



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4113-004-02/2014

D/14/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92431 z dnia 12 grudnia 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Jeleśnia (Regon 071001955), ul. Suska 5, 34-340 JELEŚNIA ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Żbikowski – Nadleśniczy ² . [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania i przeprowadzenia inwestycji polegającej na budowie nowej siedziby Nadleśnictwa.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- dokonanie analizy opłacalności remontu dotychczasowej siedziby Nadleśnictwa przed wystąpieniem do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach o zgodę na budowę nowej siedziby;
- zastosowanie trybu konkurencyjnego przy wyborze wykonawcy robót budowlanych;
- realizację inwestycji w sposób oszczędny i z zachowaniem zasady gospodarności,
- prawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych wydatków w ramach inwestycji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wykonania studni głębinowej o głębokości 42 m bez zgłoszenia robót budowlanych, bez wymaganego projektu robót geologicznych oraz bez pozwolenia wodnoprawnego,
- sporządzenia nierzetelnego przedmiaru robót budowlanych oraz bezpodstawnego skrócenia terminu na wniesienie wadium w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego budowy nowej siedziby Nadleśnictwa,
- żądania od wykonawców dokumentów niewymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów

¹ Zwane dalej Nadleśnictwem.

² Zwany dalej Nadleśniczym.

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

dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2011-2013 Nadleśnictwo zrealizowało 42 zadania remontowe⁵ ponosząc nakłady w kwocie 1 516,0 tys. zł netto (całość sfinansowana ze środków własnych) oraz 24 zadania inwestycyjne⁶ ponosząc wydatki w kwocie 10 556,7 tys. zł netto (w tym: środki własne 8 138,3 tys. zł, środki europejskie 2 418,4 tys. zł). Ogółem nakłady wyniosły 12 072,7 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 934-943]

2. W ramach ww. zadań m.in. wybudowano nową siedzibę Nadleśnictwa przy ul. Suskiej 5, dla której nakłady wyniosły 3 952,8 tys. zł netto i obejmowały m.in.: sporządzenie dokumentacji budowlanej, nadzór inwestorski i autorski, wykonanie robót budowlanych, tj.: budowę budynku administracyjnego, wolno stojącej wiaty, wykonanie studni głębinowej, zagospodarowanie terenu w tym: drogi dojazdowe, parkingi, chodniki, oświetlenie terenu, ogrodzenie.

Powierzchnia użytkowa wybudowanego budynku administracyjnego dwukondygnacyjnego (parter i poddasze użytkowe) wyniosła 838 m², w tym część biurowa – 692 m², część gospodarcza – 104,5 m², część mieszkalna (pokoje gościnne) – 41,5 m².

Uzasadniając potrzebę budowy nowej siedziby Nadleśniczy podał: *Dotychczasowa siedziba Nadleśnictwa położona przy ul. Żywieckiej 35 w Jeleśni to dawna Zarządówka Habsburgów wybudowana w 1903 r. W latach 70-tych XX wieku obiekt został wyremontowany i rozbudowany systemem gospodarczym. Przeciekający dach na obiekcie przy ul. Żywieckiej 35 i związana z tym destrukcja konstrukcji dachowej, zagrzybienie piwnic, zawilgocenie ścian w całym budynku, konieczność dostosowania budynku do wymagań technicznych dla budynków administracyjnych, poprawienie funkcjonalności obiektu pod kątem pełnionych funkcji: administracyjnej, gospodarczej, szkoleniowo-edukacyjnej wymagała podjęcia decyzji o przeprowadzeniu remontu generalnego lub budowie nowej siedziby.*

Nadleśnictwo posiadało działkę pod budowę nowej siedziby, a dotychczasową siedzibę wraz z zabudową towarzyszącą zaplanowano przeznaczyć do sprzedaży.

Budowa nowej siedziby Nadleśnictwa była poprzedzona:

- sporządzeniem we wrześniu 2010 r. przez rzeczoznawcę budowlanego ekspertyzy technicznej budynku administracyjnego Nadleśnictwa wraz z załącznikiem znajdującego się przy ul. Żywieckiej 35 w Jeleśni. Wg zapisu ekspertyzy: *na podstawie analizy ekonomiczno-technicznej możliwości i opłacalności inwestycji, bardziej zasadne jest wybudowanie nowego budynku spełniającego funkcję siedziby Nadleśnictwa, niż przebudowa istniejącego obiektu,*
- analizą opłacalności remontu sporządzoną 10 stycznia 2011 r. w oparciu o założenia zawarte w „Informatorze w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych” wprowadzonym Decyzją Nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów

⁴ Dz. U. Nr 226, poz. 1817 – zwane dalej rozporządzeniem w sprawie rodzajów dokumentów - rozporządzenie obowiązywało w okresie od 31 grudnia 2009 r. do 19 lutego 2013 r.

⁵ W tym zadania dot. remontów: dróg leśnych (w tym przepustów), zabudowy potoków, budynków leśniczówek i mieszkalnych, ogrodzenia, wiaty.

⁶ W tym zadania z zakresu: budowy nowej siedziby nadleśnictwa, małej retencji górskiej, budowa i modernizacja dróg leśnych, budowa wiat, modernizacja leśniczówki i budynku mieszkalnego.

Państwowych z dnia 4 września 2001 r., wg której remont nie był opłacalny w przyjętym pozostałym okresie użytkowania 15 lat, przy wyliczonym poziomie zniszczenia budynku - 62,78% i przyjętym do wyliczeń koszcie odtworzenia 1 m² – 3 359 zł⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 22-34, 36-47, 60, 931-932]

Zgodę na budowę nowej siedziby Nadleśnictwa wydał Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach⁸ w dniu 11 stycznia 2011 r.⁹, po uprzednim złożeniu przez Nadleśnictwo wniosku wraz z załącznikami.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 48-66]

Nadleśniczy wskazując oczekiwane i uzyskane efekty inwestycji podał:

- dostosowanie budynku do wymagań technicznych dla budynków administracyjnych w tym wymagań osób niepełnosprawnych,
- tańszą eksploatację obiektu,
- dłuższe użytkowanie przez zastosowanie nowych materiałów i technologii,
- promowanie ekologicznych sposobów ogrzewania,
- poprawę wizerunku Lasów Państwowych,
- zdecydowaną poprawę warunków pracy.

Obiekt przyjęto do eksploatacji w lutym 2014 r. Nadleśniczy wyjaśnił: *Zakładanym podstawowym efektem ekonomicznym miały być oszczędności z tytułu niższych kosztów ogrzewania oraz brak wydatków związanych z bieżącymi remontami. Z uwagi na krótki okres użytkowania (od marca 2014 r.) podanie zrealizowanego efektu ekonomicznego nie jest jeszcze możliwe. Analizy dotyczące zakładanego efektu ekonomicznego inwestycji będą możliwe dopiero po kilku sezonach eksploatacji.*

[Dowód: akta kontroli str. 121-122, 932-933]

3. Decyzją nr 368/2011 z 28 listopada 2011 r. Starosta Żywiecki zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku użyteczności publicznej z funkcją biurową i mieszkalną wraz z wiatą, tj. nowej siedziby Nadleśnictwa. Decyzją nr 928/2012 z 13 sierpnia 2012 r. zmieniono ww. pozwolenie budowlane w zakresie powiększenia placu manewrowego oraz zmiany lokalizacji, ilości i głębokości odwiertów służących do prawidłowej obsługi pompy ciepła.

[Dowód: akta kontroli str. 71-106]

Decyzją nr 373/2011 z 23 września 2011 r., Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Żywcu zezwolił na urządzenie zjazdu publicznego z ul. Suskiej dla zapewnienia dojazdu do nowej siedziby Nadleśnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 69-70]

⁷ Przyjęto wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych na czwarty kwartał 2010 r. i pierwszy kwartał 2011 r. ustalony w obwieszczeniu Wojewody Śląskiego z dnia 27 września 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa śląskiego i miasta Katowice, na czwarty kwartał 2010 r. i pierwszy kwartał 2011 r.

⁸ Zwanej dalej: RDLP.

⁹ Decyzja podjęta na posiedzeniu komisji w skład której wchodził: Dyrektor RDLP, z-ca Dyrektora RDLP ds. Ekonomicznych oraz z-ca Dyrektora RDLP ds. Leśnych.

Powiatowy Inspektor Nadzoru budowlanego decyzją nr 36/2014 z 17 lutego 2014 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie inwestycji zrealizowanej w oparciu o ww. pozwolenia.

[Dowód: akta kontroli str. 121-122]

4. Nadleśnictwo udzieliło zamówienia publicznego na roboty budowlane w dniu 27 stycznia 2012 r. Konsorcjum firm, na kwotę 3 660 546,45 zł netto tj. 4 502 472,12 zł brutto, wybranemu w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰, które złożyło najkorzystniejszą ofertę niepodlegającą odrzuceniu.

[Dowód: akta kontroli str. 528-538]

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na roboty budowlane wszczętym 7 listopada 2011 r.:

- powołano komisję przetargową, której członkowie (jak również inne osoby wykonujące czynności w postępowaniach) podpisali oświadczenia o bezstronności;
- ustalono wartość przedmiotu zamówienia na podstawie kosztorysów inwestorskich, sporządzonych nie wcześniej niż na 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania;
- przedmiot zamówienia opisano za pomocą dokumentacji technicznej;
- przekazano ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia do publikacji w Biuletynie zamówień publicznych oraz zamieszczono je na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń w siedzibie Nadleśnictwa;
- w ogłoszeniach i SIWZ ujęto elementy określone w ustawie Pzp;
- wybrano najkorzystniejszą ofertę, zgodnie z przyjętymi kryteriami; zastosowano kryterium ceny (80%) oraz kryterium długości gwarancji (20%);
- zawarto umowę, która była zgodna z wzorem załączonym do SIWZ oraz ze złożoną ofertą.

[Dowód: akta kontroli str. 141-202, 916-928]

5. Zrealizowana inwestycja spełniała standardy określone przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dla budynków biurowych¹¹, w tym dotyczące m.in.:

- funkcji reprezentacyjnej obiektu pod względem funkcjonalnym i estetycznym,
- zlokalizowania w budynku sali konferencyjnej oraz zlokalizowania przy niej minizaplecza kuchennego,
- zlokalizowaniu w budynku pokoi gościnnych z sanitariatami i pomieszczeniem kuchennym oraz osobnym wejściem,
- wyposażenia budynku w instalacje m.in. elektryczne, komputerowe, telefoniczne, wodno-kanalizacyjne,
- zastosowania w budynku stolarki okiennej drewnianej,

¹⁰ Dz. U. z 2013 poz. 907, ze zm., zwanej dalej ustawą Pzp.

¹¹ Decyzja nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 września 2001 r., w sprawie dopuszczenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych nowelizacji „Informatora w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych” (GL-7183/15/2001) – pkt 10.2 informatora.

- zastosowania w pomieszczeniach biurowych podłóg drewnianych i drewnopochodnych a w sanitariatach i korytarzach – płytki terakotowe,
- zagospodarowania terenu wokół budynku i zapewnienia dojazdu do obiektu drogą o utwardzonej nawierzchni z chodnikami i parkingiem.

[Dowód: akta kontroli str. 21, 880-915]

We wniosku o akceptację budowy nowej siedziby Nadleśnictwa przesłanego do RDLP, przewidywany koszt budowy nowego budynku administracyjnego o powierzchni użytkowej wynoszącej około 800 m² spełniającego wszystkie warunki techniczne i obowiązujące przepisy, ustalono na kwotę około 4 000 tys. zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 51]

Nakłady poniesione na budowę nowej siedziby Nadleśnictwa o powierzchni użytkowej 838,40 m² wyniosły 3 952,8 tys. zł¹² netto, w tym koszt robót budowlanych wykonanych w ramach umowy nr 2710-0001-12 z 27 stycznia 2012r. - 3 726,4 tys. zł netto, z tego:

- 2 383,6 tys. zł – roboty budowlane dot. budynku i wiaty (w tym m.in.: roboty ziemne i przygotowawcze, fundamenty, ściany, stropy, dach, izolacje, tynkowanie, malowanie, stolarka, posadzki) oraz zagospodarowania terenu (w tym m.in.: ogrodzenie, zieleń, chodniki, dojazdy, parkingi),
- 21,8 tys. zł - wykonanie zjazdu z drogi publicznej,
- 295,7 tys. zł – instalacje elektryczne budynku, wiaty i otoczenia,
- 959,8 tys. zł – instalacje sanitarne wewnętrzne, instalacja grzewczo-chłodnicza (w tym m.in.: pompy ciepła, dolne źródła ciepła - odwierty geotermalne, klimakonwektory), instalacja nawiewno-wywiewna z odzyskiem ciepła,
- 65,5 tys. zł – instalacje sanitarne zewnętrzne, w tym budowa studni wierconej.

Koszty budowy nowej siedziby Nadleśnictwa nie przekroczyły kwoty 4 000 tys. zł netto wskazanej we wniosku o akceptację inwestycji skierowanym 10 stycznia 2011 r. do RDLP i kwoty wynikającej z kosztorysów inwestorskich wynoszącej 4 363,6 tys. zł netto.

[Dowód: akta kontroli str. 49-50, 140, 752, 801-804]

6. Dwukondygnacyjny nowy budynek Nadleśnictwa wybudowano w technologii i architekturze zgodnej z opracowanym projektem budowlanym.

[Dowód: akta kontroli str. 880-915]

W nowym budynku Nadleśnictwa zastosowano system ogrzewania z wykorzystaniem ciepła geotermalnego oraz instalację wentylacyjną nawiewno-wywiewną z systemem odzysku ciepła, będące rozwiązaniami droższymi w budowie od tradycyjnego ogrzewania oraz wentylacji grawitacyjnej.

Nadleśniczy wyjaśnił: *W założeniach projektowych od samego początku brane był pod uwagę ogrzewanie z zastosowaniem pompy ciepła, ponieważ zakładano także klimatyzowanie pomieszczeń, a system ogrzewania oraz chłodzenia oparty na pompie ciepła jest najtańszym źródłem ciepła. Pompa ciepła jako odnawialne źródło energii wykorzystuje ciepło ziemi do ogrzewania pomieszczeń w sezonie zimowym, zaś w okresie letnim działa w charakterze klimatyzacji. Nie do przecenienia jest*

¹² Nakłady w kwocie netto (bez podatku VAT) uwzględniają m.in. koszty: sporządzenia dokumentacji budowlanej, wykonania robót budowlanych (budowa budynku, wiaty, zagospodarowanie terenu w tym parkingi, chodniki, ogrodzenie, dojścia), nadzoru inwestorskiego i autorskiego

również ekologiczny aspekt tego rozwiązania ponieważ $\frac{3}{4}$ energii potrzebne w procesie ogrzewania i klimatyzowania pomieszczeń pozyskuje się ze środowiska nie powodując zanieczyszczenia powietrza emisjami powstałymi w procesie spalania. Pełna automatyka pracy system w algorytmie pogodowym z zewnętrzną temperaturą wyłączenia instalacji centralnego ogrzewania nie wymaga ciągłego nadzoru ani podawania paliwa, a więc nie generuje dodatkowych kosztów.

Z naszego punktu widzenia to najlepszy wybór ponieważ:

- koszt inwestycji jest porównywalny do tradycyjnych rozwiązań ze względu na potrzebę ogrzewania oraz klimatyzowania obiektu,
- promuje rozwiązania ekologiczne związane z odnawialnymi źródłami energii,
- umożliwia wykorzystanie dolnego źródła ciepła do pasywnego chłodzenia pomieszczeń, które w porównaniu do tradycyjnych klimatyzatorów jest kilkakrotnie tańsze,
- nie ma potrzeby zatrudnienia w celu obsługi i dozoru tradycyjnego systemu ogrzewania (piec węglowy).

(...) Instalacja wentylacyjna nawiewno-wywiewna z systemem odzysku ciepła została zastosowana w celu zmniejszenia zużycia energii elektrycznej, która byłaby konieczna do klimatyzowania pomieszczeń biurowych (dodatkowo klimatyzatory).

Ponadto, jak wyjaśnił Nadleśniczy, instalacja pompy ciepła oraz instalacja wentylacyjna z odzyskiem ciepła muszą być stosowane łącznie w celu osiągnięcia efektów opłacalności tego typu rozwiązań.

[Dowód: akta kontroli str. 950]

7. Nakłady na realizację inwestycji obejmujące m.in. wydatki na dokumentację budowlaną, wartość robót budowlano-montażowych, wynagrodzenie za sprawowanie nadzoru autorskiego i inwestorskiego, zostały ujęte w księgach rachunkowych zgodnie z polityką rachunkowości¹³.

Budynek administracyjny Nadleśnictwa przyjęto na stan środków trwałych 28 lutego 2014 r. dokumentem OT 19/2014 w cenie nabycia 3 952 765,73 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 788-811]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dochowano należytej staranności przy ustalaniu przedmiaru robót budowlanych, stanowiącego element dokumentacji projektowej¹⁴, co skutkowało zmianami wartości przedmiotu zamówienia po wszczęciu postępowania o udzieleniu zamówienia.

W wyniku zapytań wykonawców do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia¹⁵, po zamieszczeniu ogłoszenia w dniu 7 listopada 2011 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych, zmieniono przedmiar załączony do SIWZ z zawierającego 150 pozycji na przedmiar zamienny zawierający 176 pozycji (25 stron) oraz sporządzono aneks

¹³ Zarządzenie Nr 85 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 listopada 2012 r. zmieniające Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 stycznia 2009 r. 2 sprawie Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

¹⁴ Zgodnie z art. 31 ust. 1. Ustawy Pzp, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Z kolei wg § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1129), dokumentacja projektowa, służąca do opisu przedmiotu zamówienia na wykonanie robót budowlanych, dla których jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, składa się w szczególności z m.in. przedmiaru robót.

¹⁵ Dalej zwanej SIWZ.

z wyjaśnieniami (25 stron) umieszczony na stronie internetowej 23 listopada 2011 r., a 24 listopada 2011 r. zamieszczono sprostowanie, w którym m. in. usunięto z przedmiaru zamiennego 5 pozycji¹⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 202-370]

Nadleśniczy wyjaśnił, że wartość zamówienia części budowlanej, która posłużyła do określenia całości zamówienia nie uległa zmianie dla przedmiaru robót zawierającego powiększoną liczbę pozycji cennikowych (ze 150 do 176 pozycji). Projektant po zweryfikowaniu kosztorysu w związku z zapytaniami oferentów uznał, że wartość zamówienia dla części budowlanej nie ulega zmianie. Po zakończeniu składania zapytań do ogłoszonego postępowania powstała ostateczna wersja i została przekazana Nadleśnictwu. Wszystkie poprzednie wersje kosztorysu inwestorskiego nie zachowały się. Zwrócono się do projektanta z prośbą o odtworzenie kosztorysu inwestorskiego ze 150 pozycjami, jednak otrzymano odpowiedź iż jest to niemożliwe, ponieważ kolejne wersje kosztorysu były sporządzane poprzez nanoszenie poprawek na wersji pierwotnej. Projektant nie posiada pierwotnej wersji kosztorysu inwestorskiego.

Ponadto Nadleśniczy podał, że wszyscy oferenci złożyli oferty przetargowe uwzględniające zmiany w przedmiarze robót i żaden z oferentów nie wniósł odwołania, które byłoby wynikiem tych zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 962-963]

NIK nie podziela stanowiska Nadleśniczego bowiem z samego sprostowania z 24 listopada 2011 r. do przedmiaru zamiennego wynika, iż wartość przedmiotu zamówienia uległa zmianie o kwotę co najmniej 44,9 tys. zł.

W ocenie NIK znaczny zakres modyfikacji przedmiaru robót budowlanych wskazuje na nierzetelne przygotowanie dokumentacji budowlanej w tym zakresie, niezbędnego do prawidłowego sporządzenia kosztorysów ofertowych.

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia (wszczęty 7 listopada 2011 r.) w ogłoszeniach zamieszczonych w siedzibie Nadleśnictwa i na stronie internetowej Nadleśnictwa oraz w SIWZ zamawiający żądał przedłożenia dokumentów potwierdzających uprawnienia osób (decyzji o ich nadaniu), do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie o specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej i drogowej. Żądane dokumenty nie były tymczasem wymienione w rozporządzeniu w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 152, 171, 185]

Nadleśniczy zatwierdzający ogłoszenia oraz SIWZ wyjaśnił, że żądano ww. dokumentów z obawy, aby przyszły wykonawca robót nie przedstawił nierzetelnych informacji dotyczących dysponowania wykwalifikowaną kadrą pracowniczą.

[Dowód: akta kontroli str. 977-978]

NIK nie podziela stanowiska Nadleśniczego w tej sprawie, gdyż żądanie to było nieuprawnione i naruszało art. 25 ust. 1 ustawy Pzp.

3. Ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej Nadleśnictwa zawierało informacje, których nie było w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie zamówień publicznych, co naruszało art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Pzp¹⁷.

¹⁶ Anulowano ujęte w przedmiarze zamiennym: poz. 141 (wg kosztorysu inwestorskiego stanowiącego podstawę do ustalenia wartości przedmiotu zamówienia, kwota kosztów bezpośrednich wynosiła dla tej pozycji 18 276,56 zł), poz. 145 (14 384,40 zł), poz. 146 (5 430 zł), poz. 175 (3 466,61 zł), poz. 176 (3 300 zł).

¹⁷ Zgodnie z art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, ogłoszenie o zamówieniu, odpowiednio zamieszczane lub publikowane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu zamieszczonym na tablicy ogłoszeń Nadleśnictwa i na stronie internetowej Nadleśnictwa w sekcji II pkt 6 Warunki wymagane od oferentów ppkt 1 lit. d akapit 2-gi, zawarł żądanie przedłożenia dokumentów potwierdzających uprawnienia osób (decyzji o ich nadaniu), do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie o specjalnościach: konstrukcyjno-budowlanej, instalacyjnej i drogowej, natomiast w ogłoszeniu zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych nie było takiego żądania.

[Dowód: akta kontroli str. 151-179]

Nadleśniczy wyjaśnił, że niezgodności treści ww. ogłoszeń wyniknęła z odmiennej konstrukcji formularza Biuletynu Zamówień Publicznych, w której nie ma możliwości przekopiowania całego ogłoszenia o zamówieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 947-948]

NIK zwraca uwagę, że rozbieżności w ww. ogłoszeniach nie mogą być usprawiedliwione wymogami formularzy zwłaszcza w sytuacji, gdy ogłoszenie o zamówieniu zamieszczane jest w siedzibie zamawiającego i na stronie internetowej po wcześniejszym zamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych.

4. W ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ Zamawiający żądał, w zakresie wiedzy i doświadczenia, wykazania przez wykonawcę wykonania co najmniej dwóch robót budowlanych polegających na budowie lub modernizacji budynków użyteczności publicznej, co naruszało zasadę uczciwej konkurencji, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp¹⁸, a żądanie w powyższym zakresie było nieproporcjonalne do przedmiotu zamówienia¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 152, 159, 170, 185]

Nadleśniczy wyjaśnił, że sformułowano taki warunek w trosce o należyte wykonanie zamówienia, ponieważ tego rodzaj budynki muszą spełniać specyficzne warunki określone przepisami przeciwpożarowymi, sanitarnymi, bhp, a przyszły wykonawca nie mający doświadczenia w realizacji tego typu inwestycji mógłby mieć problem z zapewnieniem należytej staranności i jakości wykonania robót związanych z jej specyficznymi wymogami.

[Dowód: akta kontroli str. 947]

Zdaniem NIK żądanie spełniania powyższego warunku sprecyzowanego w taki sposób, narusza zasadę uczciwej konkurencji, gdyż na rynku istnieją wykonawcy, którzy mogą mieć doświadczenie w robotach budowlanych dotyczących podobnych rodzajowo obiektów, ale niekoniecznie będą to obiekty użyteczności publicznej.

Z przepisów ustawy Pzp nie wynika możliwość zróżnicowania doświadczenia w wykonaniu robót budowlanych w zależności od charakteru i przeznaczenia obiektów.

Zgodnie z § 3 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁰ za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy i socjalny. Definicja ta została sformułowana dla celów ww. rozporządzenia, przy czym należy zauważyć, że przepisy rozporządzenia dotyczą sformułowania

zamawiającego, na stronie internetowej, nie może zawierać informacji innych niż zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych

¹⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

¹⁹ Zgodnie z art. 22 ust. 4 opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków, w zakresie m.in. wiedzy i doświadczenia, powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

²⁰ Dz. U. 2002 nr 75 poz. 690 ze zm.

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, o których to warunkach mowa m. in. w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²¹. Pojęcie „budynku użyteczności publicznej” jest przywoływane w zaledwie kilku przepisach ww. rozporządzenia zawsze w celu określenia nie metodologii czy też technologii ich budowy (wykonania) ale określenia warunków jakie muszą spełniać w zakresie: posiadanych instalacji, urządzeń technicznych, dojazdów, wind itd. Są to zatem warunki precyzowane już na etapie projektowania oraz ubiegania się o pozwolenie na budowę, a wykonanie takich budynków w istocie niczym się nie różni od wykonania innych budynków. Warunki dotyczące ww. budynków, określone w rozporządzeniu, nie dotyczą więc samej technologii wykonywanych robót, gdyż powyższe rozporządzenie w żadnej mierze nie różnicuje technologii wykonania takich obiektów z innymi budynkami.

5. W ogłoszeniu o zamówieniu oraz w SIWZ skrócono określony ustawą Pzp termin na wniesienie wadium, czym naruszono art. 45 ust. 3 ustawy Pzp, wg którego wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert.

Termin składania ofert wyznaczono na 29 listopada do godz. 9.00, natomiast Zamawiający żądał, aby wadium wniesione było do 28 listopada 2011 r., a w przypadku wadium wnoszonego na konto – miał decydować stan środków na koncie na dzień 28 listopada 2011 r. godz. 14.00.

Nadleśniczy wyjaśnił, że sformułowano taki warunek w celu uniknięcia sytuacji, kiedy na dzień i godzinę otwarcia ofert brak jest zabezpieczenia oferty wadium, a taka sytuacja może mieć miejsce, kiedy przelew bankowy wykonany przez oferenta nie zostanie zaksięgowany na koncie Nadleśnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 948-949]

Zdaniem NIK to w interesie wykonawcy jest, aby wymagane wadium było wniesione przed upływem terminu składania ofert, a ustawa nie daje możliwości zamawiającemu skrócenia tego terminu, co znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej²².

6. W ramach realizowanej inwestycji wykonano studnię głębinową o głębokości 42 mb bez wymaganego zgłoszenia robót budowlanych, co było niezgodne z art. 30 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 29 ust. 2 pkt 10 ustawy Prawo budowlane, wg którego wykonanie obudowy ujęcia wody podziemnej wymaga takiego zgłoszenia oraz bez pozwolenia wodnoprawnego, czym naruszono art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne²³, wg którego na wykonanie urządzenia wodnego²⁴ wymagane jest takie pozwolenie.

Ponadto wiercenia w ramach budowy ww. studni, wykonywano bez sporządzenia wymaganego projektu robót geologicznych oraz bez jego zgłoszenia, czym naruszono art. 79 ust. 1 i art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 19 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne górnicze²⁵.

[Dowód: akta kontroli str. 688-690, 840, 855, 876, 889, 967]

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm., dalej zwana ustawą Prawo budowlane

²² Uchwała Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych nr KIO/KD 87/11z dnia 8 grudnia 2011 r. Z treści uzasadnienia: *Zamawiający zastrzegł, że "wadium musi być wniesione najpóźniej na dwa dni przed wniesieniem ofert". Takie zastrzeżenie stoi w sprzeczności z dyspozycją art. 45 ust. 3 p.z.p., zgodnie z którym wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert. Za niedopuszczalne należy uznać skrócenie przez zamawiającego określonego przepisami prawa terminu wnoszenia wadium. Tym samym zamawiający dopuścił się naruszenia art. 45 ust. 3 p.z.p.*

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.

²⁴ Wg art. 9 ust. 1 pkt 19 d, przez urządzenie wodne należy rozumieć m.in. obiekt do ujęcia wód podziemnych

²⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 613 ze zm.

Nadleśniczy wyjaśnił: *W czasie spotkań roboczych w trakcie budowy nowej siedziby Nadleśnictwa w składzie: inwestor, projektant, który sprawował nadzór autorski, inspektor nadzoru, kierownik budowy oraz wykonawca robót była podnoszona sprawa budowy studni wierconej. Według opinii projektanta, która była wiążąca dla inwestora, nie było potrzeby jakichkolwiek działań administracyjnych ze strony Nadleśnictwa dotyczących realizacji budowy studni, ponieważ znalazła się ona w zatwierdzonym projekcie zagospodarowania działki budowlanej – pierwotnym i zamiennym, które były podstawą wydania decyzji pozwolenia na budowę. W związku z powyższym Nadleśnictwo nie występowało o sporządzenie dokumentacji geologicznej oraz o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Ponadto należy zaznaczyć, iż nowa siedziba Nadleśnictwa została pozytywnie odebrana przez Nadzór Budowlany, który bada zgodność zatwierdzonego projektu budowlanego z wykonanym obiektem i została wydana decyzja pozwolenia na użytkowanie nowej siedziby Nadleśnictwa. Nadleśnictwo wystąpi powykonawczo o uzyskanie stosownej dokumentacji oraz wystąpi z wnioskiem o uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, co z administracyjnego punktu widzenia jest możliwe.*

[Dowód: akta kontroli str. 958-959]

Właściciel firmy pełniącej nadzór inwestorski wyjaśnił: *sama lokalizacja studni służące jako ujęcie wody była wrysowana w projekcie zatwierdzonym przez Starostwo Powiatowe w Żywcu i w związku z tym nie wykonywano innej dokumentacji (...). Projektant (...) będący na radach budowy i pełniący funkcje nadzoru autorskiego nie wskazywał na konieczność wykonywania takiej dokumentacji.*

[Dowód: akta kontroli str. 966]

Według wyjaśnień PROBUD lidera Konsorcjum realizującego roboty budowlane: *w dokumentacji technicznej przekazanej do realizacji zadania przez Nadleśnictwo była wrysowana studnia głębinowa zatwierdzona przez Starostwo w Żywcu. Dlatego naszym zdaniem roboty zostały wykonane zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją techniczną.*

[Dowód: akta kontroli str. 968-969]

NIK nie podziela stanowiska zawartego w złożonych wyjaśnieniach, ponieważ nie można uznać za zgłoszenie robót budowlanych (wymagającego w przypadku budowy studni załączenia m. in. pozwolenia wodnoprawnego) zamieszczenia na mapie projektowej oznaczenia *STUDNIA ALTERNATYWNE ŹRÓDŁO POBORU WODY* i to bez jakichkolwiek przyłączy do sieci wodociągowej²⁶, czy przyłączy elektrycznych do pompy obsługującej studnię. Nie sporządzono również odrębnego opracowania dotyczącego budowy studni, które wskazał projektant w oświadczeniu²⁷ załączonym do dokumentacji projektowej będącej podstawą do wydania pozwolenia na budowę.

Nadleśnictwo nie posiadało także wymaganych dodatkowych dokumentów, tj. projektu robót geologicznych oraz pozwolenia wodnoprawnego, które zgodnie z art. 30 ust. 2 ustawy Prawo budowlane winny być dołączone do zgłoszenia robót budowlanych wykonania obudowy ujęcia wody podziemnej.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w *Dzienniku budowy*, prowadzonym dla zakresu objętego pozwoleniem budowlanym, nie było żadnej wzmianki o budowie studni

²⁶ W mapy projektowej przyłączenie do sieci wodociągowej było zaprojektowane jako podłączenie do istniejącej sieci, a nie do nowo budowanej studni głębinowej.

²⁷ Złożone na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, a dotyczące podłączenia wody do nowobudowanego obiektu. W jego treści m.in. wskazano: *alternatywnym rozwiązaniem dostaw wody (...) jest studnia głębinowa z pompą ciśnieniową objęta odrębnym opracowaniem.*

głębinowej, a na dokumentację z budowy studni składały się, oprócz ww. oznaczenia na mapie projektowej²⁸, tylko: oświadczenie lidera Konsorcjum o głębokości wykonanej studni, karta gwarancyjna pompy, protokoły odbioru robót wraz z kosztorysami powykonawczymi, będące podstawą do wystawienia faktur oraz zaznaczenie umiejscowienia studni na mapie inwentaryzacyjnej po wykonaniu robót budowlanych w zakresie budowy nowej siedziby Nadleśnictwa.

[Dowód: akta kontroli str. 812-839, 840-844, 855]

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 Kontroli²⁹, wnosi o podjęcie działań w celu legalizacji wykonanej studni głębinowej.

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 Najwyższej Izbie Kontroli 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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 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.

Katowice, dnia 28 stycznia 2015 r.

Kontroler:
Mariusz Krynke
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....
Podpis

.....
podpis

²⁸ Załączonej do projektu architektoniczno-budowlanego

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK