



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-022-04/2014

P/14/074

# 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](mailto:lka@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/14/074 – Ograniczanie skutków susz i powodzi w drodze zwiększania małej retencji wód.                                                                     |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach                                                                                                             |
| Kontroler                           | Mariusz Kryneke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91686 z dnia 5 września 2014 r.<br><br>[Dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana              | Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Ustroń (Regon 071001910), ul. 3 Maja 108, 43-450 USTRÓŃ <sup>1</sup> .                             |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Leon Mijał – Nadleśniczy <sup>2</sup> .                                                                                                                     |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

#### Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup> działalność kontrolowanej jednostki.

Formułując ocenę pozytywną NIK uwzględniła w szczególności:

- pozyskiwanie i wykorzystanie środków na likwidację szkód popowodziowych;
- planowanie zadań małej retencji;
- planowanie, pozyskiwanie i wykorzystanie środków na realizację powyższych zadań;
- działania podejmowane na etapie realizacji umów z wykonawcami;
- efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań małej retencji.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i polegały na:

- żądaniu od wykonawców załączenia do oferty dokumentu, pomimo nieokreślenia sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu z wykorzystaniem tego dokumentu;
- nieoznaczeniu dat sporządzenia dokumentacji projektowej, opisującej przedmiot zamówienia oraz kosztorysów inwestorskich.

<sup>1</sup> Zwane dalej Nadleśnictwem.

<sup>2</sup> Zwany dalej Nadleśniczym.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Rozpoznanie zagrożeń z tytułu powodzi susz oraz potrzeb rozwijania małej retencji wód

Opis stanu  
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (lata 2011 – 2013 i I półrocze 2014 r.) Nadleśnictwo zarządzało obszarem 11,53 tys. ha (w tym lasami o powierzchni 11,33 tys. ha).

Nadleśnictwo nie dysponowało danymi dotyczącymi możliwości retencji wód na zarządzanym obszarze<sup>4</sup>. Dane te były dostępne wyłącznie dla odtworzonych w latach 2011 – 2012 trzech zbiorników w Pielgrzymowicach, których możliwości retencyjne (według stanu na 30 czerwca 2014 r.) wyniosły 42 tys. m<sup>3</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 73, 81, 106]

W latach 2011 – 2013 na obszarze Nadleśnictwa nie odnotowano strat w wyniku powodzi i susz<sup>5</sup>. W maju 2014 r. na skutek opadów deszczu wystąpiły straty w infrastrukturze na kwotę 343 tys. zł (na drogach, potokach i mostach w kwocie 283 tys. zł oraz na szlakach zrywkowych w kwocie 60 tys. zł)<sup>6</sup>. W celu usunięcia tych strat zapewniono odpowiednie środki finansowe (odszkodowania od firmy ubezpieczeniowej w kwocie 133 tys. zł, środki własne w kwocie 110 tys. zł oraz środki uruchomione przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych<sup>7</sup> z funduszu stabilizacji Lasów Państwowych w kwocie 100 tys. zł). Według stanu na 24 września 2014 r. roboty w tym zakresie były w trakcie realizacji i miały zostać wykonane do końca roku.

[Dowód: akta kontroli str. 81, 1192-1193]

1.2. W *Planie urządzenia lasu*<sup>8</sup> zawarto informację o szkodach w środowisku leśnym powodowanych przez ulewne deszcze w postaci erozji gleby, uszkodzeń szlaków zrywkowych i dróg leśnych oraz uszkodzeń istniejącej zabudowy potoków górskich i obniżania ich dna, co skutkuje powstawaniem lokalnych osuwisk.

W ww. dokumencie, w ramach kształtowania stosunków wodnych zaplanowano sześć nw. zadań:

- wykonanie systemu zabudowy technicznej i biologicznej na potokach Wielki Suchy oraz Żarnowiec w obrębie Brenna (2);
- remont lub odtworzenie w ramach istniejącej zabudowy urządzeń hydrotechnicznych na potokach Ślepa Dobka i Roztoki w obrębie Ustroń (2);
- budowę zbiornika małej retencji Pielgrzymowice w obrębie Hażlach;

<sup>4</sup> Według informacji przekazanej przez Nadleśniczego, nie zlecono wykonania ekspertyz w tym zakresie, ponieważ nie było takich wymogów.

<sup>5</sup> Wg wyjaśnień Nadleśniczego: „W latach 2011-2013 po obfitych opadach atmosferycznych i powodziach z 2010 roku wystąpiło zjawisko suszy, głównie z powodu braku opadów deszczu w sezonie wegetacyjnym. Natomiast w roku 2014 susza wystąpiła w okresie zimowym. Szkody jakie wystąpiły w drzewostanach miały charakter osłabiania, co objawia się m.in. przebarwieniami listowia i jego wcześniejszym opadnięciem, zamieraniem części pędów w koronach. Skutkiem takiego osłabienia jest większa podatność na choroby grzybowe i mniejsza odporność na działalność podkorowych szkodników owadzych. W wyniku osłabienia i działalności patogenów grzybowych i szkodników owadzych zwiększa się ilość zamierających drzew, szczególnie dotyczy to świerka, stanowiącego blisko połowy udziału w drzewostanach Nadleśnictwa Ustroń oraz jesionu. Szkody wynikające z suszy nie były ewidencjonowane z uwagi na brak powierzchniowych ubytków w uprawach leśnych oraz starszych drzewostanach. Zjawisko zamierania drzew jest powodowane przez wiele czynników stąd też trudno wskazać wyłącznie na suszę, jakkolwiek osłabienie drzewostanów w wyniku niedostatku wody jest oczywiste”.

<sup>6</sup> Według wyjaśnień Nadleśniczego, straty poniesione w wyniku powodzi nie miały charakteru powierzchniowego.

<sup>7</sup> Decyzja nr 48 z 8 sierpnia 2014 r.

<sup>8</sup> Plan urządzenia lasu dla Nadleśnictwa Ustroń na lata 2008-2017 został zatwierdzony decyzją Ministra Środowiska nr DL-lp-611-82/1362/08 z 15 października 2008 r., zwany dalej *Planem urządzenia lasu*.

- dodatkowe zabezpieczenia techniczne na potokach i szlakach zrywkowych.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, ostatnie z ww. zadań polega na wykonaniu wodospustów<sup>9</sup> i dylówek<sup>10</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 21-22, 50, 1177-1179]

Nadleśniczy wyjaśnił również, że podstawą ujęcia ww. działań w *Planie urządzenia lasu*, była analiza zagrożeń powodzią i suszami (prowadzona na podstawie obserwacji i lustracji dokonywanych w terenie przez pracowników służby leśnej) oraz stanu ww. obiektów i przewidywanych korzyści dla środowiska przyrodniczego w przypadku ich zrealizowania.

[Dowód: akta kontroli str. 1179-1180]

1.3. Program Małej Retencji Województwa Śląskiego<sup>11</sup> został przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego nr II/43/1/2006 z dnia 16 stycznia 2006 r. Spośród zadań ujętych w wojewódzkim PMR, żadne nie zostało zlokalizowane na terenie Nadleśnictwa.

Według wyjaśnień Nadleśniczego, Nadleśnictwo zgłaszało do Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach<sup>12</sup> zadania w zakresie małej retencji<sup>13</sup>, lecz nie posiada informacji, czy były one wykorzystane do opracowania wojewódzkiego PMR.

Nadleśnictwo nie zgłaszało zadań z zakresu małej retencji do ujęcia w aktualizacji wojewódzkiego PMR gdyż, jak wyjaśnił Nadleśniczy, „...stosowne działania podejmowane były na szczeblu Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach”.<sup>14</sup>

[Dowód: akta kontroli str. 1176-1177, 1183-1188]

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 2. Działania podejmowane w celu wykonywania zadań technicznych małej retencji wód oraz ich efekty

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą, spośród sześciu zadań ujętych w *Planie urządzenia lasu*, Nadleśnictwo realizowało trzy zadania techniczne małej retencji wód:

- odtworzenie trzech zbiorników Pielgrzymowice<sup>15</sup> w okresie od 2 listopada 2011 r. do 28 września 2012 r. na terenie Leśnictwa Pruchna;

<sup>9</sup> Urządzenia odprowadzające wodę opadową z korony drogi, które wbudowane są w konstrukcję nawierzchni na drogach leśnych i szlakach zrywkowych.

<sup>10</sup> Budowle z bali drewnianych umacniające podmokły szlak komunikacyjny, umożliwiające np. transport drewna po szlakach zrywkowych w miejscach zalegania wody opadowej lub w miejscach wysięków, bez potrzeby osuszania (drenaży) takich miejsc lub wykonywania przepustów.

<sup>11</sup> Dalej zwany wojewódzkim PMR.

<sup>12</sup> Dalej zwanej RDLP w Katowicach.

<sup>13</sup> W odpowiedzi na pismo ZW-734/35/01 z 14 września 2001 r., Nadleśnictwo wykazało 14 obiektów (zabudowa potoków, zbiorniki, w tym retencyjne i przeciwpożarowe, staw) wskazując na konieczność wykonania nowej zabudowy lub robót remontowych.

<sup>14</sup> Według wyjaśnień Nadleśniczego, udzielonych w oparciu o informację uzyskaną z RDLP Katowice „W lipcu 2013 r. RDLP zwróciło się do Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych o dokonanie weryfikacji i uzupełnień w Programie Małej Retencji dla województwa śląskiego w zakresie m.in. małej retencji górskiej. W materiałach znalazły się również zadania do ewentualnej realizacji w latach 2014-2020 w tym zadań dla Nadleśnictwa Ustroń”.

<sup>15</sup> Zwane dalej odtworzeniem zbiorników Pielgrzymowice.

- zabudowa potoku Wielki Suchy (w tym budowa 55 obiektów, m.in. stopni, progów, bystrzy i przepustów)<sup>16</sup> w okresie od 14 października 2011 r. do 15 czerwca 2012 r. na terenie Leśnictwa Leśnica;
- budowa dylówek o łącznej długości 2 750 m i 155 wodopustów na szlakach zrywkowych<sup>17</sup> w okresie od 14 października 2011 r. do 7 grudnia 2012 r. na terenie ośmiu leśnictw<sup>18</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 21-22, 86-88, 1288-1289]

Powyższe przedsięwzięcia zrealizowano w ramach projektu *Przeciwdziałanie skutkom odpływu wód opadowych na terenach górskich. Zwiększenie retencji i utrzymanie potoków oraz związanej z nimi infrastruktury w dobrym stanie*<sup>19</sup>, współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko<sup>20</sup>. Realizacja tych zadań odbywała się na podstawie porozumienia nr 0235/JG/2010 z dnia 25 sierpnia 2010 r., zawartego pomiędzy Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych a Nadleśnictwem w sprawie współpracy przy realizacji Projektu (planowany koszt całkowity 1 835 900 zł<sup>21</sup>).

[Dowód: akta kontroli str. 102-202]

Według wyjaśnień Nadleśniczego, realizacja pozostałych trzech zaplanowanych w *Planie urządzenia lasu* zadań (wykonanie systemu zabudowy technicznej i biologicznej na potoku Żarnowiec oraz remont lub odtworzenie w ramach istniejącej zabudowy urządzeń hydrotechnicznych na potokach Ślepa Dobka i Roztoki), uzależniona będzie od posiadania odpowiednich środków finansowych w kolejnych latach.

[Dowód: akta kontroli str. 1286-1287]

**2.2.** W okresie objętym kontrolą, na realizację zadań technicznych małej retencji Nadleśnictwo wydatkowało:

- w 2011 r. łącznie 494 tys. zł (w tym środki unijne 342 tys. zł),
- w 2012 r. łącznie 1 952 tys. zł (w tym środki unijne 1 184 tys. zł).

W 2010 r. na realizację zadań technicznych małej retencji wód wydatkowano łącznie 29 tys. zł, w tym 19 tys. zł zrefundowano ze środków unijnych.

[Dowód: akta kontroli str. 84]

**2.3.** Szczegółowo zbadano wszystkie zadania techniczne małej retencji realizowane w okresie objętym kontrolą, tj.: odtworzenie zbiorników Pielgrzymowice, zabudowę potoku Wielki Suchy oraz budowę wodopustów i dylówek.

**2.3a.** W planach finansowo-gospodarczych na lata 2011 – 2012, Nadleśnictwo zabezpieczyło środki (w kwotach netto) na realizację ww. zadań: w 2011 - 795 tys. zł (wykonano 401,9 tys. zł), a w 2012 – 1 667,2 tys. zł (wykonano 1 713,8 tys. zł)<sup>22</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 229-257]

<sup>16</sup> Zwane dalej zabudową potoku Wielki Suchy.

<sup>17</sup> Zwane dalej budową wodopustów i dylówek.

<sup>18</sup> Leśnictwa: Czantoria, Dobka, Dziegielów, Hołcyna, Górki, Leśnica, Równica i Stawy.

<sup>19</sup> Zwany dalej Projektem.

<sup>20</sup> Zwanego dalej POIS.

<sup>21</sup> Według aneksu nr 1 z 23 stycznia 2013 r.

<sup>22</sup> Przekroczenie planu w 2012 r. wynikało ze zwiększonego wykonania dla zadania odtworzenie zbiorników Pielgrzymowice (plan 235,6 tys. zł, wykonanie 284,5 tys. zł). Wykonanie dla tego zadania w 2011 r. (171,4 tys. zł) było niższe od zakładanego o 72,6 tys. zł, z uwagi na trudne warunki atmosferyczne, które spowodowały przesunięcie robót do wykonania na następny rok.

Według stanu na 30 czerwca 2014 r., w ramach realizacji zadań technicznych małej retencji poniesiono wydatki na:

- odtworzenie zbiorników Pielgrzymowice w kwocie 561,1 tys. zł (173,6 tys. zł ze środków własnych i 387,5 tys. zł ze środków unijnych), w tym 560,7 tys. zł w okresie objętym kontrolą (173,2 tys. zł ze środków własnych i 387,5 tys. zł ze środków unijnych);
- zabudowę potoku Wielki Suchy w kwocie 745,3 tys. zł (230,6 tys. zł ze środków własnych i 514,7 tys. zł ze środków unijnych), w tym 745 tys. zł w okresie objętym kontrolą (230,3 tys. zł ze środków własnych i 514,7 tys. zł ze środków unijnych);
- budowę wodopustów i dylówek w kwocie 1 168,8 tys. zł (526,5 tys. zł ze środków własnych i 642,3 tys. zł ze środków unijnych), w tym 1 140,3 tys. zł w okresie objętym kontrolą (z tego 516,7 zł ze środków własnych i 623,6 tys. zł ze środków unijnych).

[Dowód: akta kontroli str. 86-88]

Poniesione wydatki ujęto w trzech wnioskach o płatność przekazanych do RDLP w Katowicach:

- z 24 kwietnia 2012 r. – wniosek obejmował wydatki kwalifikowalne w wysokości 102 tys. zł, poniesione w okresie od 14 stycznia 2011 r. do 24 maja 2011 r. (kwota wnioskowana ze środków unijnych – 86,7 tys. zł);
- z 1 sierpnia 2012 r. – wniosek obejmował wydatki kwalifikowalne w wysokości 565,5 tys. zł, poniesione w okresie 21 grudnia 2011 r. do 23 lipca 2012 r. (kwota wnioskowana ze środków unijnych – 480,7 tys. zł);
- z 30 stycznia 2013 r. – wniosek obejmował wydatki kwalifikowalne w wysokości 1 168,4 tys. zł, poniesione w okresie od 11 stycznia 2012 r. do 21 grudnia 2012 r. (kwota wnioskowana ze środków unijnych – 993,1 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 203-213]

Wyjaśniając przyczyny nieujęcia we wniosku złożonym 24 kwietnia 2012 r. wszystkich dokonanych wydatków<sup>23</sup> Nadleśniczy podał, że terminy składania wniosków były określane przez RDLP w Katowicach, a ich przekazywanie następowało po zakończeniu realizacji danego zadania<sup>24</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 1290-1298]

Do wniosków o płatność dołączono wszystkie wymagane dokumenty, m.in. zestawienie faktur, karty wzorów podpisów, kserokopie faktur, dowodów ich zapłaty, umów zawartych z wykonawcami i protokołów odbioru robót oraz niezbędne oświadczenia Nadleśniczego. Wszystkie wydatki ujęte we wnioskach o płatność były kwalifikowalne i dotyczyły zakresu rzeczowego objętego porozumieniem

---

<sup>23</sup> Część wydatków dokonanych jeszcze przed złożeniem pierwszego wniosku o płatność ujęto dopiero w kolejnych wnioskach, złożonych 1 sierpnia 2012 r. i 30 stycznia 2013 r.

<sup>24</sup> Wg wyjaśnień Nadleśniczego: „Rozliczenie miesięczne nie skutkowałoby szybszą refundacją poniesionych wydatków, gdyż wnioski o płatność składane były do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej po zakończeniu realizacji danego zadania. Wniosek o płatność złożony za miesiąc kwiecień 2012 dotyczył wyłącznie wykonanej dokumentacji projektowej na wszystkie zadania. Terminy składania wniosków o płatność przez Nadleśnictwo były określane ze szczebla Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach...”.

z 25 sierpnia 2010 r.<sup>25</sup>. Zostały zrefundowane w trzech ratach: 5 grudnia 2012 r. – 68 tys. zł, 13 lutego 2013 r. – 499,4 tys. zł i 5 września 2013 r. – 977,1 tys. zł<sup>26</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 204-205, 225-228]

**2.3b.** Realizując trzy zadania objęte badaniem, Nadleśnictwo przeprowadziło siedem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (jedno na wykonanie dokumentacji projektowej, trzy na roboty budowlane i trzy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego) na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>27</sup>.

W wyniku analizy trzech postępowań o udzielenie zamówienia na roboty budowlane ustalono, że były one przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, z zachowaniem wymogów określonych dla tzw. „trybu unijnego”, pomimo że wartości zamówień nie przekraczały kwot, określonych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp (4.845 tys. euro). Praktyka ta wynikała ze wskazań Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych<sup>28</sup>.

Ponadto ustalono, że w związku z powyższymi postępowaniami:

- powołano komisje przetargowe, których 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 w sposób jednoznaczny i wyczerpujący za pomocą dokumentacji technicznej;
- przekazano ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz zamieszczono je na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń w siedzibie Nadleśnictwa;
- w ogłoszeniach i SIWZ ujęto elementy określone w ustawie Pzp;
- wybrano najkorzystniejsze oferty, zgodnie z przyjętymi kryteriami;
- zawarto umowy, które były zgodne z wzorami załączonymi do SIWZ oraz ze złożonymi ofertami.

[Dowód: akta kontroli str. 322-335, 492-504, 614-626 ]

We wszystkich trzech przypadkach dokumentację przetargową przekazano Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych do kontroli uprzedniej, przy czym tylko jedno postępowanie (na roboty związane z budową wodopustów i dylówek) zostało objęte taką kontrolą<sup>29</sup>. Stwierdzono wówczas naruszenia art. 25 ust. 1 ustawy Pzp w zw. z § 1 ust. 1 pkt 7 i 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający

<sup>25</sup> Zakres rzeczowy został określony w załącznikach do tego porozumienia, tj. w kartach obiektu, kartach zadań i karcie ocen zbiornika.

<sup>26</sup> Różnica w wysokości 16 tys. zł pomiędzy kwotą wnioskowaną (1 560,5 tys. zł), a kwotą otrzymaną (1 544,5 tys. zł) wynika z pomniejszenia wydatków kwalifikowalnych o kwotę korekty w związku z naruszeniami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, stwierdzonymi w trakcie kontroli uprzedniej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm., zwanej dalej ustawą Pzp.

<sup>28</sup> Pisma: ZF-364-5-2/10 z 9 czerwca 2010 r. oraz ZF-364-5-28/11 z 26 lipca 2011 r.

<sup>29</sup> W dwóch pozostałych przypadkach Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odstąpił od kontroli uprzedniej.

od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane<sup>30</sup>, polegające na żądaniu:

- kopii uprawnień budowlanych osób realizujących zamówienie, wskazanych przez wykonawców;
- dokumentów finansowych<sup>31</sup> bez opisanie sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 1003-1005]

Stwierdzone nieprawidłowości skutkowały nałożeniem korekty finansowej przy zastosowaniu stawki 2,5%<sup>32</sup> (maksymalna stawka korekty wynosiła 5% dla tego rodzaju nieprawidłowości), a w konsekwencji zmniejszeniem wydatków kwalifikowalnych o kwotę 18,8 tys. zł i dofinansowania o kwotę 16 tys. zł<sup>33</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 1151-1167]

**2.3c.** Realizacja robót budowlanych była poprzedzona uzyskaniem opinii w zakresie oddziaływania inwestycji na środowisko, stosownie do przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>34</sup>. Roboty prowadzono na podstawie uzyskanych pozwoleń na budowę (zabudowa potoku Wielki Suchy i odtworzenie zbiorników Pielgrzymowice) oraz zgłoszenia robót budowlanych (budowa wodopustów i dylówek). Dla robót w ramach zabudowy potoku Wielki Suchy i odtworzenia zbiorników Pielgrzymowice uzyskano, wymagane na podstawie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>35</sup>, pozwolenia wodnoprawne.

[Dowód: akta kontroli str. 342-352, 474-483, 512-518, 1042]

Zakresy, terminy realizacji i wartości robót budowlanych wykonanych w ramach ww. zadań były zgodne z umowami zawartymi z wykonawcami. Realizację prac potwierdzano protokołami odbioru (częściowymi i końcowymi) przy czym nie stwierdzono przesłanek do naliczenia wykonawcom kar umownych (brak wad i usterek w protokołach odbioru).

[Dowód: akta kontroli str. 431-472, 484-485, 557-594, 1036-1041, 1058-1125]

**2.3d.** Realizując zadania techniczne małej retencji wód, tj. odtworzenie zbiorników Pielgrzymowice, zabudowa potoku Wielki Suchy oraz budowa wodopustów i dylówek, Nadleśnictwo uzyskało założone efekty, tj. odpowiednio:

- spowolnienie przepływu wody poprzez odtworzenie trzech zbiorników małej retencji, wykonanie zabudowy biologiczno-technicznej i renaturyzację cieku (wzrost pojemności retencyjnej o 42 tys. m<sup>3</sup>),
- spowolnienie odpływu i zwiększenie możliwości retencyjnych zlewni potoku Wielki Suchy, będącego dopływem Brennicy w dorzeczu Wisły, poprzez budowę

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 226, poz. 1817, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie dokumentów żądanych od wykonawcy.

<sup>31</sup> Sprawozdania finansowego lub jego części, opinii odpowiednio o badanym sprawozdaniu albo jego części (w przypadku, gdy zgodnie z przepisami o rachunkowości sprawozdanie finansowe podlega badaniu przez biegłego rewidenta) lub innych dokumentów określających obroty oraz zobowiązania i należności (w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego) za okres nie dłuższy niż 3 lata obrotowe, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – za ten okres.

<sup>32</sup> Zgodnie z dokumentem Ministerstwa Rozwoju Regionalnego *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE* (tabela nr 1, poz. 16 *Nieprawidłowości w zakresie oświadczeń i dokumentów wymaganych od wykonawców*).

<sup>33</sup> Korektę w wysokości 5% nałożył Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Nadleśnictwo wniosło odwołanie do Ministerstwa Środowiska, które obniżyło korektę o 50%.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1235, ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 145, ze zm.

progów i stopni oraz wykonanie zabudowy biologiczno-technicznej potoku (55 obiektów, w tym stopnie, progi, bystrza i przepusty),

- spowolnienie spływu powierzchniowych wód opadowych poprzez budowę na szlakach zrywkowych w 8 leśnictwach dylówek o łącznej długości 2.750 m i 155 wodopustów.

[Dowód: akta kontroli str. 484-491, 595-601, 1052-1056, 1126-1146]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1) W postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie zabudowy potoku Wielki Suchy (wszczęty 20 lipca 2011 r.) zamawiający żądał przedłożenia dokumentu potwierdzającego sytuację ekonomiczną wykonawcy<sup>36</sup>, pomimo że w ogłoszeniu o zamówieniu ani w SIWZ nie określił sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu z wykorzystaniem tego dokumentu, czym nie dopełnił wymogów określonych w art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, w związku z § 1 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie dokumentów żądanych od wykonawcy, gdyż żądany dokument nie służył potwierdzeniu spełniania warunków, a zatem nie był niezbędny do prowadzenia postępowania. Nadleśniczy wyjaśnił, że błędnie interpretowano przepisy w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 396, 406-408]

2) Dokumentacja projektowa, opisująca przedmiot zamówienia na roboty budowlane<sup>37</sup> (w tym projekt budowlany, przedmiary robót), we wszystkich trzech postępowaniach objętych badaniem NIK nie była oznaczona datą sporządzenia, lecz tylko miesiącem i rokiem, co było niezgodne z § 7 pkt 5 i § 11 pkt 6 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<sup>38</sup>. Nie oznaczono datą sporządzenia (również podano tylko miesiąc i rok) kosztorysów inwestorskich, na podstawie których ustalono wartość trzech zamówień publicznych objętych badaniem, co było niezgodne z § 7 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym<sup>39</sup>. Nadleśniczy wyjaśnił powyższe braki praktyką stosowaną przez biura projektowe.

[Dowód: akta kontroli str. 338, 370, 376, 383-384, 535, 543-544, 627, 642-649, 1225-1226, 1250-1251]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1) NIK zwraca uwagę, że naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Pzp, poprzez żądanie od wykonawców oświadczeń lub dokumentów, które nie są niezbędne do przeprowadzenia postępowania, jest przesłanką do nałożenia przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucję Wdrażającą POiŚ) korekty finansowej w wysokości 5% iloczynu faktycznych wydatków kwalifikowanych

<sup>36</sup> Sprawozdania finansowego lub jego części, opinii odpowiednio o badanym sprawozdaniu albo jego części (w przypadku, gdy zgodnie z przepisami o rachunkowości sprawozdanie finansowe podlega badaniu przez biegłego rewidenta) lub innych dokumentów określających obroty oraz zobowiązania i należności (w przypadku wykonawców niezobowiązanych do sporządzania sprawozdania finansowego) za okres nie dłuższy niż 3 lata obrotowe, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – za ten okres.

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 31 ustawy Pzp, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 130, poz. 1389.

dla danego zamówienia i procentowej wysokości współfinansowania ze środków funduszy UE<sup>40</sup>.

2) W postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie zabudowy potoku Wielki Suchy zamawiający nie dopełnił wymogu „trybu unijnego” (tryb ten został wskazany przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, pomimo że wartość tego zamówienia nie przekroczyła kwoty 4.845 tys. euro), określonego w § 1 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie dokumentów żądanych od wykonawcy, tj. nie żądał załączenia do oferty informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy (wystawionej nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert), w sytuacji gdy dla oceny zdolności ekonomicznej i finansowej, wymagał od wykonawcy m.in. dysponowania środkami finansowymi na rachunku bankowym lub posiadania zdolności kredytowej w wysokości nie mniejszej niż 100 tys. zł. Nadleśniczy wyjaśnił, że mimo niejasnego sformułowania żądania przedłożenia dokumentu, jedyny wykonawca załączył odpowiedni dokument do oferty, przez co spełnił warunki udziału w przetargu. W ocenie NIK zamawiający żądał przedłożenia informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, lecz tylko w przypadku gdyby wykonawca powoływał się na zdolność finansową innych podmiotów.

[Dowód: akta kontroli str. 396, 406-408, 422]

3) Ponadto NIK zwraca uwagę, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia na budowę wodopustów i dylówek (wszczęty 9 czerwca 2011 r.), wystąpiły okoliczności uzasadniające podejrzenie zмовы przetargowej pomiędzy wykonawcą, który wygrał przetarg, lecz odmówił podpisania umowy (oferta na kwotę 985,8 tys. zł brutto) oraz następnym w kolejności wykonawcą, któremu udzielono zamówienia publicznego (oferta na kwotę 1 124,7 tys. zł brutto)<sup>41</sup>. Wskutek odmowy podpisania umowy przez pierwszego z ww. wykonawców, cena budowy wodopustów i dylówek wzrosła o 138,9 tys. zł.

W powyższej sprawie Nadleśniczy wyjaśnił: *„Obowiązujące brzmienie ustawy Prawo zamówień publicznych w dniu wszczęcia postępowania przez Nadleśnictwo nie zezwalało na przyjęcie z góry założenia, że wykonawcy, których łączy stosunek zależności nie mogą brać udziału w tym samym postępowaniu przetargowym, ze względu na powiązania kapitałowe, prowadzoną politykę handlową czy też działalność gospodarczą. Przyjęcie takiego domniemania byłoby zbyt daleko idące oraz sprzeczne z ww. ustawą. Z uwagi na powyższe tutaj Nadleśnictwo nie miało podstaw aby podejrzewać istnienie pomiędzy oferentami zмовы przetargowej. W świetle stanowiska KIO wyrażonego w wyroku z dnia 5 stycznia 2011 r., które*

<sup>40</sup> Według dokumentu *Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE* (wersja z 27 maja 2014 r.).

<sup>41</sup> Podejrzenie zмовы przetargowej uzasadniały poniższe okoliczności:

1) wskazujące na możliwość występowania powiązań rodzinnych wykonawców, tj.: takie samo nazwisko, lokalizacja firm w tej samej miejscowości oraz podane w zaświadczeniach o niekaralności takie same imiona rodziców i prawdopodobnie to samo nazwisko panińskie matki (wystąpiła rozbieżność w pisowni: w jednym przypadku przez „ę”, w drugim – przez „en”);

2) wskazujące na wspólne przygotowanie ofert przez wykonawców, tj.:

- zamieszczenie w ofertach pełnego kosztorysu ofertowego, w sytuacji gdy pozostali wykonawcy nie załączyli tego dokumentu, gdyż nie było takiego obowiązku, z uwagi na ryczałtową formę wynagrodzenia;
- przedłożone kosztorysy były sporządzone za pomocą programu o tym samym numerze licencji, miały taki sam wygląd graficzny, wystąpiły w nich identyczne błędy stylistyczne i rachunkowe oraz brak wyliczeń w tych samych pozycjach;

3) wskazujące na brak zamiaru zawarcia umowy przez wykonawcę, który złożył najkorzystniejszą ofertę, tj. poinformowanie przez niego w piśmie skierowanym do zamawiającego, że firma nie będzie wnosić odwołania jeśli komisja przetargowa odrzuci ofertę (w związku z brakiem uzasadnienia przez wykonawcę zastosowania stawki VAT 8%).

wprawdzie dotyczy powiązań kapitałowych ale w ocenie tut. Nadleśnictwa może znaleźć zastosowanie w niniejszym przypadku tj. istnienia powiązań rodzinnych «aby stwierdzić istnienie porozumienia między przedsiębiorstwami, konieczne jest wykazanie, że określone decyzje podjęte przez przedsiębiorców nie były samodzielne, lecz w uzgodnieniu podjętym w jakiejkolwiek formie (umów, uchwał, czy też innych porozumień podjętych w formie uzgodnionej praktyki)». W przedmiotowej sprawie niewątpliwie brak jest dowodów bezpośrednio potwierdzających istnienie zмовы między wykonawcami. Zachowanie wykonawcy [...] polegające na odmowie podpisania umowy rzeczywiście może wywoływać pewne wątpliwości co do motywów jego działania i rodzić podejrzenie zaistnienia niedozwolonego porozumienia. Niemniej jednak prawdopodobieństwo istnienia takiej zмовы w zaistniałym stanie faktycznym nie jest w jakikolwiek sposób wykazane. Zмова nie jest bowiem jedyną nasuwającą się w logicznym rozumowaniu (choć jest w pewnym stopniu prawdopodobną) przyczyną niepodpisania umowy. Nie można jednak wykluczyć innych motywów działania wykonawcy, takich jak zweryfikowanie swojej decyzji o ubieganiu się o zamówienie (taką zresztą przyczynę wskazał wykonawca w swoim piśmie). Również pozostali oferenci nie zgłaszali zarzutu istnienia porozumienia pomiędzy wykonawcami. Nie bez znaczenia dla sprawy pozostaje okoliczność, iż przedmiotowy przetarg był poddany dwukrotnej kontroli uprzedniej [...], która, podobnie jak komisja przetargowa, dysponowała całością dokumentacji i również nie dopatrzyła się przesłanek zмовы przetargowej. Odnosząc się do treści złożonych przez wykonawców ofert wskazać należy, iż posiadanie przez oferentów tego samego nazwiska, co może wskazywać na istnienie powiązań rodzinnych pomiędzy nimi, czy też złożenie przez nich kosztorysów ofertowych, a które nie były wymagane przez Zamawiającego, nie dowodzi w jakikolwiek sposób o istnieniu zмовы. W podobny sposób należy ocenić błędy stylistyczne czy obliczeniowe występujące w ww. kosztorysach bowiem nie można przecież wykluczyć sytuacji, że osoby te nie zleciły sporządzenie oferty temu samemu zewnętrznemu podmiotowi. Również argumentacja, iż: »nieoczekiwana rezygnacja wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę i wybór wykonawcy, którego oferta była następna w kolejności wskazywały na istnienie zмовы« jest niewystarczająca do stwierdzenia istnienia takiej »zмовы przetargowej« gdyż pozostawanie przez oferentów względem siebie w stosunkach rodzinnych, nie wystarczy do automatycznego odrzucenia oferty wykonawcy na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Powyższą argumentację tut. Nadleśnictwa potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, wedle którego »uregulowanie, oparte na niewzruszalnym domniemaniu, że poszczególne, powiązane ze sobą przedsiębiorstwa, przedstawiając swe oferty w tym samym przetargu, bezwzględnie na siebie wpływały, narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ nie pozostawia tym przedsiębiorstwom żadnej możliwości wykazania, że w ich przypadku nie istnieje realne ryzyko występowania praktyk mogących zagrażać przejrzystości lub zakłócać konkurencję między oferentami« (wyrok ETS w sprawach połączonych C 21/03 i C 34/03 Fabricom przeciwko państwu belgijskiemu z dnia 3 marca 2005 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 795-976, 1006, 1010-1017, 1023, 1266-1268]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### 3. Inne niż zadania techniczne działania związane z małą retencją wód oraz ich efekty

Opis stanu  
faktycznego

W ramach nietechnicznych działań związanych z małą retencją wód, w tym działań pośrednio oddziałujących na możliwości retencyjne lasów, Nadleśnictwo zrealizowało:

- przebudowę drzewostanów na powierzchni 589,69 ha za 5 858,2 tys. zł;
- odnowienia drzewostanów na powierzchni 61,57 ha za 437,3 tys. zł;
- grodzenia upraw na powierzchni 131,73 ha za 1 073,4 tys. zł;
- konserwacje ogrodzeń za 2 251 tys. zł.

Ponadto, według wyjaśnień złożonych przez Nadleśniczego, działaniami wpływającymi na retencyjność lasów, wykonywanymi w ramach gospodarki leśnej, były:

- ochrona lasów przed szkodnikami wtórnymi<sup>42</sup>;
- odnowienia naturalne drzewostanów<sup>43</sup>;
- ręczne przygotowanie gleby, w celu ograniczenia do minimum erozji gleby;
- stosowanie rębni złożonych w celu wyeliminowania okresowego pozostawiania powierzchni leśnej bez drzewostanu;
- pozostawianie części drewna do naturalnego rozkładu na terenach objętych wycinką;
- prowadzenie zrywki drewna po istniejącej sieci szklaków zrywkowych z zabudowanym systemem wodopustów, ograniczających gwałtowny spływ wody.

[Dowód: akta kontroli str. 89-93]

Nadleśniczy wyjaśnił, że w zakresie działań informacyjnych i popularyzatorskich, dotyczących nietechnicznych rozwiązań sprzyjających poprawie stanu retencji wód, prowadzono edukację ekologiczną w Regionalnym Leśnym Ośrodku Edukacji Ekologicznej „Leśnik” w Ustroniu Jaszowcu, jak również prowadzono zajęcia w terenie (głównie z młodzieżą szkolną). Ponadto, Nadleśniczy wyjaśnił: *„Prowadzenie gospodarki leśnej, w tym wpływająca na zwiększenie retencji przebudowa drzewostanów i działania na rzecz ratowania zamierających świerczyn, były przedmiotem regionalnych i ogólnokrajowych seminariów, narad i konferencji które odbyły się m.in. w Regionalnym Leśnym Ośrodku Edukacji Ekologicznej w Ustroniu Jaszowcu. Nadleśnictwo Ustroń brało czynny udział w organizacji w/w przedsięwzięć m.in. poprzez przygotowanie prezentacji terenowych. Informacje dotyczące sposobów prowadzenia gospodarki leśnej w tym przebudowy drzewostanów i ich znaczenia dla gospodarki leśnej przedstawiano również na spotkaniach z przedstawicielami lokalnych samorządów: powiatu i gmin, organizacjami ekologicznymi i stowarzyszeniami społecznymi. Nadleśnictwo współpracuje z organizacjami ekologicznymi w zakresie popularyzacji sadzenia drzew organizując wspólne akcje w tym zakresie. Informacje na temat przebudowy i działań w zakresie ratowania zamierających lasów świerkowych przedstawiane były w wielu formach, m.in. współpraca z mediami, drukowanie i wydawanie materiałów informacyjnych, ustawianie tablic informacyjnych w miejscach masowo*

<sup>42</sup> Koszty tej ochrony w latach 2011-2013 wyniosły 910,4 tys. zł netto, a na 2014 r. zaplanowano 410,1 tys. zł netto.

<sup>43</sup> W latach 2011 – 2013 na powierzchni 94,91 ha, na 2014 r. zaplanowano 62,5 ha.

*odwiedzanych przez ludzi. Stosowna informacja była również przygotowywana przez branżowe wydawnictwa prasowe. Nadleśnictwo wykonywało w/w działania w ramach własnych służb, nie zlecając ich podmiotom zewnętrznym”.*

[Dowód: akta kontroli str. 1191-1192]

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## **IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>44</sup> 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, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

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 7 listopada 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

Kontroler:  
Mariusz Krynke  
główny specjalista kontroli państwowej

<sup>44</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.