



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4113-002-01/2014

D/14/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2013 r., a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celów kontroli
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach
Kontroler	Krzysztof Kopeć, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93073 z dnia 29 grudnia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Łagów, Wola Łagowska 118, 26-025 Łagów (dalej: Nadleśnictwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Karst, Nadleśniczy Nadleśnictwa Łagów (dalej: Nadleśniczy). (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ działalność kontrolowanej jednostki, w zakresie wydatkowania środków w związku z realizacją inwestycji dotyczącej budowy drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowie.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawę powyższej oceny stanowi przeprowadzenie przez Nadleśnictwo postępowań przetargowych w ramach ww. inwestycji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² (dalej: ustawa PZP) oraz realizacja zadania w sposób oszczędny, z zastosowaniem typowych, powszechnie stosowanych w przypadku budowy dróg leśnych rozwiązań technologicznych. Potrzeba budowy drogi została uzasadniona ograniczoną dostępnością Leśnictwa Baćkowie wynikającą z małej gęstości sieci dróg leśnych na tym terenie, utrudniającą pozyskiwanie drewna z ww. Leśnictwa, a także względami ochrony przeciwpożarowej. Roboty budowlane zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym oraz warunkami określonymi w umowach zawartych z wykonawcami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego	W latach 2011-2013 Nadleśnictwo zrealizowało łącznie 40 zadań o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym bądź remontowym, z tego 13 inwestycji dotyczyło przebudowy/budowy dróg i dojazdów pożarowych, 24 budowy/remontu budynków mieszkalnych, gospodarczych bądź ogrodzeń, dwie budowy składnic, natomiast jedna budowy zastawek i zbiornika. Na realizację ww. zadań Nadleśnictwo poniosło nakłady w łącznej wysokości 7.101,5 tys. zł netto (środki UE – 2.626,3 tys. zł, Fundusz Leśny – 2.148,8 tys. zł, środki własne – 2.326,4 tys. zł). Szczegółowym badaniem objęto realizację inwestycji dotyczącej budowy drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowie o łącznej długości 4,7 km. Całkowita wartość ww. inwestycji z uwzględnieniem kosztów opracowania dokumentacji projektowej, uzyskania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę, zapewnienia nadzoru inwestorskiego i wykonania robót budowlanych wyniosła
------------------------	--

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

1.275,9 tys. zł netto, co stanowiło 18% ogółem nakładów na inwestycje poniesionych przez Nadleśnictwo w kontrolowanym okresie. (dowód: akta kontroli str. 6-7)

Proces inwestycyjny związany z realizacją ww. inwestycji poprzedzony został przygotowaniem przez podmiot zewnętrzny w grudniu 2008 r. *Projektu docelowej sieci dróg dla Nadleśnictwa Łagów*, w którym wskazana została potrzeba realizacji drogi nr 36 w Leśnictwie Baćkowice. W korespondencji i uzgodnieniach przedprojektowych prowadzonych przez Nadleśnictwo z Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych w Radomiu potrzebę realizacji ww. drogi uzasadniano faktem, iż Leśnictwo Baćkowice o powierzchni 1.519,91 ha posiadało tylko 4 km utwardzonych dróg – gęstość 2,63 m/ha, przy zalecanej w Poradniku technicznym *Drogi leśne*, przygotowanym przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, gęstości od 15 do 18,4 m/ha. W okresach wiosenno-jesiennych oraz latem po opadach atmosferycznych teren Leśnictwa Baćkowice stawał się terenem nieprzejezdnym, uniemożliwiającym wywóz drewna pojazdami wysokotonażowymi. Wybudowanie drogi miało rozwiązać problemy związane ze zrywką i wywozem drewna z całej sieci szlaków Leśnictwa Baćkowice w ilości około 2,5 tys. m³ rocznie. Ponadto budowa drogi miała uniezależnić Nadleśnictwo do składowania drewna na gruntach prywatnych właścicieli, ułatwić dostęp do kompleksu leśnego w celu prowadzenia prawidłowej gospodarki leśnej oraz poprawić dostępność terenu w razie pożaru. (dowód: akta kontroli str. 8-14, 30-34)

W Nadleśnictwie nie przeprowadzono analiz finansowych poprzedzających proces inwestycyjny związany z realizacją ww. inwestycji, w tym analizy rachunku ekonomicznego uwzględniającego relację nakładów do spodziewanych korzyści ekonomicznych i oceny faktycznych efektów ekonomicznych zrealizowanej inwestycji. Nadleśniczy wyjaśnił, że w związku z potrzebą realizacji drogi wskazaną w *Projekcie docelowej sieci dróg dla Nadleśnictwa Łagów*, przeprowadzonymi z Regionalną Dyрекcją Lasów Państwowych w Radomiu uzgodnieniami przedprojektowymi, względami ochrony przeciwpożarowej oraz zapisami Poradnika technicznego *Drogi leśne* z 2006 r., nie zachodziła konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy finansowej przed i po realizacji tego zadania. (dowód: akta kontroli str. 30)

Wykonawca dokumentacji projektowej budowy drogi nr 36 w Leśnictwie Baćkowice o długości 4,7 km został wyłoniony zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 40/2007 Nadleśniczego Nadleśnictwa Łagów z 20 lipca 2007 r. w sprawie realizacji wydatków o wartości szacunkowej nieprzekraczającej wyrażonej w złotych równowartości 14 tys. euro. W odpowiedzi na ogłoszenie o przetargu złożonych zostało 10 ofert, z których Nadleśnictwo wybrało ofertę najkorzystniejszą cenowo. (dowód: akta kontroli str. 36-46, 62-63)

Nadleśniczy decyzją nr 54/2004 z 11 października 2004 r., w oparciu o art. 21 ust. 3 ustawy PZP, wprowadził w Nadleśnictwie regulamin pracy komisji przetargowej, natomiast decyzją nr 41/2005 z 30 sierpnia 2005 r. powołał stałą komisję do przygotowania i przeprowadzenia przetargów w Nadleśnictwie Łagów. (dowód: akta kontroli str. 47-61)

Realizacja budowy drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice o łącznej długości 4,7 km przeprowadzona została w trzech etapach:

- etap I – od km 0+000 do 1+700 km,
- etap II – od 1+700 do 3+600 km,
- etap III – od 3+600 km do 4+661 km. (dowód: akta kontroli str. 82, 119, 161)

Postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na wybór wykonawcy budowy I etapu drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice o długości 1,7 km ogłoszono 28 czerwca 2011 r.³ Zamawiający, zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1 ustawy PZP, na podstawie kosztorysu inwestorskiego ustalił wartość szacunkową zamówienia na kwotę 1.744.482,86 zł netto. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy PZP Nadleśnictwo przewidując udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględniło wartość zamówień uzupełniających. Wartość kosztorysowa dla zamówienia podstawowego o długości 1,7 km wynosiła 1.162.988,57 zł netto. Przedmiot zamówienia został opisany za pomocą

³ Oznaczenie sprawy SA-2710-3/11.

dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. W ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy. Określono jednocześnie, że przedmiotem ewentualnych zamówień uzupełniających będzie budowa kolejnego odcinka drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice od km 1+700. (dowód: akta kontroli str. 76-88, 170-182)

W wyniku rozstrzygnięcia ww. postępowania Nadleśniczy zawarł w dniu 18 sierpnia 2011 r. z oferentem, który przedstawił najkorzystniejszą cenowo ofertę na kwotę 583.695,94 zł brutto (474.594,54 zł netto) umowę nr 25/ZP/2011 na realizację ww. odcinka drogi. Oferta z najwyższą ceną złożona w ramach ww. postępowania opiewała na kwotę 1.177.243,21 zł netto. (dowód: akta kontroli str. 102-107)

Wykorzystując przewidzianą w dokumentacji przetargowej zamówienia podstawowego możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, Nadleśniczy w dniu 13 października 2011 r., po przeprowadzeniu negocjacji w trybie z wolnej ręki⁴, zawarł z wykonawcą I etapu umowę nr 41/ZP/2011 na budowę drugiego odcinka drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice o długości 1,9 km w km od 1+700 do 3+600. Wartość zawartej umowy wyniosła 584.929,32 zł brutto (475.552,29 zł netto). (dowód: akta kontroli str. 116-139)

Wykonawca ostatniego III etapu inwestycji został wyłoniony w trybie przetargu nieograniczonego⁵. Wartość szacunkowa zamówienia zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 oraz art. 33 ust. 1. ustawy PZP została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego na kwotę 1.152.700,38 zł. Przedmiot zamówienia został opisany za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót. W ogłoszeniu o zamówieniu przewidziano możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy. Wartość umowy podpisanej z oferentem, który zaoferował najniższą cenę wyniosła 347.835,06 zł brutto (282.792,73 zł netto). (dowód: akta kontroli str. 89-101, 153-169, 183-190)

W przypadku realizacji każdego z etapów inwestycji w Nadleśnictwie odpowiednio zorganizowano proces budowy wypełniając obowiązki określone w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane⁶. Nadleśnictwo w dniu 24 czerwca 2011 r. uzyskało decyzję starosty opatowskiego nr 2.2.2011.Ba zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowice od km 0+000.0 do km 4+661.45. Nadleśnictwo z własnej inicjatywy, w przypadku każdego z etapów realizacji inwestycji, ustanawiało inspektora nadzoru budowlanego⁷, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Zgodnie z zaświadczeniem z dnia 5 kwietnia 2011 r. wydanym przez wójta gminy Łągów, dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi leśnej nr 36 w Leśnictwie Baćkowice nie była wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. (dowód: akta kontroli str. 19-28, 197-205)

Po wykonaniu robót budowlanych w ramach poszczególnych etapów inwestycji komisja złożona z pracowników Nadleśnictwa na podstawie protokołów odbioru, do których załącznikami były tabela pomiarów parametrów oraz kosztorys powykonawczy, dokonała ich odbioru. Nadleśnictwo pismem z dnia 19 października 2012 r. zawiadomiło powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w Opatowie o zakończeniu budowy drogi. (dowód: akta kontroli str. 108-114, 140-152, 191-196)

Kryterium oceny ofert, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy PZP, wykorzystywanym przez Nadleśnictwo w prowadzonych w ramach realizacji inwestycji postępowaniach była wyłącznie cena. Sekretarz Nadleśnictwa wyjaśnił, że główną przesłanką przyjętego kryterium oceny ofert była chęć wykonania inwestycji w sposób oszczędny oraz że

⁴ Oznaczenie sprawy SA-2715-4/11.

⁵ Oznaczenie sprawy SA-2710-4/12.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁷ Umowa nr 26/2011 z 18 sierpnia 2011 r., umowa nr 40A/2011 z 13 października 2011 r., umowa nr 11/2012 z 4 czerwca 2012 r.

zastosowanie wyłącznie kryterium ceny nie oznaczało, iż nie zwracano uwagi na inne czynniki czy warunki, a istotne były warunki udziału w postępowaniu formułowane przez zamawiającego, które w każdym z przypadków zapewniły właściwą realizację zamówienia. (dowód: akta kontroli str. 29, 84, 163)

Przygotowanie i realizację inwestycji Nadleśnictwo sfinansowało ze środków Funduszu Leśnego – 1.248,4 tys. zł netto (97,8%) oraz środków własnych – 27,5 tys. zł netto (2,2%). Środki na realizację ww. inwestycji zostały zapisane w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa na lata 2011-2012, zatwierdzonych decyzją Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu⁸. (dowód: akta kontroli str. 15-18)

Rozwiązania konstrukcyjno-technologiczne oraz użyte materiały zastosowane w ramach realizacji poszczególnych etapów zadania były typowymi, powszechnie stosowanymi w budownictwie drogowym w przypadku budowy dróg o nawierzchni tłuczniowej. Całkowity koszt realizacji drogi leśnej nr 36 w Leśnictwie Baćkowie (opracowanie dokumentacji projektowej, uzyskanie decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwolenia na budowę, zapewnienie nadzoru inwestorskiego, wykonanie robót budowlanych) wyniósł 1.569.422,71 zł brutto (1.275.953,42 zł netto). Koszt wybudowania 1 km drogi wyniósł 333.919,72 zł brutto.

Koszt budowy 1 km drogi w technologii tłuczniowej o parametrach porównywalnych do zastosowanych w przypadku drogi leśnej nr 36 w Leśnictwie Baćkowie, na przykładzie dwóch podobnych inwestycji zrealizowanych w badanym okresie przez nadleśnictwa zlokalizowane na terenie województwa świętokrzyskiego, kształtował się na poziomie od 442.184,70 zł brutto do 522.409,30 zł brutto. (dowód: akta kontroli str. 6, 206-215)

Ewidencja księgowa operacji gospodarczych związanych z realizacją budowy drogi transportu leśnego nr 36 prowadzona była w Nadleśnictwie w sposób rzetelny, zgodnie z *Planem Kont z Komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*⁹. (dowód: akta kontroli str. 216-233)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo iż NIK nie stwierdza formalnej nieprawidłowości w związku z nieprzeprowadzeniem analiz finansowych w okresie poprzedzającym realizację budowy drogi transportu leśnego nr 36 w Leśnictwie Baćkowie, to zdaniem NIK przeprowadzenie analizy rachunku ekonomicznego, uwzględniającego relację nakładów do spodziewanych korzyści ekonomicznych i oceny faktycznych efektów ekonomicznych zrealizowanej inwestycji, dałoby pełny obraz zasadności i potrzeby realizacji ww. inwestycji.

Ocena częściowa

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

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ 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 Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁸ Decyzja nr 5 z 11 kwietnia 2011 r. oraz decyzja nr 13 z 27 kwietnia 2012 r.

⁹ Załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 87 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 4 grudnia 2012 r.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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.

Kielce, dnia stycznia 2015 r.

Kontroler
Krzysztof Kopeć
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis