedmiotu zamówienia w trakcie realizacji budowy osady Gorczyca z uchybieniem art. 144 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie inwestycji do realizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Zakres zrealizowanych zadań inwestycyjnych i stan potrzeb w zakresie inwestycji dotyczących zasobów mieszkaniowych Nadleśnictwa

1.1.1. W latach 2011-2013 Nadleśnictwo zrealizowało 17 zadań inwestycyjnych, z których siedem dotyczyło budowy bądź modernizacji posiadanych zasobów mieszkaniowych⁵ (na co przeznaczono 1.363,5 tys. zł netto, tj. 43,5% wydatków inwestycyjnych), dziewięć –

¹ Kontrolą objęto lata 2011-2013, z możliwością badania spraw z lat wcześniejszych, gdy mają bezpośredni wpływ na działalność w okresie objętym kontrolą. Kontrola dotyczyła wybranych zadań inwestycyjnych, polegających na modernizacji osady Rybakówka i budowie osady Gorczyca.

² Od 1 kwietnia 2009 r.

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm. Ustawa dalej zwana „prawem zamówień publicznych”.

⁵ Cztery zadania inwestycyjne obejmowały kompleksową budowę bądź modernizację osad leśnych (Rybakówka i Gorczyca), zaś pozostałe modernizację pojedynczych obiektów w osadach Hanus, Lubinowo oraz Trzy Kopce.

prac w infrastrukturze drogowej, o łącznej długości 19,1 km (za 1.449,1 tys. zł netto), a jedno – rozbudowy ścieżki edukacyjnej (za 321,0 tys. zł netto). Zadania te sfinansowano ze środków własnych, z wyjątkiem ścieżki edukacyjnej, którą zrealizowano z udziałem środków europejskich (178,7 tys. zł netto). (dowód: akta kontroli str. 6-9)

Kontrolą objęto cztery zrealizowane zadania inwestycyjne w zakresie zasobów mieszkaniowych Nadleśnictwa, tj. modernizację osady Rybakówka oraz trzy zadania związane z budową osady Gorczyca (budynek mieszkalny, budynek gospodarczy i zagospodarowanie terenu, w tym ogrodzenie), na które wydatkowano 1.421,2 tys. zł, w tym 1.238,4 tys. zł w latach 2011-2013, co stanowiło 39,5% nakładów inwestycyjnych Nadleśnictwa poniesionych w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 316, 553, 579, 594, 602, 611)

1.1.2. Na koniec 2014 roku w skład zasobu mieszkaniowego Nadleśnictwa wchodziło 20 budynków jednorodzinnych, trzy budynki dwurodzinne i dwa lokale mieszkalne (po jednym w budynku dwurodzinnym i czterorodzinnym), które zamieszkiwało 19 pracowników Lasów Państwowych, jeden emerytowany leśniczy oraz sześć innych osób. Jeden z tych budynków (bez dostępu do sieci energetycznej) wynajmowano osobie obcej na cele rekreacyjne, a kolejny stanowił pustostan (przewidziany do modernizacji z przeznaczeniem na leśniczówki dwóch leśnictw).

W polityce mieszkaniowej Nadleśnictwa (opracowanej w 2010 roku, dwukrotnie aktualizowanej, ostatnio w 2014 roku)⁶ jako zbędne⁷, zakwalifikowane do sprzedaży w latach 2015-2017 zostały ujęte – będące w złym stanie technicznym, nie nadające się do zagospodarowania na leśniczówki – trzy budynki jednorodzinne, dwa budynki dwurodzinne i dwa lokale mieszkalne. Były one wynajmowane sześciu osobom obcym, dwóm podleśniczym i jednemu byłemu leśniczemu. W latach 2011-2014 Nadleśnictwo nie sprzedało żadnego budynku lub lokalu mieszkalnego.

Z osobami obcymi i pracownikami Nadleśnictwa, którym nie przysługiwało prawo do bezpłatnego mieszkania (Zastępca Nadleśniczego, Główny Księgowy, Komendant Straży Leśnej i trzech podleśniczych), zawarte zostały umowy najmu na czas nieokreślony.

(dowód: akta kontroli str. 32-46, 65-89, 92-97, 814-821)

Stosownie do postanowień art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁸, pracownicy Służby Leśnej mają prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. W myśl § 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r.⁹, mieszkanie takie przysługuje pracownikowi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zaliczanemu do Służby Leśnej, zatrudnionemu na stanowisku nadleśniczego albo leśniczego. Realizując to uprawnienie, na koniec 2014 roku (po przekazaniu do użytkowania objętych kontrolą inwestycji), Nadleśnictwo zapewniało bezpłatne mieszkania (znajdujące się w jego zasobach) Nadleśniczemu i 11 z 17 leśniczych, z których siedmiu (z leśnictw: Sówki, Księży Mostek, Gorczyca, Łozki, Gruszki, Kudryni, Wołkusz) zapewniono mieszkania w miejscu wykonywania pracy, a czterech (z leśnictw: Jazy, Hanus, Trzy Kopce oraz Gospodarstwa Szkółkarskiego) zamieszkiwało na terenie innych leśnictw niż miejsce wykonywania pracy. Pozostałych sześciu leśniczych zamieszkiwało w lokalach nie stanowiących własności Nadleśnictwa (otrzymywali należny równoważnik pieniężny). Dotyczyło to:

- a) leśniczych leśnictw, na obszarze których nie było lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Nadleśnictwa: Królowa Woda (w zwartym kompleksie leśnym,

⁶ W ramach prac nad opracowaniem polityki mieszkaniowej Nadleśnictwo rzetelnie i terminowo raportowało do jednostki nadrzędnej o całym posiadanym zasobie mieszkaniowym oraz potrzebach w tym zakresie.

⁷ Mieszkania zbędne to – według dokumentacji związanej z opracowaniem polityki mieszkaniowej, w tym korespondencji z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Białymstoku (zwaną dalej „RDLP”) – mieszkania do sprzedaży, likwidacji bądź przekazania, „poczynając od znajdujących się w najgorszym stanie technicznym, wymagających pilnych potrzeb remontowych oraz położonych w budynkach wielorodzinnych, gdzie mieszkania zostały sprzedane”.

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.

⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz. U. Nr 221, poz. 1751).

bez możliwości lokalizacji osady), Okop (w 2013 roku złożony wniosek o zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) oraz Ośrodka Hodowli Zwierząt (leśniczówka ujęta w wieloletnim planie inwestycyjnym);

- b) leśniczyczych leśnictw, na terenie których Nadleśnictwo posiadało zasoby mieszkalne:
- Pobożne – budynki mieszkalne wynajmowane trzem pracownikom Nadleśnictwa, którym nie przysługiwało prawo do bezpłatnego mieszkania, lokal mieszkalny w domu wielorodzinnym wynajmowany osobie obcej i osada (zakwalifikowana do remontu i adaptacji na mieszkania służbowe – leśniczówki dwóch leśnictw),
 - Ostrowskie – budynki przeznaczone do sprzedaży (jednorodzinny i dwurodzinny) wynajmowane podleśniczemu, byłemu pracownikowi Nadleśnictwa i osobie obcej,
 - Mały Borek – budynek mieszkalny wynajęty osobie obcej (przeznaczony do sprzedaży) i dwa budynki, w których znajdowały się leśniczówki leśnictw Hanus i Jazy (zamieszkałe przez leśniczych tych leśnictw od kilkudziesięciu lat).

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 814-821, 843-844)

Realizację obu objętych kontrolą inwestycji – w świetle dokumentacji zasobu mieszkaniowego i wyjaśnień Nadleśniczego L. Skubisa – uzasadniały:

1. Możliwości prawne podjęcia budowy – były to jedyne lokalizacje, dla których możliwe było uzyskanie pozwolenia na budowę, bowiem około 98% obszaru Nadleśnictwa znajduje się na terenie Gminy Płaska, która posiada miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla całej gminy, w którym to planie nie przewidziano lokalizacji brakujących siedzib leśnictw, z wyjątkiem leśnictwa Gorczyca¹⁰. W przypadku osady Rybakówka, według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹, na jej terenie dopuszczono tylko remont i modernizację istniejących obiektów.
2. Fakt, że leśniczowie, którym nie przyznano osad służbowych mieli możliwość korzystania z własnych lokali, z wyjątkiem Nadleśniczego (zamieszkującego w budynku zakwalifikowanym od 2009 roku do remontu kapitalnego) i leśniczego leśnictwa Gorczyca (zamieszkującego w lokalu nie stanowiącym własności Nadleśnictwa, które nie posiadało własnych zasobów mieszkalnych na terenie tego leśnictwa).
3. Niezamieszkanie osady Rybakówka od 2005 roku, co miało niekorzystny wpływ na stan techniczny obiektu.
4. Nieprzydatność części zasobu mieszkaniowego Nadleśnictwa zakwalifikowanej jako „zbędna” (planowanej do zbycia) do zaadoptowania na potrzeby leśniczków, ze względu na zły stan techniczny tych obiektów, lokalizację, powierzchnię oraz brak mediów i nieopłacalności ich doprowadzenia.
5. Akceptacja realizacji tych inwestycji (ujętych w corocznych imiennych wykazach do planu rzeczowo-finansowego nakładów na budowę środków trwałych) przez RDLP.

(dowód: akta kontroli str. 32-39, 168, 380-391, 633-645, 814-827, 841-846)

1.1.3. Podjęcie modernizacji osady Rybakówka (pustostan od 2005 roku) poprzedziła udokumentowana analiza opłacalności realizacji tej inwestycji, o której mowa w pkt. 3.1. „Informatora w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych w Lasach Państwowych” (zwanego dalej „Informatorem w sprawie realizacji inwestycji”), wprowadzonego decyzją nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 września 2001 r.¹² W analizie (sporządzonej z wykorzystaniem metodologii wskazanej w powołanym Informatorze) uwzględniono zweryfikowany stan techniczny jedynego zachowanego na nieruchomości budynku (obiekt mieszkalny) oraz rekomendację remontu generalnego bądź przebudowy wydaną przez powołanego w tym celu specjalistę. Stwierdził on m.in. zły stan:

- fundamentów (ślady pęknięć, widoczne rysy), zużytych w 65%,

¹⁰ Nadleśnictwo w 2013 roku występowało do Gminy Płaska z wnioskami o przeznaczenie gruntów pozostających w jego zasobach na wydzielanie terenów pod budowę leśniczek: Mały Borek, Pobożne i Okop, które nie zostały uwzględnione.

¹¹ Zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Płaska Nr XII/67/04 z dnia 8 czerwca 2004 r.

¹² Był to dokument o charakterze informacyjno-interpretacyjnym („do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych”), który został znowelizowany zarządzeniem nr 98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 grudnia 2012 r. Określono w nim m.in. standardy projektowanych leśniczek, budynków biurowych oraz mieszkań, w tym zagród leśnych dla nadleśniczego i leśniczego, a także procedurę przygotowania inwestycji do realizacji i sposób określenia granic opłacalności inwestycji.

- ścian konstrukcyjnych i działowych (zagrzybione, odchylone od pionu), zużytych w 60%,
- pokrycia dachowego (popękany eternit), zużytego w 60%.

Według wyliczeń przeprowadzonych przez tego specjalistę modernizacja obiektu była bardziej opłacalna (o około 30%) niż budowa nowego budynku, przy czym wyliczenia te nie wskazywały możliwości wzrostu kosztów w przypadku wystąpienia ewentualnych robót dodatkowych (nieprzewidzianych w momencie sporządzania analizy), które ostatecznie istotnie zwiększyły koszty tej inwestycji – szerzej na ten temat w pkt. 2.1. wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 156-159, 260-261)

W przypadku budowy osady Gorczyca nie udokumentowano przeprowadzenia analizy kosztów przedsięwzięcia, o której mowa w pkt. 3.2. Informatora w sprawie realizacji inwestycji. Nadleśniczy L. Skubis wyjaśnił, iż według zapisów tego dokumentu, „inwestycje budowlane związane z działalnością administracyjną i gospodarczą – podstawową LP, winny wynikać bezpośrednio z potrzeb związanych z realizacją celów dotyczących tej działalności [...] W przypadku inwestycji, do realizacji których LP są zobligowane, rachunek ekonomiczny winien być ograniczony jedynie do analizy kosztów realizacji inwestycji, związanych m.in. z a) wyborem technologii realizacji inwestycji budowlanej; b) wyborem wykonawcy (w drodze przetargu)”. Według wyjaśnienia w Nadleśnictwie przeprowadzono analizę kosztów przedsięwzięcia, a jednym z elementów tej analizy był wybór technologii w jakiej zostaną wybudowane obiekty, co znalazło odzwierciedlenie w wymaganiach wyspecyfikowanych w zaproszeniu do złożenia oferty na wykonanie dokumentacji projektowej. Z analizy możliwości wynajmu lokalu dla leśniczego „wynikało, że na lokalnym rynku brak jest budynków mieszkalnych, które nadawałyby się na mieszkanie leśnictwa Gorczyca i lokalizację kancelarii”. (dowód: akta kontroli str. 814-821)

1.2. Uzyskanie wymaganych pozwoleń, decyzji i uzgodnień

W Nadleśnictwie prawidłowo przygotowano realizację obu objętych kontrolą inwestycji, a w szczególności:

- inwestycje zlokalizowano na działkach o uregulowanym stanie prawnym (własność Skarbu Państwa w trwałym zarządzie Nadleśnictwa), na których według obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczona była modernizacja (Rybakówka) bądź zabudowa (Gorczyca),
- Nadleśnictwo zabezpieczyło niezbędne środki finansowe na ten cel i uzyskało zgodę RDLP na wykonanie zadań inwestycyjnych,
- zlecono opracowanie, a następnie odebrano dokumentację projektową (zawierającą szczegółowy zakres planowanych prac) oraz powołano inspektorów nadzoru, posiadających wymagane uprawnienia budowlane,
- uzyskano zgodę zarządcy drogi na lokalizację zjazdu w pasie drogi powiatowej (osada Gorczyca),
- przed modernizacją osady Rybakówka, w związku z planowanymi pracami budowlanymi w obszarze wpisanym wraz z Kanałem Augustowskim do rejestru zabytków, uzyskano stosowne pozwolenie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Białymstoku (20 października 2010 r.), zaś w przypadku osady Gorczyca – potwierdzenie tego organu, że teren inwestycji nie jest wpisany do rejestru zabytków,
- uzyskano decyzje Starosty Augustowskiego zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na modernizację osady Rybakówka (30 listopada 2010 r.) oraz budowę osady Gorczyca (14 listopada 2012 r.),
- dokonano wymaganych zawiadomień o rozpoczęciu i zakończeniu robót budowlanych. (dowód: akta kontroli str. 112-140, 156-168, 180-193, 319-320, 414-480)

1.3. Wyłonienie wykonawców robót budowlanych

Wykonawców robót budowlanych związanych z modernizacją osady Rybakówka i budową osady Gorczyca wyłoniono – odpowiednio w 2010 roku i 2012 roku – w trybie przetargów nieograniczonych, z zachowaniem przepisów prawa zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 172-179, 228-231, 481-531)

Jako kryterium wyboru ofert w obu przetargach zastosowano tylko cenę. W przetargu na modernizację osady Rybakówka wygrała oferta z ceną 666,0 tys. zł brutto (kolejna z ważnych ofert była od niej wyższa o 18,6 tys. zł brutto, tj. o 2,8%), a w przypadku budowy osady Gorczyca wygrała oferta z ceną 629,5 tys. zł brutto (kolejna z ważnych ofert była od niej wyższa o 84,3 tys. zł brutto, tj. o 13,4%). Nadleśniczy L. Skubis wyjaśnił, że przyjęcie ceny jako jedyne kryterium wynikało to z faktu, że było ono „obowiązkowym, a zarazem podstawowym kryterium oceny ofert. [...] W niniejszych postępowaniach [...] nie było potrzeby zastosowania innych kryteriów, poza kryterium ceny, które w sposób najbardziej obiektywny, pozwala na dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty. Zarówno przedmiot zamówienia (roboty budowlane) jak i wyznaczony dość długi termin wykonania (w obu min. 300 dni), pozwalały na zrezygnowanie z dodatkowych kryteriów oceny ofert określonych w art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych na korzyść wyboru oferty najkorzystniejszej pod względem rachunku ekonomicznego. Opis przedmiotu zamówienia zawarty w SIWZ i dokumentacji projektowej sporządzono zgodnie z wymaganiami zamawiającego”. (dowód: akta kontroli str. 172-179, 228-231, 494-496, 814-821)

Wykonawca robót budowlanych dotyczących budowy osady Gorczyca wniósł żądane przez Nadleśnictwo zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 8% wynagrodzenia umownego¹³. (dowód: akta kontroli str. 488, 534-536)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. W protokole postępowania przetargowego w sprawie wyboru wykonawcy robót budowlanych w osadzie Gorczyca dokonano nierzetelnych wpisów, polegających na wpisaniu 5 listopada 2012 r. jako terminu składania ofert i dnia ich otwarcia, w sytuacji gdy termin ten – po dwukrotnym przesunięciu – ostatecznie ustalono na 14 listopada 2012 r. Okoliczność ta nie miała wpływu na wynik postępowania. Nadleśniczy L. Skubis i Sekretarz Komisji Przetargowej A. Milewska wyjaśnili, że wpisy te zostały dokonane omyłkowo. Wszystkie oferty wykonawców zostały złożone w prawidłowy sposób w dniu 14 listopada 2012 r., o czym świadczy pieczęć wpływu na tych ofertach oraz wpisy w dzienniku korespondencji. (dowód: akta kontroli str. 481-503, 814-821)
2. Nadleśnictwo nie skorzystało z – przewidzianej w art. 147 ust. 1 prawa zamówień publicznych – możliwości żądania wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy przy modernizacji osady Rybakówka. W przypadku tej inwestycji roboty budowlane zrealizowano terminowo, a od momentu ich zakończenia (grudzień 2011 roku) do zakończenia kontroli NIK Nadleśnictwo nie kwestionowało jakości wykonanych prac. Nadleśniczy L. Skubis wyjaśnił: z uwagi na „dość stabilną [...] sytuację na rynku firm budowlanych, nie było potrzeby zabezpieczenia właściwego wykonania umowy poprzez wniesienie zabezpieczenia [...]. Dopiero w późniejszym okresie, zaczęły dochodzić niepokojące sygnały dotyczące oznak kryzysu na rynku budowlanym i stąd w następnym postępowaniu o udzielenie zamówienia, zdecydowano się na zażądanie wniesienia zabezpieczenia”. (dowód: akta kontroli str. 172-179, 814-821)
3. Przy analizie opłacalności modernizacji osady Rybakówka, Nadleśnictwo nie zastosowało się do zalecenia – wynikającego z pkt. 3.1.6. ppkt. d Informatora w sprawie realizacji inwestycji – wskazującego, iż budynki, w których zużycie ścian nośnych przekracza 40%, pozbawione instalacji wodno-kanalizacyjnej i centralnego ogrzewania „nadają się jedynie do napraw zabezpieczających i powinny być przewidziane do wyburzenia w ciągu najbliższych pięciu lat”. Nadleśniczy L. Skubis wyjaśnił, że osada Rybakówka była jedyną lokalizacją (poza osadą Gorczyca), która umożliwiała zwiększenie niezbędnego zasobu mieszkaniowego Nadleśnictwa ze względu na uwarunkowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

¹³ Wniesiono gwarancję ubezpieczeniową w wysokości 50.362,72 zł na okres od 11 grudnia 2012 r. do 31 stycznia 2014 r. na pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a następnie – w wysokości 15.108,82 zł na okres od 1 lutego 2014 r. do 15 lutego 2017 r. na pokrycie roszczeń z tytułu gwarancji jakości.

zaś dalsze przesuwanie w czasie inwestycji wpływałoby niekorzystnie na stan techniczny obiektu. (dowód: akta kontroli str. 156-159, 814-817, 862-863)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie Nadleśnictwa do realizacji objętych kontrolą inwestycji.

2. Realizacja inwestycji

2.1. Koszty zrealizowanych inwestycji

Opis stanu
faktycznego

Koszt realizowanych w latach 2010-2013 zbadanych zadań inwestycyjnych zamknął się kwotą 1.421,2 tys. zł netto, w tym:

- 771,4 tys. zł poniesiono na modernizację osady Rybakówka, z tego 630,0 tys. zł na roboty budowlane bez robót dodatkowych (87,1% ich wartości z kosztorysów inwestorskich), 103,8 tys. zł na roboty dodatkowe, 18,0 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej i 11,4 tys. zł na nadzór inwestorski,
- 649,8 tys. zł przeznaczono na budowę osady Gorczyca, z tego 600,7 tys. zł na roboty budowlane (79,0% ich wartości z kosztorysów inwestorskich), 34,5 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej i 12,0 tys. zł na nadzór inwestorski.

W rezultacie rozliczenia kosztorysami powykonawczymi (stosownie do zawartych umów z wykonawcami) koszt netto realizacji robót budowlanych był wyższy od cen zaoferowanych przez wykonawców na etapie postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

1. W przypadku budowy osady Gorczyca wzrósł on o 9,0% (z 551,3 tys. zł do 600,7 tys. zł). Wzrost powyżej 20% dotyczył:

- dachu z ociepleniem na budynku mieszkalnym – z 46.744 zł do 57.391 zł (o 22,8%),
- elewacji z dociepleniem budynku mieszkalnego – z 28.062 zł do 35.413 zł (o 26,2%),
- drewnianej konstrukcji dachu na budynku gospodarczym – z 20.161 zł do 24.999 zł (o 24,0%),
- robót wykończeniowych budynku gospodarczego – z 11.578 zł do 23.167 zł (o 100,1%).

Największy wzrost kosztów wystąpił w robotach wykończeniowych budynku gospodarczego, głównie z związku z ujęciem w dokumentacji dwóch odmiennych technologii wykończenia zewnętrznego (szalówka drewniana – sosnowa w projekcie budowlanym i tynk – w przedmiarze robót). Ostatecznie zastosowano droższe rozwiązanie, przewidziane w projekcie budowlanym. Według wyjaśnienia Nadleśniczego na etapie odbioru dokumentacji projektowej – „biorąc pod uwagę duży zakres dokumentacji” – nie zdołano wyeliminować tej nieścisłości. Zwiększenia w zakresie robót dotyczących konstrukcji dachów wystąpiły w związku z dokonanymi (na wniosek wykonawcy, przed zamówieniem blachodachówki) pomiarami powierzchni więźby dachowej, w wyniku których stwierdzono zwiększenie pola dachowej na budynkach mieszkalnym i gospodarczym, odpowiednio o około 15 m² i 11 m². Z kolei pomiar powykonawczy elewacji z dociepleniem wykazał zwiększenie ilości wykonanych robót w stosunku do przedmiaru, a co za tym idzie większe ilości wbudowanych materiałów, takich jak: izolacja termiczna, paroizolacja, okładziny z desek profilowanych elewacyjnych i ich impregnacja itd.

(dowód: akta kontroli str. 430-434, 623, 652-656, 659, 671, 828-839)

2. W przypadku modernizacji osady Rybakówka koszt inwestycji bez robót dodatkowych wzrósł o 6,1% (z 593,6 tys. zł do 630,1 tys. zł), a z tymi robotami o 23,6% (do 733,8 tys. zł). Wzrost powyżej 20% dotyczył:

- okładzin i tynków – z 35.204 zł do 49.985 zł (o 42,0%),
- posadzek – z 34.132 zł do 48.970 zł (o 43,5%),
- robót stolarskich i ślusarskich – z 39.991 zł do 65.337 zł (o 63,4%),
- elewacji budynku z 35.947 zł do 44.471 zł (o 23,7%).

Zwiększenie tych kosztów spowodowane było zastosowaniem większej niż zakładana ilości lub warstw materiałów okładzinowych służących poprawie stabilności i zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektu (m.in. na wewnętrznych ścianach budynku

zastosowano dodatkową warstwę płyt gipsowo-kartonowych ognioodpornych), zwiększono grubość podbudowy betonowej w częściach niepodpiwniczonych na poziomie parteru, a także częściowo zmieniono stolarkę z aluminiowej na drewnianą (co spowodowało zwiększenie zapotrzebowania na elementy wykończeniowe).

(dowód: akta kontroli str. 280-281, 828-839)

W rezultacie przeprowadzonych – pięć dni po rozpoczęciu robót związanych z modernizacją osady Rybakówka – komisyjnych oględzin placu budowy (z udziałem przedstawicieli Nadleśnictwa¹⁴ i wykonawcy), ustalono „konieczność wykonania robót remontowych dodatkowych, nieprzewidzianych, których nie można było zaplanować w momencie przygotowania dokumentacji przetargowej”, na które składały się nieuwjęte w kosztorysach inwestorskich:

- prace wyburzeniowe, rozbiórkowe i usługi utylizacyjne dotyczące budynku mieszkalnego oraz garażowo-gospodarczego,
- montaż w budynku mieszkalnym wkładu kominowego (rury kwasowej w przewodzie dymowym).

W oparciu o te ustalenia i uzgodnione kosztorysy Nadleśniczy, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 prawa zamówień publicznych, zawarł z wykonawcą 27 grudnia 2010 r. dwie umowy na realizację wymienionych robót nieprzewidzianych i dodatkowych. Łączna kwota wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy z tego tytułu wynosiła 103,8 tys. zł netto.

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 260-279)

Koszt wybudowania 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w osadach Rybakówka (149,3 m²) i Gorczyca (125,8 m²), których budowę zakończono odpowiednio w 2011 i w 2013 roku, wyniósł 3.705 zł netto i 3.305 zł netto¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 158, 282, 380, 420, 553-573)

2.2. Uzyskane efekty

Rezultatem zrealizowania objętych kontrolą inwestycji było powstanie dwóch osad leśnych Rybakówka (modernizacja na bazie siedliska stanowiącego pustostan od 2005 roku) i Gorczyca (budowa od podstaw), które objęły odpowiednio:

- jednorodzinne domy mieszkalne (drewniane i murowane, oba z wykończeniem zewnętrznym w postaci szalunku z pomalowanych desek), parterowe z poddaszem użytkowym, dachem dwuspadowym krytym blachodachówką, o powierzchni zabudowy 103,2 m² i 143,8 m² oraz powierzchni użytkowej wynoszącej 149,3 m² i 125,8 m²,
- w budynku osady Rybakówka na parterze zlokalizowano pokój dzienny z aneksem kuchennym, trzy inne pomieszczenia (w tym łazienka) i korytarz, na poddaszu użytkowym – poza korytarzem – trzy pokoje i łazienkę¹⁶,
- w budynku osady Gorczyca, na parterze wydzielono część na kancelarię leśniczego (z poczekalnią i WC) oraz część mieszkalną (pokój dzienny z jadalnią, kuchnia, hall i WC), a na poddaszu użytkowym – poza korytarzem – urządzono łazienkę z WC i cztery pokoje,
- budynki gospodarcze (murowane, z wykończeniem zewnętrznym w postaci szalunku z pomalowanych desek), z dachem dwuspadowym krytym blachodachówką, o powierzchni zabudowy 103,9 m² i 79,8 m² i powierzchni użytkowej 83,8 m² i 51,8 m²,
- zagospodarowanie terenu wokół tych budynków (8.030 m² i 2.337 m²) z przydomowymi oczyszczalnią ścieków i zjazdami z drogi publicznej,

¹⁴ Sekretarz Nadleśnictwa oraz Inspektor Nadzoru.

¹⁵ Dla porównania, publikowane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego cena 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (wielomieszkaniowego) w kraju za IV kwartał 2011 roku wynosiła 3.829 zł (Dz. Urz. GUS z 2012 r. poz. 9), a za IV kwartał 2013 roku – 4.228 zł (Dz. Urz. GUS z 2014 r. poz. 9). Natomiast ogłaszane przez Wojewodę Podlaskiego koszty odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej takich budynków dla województwa podlaskiego wynosiły 3.280 zł w IV kwartale 2011 roku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2011 r. Nr 242, poz. 2883) i 3198 zł w IV kwartale 2013 roku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r. poz. 3446).

¹⁶ Dodatkowe podniesienie standardu budynku mieszkalnego, polegające na zamontowaniu kominka (za kwotę 7,0 tys. zł), zostało sfinansowane ze środków własnych zamieszkującego w nim Nadleśniczego.

- ogrodzenie czworobocznych działek (od strony drogi publicznej, a w Gorzycy także wzdłuż granicy z działką sąsiednią – ze sztachet drewnianych na łąkach i słupkach stalowych, z cokołem betonowym, a z pozostałych stron – z siatki drucianej na słupkach stalowych).

(dowód: akta kontroli str. 141-155, 258, 282, 315, 329, 396-413, 416, 420-443)

Oględziny objętych kontrolą osad oraz analiza dokumentacji projektowej i kosztorysowej nie wykazały stosowania zbędnych rozwiązań funkcjonalno-technicznych, które w sposób nieuzasadniony podwyższałyby wydatki Nadleśnictwa poniesione na ten cel. Zastosowane materiały nie odbiegały cenowo od stosowanych standardowo. Na przykład w zakresie wykończenia budynków mieszkalnych w osadach Rybakówka i Gorzycy użyto odpowiednio: paneli podłogowych o wartości 25 zł/m² i 20 zł/m², farb emulsyjnych za 5,40 zł/dm³ i 7 zł/dm³, baterii umywalkowych i zlewozmywakowych za 90 zł i 89 zł, kabin prysznicowych z brodzikiem po 800 zł i 850 zł, kotłów (o mocy 33 KW i 15 KW) o wartości 6.200 zł i 4.500 zł, umywalk porcelanowych za 60 zł i 80 zł. Dojścia i dojazdy na działkach wyłożono kostką brukową o grubości 8 cm, w cenie 26 zł/m² i 28,80 zł/m² (w Gorzycy użyto także betonowych płyt ażurowych po 34,50 zł/m²). W osadzie Rybakówka zamontowano bramę przesuwą z mechanizmem napędzającym, której koszt (z furtką i montażem) wyniósł 5.997 zł, a w osadzie Gorzycy zastosowano bramę dwuskrzydłową (bez mechanizmu napędzającego i furtki) za 1.159,40 zł (z montażem).

(dowód: akta kontroli str. 141-155, 820-821, 840)

2.3. Ujęcie operacji gospodarczych dotyczących zrealizowanych inwestycji w ewidencji księgowej

Operacje gospodarcze związane z badanymi inwestycjami Nadleśnictwo terminowo i rzetelnie ujęło w prowadzonej ewidencji księgowej¹⁷. Nakłady poniesione w trakcie realizacji zadań inwestycyjnych były ujmowane na koncie 081 – środki trwałe w budowie i 084 – rozliczenie przyjętych do używania środków trwałych. Dla poszczególnych elementów inwestycji sporządzono dowody przyjęcia środka trwałego, a ich wartość ujęto w ewidencji środków trwałych. (dowód: akta kontroli str. 282, 315, 329, 358-379, 553-622)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W ramach robót dodatkowych objętych umową z 27 grudnia 2010 r. – zawartą w trybie art. 67 ust. 1 pkt 5 prawa zamówień publicznych – zlecono montaż wkładu kominowego (rury kwasowej w przewodzie dymowym) o wartości 9.961 zł netto. Przepis ten jednak odnosi się do robót budowlanych, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Wykonanie tych robót było zasadne, jednak powinno być przewidziane już na etapie sporządzania dokumentacji projektowej oraz kosztorysów inwestorskich. Sytuacja taka świadczy zaś o niedołożeniu należytej staranności na etapie weryfikacji i akceptacji tej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 189-190, 204-221, 260-279)

Nadleśniczy L. Skubis wyjaśnił, że z uwagi na duży zakres dokumentacji projektowej, na etapie jej odbioru, nie zdołano wyeliminować wszystkich nieścisłości. Zlecono montaż przedmiotowego elementu w ramach robót dodatkowych ze względów przeciwpożarowych (biorąc pod uwagę drewnianą konstrukcję budynku). Montaż takiego wkładu po zakończeniu inwestycji byłby dużo trudniejszy technologicznie i znacznie droższy.

(dowód: akta kontroli str. 828-839)

2. W toku realizacji budowy osady Gorzycy – bez sporządzenia aneksu do umowy z wykonawcą robót budowlanych – dokonano zmian w przedmiocie zamówienia, którego zakres był określony w dokumentacji projektowej i przedmiarach robót (stanowiących załączniki do umowy z wykonawcą). Polegały one na zastąpieniu ogrzewania (na parterze) z grzejników na ogrzewanie podłogowe oraz wykonaniu dodatkowego komina systemowego w celu podłączenia kominka i dodatkowej kabiny prysznicowej

¹⁷ Ewidencja księgowa Nadleśnictwa prowadzona była zgodnie z Polityką rachunkowości, wprowadzoną Zarządzeniem nr 87 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (...).

(na poddaszu) w budynku mieszkalnym. Spowodowało to wzrost kosztów wykonania instalacji c.o. o 2.878 zł (z 16.458 zł do 19.336 zł) oraz konieczność poniesienia kosztów wykonania komina (3.675 zł) i kabiny prysznicowej z jej montażem (1.441 zł). Wartość tych kosztów (7.994 zł) stanowiła 1,2% wartości realizacji całej inwestycji. Uchybiono w ten sposób przepisom art. 144 prawa zamówień publicznych, zakazującym zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 399-401, 404-409, 490, 541-543, 550, 649-650, 668-669, 677-678, 682, 697, 704-711, 714-715, 721, 731-738, 745)

Według wyjaśnienia Nadleśniczego L. Skubisa: [1] zmiany w zakresie c.o. miały pozwolić na właściwe wykorzystanie pomieszczeń, poprawić funkcjonalność kancelarii leśniczego i umożliwić swobodne ustawienie mebli i urządzeń biurowych, [2] dodatkowy przewód dymowo-wentylacyjny został wykonany w celu zabezpieczenia budynku w ewentualne alternatywne źródło ogrzewania (kominek grzewczy nie został wykonany), [3] kabinę zainstalowano w celu poprawy warunków życia dla użytkowników mieszkania służbowego. (dowód: akta kontroli str. 828-839)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nierzetelne prowadzenie dziennika budowy dotyczącego inwestycji w osadzie Górczyca. Już pod datą 10 grudnia 2012 r. odnotowano w nim wytyczenie budynków w terenie oraz wykonanie wykopów pod budynkami mieszkalnym i gospodarczym, podczas gdy:

- umowa z wykonawcą robót budowlanych została zawarta 11 grudnia 2012 r., a protokolarne przekazanie terenu budowy nastąpiło 12 grudnia 2012 r.,
- w protokole odbioru robót ziemnych (które według dziennika budowy miały być rozpoczęte 10 grudnia 2012 r.) i fundamentów odnotowano ich wykonywanie od 19 do 31 grudnia 2012 r.

Kierownik budowy i inspektor nadzoru inwestorskiego zeznali, że nie pamiętają dokładnej daty i okoliczności rozpoczęcia robót. Stwierdzili, że istniała możliwość faktycznego wykonywania robót w innych dniach niż podane w dzienniku budowy i omyłkowego wpisania dat (w następstwie zasugerowania się pierwszym wpisem geodety), a także możliwość dokonywania wpisów już po wykonaniu robót. Z kolei geodeta, który wytyczył budynki zeznał, iż nie jest w stanie stwierdzić, że na pewno odbyło się to 10 grudnia 2012 r. Dodał, że nie sądzi, aby dokonał wytyczenia przed zgłoszeniem przez inwestora zamiaru rozpoczęcia robót organowi nadzoru budowlanego (zgłoszenie z 12 grudnia 2012 r. o zamiarze rozpoczęcia robót w dniu 19 grudnia 2012 r.), gdyż w swojej praktyce zwraca na to uwagę. (dowód: akta kontroli str. 537-539, 547-548, 631-632, 847-855)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zbadanych inwestycji.

¹⁸ W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamawiający przewidział możliwość dokonania zmian w treści umowy jedynie w przypadku zaistnienia takich okoliczności, jak: [1] zmiana ilości robót wykonanych przez wykonawcę w stosunku do ilości robót przewidzianych w przedmiarach robót załączonych do dokumentacji projektowej, [2] zmiana terminu wykonania przedmiotu umowy w przypadku: [a] wystąpienia konieczności wykonania robót dodatkowych nieobjętych zamówieniem podstawowym, których wykonanie nie było wcześniej możliwe do przewidzenia, [b] wystąpienia przyczyn niezależnych od stron umowy lub z powodu działania siły wyższej.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Realizowanie robót budowlanych zgodnie z zakresem udzielonego zamówienia.
2. Dokonywanie rzetelnych wpisów w dokumentacji z postępowań przetargowych i robót budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku.

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 30 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.

Białystok, dnia 30 stycznia 2015 r.

Kontrolerzy:
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.