



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OPOLU

LOP.411.1.2.2024

Pan Jan Spalek
Nadleśniczy Nadleśnictwa
Strzelce Opolskie
Państwowe Gospodarstwo Leśne
Lasy Państwowe
Nadleśnictwo Strzelce Opolskie
ul. Stanisława Moniuszki 7
47-100 Strzelce Opolskie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/24/001 – Realizacja inwestycji drogowych wraz z bieżącym utrzymaniem dróg leśnych
w wybranych jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy
Państwowe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – Nadleśnictwo Strzelce Opolskie, ul. Stanisława Moniuszki 7; 47-100 Strzelce Opolskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Spalek, Nadleśniczy Nadleśnictwa Strzelce Opolskie, od 1 sierpnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie realizacji inwestycji drogowych 2. Wybór wykonawców inwestycji drogowych 3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych 4. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycje drogowe 5. Utrzymanie dróg leśnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2022 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/62/2024 z 1 lipca 2024 r. 2. Agnieszka Kwiecień, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/61/2024 z 1 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Kontrolowana jednostka posiadała szczegółowe dane dotyczące istniejącej na obszarze działania Nadleśnictwa sieci dróg leśnych wraz ze wskazaniem stanu tych dróg oraz ewentualnych potrzeb remontowych. Stwierdzono jednak, że tylko 22 odcinki tych dróg były ujęte w ewidencji księgowej jako środki trwałe pomimo tego, że zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych (KŚT) obejmuje ona wszystkie drogi leśne niezależnie od tego, czy są one obiektami budowlanymi czy też nie spełniają one definicji takiego obiektu określonej w przepisach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³.

W okresie objętym kontrolą Nadleśnictwo zrealizowało w całości jedną inwestycję polegającą na remoncie drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice oraz prowadziło prace w ramach przebudowy drogi leśnej w Leśnictwie Podborzany. Na etapie planowania tych zadań przeprowadzono prawidłowe działania mające na celu analizę ich celowości i ekonomicznej racjonalności a następnie ujęto je w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, kierując się kryteriami oceny ofert obejmującymi cenę oraz warunki gwarancji. W zawartych w tym zakresie umowach prawidłowo zabezpieczono interesy kontrolowanej jednostki. Stwierdzono jednak, że w zawartej z podmiotem zewnętrznym umowie z inspektorem nadzoru inwestorskiego nie zapewniono uszczegółowienia jego obowiązków w taki sposób, aby w pełni zabezpieczyć interes inwestora oraz otrzymać całość dokumentacji wymaganej zgodnie z postanowieniami wynikającymi z dokumentacji projektowej.

W zakresie wydatkowania i rozliczania środków publicznych na realizację inwestycji obejmujących drogi leśne zarządzane przez Nadleśnictwo nie stwierdzono nieprawidłowości.

Bieżące utrzymanie dróg leśnych obejmowało remonty dróg i przepustów oraz konserwację dróg leśnych i przeciwpożarowych realizowaną w ramach prowadzonych usług leśnych. Stwierdzono jednak, że pierwsze kontrole okresowe dróg ujętych w ewidencji środków trwałych zostały przeprowadzone dopiero w III kwartale 2024 r. – w tym też okresie założono dla nich książki obiektów budowlanych, co naruszało obowiązki kontrolowanej jednostki wynikające z przepisów prawa budowlanego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie realizacji inwestycji drogowych

1. Według używanego w Nadleśnictwie podsystemu *Infrastruktura*⁵ i ujętej w nim Docelowej Sieci Dróg, zestawienie istniejących dróg należących do kontrolowanej jednostki obejmowało 408 dróg o łącznej długości 372 047 m i powierzchni 1 054 471 m².

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Podsystem Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP), w tym służący do przeglądania w strukturze XML, map Nadleśnictwa i docelowej sieci dróg.

W księgach rachunkowych jako środki trwałe ujęto 22 drogi, a według prowadzonej ewidencji pomocniczej w ww. podsystemie⁶ w ewidencji ilościowej ujęto jako drogi niebędące środkami trwałymi – 386 odcinków, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ewidencji na kontach pozabilansowych w zespole kont 0 Aktywa trwałe w ww. zakresie nie prowadzono⁷. Nadleśniczy wyjaśnił: *Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 3 ustawy o lasach⁸). Ewidencja nieruchomości (w tym dróg leśnych) (...) prowadzona jest w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych w księdze pomocniczej – w podsystemie LAS. Na koniec każdego roku bilansowego grunty Skarbu Państwa, będące w zarządzie Lasów Państwowych, podlegają wycenie. Wyliczone wartości są wykazywane w dodatkowych informacjach i objaśnieniach do sprawozdania finansowego za dany rok, co wykazuje stosowanie przepisów art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości⁹. Ponadto kierownik kontrolowanej jednostki wskazał: W Planie kont Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w zespole kont 0 Aktywa trwałe występują następujące konta pozabilansowe: 090 0 01 (...), 090 0 02 (...), 091 (...), 092 0 01 (...), 092 0 02 (...), 092 0 03 (...), 092 0 04 (...), 093 (...), 096 (...). W komentarzu do tego zespołu kont jest opis zasad ewidencji na kontach 090 * oraz zapis „Ewidencja środków trwałych na pozostałych kontach pozabilansowych musi wynikać z zawartych umów lub innych decyzji”. Wynika z tego, że ewentualnej ewidencji podlegałyby jedynie drogi obce, będące środkami trwałymi, używane przez nadleśnictwo na podstawie wymienionych w komentarzu dokumentów, a takie w Nadleśnictwie Strzelce Opolskie nie występują.*

(akta kontroli str. 450, 496-531, 555-562)

W latach 2022-2024 Nadleśnictwo przed rozpoczęciem inwestycji każdorazowo dokonywało analizy potrzeb i wymagań, a przewidziane do realizacji zadania były ujęte w planach finansowo-gospodarczych.

Zgodnie z przyjętymi planami finansowo-gospodarczymi na lata 2022-2024 zatwierdzone środki na utrzymanie dróg leśnych w Nadleśnictwie wynosiły odpowiednio: 1/ w 2022 r. – 1 300 040,10 zł, przy czym wydatkowano 1 153 549,65 zł¹⁰; 2/ w 2023 r. – 1 344 405,22 zł, przy czym wydatkowano 1 378 376,68 zł¹¹; 3/ w 2024 r. – 652 772,44 zł, przy czym do 30 września wydatkowano 402 866,91 zł¹².

(akta kontroli str. 289-334, 451-490)

W kontrolowanym okresie Nadleśnictwo poniosło nakłady na cztery inwestycje drogowe w łącznej kwocie 411 683,17 zł, przy czym: 1/ jedna inwestycja została zrealizowana w całości we współpracy z Gminą Leśnica¹³, 2/ jedna inwestycja

⁶ W podsystemie tym prowadzi się m.in. ewidencję środków trwałych w postaci księgi inwentarzowej i kart inwentarzowych, z podziałem na miejsca ich użytkowania.

⁷ Według załącznika nr 4 do zarządzenia nr 104 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 21 listopada 2023 r. w zespole kont 1 należy prowadzić konta pozabilansowe 090-096, w tym konto 091 do ewidencji środków trwałych otrzymanych w użytkowanie od Skarbu Państwa i od gminy. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie zarządzenie nr 99 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 13 grudnia 2022 r.

⁸ Tj. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, ze zm.) – przypis NIK.

⁹ Tj. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) – przypis NIK.

¹⁰ Tj. 88,73% planu.

¹¹ Tj. 102,53% planu.

¹² Tj. 61,72% planu.

¹³ Remont drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice położonej na gruntach miejscowości Kędzierzyn-Koźle obrębu Kłodnica, działka nr 2723.

znajdowała się w trakcie realizacji¹⁴, 3/ dwie inwestycje do czasu zakończenia kontroli¹⁵ nie zostały rozpoczęte¹⁶.

(akta kontroli str. 452)

2. W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna oraz zakres zadań, obowiązków oraz uprawnień komórek organizacyjnych Nadleśnictwa zostały określone w regulaminach organizacyjnych z 2020 r.¹⁷ oraz z 2022 r.¹⁸ W strukturze organizacyjnej kontrolowanej jednostki zadania polegające m.in. na remontach, budowie środków trwałych infrastruktury nadleśnictwa, organizacji i realizacji zamówień publicznych w zakresie administracyjno-gospodarczym a także prowadzeniu spraw inwestycyjno-remontowych, w tym w zakresie dróg, zostały przypisane do realizacji Działowi Administracyjno-Gospodarczemu¹⁹, kierowanemu przez Sekretarza Nadleśnictwa.

Ww. zadania zostały ujęte w zakresach czynności pracowników, których obowiązki obejmowały m.in.: 1/ na stanowisku Sekretarza: a/ prowadzenie gospodarki inwestycyjno-remontowej, b/ opracowywanie wniosków gospodarczych w zakresie utrzymania infrastruktury drogowej w Nadleśnictwie oraz planów inwestycyjnych, c/ kontrolę merytoryczną i opiniowanie złożonych przez leśniczych wniosków dotyczących budowy, modernizacji lub remontów dróg oraz całej infrastruktury z nimi związanej, d/ przygotowywanie dokumentacji przetargowej, e/ kontrolę merytoryczną na etapie wykonawstwa wszystkich prac inwestycyjno-remontowych; 2/ na stanowisku starszego specjalisty Służby Leśnej ds. zamówień publicznych i edukacji: a/ przygotowywanie oraz zamawianie w trybie zamówień publicznych zadań inwestycyjno-remontowych oraz innych robót budowlanych oraz b/ opracowywanie dokumentacji związanej z ewentualnymi zamówieniami.

Pracownikami odpowiedzialnymi za zgłaszanie Nadleśniczemu potrzeb według ich pilności w zakresie remontów i konserwacji budynków, budowli i dróg oraz uczestniczenie (według potrzeb) w odbiorach remontowo-budowlanych i inwestycyjnych byli inżynierowie nadzoru.

Żaden z pracowników Działu SA ani żaden z inżynierów nadzoru nie posiadał wykształcenia kierunkowego (przykładowo w zakresie budownictwa) ani uprawnień do projektowania obiektów budowlanych lub wykonawstwa prac budowlanych – wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe magisterskie w zakresie leśnictwa. Nadleśnictwo zapewniło tym pracownikom udział w specjalistycznych szkoleniach z zakresu prawa budowlanego oraz zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 4-168)

3. W celu sporządzenia dokumentacji projektowej Nadleśnictwo przeprowadzało postępowania ofertowe wyłaniające wykonawców, którzy sporządzali dokumentacje projektowe inwestycji, specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych²⁰, przedmiary robót, kosztorysy inwestorskie oraz przygotowywali zgłoszenia robót lub wnioski o zatwierdzenie

¹⁴ *Przebudowa drogi leśnej w leśnictwie Podborzany.*

¹⁵ Tj. do 12 listopada 2024 r.

¹⁶ *Budowa – przebudowa przepustu na rowie w leśnictwie Góraźdże oraz Przebudowa drogi leśnej w leśnictwie Osiek.*

¹⁷ Zarządzenie nr 9/20 Nadleśniczego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia znowelizowanego Regulaminu Organizacyjnego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie (ze zm.).

¹⁸ Zarządzenie nr 12/22 Nadleśniczego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia znowelizowanego Regulaminu Organizacyjnego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie (ze zm.).

¹⁹ Dalej: Dział SA.

²⁰ Dalej: STWiORB.

projektu budowlanego oraz udzielenie pozwolenia na budowę wraz z załącznikami. Zgodnie z postanowieniami zawieranych umów w chwili odbioru dokumentacji kontrolowana jednostka jako zamawiający nie była zobowiązana do dokonywania sprawdzenia jej jakości i pozostałych części stanowiących przedmiot umowy²¹. Jednakże każdorazowo dla otrzymanej dokumentacji projektowo-kosztorysowej był tworzony koreferat, sporządzony przez osoby posiadające uprawnienia do projektowania w specjalności drogowej. Wyjątek stanowiła inwestycja obejmująca przebudowę drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice²².

(akta kontroli str. 992-1008)

4. Nadleśnictwo każdorazowo przed przystąpieniem do realizacji danej inwestycji uzyskiwało wymaganą decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę bądź dokonywało zgłoszenia do właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 1301-1315)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W ewidencji środków trwałych Nadleśnictwa kierownik kontrolowanej jednostki nie zapewnił ujęcia części dróg spełniających definicję środków trwałych. Ww. ewidencja obejmowała wyłącznie 22 drogi, a pozostałe 386 dróg ujęto jedynie w *Zestawieniu istniejących dróg leśnych*.

(akta kontroli str. 450, 496-531)

Nadleśniczy wyjaśnił: *W ewidencji księgowej (...) ujęto 22 drogi stanowiące środki trwałe. Są to obiekty dawniej gruntowe, na których wykonano prace budowlane, których zakres sprawił, że obecnie drogi te spełniają kryteria zakwalifikowania do środków trwałych, określone przepisami budowlanymi i rachunkowymi. Zgodnie z definicją środka trwałego wyrażoną w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości w powiązaniu z zasadą wyceny aktywów, zawartą w art. 7 przywołanej ustawy, należy stwierdzić, że nie wszystkie drogi leśne mogą być zakwalifikowane do środków trwałych, gdyż nie można w stosunku do każdej z nich ustalić rzeczywiście poniesionych na ich nabycie (wytworzenie) cen (kosztów). Większość dróg to drogi gruntowe, na części których poniesiono wydatki związane z ich utrzymaniem, tj. przywróceniem wartości użytkowej (bez zmian polegających na modernizacji nawierzchni) i / lub zabezpieczeniem przed szybkim zużyciem czy też zniszczeniem (np. zasypanie licznych dziur w nawierzchni), co nie powoduje, że przestają one być drogami gruntowymi. Zatem czy droga leśna gruntowa może być środkiem trwałym, należy rozpatrywać w oparciu o Klasyfikację Środków Trwałych (KŚT), zgodnie z którą drogi leśne zostały zakwalifikowane do symbolu 220. Jednak, co należy podkreślić, klasyfikacja ta została powiązana z symbolem 211 Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych. Odesłanie to oznacza, że tylko drogi leśne zaliczone do obiektów budowlanych, oznaczone symbolem 211 PKOB, zostały zakwalifikowane do środków trwałych.*

(akta kontroli str. 555-562)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że zgodnie z *Objaśnieniami szczegółowymi* zawartymi w treści załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie

²¹ § 6 ust. 3 wzoru umowy stanowiący załącznik do zapytania ofertowego z 14 czerwca 2023 r.

²² Nadleśnictwo uzyskało zgodę od Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach na odstąpienie od sporządzenia koreferatu – za przygotowanie dokumentacji projektowej odpowiedzialna była Gmina Leśnica.

Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²³ grupa 0 *Grunty*, podgrupa 02 *Grunty leśne*, rodzaj 020 *Lasy* obejmuje m.in. grunty związane z gospodarką leśną, zajęte pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej drogi leśne. Ponadto w grupie 2 *Obiekty inżynierii lądowej i wodnej*, w podgrupie 22 *Infrastruktura transportu* w rodzaju 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* wskazano, że rodzaj ten obejmuje m.in. (...) drogi na obszarach (...) zamiejskich (...) przykładowo (...) drogi (...) leśne. O ile rodzaj 220 *Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe* został w ww. rozporządzeniu powiązany z PKOB 1999²⁴ to rodzaj 020 *Lasy* nie został powiązany z tą klasyfikacją, a tym samym do zaliczenia dróg leśnych do środków trwałych nie przesądza uznanie drogi leśnej za obiekt budowlany tylko jej wykorzystywanie dla potrzeb gospodarki leśnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowywania realizacji inwestycji drogowych. Nadleśnictwo przeprowadzało prawidłowe działania w celu analizy celowości i ekonomicznej racjonalności planowanych inwestycji a planowane do realizacji zadania były ujmowane w planach finansowo-gospodarczych kontrolowanej jednostki.

Stwierdzono jednak, że w ewidencji księgowej kontrolowanej jednostki nie ujęto części posiadanych dróg pomimo tego, że spełniały one definicję środka trwałego określoną w przepisach o rachunkowości.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Wybór wykonawców inwestycji drogowych

1. W latach objętych kontrolą Nadleśnictwo przeprowadziło dwa postępowania dotyczące wyboru wykonawców inwestycji drogowych: 1/ w ramach umowy zawartej z Gminą Leśnica²⁵ dla wspólnego przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia na realizację drogi z Raszowej do Januszkowic; 2/ przebudowy drogi leśnej w leśnictwie Podborzany.

(akta kontroli str. 595-599, 609-656, 1073-1148)

Postępowanie dotyczące realizacji inwestycji na odcinku Raszowa – Januszkowice, zgodnie z postanowieniami umowy o współdziałaniu z 12 lipca 2023 r. przeprowadziła Gmina Leśnica. Zamówienie zostało podzielone na dwa zadania: 1/ na rzecz Gminy Leśnica – remont drogi gminnej relacji Raszowa – Januszkowice zrealizowany w ramach zadania budżetowego pn. *Modernizacja drogi gminnej nr 105932 O ul. Słowackiego w Raszowej położonej na gruntach miejscowości Raszowa działka nr 776*; 2/ na rzecz Skarbu Państwa – Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe Nadleśnictwa Strzelce Opolskie – *Remont drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice położonej na gruntach miejscowości Kędzierzyn-Koźle obręb Kłodnica, działka nr 2723*.

(akta kontroli str. 595-599)

W toku przeprowadzonego postępowania wyłoniono wykonawcę ww. inwestycji zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz z regulacjami wewnętrznymi²⁶. Zastosowano prawidłowy tryb udzielenia zamówienia publicznego, tj. tryb

²³ Dz. U. poz. 1864.

²⁴ O której mowa w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz. U. Nr 112, poz. 1316, ze zm.).

²⁵ Umowa podpisana pomiędzy Nadleśnictwem a Gminą Leśnica z 12 lipca 2023 r. o współdziałaniu, zawarta na podstawie art. 38 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz.1320); dalej: ustawa Pzp, której przedmiotem było wspólne przeprowadzenie postępowania i udzielenie zamówienia.

²⁶ Zarządzenie nr 22/23 Nadleśniczego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie z dnia 7 czerwca 2023 r. w sprawie powołania Komisji Przetargowej do wyboru ofert w ramach zamawianych usług, dostaw i robót budowlanych z wyłączeniem usług leśnych oraz wprowadzenia regulaminu pracy ww. Komisji (znak S.270.3.2023).

podstawowy bez negocjacji²⁷, który został określony zarówno w umowie zawartej z Gminą Leśnica jak i Specyfikacji Warunków Zamówienia²⁸.

(akta kontroli str. 579-594, 601, 609-656)

Opracowana SWZ zawierała wszystkie wymagane przez art. 281 ustawy Pzp elementy, a ogłoszenie o podjętym postępowaniu zostało opublikowane na platformie zakupowej <https://www.ezamowienia.gov.pl/> oraz na stronie <https://bip.lesnica.pl>.

(akta kontroli str. 657-675)

Zamawiający zażądał od wykonawców złożenia wadium w kwocie 4 tys. zł. Przystępujący do przetargu wykonawcy wnieśli wadium w formie i w wysokości zgodnej z SWZ.

(akta kontroli str. 700, 708, 719)

W postępowaniu skutecznie złożono pięć ofert – wszystkie spełniały kryteria wskazane w SWZ. Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu, tj. 2 listopada 2023 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający za pośrednictwem platformy zakupowej podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania, tj. 369 721,86 zł brutto. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie wskazanych w ogłoszeniu kryteriów ocen, tj. a/ ceny – ze znaczeniem kryterium 60% i b/ okresu gwarancji jakości – ze znaczeniem kryterium 40%. Za najkorzystniejszą uznano ofertę Firmy Remontowo Budowlanej Jerzy Bandurski, z ceną ofertową wynoszącą 376 882,14 zł brutto, która to oferta otrzymała 100 pkt. W trakcie przeprowadzonego postępowania zamawiający sporządził protokół, o którym mowa w art. 71 ustawy PZP. Zawierał on wszystkie wymagane elementy.

(akta kontroli str. 730-731)

Umowę z wyłonionym wykonawcą podpisano po 26 dniach od daty ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu tj. w terminie określonym w art. 264 ustawy PZP. Treść umowy była zgodna z projektem zawartym w SWZ.

(akta kontroli str. 822-833)

Do umowy zawarto 15 grudnia 2023 r. aneks zmieniający termin realizacji inwestycji z 15 grudnia 2023 r. na 25 grudnia 2023 r. Aneks ten został podpisany na podstawie wniosku wykonawcy, protokołu sporządzonego przez działającego z ramienia zamawiającego inspektora nadzoru oraz notatki służbowej miejscowego leśniczego. Powodem wprowadzenia zmian były panujące oraz prognozowane niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiające prawidłowe wykonanie robót.

(akta kontroli str. 881-883)

Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych²⁹ szczegółowo określała wymagania dotyczące użytych materiałów, sposób ich badania oraz warunki atmosferyczne, przy jakich można było z ich użyciem wykonywać prace budowlane.

(akta kontroli str. 563-578)

Umowa z wykonawcą zawierała zapisy zabezpieczające interesy zamawiającego. Będący integralną częścią umowy STWiORB nakazywał wykonawcy sporządzenie programu zapewnienia jakości, który miał zawierać ściśle określone elementy, takie jak: 1/ organizację wykonania robót, w tym terminy i sposób prowadzenia

²⁷ O którym mowa w art. 275 i nast. Ustawy Pzp.

²⁸ Dalej: SWZ.

²⁹ Dalej: STWiORB.

robót; 2/ organizację ruchu na budowie wraz z oznakowaniem robót; 3/ sposób zapewnienia bhp; 4/ wykaz zespołów roboczych, ich kwalifikacje i przygotowanie praktyczne; 5/ wyposażenie w sprzęt i urządzenia do pomiarów i kontroli (opis laboratorium własnego lub laboratorium, któremu wykonawca zamierza zlecić prowadzenie badań); 6/ wykaz maszyn i urządzeń stosowanych na budowie z ich parametrami technicznymi oraz wyposażeniem w mechanizmy do sterowania i urządzenia pomiarowo-kontrolne; 7/ rodzaje i ilość środków transportu oraz urządzeń do magazynowania i załadunku materiałów, spoiw, lepiszczy, kruszyw itp.; 8/ sposób zabezpieczenia i ochrony ładunków przed utratą ich właściwości w czasie transportu; 9/ sposób i procedurę pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja i sprawdzanie urządzeń, itp.) prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót.

(akta kontroli str. 563-578,822-833)

Zarówno w dokumentach przetargowych, jak i umowie zamawiający określił konieczność złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny brutto podanej w ofercie. Wyłoniony w postępowaniu wykonawca spełnił ten obowiązek w formie gwarancji ubezpieczeniowych. Od wykonawcy wymagane było także zapewnienie i utrzymanie w ważności przez cały okres realizacji inwestycji polisy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej deliktowo-kontraktowej, na wartość nie niższą niż 300 000 zł.

(akta kontroli str. 799-816)

Zawarta umowa zawierała również zapisy dotyczące kar umownych i odszkodowań. Były one przewidziane m.in.: 1/ za odstąpienie od umowy przez zamawiającego z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (w wysokości 10% wynagrodzenia umownego); 2/ za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy bądź jej części (w wysokości 0,5% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia); 3/ za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi lub gwarancji (w wysokości 1% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki liczonej od dnia wyznaczonego na usunięcie wad); 4/ w przypadku braku zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (w wysokości 5% wynagrodzenia umownego); 5/ za zwłokę w przekazaniu placu budowy (w wysokości 0,5% wynagrodzenia umownego za każdy dzień). Łączną maksymalną wysokość naliczonych wykonawcy kar umownych określono na 10% umownego wynagrodzenia. W zapisach umowy zagwarantowano uprawnienie zamawiającego do żądania odszkodowania uzupełniającego przekraczającego wysokość kar umownych do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody.

(akta kontroli str. 822-833)

Zarówno umowa, jak i dokumentacja przetargowa określały terminy i warunki odbiorów, odbiorów częściowych oraz odbiorów robót zanikowych. W postanowieniach ww. dokumentów wskazano dokładne terminy zgłoszenia gotowości do odbioru robót, terminy zobowiązujące zamawiającego do ich odbioru, warunki odbioru oraz dokumentację niezbędną do ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 563-578, 822-833)

W przypadku inwestycji obejmującej przebudowę drogi leśnej w leśnictwie Podborzany wykonawca został wyłoniony w trybie podstawowym bez negocjacji. Wybór ten nastąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz wewnętrznymi

regulacjami kontrolowanej jednostki, a sam tryb postępowania określony został zarówno w SWZ, jak i w umowie³⁰.

(akta kontroli str. 1114-1134)

Opracowana SWZ zawierała wszystkie wymagane przez art. 281 ustawy Pzp elementy, a ogłoszenie o podjętym postępowaniu zostało opublikowane na platformie zakupowej³¹.

(akta kontroli str. 1073-1090)

Zamawiający zażądał od wykonawców złożenia wadium w wysokości 25 tys. zł. Przystępujący do przetargu wykonawcy wnieśli wadium w formie i wysokości zgodnej z postanowieniami SWZ.

(akta kontroli str. 1153-1174)

W badanym postępowaniu złożono siedem ofert, z których jedna została przez zamawiającego odrzucona z powodu niezgodności jej treści z warunkami zamówienia³². Pozostałe oferty odpowiadały treści SWZ. Otwarcie ofert nastąpiło w terminie określonym w ogłoszeniu o zamówieniu, tj. 13 sierpnia 2024 r. Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający, za pośrednictwem platformy zakupowej, podał kwotę, jaką zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zadania, tj. 2 262 486,60 zł brutto. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano na podstawie wskazanych w ogłoszeniu kryteriów ocen, tj. a/ ceny – ze znaczeniem kryterium 60% i b/ okresu gwarancji jakości – ze znaczeniem kryterium 40%. Za najkorzystniejszą uznano ofertę KRUZ Budownictwo Spółki z o. o., z ceną ofertową wynoszącą 1 401 315,91 zł brutto, która to oferta otrzymała 100 pkt. W trakcie przeprowadzonego postępowania Zamawiający sporządził protokół, o którym mowa w art. 71 ustawy Pzp. Zawierał on wszystkie wymagane elementy.

(akta kontroli str. 1153-1174)

Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 308 ust. 1 ustawy Pzp umowę z wyłonionym wykonawcą podpisano po siedmiu dniach od daty ogłoszenia o wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu. Treść umowy była zgodna z jej projektem zawartym w SWZ.

(akta kontroli str. 1114-1134)

Na dzień zakończenia kontroli nie wystąpiła konieczność zawierania umów dodatkowych ani aneksów mających na celu prawidłową realizację ww. zamówienia na przebudowę drogi leśnej w leśnictwie Podborzany.

(akta kontroli str. 555-562)

STWiORB szczegółowo określała wymagania dotyczące użytych materiałów, sposób ich badania oraz warunki atmosferyczne, przy jakich można było z ich użyciem wykonywać prace budowlane.

(akta kontroli str. 1040-1055)

Wykonawca został zobowiązany do opracowania i przedłożenia zamawiającemu programu zapewnienia jakości. Zarówno umowa jak i STWiORB zapewniały możliwość przeprowadzania badań przez zamawiającego lub działającego z jego ramienia inspektora nadzoru.

W dokumentach przetargowych oraz w umowie zamawiający określił konieczność złożenia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w wysokości 5% ceny brutto podanej w ofercie. Wyłoniony w postępowaniu wykonawca spełnił ten obowiązek w formie gwarancji

³⁰ Art. 275 i nast. Pzp.

³¹ <https://josephine.proebiz.com/pl/tender/58495/summary>.

³² Na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp.

ubezpieczeniowych³³. Ponadto umowa zobowiązywała wykonawcę do ubezpieczenia robót i terenu budowy na wartość nie mniejszą niż wartość wynagrodzenia brutto wynikającą z umowy, z tytułu szkód, które mogą zaistnieć w związku z określonymi zdarzeniami losowymi oraz od odpowiedzialności cywilnej.

(akta kontroli str. 1135-1142)

Zawarta z wykonawcą KRUZ Budownictwo Spółką z o. o. umowa zawierała zapisy dotyczące kar umownych i odszkodowań. Były one przewidziane m.in.: 1/ za odstąpienie od umowy przez zamawiającego z przyczyn leżących po stronie wykonawcy (w wysokości 10% wynagrodzenia umownego); 2/ za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy (w wysokości 0,2% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia); 3/ za zwłokę w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie gwarancji i rękojmi (w wysokości 0,2% wynagrodzenia umownego za każdy dzień zwłoki liczonej od dnia wyznaczonego na usunięcie wad); 4/ w przypadku braku zapłaty lub nieterminowej zapłaty wynagrodzenia należnego podwykonawcom lub dalszym podwykonawcom (w wysokości 0,2% łącznego wynagrodzenia umownego za każdy rozpoczęty dzień zwłoki); 5/ za odstąpienie od umowy przez wykonawcę z przyczyn, za które ponosi odpowiedzialność zamawiający (w wysokości 10% łącznego wynagrodzenia). Łączną maksymalną wysokość naliczonych wykonawcy kar umownych określono na 20% umownego wynagrodzenia. W zapisach umowy zagwarantowano uprawnienie stron do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego przekraczającego wysokość kar umownych do wysokości rzeczywiście poniesionej szkody.

(akta kontroli str. 1114-1134)

Zarówno umowa, jak i dokumentacja przetargowa określały terminy i warunki odbiorów, odbiorów częściowych oraz odbiorów robót zanikowych. W swoich postanowieniach ww. dokumenty wskazywały dokładne terminy zgłoszenia gotowości do odbioru robót, terminy zobowiązujące zamawiającego do ich odbioru, warunki odbioru oraz dokumentację niezbędną do ich przeprowadzenia.

(akta kontroli str. 1114-1134)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadleśnictwo rzetelnie przeprowadziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego. Wybór wykonawców inwestycji nastąpił zgodnie z przepisami ustawy Pzp oraz w oparciu o ustanowione kryteria, a zawarte umowy należycie zabezpieczały interesy inwestora.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

3. Przebieg inwestycji i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych

1. Do dnia zakończenia kontroli zakresy rzeczowe umów zawartych na realizację inwestycji drogowych nie zostały zmienione.

(akta kontroli str. 555-562)

2. Nadleśnictwo dla inwestycji polegającej na przebudowie drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice ustanowiło inspektora nadzoru. Zgodnie z zawartą umową do jego zakresu obowiązków należał: 1/ całokształt obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane w szczególności wynikających z art. 25

³³ Gwarancja należytego wykonania umowy i usunięcia wad lub usterek Nr 903014021131 z 4 września 2024 r.

i z art. 26 ustawy, 2/ dostępność pod wskazanym numerem telefonu w określonych godzinach, 3/ kontrola budowy minimum raz w tygodniu, 4/ monitorowanie i weryfikowanie podmiotów wykonujących roboty budowlane. Nieprawidłowości w tym zakresie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Prowadzony wewnętrzny dziennik budowy nie zawierał wielu istotnych wpisów określonych w STWiORB jako obligatoryjne, w tym m.in. dotyczących: 1/ daty przekazania wykonawcy terenu budowy; 2/ daty przekazania przez zamawiającego dokumentacji projektowej; 3/ daty uzgodnienia przez Inżyniera/Kierownika projektu programu zapewnienia jakości i harmonogramów robót; 4/ przebiegu robót, trudności i przeszkód w ich prowadzeniu, okresów i przyczyn przerw w robotach; 5/ daty zarządzenia wstrzymania robót, z podaniem powodu; 6/ zgłoszenia i daty odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, częściowych i ostatecznych odbiorów robót; 7/ stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi; 8/ danych dotyczących czynności geodezyjnych (pomiarowych) dokonywanych przed i w trakcie wykonywania robót; 9/ danych dotyczących sposobu wykonywania zabezpieczenia robót; 10/ danych dotyczących jakości materiałów, pobierania próbek oraz wyników przeprowadzonych badań z podaniem, kto je przeprowadzał; 11/ wyników prób poszczególnych elementów budowli z podaniem, kto je przeprowadzał. Braki i uchybienia w prowadzeniu wewnętrznego dziennika budowy zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 563-578, 900-908, 984-986)

3. W trakcie prowadzonych prac nie przestrzegano zasad kontroli jakości wynikających z zapisów STWiORB takich jak przeprowadzanie badań czy wykonanie odcinka próbnego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 563-578, 900-908)

4. W trakcie czynności odbiorowych powołana zarządzeniem komisja³⁴ stwierdziła występowanie nieistotnych wad polegających na: 1/ konieczności dogęszczenia poboczy gruntowych wzdłuż krawężników od strony zachodniej; 2/ konieczności wykonania rampy najazdowej od strony zachodniej z nawierzchni asfaltowej celem niwelacji różnicy wysokości niwelety drogi zrealizowanej i istniejącej po stronie Gminy Leśnica. Wady te zostały przez inwestora wymienione w załączniku do protokołu z rozpoczęcia robót odbiorowych nr 1/12/2023 ze wskazaniem terminu do ich usunięcia.

Podczas końcowych czynności odbiorowych ta sama komisja stwierdziła usunięcie wskazanych wad i ostatecznie dokonała odbioru robót³⁵.

(akta kontroli str. 891-893, 895-899)

5. Czynności odbiorowe zostały rozpoczęte na podstawie pisemnego zgłoszenia wykonawcy zakończenia robót i gotowości do odbioru. Zgłoszenie to nastąpiło potwierdzonym przez inspektora nadzoru wpisem do wewnętrznego dziennika budowy dokonany przez kierownika budowy 22 grudnia 2023 r. Skuteczne, pisemne zgłoszenie inwestorowi gotowości do odbioru nastąpiło 27 grudnia 2023 r. Odbiór końcowy robót rozpoczął się 28 grudnia 2023 r. i został przeprowadzony komisyjnie. Czynności odbiorowe zostały zakończone

³⁴ Zarządzenie nr 19/11 Nadleśniczego Nadleśnictwa Strzelce Opolskie z 23 maja 2011 r. w sprawie zasad kwalifikowania robót budowlanych do inwestycji bądź remontów, zasad odbioru robót budowlanych oraz zasad wykonywania i odbioru prac z zakresu melioracji wodnych i remontów dróg.

³⁵ Protokół końcowy z odbioru robót nr 1/01/2024 z 10 stycznia 2024 r.

10 stycznia 2024 r. bezusterkowym protokołem nr 1/01/2024. Do protokołów odbiorowych dołączono następujące załączniki: 1/ kartę gwarancyjną, 2/ wewnętrzny dziennik budowy, 3/ wyniki badania nośności podbudowy, 4/ powykonawczą dokumentację geodezyjną, 5/ powykonawczy kosztorys robót, 6/ deklaracje zgodności. Dołączona dokumentacja nie zawierała części wskazanych w STWiORB oraz w *Wytycznych prowadzenia robót drogowych elementów*³⁶. Ponadto nie sporządzono tabeli pomiarów parametrów drogi, będącej obligatoryjnym elementem protokołu odbioru. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 886-890)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawierając umowę z inspektorem nadzoru (będącym jednocześnie autorem STWiORB dla zadania polegającego na przebudowie drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice) Nadleśnictwo nie określiło w niej obowiązków inspektora nadzoru polegających na kontroli realizacji wymagań zawartych w STWiORB, co było działaniem nierzetelnym. Takie postępowanie doprowadziło do braku należytego nadzoru nad realizacją inwestycji oraz przeprowadzenia czynności odbiorowych bez kompletu wymaganej dokumentacji pomimo wydatkowania na realizację tej umowy kwoty 9 225 zł.

Będąca integralną częścią umowy o realizację ww. inwestycji STWiORB szczegółowo określała rodzaj i ilość koniecznych do przeprowadzenia badań i pomiarów, a także wskazywała dokumenty jakie, w celu przeprowadzenia odbioru końcowego należy przedłożyć Inwestorowi. Inspektor nadzoru nie zapewnił, aby Nadleśnictwo otrzymało wymagane protokoły badań i pomiarów obejmujące m.in.: a/ wykonanego koryta i wyprofilowanego podłoża (STWiORB D-04.01.01); b/ warstwy odsączającej i odcinającej (STWiORB D-04.02.01); c/ oczyszczenia i skropienia warstw konstrukcyjnych (STWiORB D-04.03.01); d/ podbudowy z kruszywa łamanego stabilizowanego mechanicznie (STWiORB D-04.04.02); e/ nawierzchni z betonu asfaltowego (STWiORB D – 05.03.05a.) Ponadto zgodnie z punktem 8.4.2 działu D-00.00.00 WYMAGANIA OGÓLNE STWiORB do odbioru ostatecznego Wykonawca był zobowiązany przygotować m.in. następujące dokumenty: 1/ zestawienie użytych materiałów wraz z podaniem aprobat technicznych, deklaracji, norm; 2/ protokoły częściowego odbioru robót, 3/ recepty i ustalenia technologiczne, 4/ dzienniki budowy i książki obmiarów (oryginały), 5/ wyniki pomiarów kontrolnych oraz badań i oznaczeń laboratoryjnych, 6/ deklaracje zgodności lub certyfikaty zgodności wbudowanych materiałów, 7/ geodezyjną inwentaryzację powykonawczą robót i sieci uzbrojenia terenu; 8/ kopię mapy zasadniczej powstałej w wyniku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

(akta kontroli str. 563-578, 984-986)

Nadleśniczy wyjaśnił: *Nadleśnictwo zawierając (...) umowę (...) w przedmiocie pełnienia funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w trakcie wykonywania robót budowlanych na zadaniu pn. „Remont drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice (...)” określiło zakres podstawowych obowiązków dla jej wykonawcy w oparciu o zapisy art. 25 i 26 ustawy (...) Prawo budowlane (§ 1 ust. 2 umowy nr 2/Usl/4/2023 z dnia 28.11.2023 r.). Przywołane artykuły ww. ustawy precyzyjnie formułują podstawowe obowiązki i prawa inspektora nadzoru, w tym m.in. reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji*

³⁶ Zarządzenie nr 16 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 19 marca 2014 r. w sprawie dopuszczenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych „Wytycznych prowadzenia robót drogowych w lasach” (Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych Nr 4, poz. 26).

z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Mając na uwadze, że STWiORB jest jednym z elementów składowych szeroko rozumianej dokumentacji projektowej, przywołany art. 25 ust. 1 w/w ustawy zobowiązuje wprost każdego inspektora nadzoru m.in. do kontroli realizacji wymagań zawartych również w tym dokumencie. Z uwagi na powyższe w ocenie Nadleśnictwa nie zachodziła konieczność doprecyzowania tego obowiązku w treści umowy (...) a powołanie się na zapisy art. 25 i 26 ustawy (...) Prawo budowlane było wystarczające. Co istotne, określony w umowie zakres przedmiotowy odpowiadał intencji ustawodawcy, który w ten właśnie sposób określił zakres praw i obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego na gruncie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, uznając go za odpowiedni i wystarczający z punktu widzenia interesów inwestora.

(akta kontroli str. 555-562)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że art. 25 ust. 1 ustawy Prawo budowlane określa wyłącznie podstawowe obowiązki inspektora nadzoru, a tym samym dopuszczalne jest ich rozszerzenie w umowie zawartej z podmiotem mającym pełnić funkcję inspektora nadzoru inwestorskiego.

2. Członkowie komisji powołanej do odbioru końcowego robót budowlanych nie załączyli do protokołu końcowego obligatoryjnego załącznika w postaci *Tabeli pomiarów parametrów drogi*, co stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z § 5 zarządzenia w sprawie zasad kwalifikowania robót budowlanych do inwestycji bądź remontów, zasad odbioru robót budowlanych oraz zasad wykonywania i odbioru prac z zakresu melioracji wodnych i remontów dróg.

(akta kontroli str. 958-967)

Nadleśniczy wyjaśnił: *Remont drogi leśnej relacji Raszowa – Januszkowice prowadzony był w oparciu o zamówienie publiczne, dla celów którego sporządzona została szczegółowa dokumentacja projektowa, w tym także STWiORB. Odbiór prac polegał na sprawdzeniu zgodności parametrów drogi z wymaganiami tam zawartymi. Należy podkreślić, iż przedmiotowa droga jest drogą asfaltową, której poszczególne elementy / roboty (parametry) były na bieżąco kontrolowane przez inspektora nadzoru przed wydaniem zgody na dalsze prowadzenie prac. Dotyczy to w szczególności robót zanikowych, których weryfikacja powykonawcza jest co do zasady utrudniona. Sam odbiór prac został dokonany przez zespół przewidziany zapisami § 2 pkt 3b zarządzenia 19/11, który nie stwierdził niezgodności osiągniętych parametrów z projektem, wobec czego prace zostały odebrane. Sama zaś tabela miała w założeniu dokumentować ewentualne niezgodności, co mogłoby być pomocne w dochodzeniu ewentualnych roszczeń od wykonawcy. W związku z tym, że prace były na bieżąco weryfikowane przez inspektora nadzoru, a niezgodności nie stwierdzono, odstąpiono od sporządzenia załącznika 4 do zarządzenia nr 19/11, którego sporządzenie wydaje się nadmiernym formalizmem urzędniczym, szczególnie w sytuacji gdy prowadzony jest na placu budowy na bieżąco dziennik budowy. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż zarządzenie nr 19/11 w tym zakresie należy skorygować / doprecyzować, co w przyszłości pozwoli na uniknięcie takich sytuacji. Reasumując: 1/ zarządzenie nr 19/11 zostało napisane z myślą o drogach leśnych, które co do zasady są drogami tłuczniovymi, a nie asfaltowymi; 2/ niezbędne jest skorygowanie zarządzenia nr 19/11 w zakresie odbioru robót, nad przebiegiem których nadzór prowadzi inspektor nadzoru i prowadzony jest dziennik budowy.*

(akta kontroli str. 555-562)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w treści zarządzenia w sprawie zasad kwalifikowania robót budowlanych do inwestycji bądź remontów, zasad odbioru robót budowlanych oraz zasad wykonywania i odbioru prac z zakresu melioracji wodnych i remontów dróg nie przewidziano odstępstw od zasad sporządzania pomiarów parametrów dróg w zależności od tego, czy są to drogi tłuczniowe czy asfaltowe. Natomiast jako akt kierownictwa wewnętrznego zostało ono skierowane do sekretarza, inżynierów nadzoru, zastępców nadleśniczego oraz wszystkich leśnictw, a tym samym osoby zajmujące ww. stanowiska obowiązane były do przestrzegania zasad ustalonych w tym zarządzeniu.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że chociaż w ramach realizacji zadania obejmującego remont drogi relacji Raszowa – Januszkowice zapewniono nadzór inwestorski, to jednak nie był on w pełni skuteczny, gdyż w trakcie czynności odbiorowych nie otrzymano pełnej dokumentacji powykonawczej wymaganej postanowieniami STWiORB. Ponadto nie zapewniono prawidłowej realizacji wymogów wynikających z obowiązujących w kontrolowanej jednostce aktów kierownictwa wewnętrznego.

OBSZAR

4. Wydatkowanie i rozliczenie środków publicznych na inwestycje drogowe

Opis stanu faktycznego

Na realizację zadania inwestycyjnego obejmującego przebudowę drogi leśnej Raszowa – Januszkowice o długości 275,34 m wydatkowano 376 882,14 zł. Do ewidencji środków trwałych ww. obiekt przyjęto 31 stycznia 2024 r. określając jej wartość na kwotę 321 128,13 zł (w tym koszt robót budowlanych – 306 408,24 zł netto; prewskaznik VAT³⁷ – 7 047,39 zł oraz koszty nadzoru inwestorskiego – 7 672,50 zł). Poniesienie ww. kosztów prawidłowo udokumentowano dziewięcioma dowodami księgowymi.

(akta kontroli str. 975-991)

Wysokość wypłacanych wynagrodzeń z tytułu realizacji umów związanych z realizacją ww. inwestycji została prawidłowo określona, a odnoszące się do tych czynności dowody księgowe zostały rzetelnie opisane.

(akta kontroli str. 975-991)

Nadleśnictwo terminowo wypłaciło wykonawcy robót budowlanych należność z tytułu ich wykonania.

(akta kontroli str. 983. 991)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Środki finansowe na realizację badanej inwestycji zostały wydatkowane na podstawie rzetelnie przygotowanych i opisanych dowodów księgowych, spełniających wymogi określone w ustawie o rachunkowości. Środki wydatkowano w wysokości wynikających z zawartych umów.

³⁷ Wynoszący na dzień zakończenia inwestycji 10%.

5. Utrzymanie dróg leśnych

Na bieżące utrzymanie sieci dróg leśnych pozostających w zarządzie jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą wydatkowano łącznie 2 934 793,24 zł (przy planowanych nakładach wynoszących łącznie 3 297 217,76 zł)³⁸, w tym: a/ w 2022 r. – 1 153 549,65 zł (przy planowanych nakładach wynoszących 1 300 040,10 zł)³⁹; b/ w 2023 r. – 1 378 376,68 zł (przy planowanych nakładach wynoszących 1 344 405,22 zł)⁴⁰; c/ w 2024 r. (do 30 września) – 402 866,91 zł (przy planowanych nakładach wynoszących 652 772,44 zł)⁴¹.

Poniesione koszty obejmowały: 1/ w przypadku dróg ujętych w ewidencji środków trwałych – amortyzację oraz ubezpieczenie⁴²; 2/ w przypadku dróg nie ujętych w ww. ewidencji – remonty dróg i przepustów oraz konserwację dróg leśnych i przeciwpożarowych realizowaną w ramach prowadzonych usług leśnych.

(akta kontroli str. 335-430, 451, 453-490)

Planowanie bieżącej konserwacji dróg leśnych i dojazdów pożarowych obejmowało dla poszczególnych leśnictw⁴³ w szczególności: a/ wykaszanie rowów i poboczy dróg leśnych (w km); b/ wyrównywanie nawierzchni dróg i składów drewna (w m²); c/ odśnieżanie dróg i placów (w godzinach); d/ przycinanie gałęzi i zarośli (w km); e/ czyszczenie i naprawę urządzeń odwadniających (w godzinach).

Nadleśniczy wyjaśnił: (...) czynności takie jak utrzymanie skrajni, wykaszanie poboczy dróg leśnych, ich równanie i odśnieżanie realizowane są w oparciu o podpisane umowy na usługi leśne. Podmioty realizujące te zadania zostały wyłonione w wyniku przeprowadzenia przetargu nieograniczonego. Na potrzeby takiego zamówienia zostały sporządzone stosowne „Analizy potrzeb i wymagań”. Wskazać równocześnie należy, że zakres tych działań zależy od zdarzeń przyszłych, których nie sposób przewidzieć precyzyjnie na 1,5 do 2 sezonów wegetacyjnych w przód, dlatego też potrzeby realizacyjne określa się na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych z dokładnością do leśnictwa. Planowanie ww. czynności jest niezbędnym celem zachowania przejezdności dróg leśnych oraz poprawy ich trwałości.

(akta kontroli str. 335-449)

Książki obiektów budowlanych dla 22 odcinków dróg leśnych zostały założone dopiero w III kwartale 2024 r. – w tym też okresie zostały przeprowadzone pierwsze kontrole okresowe, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane pomimo tego, że ww. obiekty budowlane były oddawane do użytkowania w latach 1988-2023. Powyższe opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1322-1651)

³⁸ Wykonanie 89,01%.

³⁹ Wykonanie 88,73%.

⁴⁰ Wykonanie 102,53%.

⁴¹ Wykonanie 61,72%.

⁴² W niektórych przypadkach.

⁴³ Leśnictwa: 01 – Daniec; 02 – Kadłub; 03 – Spórok; 04 – Osiek; 05 – Podborzany; 06 – Miedziana; 07 – Góraždze; 08 – Kalinów; 09 – Otmice; 10 – Klucze; 11 – Łąki Kozielskie; 12 – Kłodnica; 13 – Krępna.

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

1. W okresie objętym kontrolą w Nadleśnictwie nie zapewniono realizacji wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane obowiązków poddawania obiektów budowlanych w czasie ich użytkowania: a/ okresowym kontrolom przeprowadzanym co najmniej raz w roku, polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektów; b/ okresowym kontrolom, przeprowadzanym co najmniej raz na 5 lat, polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności. Obowiązek ten dotyczył 22 odcinków dróg leśnych ujętych w ewidencji środków trwałych, oddanych do użytkowania w latach 1988-2023.

(akta kontroli str. 1322-1651)

Nadleśniczy wyjaśnił: *W nawiązaniu do polecenia przekazania (...) protokołów kontroli okresowej dróg (...) Nadleśnictwo Strzelce Opolskie informuje, że takowych dokumentów nie posiada w swoich zasobach z uwagi na istniejące wątpliwości co do konieczności ich sporządzania. Zgodnie z obowiązującą ustawą Prawo budowlane obowiązek (...) dokonywania okresowych (rocznych i pięcioletnich) przeglądów przez uprawnionych specjalistów dotyczy wyłącznie obiektów budowlanych, których realizacja wymaga uzyskania pozwolenia budowlanego. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym przez wszystkie lokalne organy administracji budowlanej, drogi leśne (w tym dojazdy pożarowe) nie należą do tejże kategorii obiektów wskutek czego budowane są wyłącznie na zgłoszenie. (...) Pierwsze wątpliwości w tej kwestii pojawiły się wraz z wprowadzeniem w 2013 r. do użytku w Lasach Państwowych „Wytocznych prowadzenia robót drogowych w lasach”, które wskazywały w oparciu o tą samą ustawę Prawo budowlane, na konieczność przeprowadzania przeglądów okresowych (...) dla wszystkich dróg leśnych. Takie rozumienie przepisów budowlanych potwierdziła dodatkowo Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych swoim stanowiskiem wyrażonym w piśmie znak ZI.771.37.2019 z 11 września 2019 r. pogłębiając dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Z uwagi na dwa odmienne stanowiska (...) Nadleśnictwo (...) powstrzymywało się do obecnego czasu z realizacją tych czynności i wydatkowaniem na nie istotnych środków finansowych. Jednak z uwagi na stabilność stanowiska jednostki nadrzędnej w tej kwestii Nadleśnictwo zdecydowało się w bieżącym roku, mimo posiadanych wątpliwości, na zlecenie przeglądu pięcioletniego dróg leśnych stanowiących środki trwałe (...). Powyższe nie oznacza, iż Nadleśnictwo nie realizowało do tej pory przeglądów dróg w ogóle. Wprost przeciwnie, każdego roku przeglądu wszystkich dróg pod względem ich potrzeb remontowych dokonywała i dokonuje Służba Leśna (leśniczowie, podleśniczowie), opracowując na tej podstawie zapotrzebowanie na kruszywo kamienne mające być wykorzystane w danym roku w remontach cząstkowych nawierzchni dróg celem przywrócenia ich przejezdności dla wysokotonażowych pojazdów transportowych oraz samochodów bojowych straży pożarnej. Ponadto każdego roku przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej poddają kontroli terenowej dojazdy pożarowe zlokalizowane na terenie administracyjnego działania Nadleśnictwa odnosząc się w swojej ocenie do ich jakości i ewentualnych potrzeb remontowych. Również przygotowując moduł „Docelowej Sieci Drogowej” jego wykonawca był zmuszony dokonać szczegółowego przeglądu wszystkich zasadniczych dróg leśnych Nadleśnictwa pod kątem ich stanu technicznego oraz podstawowych parametrów.*

(akta kontroli str. 552-553)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że działania Służby Leśnej, Państwowej Straży Pożarnej oraz wykonawcy modułu *Docelowej Sieci Drogowej* miały swoje oparcie w innych przepisach niż art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy Prawo budowlane, w szczególności w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴⁴, rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną⁴⁵ czy też zarządzeń lub decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Tym samym działań tych nie można utożsamiać z realizacją obowiązków wynikających z Prawa budowlanego.

2. Pomimo tego, że z przepisów art. 64 ust. 1⁴⁶ oraz art. 60a⁴⁷ ustawy Prawo budowlane wynikał obowiązek prowadzenia dla obiektów budowlanych niebędących budynkami (których projekty były objęte obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ww. ustawy) ksiąg obiektów budowlanych, dokumenty takie dla 22 odcinków dróg leśnych ujętych w ewidencji środków trwałych zostały założone w październiku 2024 r., w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

(akta kontroli str. 1322-1651)

W sprawie przyczyn powyższego zaniechania Nadleśniczy złożył analogiczne do przywołanych powyżej wyjaśnienia, w których wskazał na wątpliwości interpretacyjne przepisów ustawy Prawo budowlane oraz dotychczasową długoletnią praktykę w tym zakresie.

(akta kontroli str. 552-553)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że obowiązek prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych dla obiektów budowlanych nie będących budynkami został wprowadzony w 1997 r. a w 2013 r. do użytku w Lasach Państwowych zostały wprowadzone *Wytyczne prowadzenia robót drogowych w lasach*, wskazujące na obowiązek prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych dla dróg leśnych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli o ile bieżące utrzymanie sieci dróg leśnych, polegające na zapewnieniu ich przejezdności w ciągu całego roku było prowadzone w sposób prawidłowy to jednak nie zwalniało to kontrolowanej jednostki z realizacji obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane, polegających na prowadzeniu ksiąg obiektów budowlanych oraz poddawaniu dróg kontrolom okresowym. Najwyższa Izba Kontroli za pozytywne uznaje podjęcie przez Nadleśnictwo, po wieloletnich zaniechaniach, działań zmierzających do realizacji ww. obowiązków.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1065.

⁴⁵ Dz. U. Nr 225, poz. 1934, ze zm.

⁴⁶ Od 24 grudnia 1997 r. do 31 grudnia 2022 r.

⁴⁷ Od 1 stycznia 2023 r.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Ujęcie w ewidencji księgowej Nadleśnictwa dróg spełniających definicję środka trwałego.
2. Zapewnienie, aby inspektorzy nadzoru inwestorskiego byli odpowiedzialni za pełną kontrolę realizacji wymagań dotyczących realizowanych inwestycji.
3. Zapewnienie objęcia dróg będących obiektami budowlanymi kontrolami okresowymi, o których mowa w przepisach prawa budowlanego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Opole, 15 listopada 2024 r.

Kontroler
Remigiusz Rutkowski
doradca prawny

/ - /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman
p. o. Dyrektor

/ - /

.....
podpis