



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4113-001-07/2014
D/14/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.443.078.2015 z dnia 27 maja 2015 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Potemski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89898 z dnia 7 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Śnieżka, ul. Leśna 4a, 58-530 Kowary
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Zając – Nadleśniczy od 1 lipca 2013 r. (dalej: Nadleśniczy). Upřednio, od 1 października 2008 r. stanowisko to zajmował Bogdan Szumowski, a od 6 lutego 2012 r. obowiązki Nadleśniczego pełnił Sławomir Orłowski. (dowód: akta kontroli str. 13-18)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Nadleśnictwo prawidłowo przygotowało i zrealizowało zadanie inwestycyjne pn. *„Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (leśniczówek) w zabudowie szeregowej na terenie działki 156 przy ul. Bronka Czecha w Jeleniej Górze”*. Łączne nakłady poniesione na realizację zadania wyniosły 1 393 817,06 zł (brutto). Inwestycja ta uzasadniona była potrzebami Nadleśnictwa i poprzedzona została stosownymi analizami techniczno-ekonomicznymi. Zadanie inwestycyjne prowadzone było w oparciu o uzyskane pozwolenia i decyzje organów administracyjnych, a wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*¹ (dalej: *ustawa pzp*). Skontrolowana inwestycja została przy tym prawidłowo ujęta w ewidencji księgowej Nadleśnictwa.

Niemniej, w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu zamówienia publicznego na *„Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami związanymi z wykonaniem zadania pn. Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (leśniczówek) w zabudowie szeregowej na terenie działki 156 przy ul. Bronka Czecha w Jeleniej Górze”*, z naruszeniem równego traktowania i uczciwej konkurencji wobec podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Legalność, celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków w związku z prowadzoną działalnością inwestycyjną, modernizacyjną i remontową

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2013 Nadleśnictwo Śnieżka (dalej: Nadleśnictwo) wydatkowało na działalność inwestycyjną, modernizacyjną i remontową łącznie 11 036 768,38 zł, z tego kwotę: 1 217 737,70 zł w 2011 r., 4 217 113,61 zł w 2012 r., a w 2013 r.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

kwotę 5 601 917,07 zł². Głównym źródłem finansowania ww. zadań inwestycyjnych (66,8% wydatkowanych środków) były środki własne Nadleśnictwa³. W 2011 r. uzyskano dofinansowanie z Funduszu Leśnego w kwocie 36 400 zł na zakup sprzętu komputerowego dla Nadleśnictwa, a w 2012 r. z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uzyskano środki w kwocie 2 266 862,30 zł na realizację inwestycji pn. „Droga na ptaszki”. Dodatkowo uzyskano dofinansowanie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska na realizację zadań pn. „Obiekty małej retencji”, w 2012 r. kwotę 156 679,91 zł, a w 2013 r. kwotę 1 203 127,88 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

Zgodnie z postanowieniami art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*⁴, pracownikom służby leśnej przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. Zadanie inwestycyjne pn. „Budowa leśniczówki dwurodzinnej” rozpoczęto w 2003 r. od dokonania analizy opłacalności wykonania remontu kapitalnego w celu przystosowania niezamieszkałego budynku dla potrzeb leśnictwa Przesieka. Przeprowadzona analiza wykazała nieopłacalność remontu oraz brak środków finansowych na realizację inwestycji, w związku z czym ujęto ww. inwestycję w planach finansowych na 2006 r. i na lata następne. Z uwagi na istniejące potrzeby mieszkaniowe dla stanowisk leśniczych, po przeprowadzeniu rozbiórki istniejącego budynku, planowano budowę na uzyskanej działce, mieszkań służbowych dla dwóch pracowników służby leśnej uprawnionych do bezpłatnych mieszkań służbowych, tj. leśniczego i podleśniczego leśnictwa Przesieka⁵, następnie leśniczych leśnictw Przesieka i Staniszków⁶, od 29 października 2010 r. dla leśniczych leśnictw Przesieka i Borowice, a od 16 maja 2013 r. dla leśniczego leśnictwa Przesieka i Nadleśniczego. Nadleśniczy podał, iż Nadleśnictwo nie dysponuje infrastrukturą mieszkaniową wystarczającą na zapewnienie uprawnionym pracownikom bezpłatnego mieszkania, a przeznaczenie leśniczówek uzależnione jest od bieżących potrzeb Nadleśnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 29-32)

Na podstawie wytycznych zawartych w pkt 3.2 „*Informatora w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych w Lasach Państwowych*”, przy realizacji inwestycji niezbędnych oraz wynikających z m.in. ustawy *o lasach*, obligatoryjne było sporządzenie analizy kosztów realizacji inwestycji obejmującej wyłącznie wybór technologii realizacji inwestycji budowlanej (sporządzenie dokumentacji projektowej wraz z przedmiarem robót) oraz wybór wykonawcy w drodze przetargu. W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (w których jedynym kryterium oceny ofert była cena), zawarto i zrealizowano umowy na:

- a) „Wykonanie dokumentacji projektu budynku mieszkalnego na działce 156 zlokalizowanego przy ul. Bronka Czecha 10 w Jeleniej Górze – Sobieszowie” z dnia 15 lipca 2011 r. na kwotę brutto 16 484 zł, gdzie dokonano wyboru technologii inwestycji⁸;

² Odpowiednio na realizację zadań inwestycyjnych (w 2011 r. – 11 zadań, w 2012 r. – 19 zadań, w 2013 r. – 22 zadania) oraz zakup środków trwałych.

³ Łącznie 7.373.698,29 zł, w tym w: 2011 r. - 1.181.337,70 zł, 2012 r. – 1.793.571,40 zł, 2013 r. – 4.398.789,19 zł.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1153.

⁵ Na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz. U. Nr 58, poz. 398), który określał, jako osoby uprawnione m.in.: leśniczego i podleśniczego.

⁶ Na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz. U. Nr 221, poz. 1751), który określał, jako osoby uprawnione: nadleśniczego albo leśniczego.

⁷ Wprowadzonego decyzją Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 września 2001 r. w sprawie dopuszczenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych nowelizacji Informatora w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych w Lasach Państwowych.

⁸ Po postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie pisemnych ofert złożonych przez czterech oferentów.

- b) „Budowę dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (leśniczówek) w zabudowie szeregowej na terenie działki 156 przy ul. Bronka Czecha w Jeleniej Górze” z dnia 8 lutego 2012 r. na kwotę brutto 1 210 483,20 zł⁹;
- c) „Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami związanymi z wykonaniem zadania pn. Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (leśniczówek) w zabudowie szeregowej na terenie działki 156 przy ul. Bronka Czecha w Jeleniej Górze” z dnia 16 lutego 2012 r. na kwotę brutto 15 131 zł¹⁰.

Wykonawca budowy, z inicjatywy Nadleśnictwa i na podstawie ustaleń wynikających ze sporządzonych protokołów konieczności i przedmiarów robót wykonanych przez pełniącego funkcję nadzoru inwestorskiego, wykonał również dodatkowe roboty budowlane na łączną kwotę brutto 83 737,27 zł¹¹. Inwestycję odebrano w terminie przewidzianym aneksami do umowy z dnia 8 lutego 2012 r.¹². Łączne na realizację inwestycji poniesiono środki własne w kwocie 1 393 817,06 zł (wartość brutto), z których wartość przyjętego środka trwałego według ewidencji księgowej stanowiła wartość 1 264 675,99 zł¹³. Jeden metr kwadratowy budynku kosztował netto 2 939,74 zł¹⁴, a według danych z portalu *Oferty.net* dla miasta Jeleniej Góry (z grudnia 2013 r.) średnia cena za 1 m² dla domu w zbliżonym standardzie wynosiła 2 775 zł¹⁵.

Wydatki dotyczące inwestycji księgowano na podstawie faktur według zasad wynikających z obowiązującej w Nadleśnictwie „*Polityki rachunkowości*”¹⁶.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Jeleniej Górze powiadomił o przyjęciu bez sprzeciwu zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu pismem z dnia 30 stycznia 2014 r. Nadleśnictwo przekazało do bezpłatnego używania ww. budynek mieszkalny na podstawie postanowień umów z dnia 2 i 23 grudnia 2013 r. odpowiednio: leśniczemu w Leśnictwie Przesieka, oraz Nadleśniczemu.

(dowód: akta kontroli str. 26-28, 48-52, 75-81, 84-109, 110-116, 138-145)

W trakcie przeprowadzonych oględzin (w dniu 14 stycznia 2015 r.) ustalono, co następuje: (a) stan elewacji budynków dobry, elementy drewniane bez widocznych nacieków, dach z płytek bitumicznych; (b) wschodni bliźniak oznaczony tablica „Nadleśnictwo Śnieżka. Leśnictwo Przysieka” i użytkowany, o czym świadczy jego zagospodarowanie. Zachodni bliźniak użytkowany przez Nadleśniczego, (c) teren nieruchomości nieogrodzony; (d) na działce Nadleśnictwa od strony zachodniej zlokalizowano drogę nieutwardzoną do dwóch nieruchomości przylegających do działki Nadleśnictwa; (e) na jednym z trzech stanowisk parkingowych (zlokalizowanych po stronie zachodniej działki) umiejscowiono słup energetyczny, zawężający miejsce do parkowania o ok. 1 m.

⁹ Po postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (wartość na podstawie planowanych kosztów robót), oferty złożyło 13 oferentów, z których jeden złożył ofertę po terminie na jej złożenie, a 8 ofert zostało odrzuconych z uwagi na: brak zgody na przedłużenie terminu związania ofertą (7 ofert); dokonanie nieuprawnionych zmian w formularzu oferty (1 oferta).

¹⁰ Po postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (wartość 3% wartości umowy), oferty złożyło 4 oferentów, z których odrzucono jedną ofertę, z uwagi na nie prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie nadzoru, tj. niespełnienie warunków udziału w postępowaniu.

¹¹ Umową z dnia: 26 czerwca 2012 r. nr SA-2717-B15/2012 na kwotę 7.461,18 zł brutto (po protokole konieczności z dnia 18 czerwca 2012 r.), 10 stycznia 2013 r. nr SA-2717-B2/2013 na kwotę brutto 13.816,09 zł (po protokole konieczności z dnia 20 grudnia 2012 r.); 11 czerwca 2013 r. nr SA-2717-B5/2013 na kwotę brutto 17.173,99 zł (po notatce roboczej z dnia 13 maja 2013 r.); 6 sierpnia 2013 r. nr SA-2717-B12/2013 na kwotę brutto 45.283,01 zł (po notatce roboczej z dnia 17 maja 2013 r.).

¹² Aneksami z dnia 13 maja 2013 r. oraz 27 sierpnia 2013 r. odpowiednio termin odbioru przesunięto z dnia 30 czerwca 2013 r. na dzień 31 sierpnia 2013 r., a następnie 30 września 2013 r. Zgłoszenia do obioru dokonano 28 września 2013 r.

¹³ Wartość netto, wynikająca z OT – przyjęcia środka trwałego z dnia 22 listopada 2013 r.

¹⁴ Przy powierzchni netto budynku 430,2 m².

¹⁵ Przy średniej cenie 555.000 zł za dom o powierzchni 200 m².

¹⁶ Na koncie 0811 „środki trwałe w budowie” wg kwot i dat wynikających z dowodów księgowych. W dniu 22 listopada 2013 r. przeksięgowano na konto 0841 „rozliczenie przyjętych do używania środków trwałych” i na konto 0102 „środki trwałe” (budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej).

Nadleśniczy wyjaśnił, iż w trakcie realizacji inwestycji w 2012 r. wpłynął do Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze wniosek właściciela posesji przy ul. Bronka Czecha 11 o ustanowienie służebności drogi koniecznej na działce Nadleśnictwa, mimo że przedmiotowa nieruchomość w całości jest w zarządzie Nadleśnictwa i nie była obciążona służebnością oraz równolegle o zasiedzenie tej drogi. Skutkowało to zmianą projektu zagospodarowania terenu (m.in. w zakresie zmiany miejsca wjazdu na posesję), w celu ograniczenia procedury nieuprawnionego użytkowania nieruchomości Nadleśnictwa przez okolicznych mieszkańców. Kolidująca słupek energetyczny i miejsca parkingowe spowodowana była wzmiankowaną zmianą koncepcji zagospodarowania terenu. Planowano w trakcie realizacji inwestycji wyegzekwowanie na właściciela (TAURON Dystrybucja S.A.) jego usunięcie¹⁷. Z powodu braku reakcji właściciela linii energetycznej, zastosowano tymczasowe rozwiązanie, by zakończyć inwestycję, dążąc w dalszym ciągu do uregulowania tej kwestii (zastąpienia odcinka napowietrznego linią kablową).

(dowód: akta kontroli str.25,29-47,146-163)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W prowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na „Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad robotami związanymi z wykonaniem zadania pn. „Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych (Ieśniczówek) w zabudowie szeregowej na terenie działki 156 przy ul. Bronka Czecha w Jeleniej Górze”, dopuszczono się – zdaniem NIK – nieuprawnionego ograniczenia konkurencji i naruszenia równego traktowania, poprzez wyłączenie z uczestniczenia w postępowaniu (na podstawie postanowień wynikających ze Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) oraz *Istotnych postanowień umowy*, będących załącznikiem do SIWZ) podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej w zakresie sprawowania nadzoru inwestorskiego. Warunki udziału w postępowaniu określono w sposób ograniczający dostęp do rynku usług nadzoru inwestorskiego, wykluczając podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej w ww. zakresie. Nadleśniczy wyjaśnił, iż uprawnieniem zamawiającego jest określenie wymagań stawianych wykonawcom, a wg SIWZ przedsiębiorcom, bo wydatki na realizację tego zamówienia nie były przewidziane w kosztach wynagrodzeń bezosobowych. Ponadto podkreślono, iż charakter wykonania usługi nadzoru nie spełnia kryteriów umowy o dzieło, dlatego umowa taka nie mogła zostać zawarta.

NIK wskazuje, iż w planie finansowym zaplanowano koszty wynagrodzeń bezosobowych, a w projekcie umowy na pełnienie nadzoru precyzyjnie określono zakres działań do realizacji oraz rezultat końcowy. Kształtując w SIWZ warunki uczestnictwa w postępowaniu zamawiający winien określić tylko niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia zdolnościami wykonawczymi wykonawcy, nie ograniczając ich udziału w postępowaniu. Ograniczenie postępowania do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia nadzoru inwestorskiego - zdaniem NIK - nie znajduje uzasadnienia, gdyż w obrocie prawnym funkcjonują także umowy cywilnoprawne (zlecenia / o dzieło) na pełnienie nadzoru inwestorskiego przez osoby nieprowadzące działalności, a jeden z oferentów (nieprowadzący działalności gospodarczej) zaproponował realizację w ramach umowy o dzieło najniższą cenę¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 29-47, 53-83, 138-143, 146-149)

¹⁷ Skierowano pisma oznaczone datami: 11 kwietnia i 28 maja 2013 r.

¹⁸ Cena niższa o 131 zł.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Nadleśnictwa w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę, wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ (dalej: ustawa o NIK), wnosi o jednoznaczne formułowanie kryteriów SIWZ oraz *Istotnych postanowień umów* w ramach prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego bez nieuzasadnionych ograniczeń konkurencyjności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

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 wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 11 lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.