



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4110-001-01/2014

R/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/001 - Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Rajmund Aszkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 88467 z 7.01.2014 r. 2. Paweł Pawlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88466 z 7.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo Bogdaniec, ul. Leśna 17, 66-450 Bogdaniec (dalej: <i>Nadleśnictwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Pietkun, Nadleśniczy (od 1.09.1999 r.). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę uzasadnia osiągnięcie zamierzonego efektu rzeczowego w postaci zaprojektowania i wybudowania na terenie Nadleśnictwa łącznie 13 obiektów małej retencji, z tego 6 obiektów w kontrolowanym okresie (lata 2010-2013) przy dofinansowaniu ze środków Unii Europejskiej².

Nadleśnictwo prowadziło gospodarkę leśną na podstawie planów i programów uwzględniających poprawę stosunków wodnych poprzez działania w zakresie, m.in. małej retencji. Było należycie przygotowane organizacyjnie i merytorycznie do realizacji zadań. Wyboru wykonawców inwestycji dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami. Prawidłowo ewidencjonowano zdarzenia oraz prowadzono sprawozdawczość w zakresie zrealizowanych inwestycji.

Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły na właściwe i terminowe wykonanie zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Ocena sposobu przygotowania nadleśnictwa do realizacji zadań

1. Teren Nadleśnictwa leży w dorzeczu Odry. Północna część leży w zlewni rzeki Myśli, wschodnia i południowa część leży w zlewni rzeki Warty.

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

² W ramach projektu: *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*.

Powierzchnia całkowita Nadleśnictwa wynosi 21.404,15 ha, z tego powierzchnia lasów 20.851,31 ha.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

2. Gospodarka leśna prowadzona była na podstawie „Planu urządzenia lasu” na lata 2004-2013. Integralnym elementem ww. dokumentu był „Program ochrony przyrody”, w którym przewidywano m.in. poprawę stosunków wodnych, w szczególności regulację odpływu wody oraz jej magazynowanie. W Nadleśnictwie:

- opracowany został program rozwoju małej retencji, uwzględniający zarówno aspekt techniczny jak również przyrodniczy,
- dokonano inwentaryzacji przyrodniczej obszarów leśnych wraz z oceną ich zdolności retencyjnych,
- zaplanowano odtworzenie i renaturyzację zniszczonych i przesuszonych torfowisk oraz unaturalnianie uregulowanych w przeszłości cieków i likwidację zbędnych rowów melioracyjnych,
- zaplanowaną realizację zadań konsultowano ze specjalistami, np. hydrologami, przyrodnikami, meliorantami.

(dowód: akta kontroli str. 4-15)

3. W „Programie małej retencji wodnej terenów zarządzanych przez Lasy Państwowe w województwie lubuskim”³ określono, że na obszarze Nadleśnictwa wykonanych zostanie 7 obiektów retencji zbiornikowej oraz 24 retencji korytowej. Wszystkie obiekty retencji zostały wykonane, m.in. w ramach dotacji z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Programu dla Odry 2006 i Projektu *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*.

(dowód: akta kontroli str. 16)

3.1. W toku realizacji ww. projektu Nadleśnictwo wykonało, w ramach 9 zadań, 13 obiektów małej retencji o wartości brutto 343.703,87 zł (wartość wydatków kwalifikowalnych 256.554,55 zł) uzyskując dofinansowanie - 218.071,37 zł w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. W kontrolowanym okresie, w ramach 5 zadań, powstało 6 obiektów⁴:

- budowla piętrząca: zastawka + grobla - Leśnictwo Zacisze, oddział 52f,
- budowla piętrząca: zastawka - Leśnictwo Mosina, oddział 81b,
- budowla piętrząca: zastawka - Leśnictwo Witnica, oddział 266c,
- zbiornik retencyjny - Leśnictwo Łupowo, oddział 194f,
- zbiornik retencyjny - Leśnictwo Mosina, oddział 82a.

(dowód: akta kontroli str. 21-45)

3.2. W okresie objętym kontrolą, w ramach „Programu dla Odry 2006” zrealizowało 3 zbiorniki retencyjne o łącznej wielkości retencji 12.424 m³ wody (koszt 215,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 50-52)

4. W odniesieniu do występujących susz, pożarów oraz powodzi pracownik Nadleśnictwa (inżynier nadzoru) wyjaśnił: *Szkody od suszy występowały na terenie Nadleśnictwa Bogdaniec szczególnie do 2009 roku. Największy ich rozmiar zarejestrowano w 2006 roku – znaczne osłabienie z zamieraniem powyżej 20% drzew – na powierzchni 250 ha. W pozostałych latach jest to odpowiednio: 2005 - 1,30 ha; 2007 – 28 ha; 2008 – 58 ha; 2009 – 13 ha. (...) Zrealizowane zadania retencyjne wydatnie przyczyniły się do minimalizacji niekorzystnych skutków suszy, a w związku z okresowo niekorzystnymi*

³ Uchwalony przez Sejmik Województwa Lubuskiego w dniu 17 listopada 2008 r.

⁴ Wydatki kwalifikowalne 172.527,53 zł (dofinansowanie - 146.648,40 zł).

warunkami wodnymi (susza, podtopienie) nie zanotowano przypadków konieczności odtwarzania zamarłych drzewostanów. (...).

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

5. Przychody Nadleśnictwa w latach 2010-2013 łącznie wyniosły 75.933,4 tys. zł, natomiast wynik finansowy netto za ten okres sięgnął 5.058,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 128)

6. Pracownicy Nadleśnictwa (4 osoby) w latach 2010-2012 brali udział w 5 specjalistycznych szkoleniach, konferencjach na temat realizacji i finansowania zadań objętych kontrolą. Pomoc oraz informacje (w tym o możliwości uzyskania dofinansowania) Nadleśnictwo uzyskiwało od Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie oraz Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. Zarządzeniem Nadleśniczego z 06.07.2011 r. wyznaczono zespół w składzie czteroosobowym (przewodniczący - zastępca Nadleśniczego) z zakresem zadaniowym obejmującym m.in. koordynację prac związanych z projektem, nadzór realizacją i terminowością prac, prawidłowe przygotowanie dokumentacji i rozliczenie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 55-57)

7. Umowa o dofinansowanie projektu nr POIS.03.01.00-00-003/09-00 została zawarta 9.09.2009 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska a Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe. Dla wykonania powyższej umowy zawarto 20.08.2010 r. porozumienie nr 1003/JN/2010 w sprawie współpracy przy realizacji projektu pomiędzy Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych, a Nadleśnictwem Bogdaniec. Porozumienie określało m.in. poziom dofinansowania w wysokości 85% wydatków kwalifikowalnych (§ 5 pkt 8), okres kwalifikowalności (od 12.10.2007 r. do 31.12.2014 r.), prowadzenie w ramach istniejącego systemu ewidencji księgowej odrębnego kodu księgowego umożliwiającego identyfikację wszystkich operacji związanych z projektem oraz okres trwałości projektu (5 lat).

(dowód: akta kontroli str. 58-112)

W porozumieniu, m.in.:

- upoważniono Nadleśnictwo do ponoszenia wydatków kwalifikowalnych,
- określono, że Nadleśnictwo ponosiło będzie koszty związane z bieżącym finansowaniem działań ze środków własnych,
- ustalono, że zwrot poniesionych przez Nadleśnictwo wydatków kwalifikowalnych następować będzie na podstawie wniosków o płatność (zbiorcze wnioski o płatność sporządzać winno Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych).

(dowód: akta kontroli str. 113-127)

8. Wśród utrudnień i przyczyn powodujących przerwy w realizacji programu oraz związanych z tym kosztami, główna księgowa wskazała, m.in.: brak stabilizacji w wytycznych, zmiany procedur przy kwalifikowalności kosztów.

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych prace związane z realizacją obiektów małej retencji były wstrzymane od maja 2008 r. do grudnia 2009 r. Zmiany procedur dotyczących uznawania kosztów za kwalifikowalne spowodowały, iż część wydatków w wysokości 28.559,30 zł została uznana za niekwalifikowalne.

(dowód: akta kontroli str. 48-49, 147-154)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

2. Ocena sposobu wyboru wykonawców, realizacji umów oraz ich efektów

1. Rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia pn. „Zaprojektowanie i budowa obiektów małej retencji w Nadleśnictwie Bogdaniec w ramach projektu *Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych*” nastąpiło 11.05.2011 r. po wcześniejszym dwukrotnym unieważnieniu postępowań na wykonanie projektów (w 2010 r.) ze względu na brak ofert. Do przygotowania i przeprowadzenia procedury w trybie przetargu nieograniczonego, z uwzględnieniem wytycznych Dyrektora Generalnego, Nadleśniczy upoważnił - specjalistę ds. remontów. Ww. dnia powołano 4-osobową komisję przetargową, działającą w oparciu o regulamin pracy komisji.

(dowód: akta kontroli str. 155-157)

Ogłoszenie o zamówieniu zostało prawidłowo upublicznione, m.in. przekazano je do publikacji Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich. Przedmiotem zamówienia było zaprojektowanie i budowa obiektów małej retencji. W postępowaniu dopuszczono możliwość składania ofert częściowych. Kryterium wyboru ofert stanowiła cena.

(dowód: akta kontroli str. 158-216, 685)

W wyznaczonym terminie wpłynęła jedna oferta obejmująca 5 części, złożona przez BIO-SALIX Bogdaniec, o wartości (brutto):

- część 1 - 30.975,18 zł, budowa zastawki przy Witnej,
 - część 2 - 48.250,47 zł, budowa zastawki przy Ścieniawicy,
 - część 3 - 28.987,44 zł, budowa zastawki z groblą,
 - część 4 - 49.622,00 zł, odtworzenie (remont) zbiornika retencyjnego,
 - część 5 - 52.779,46 zł, odtworzenie zbiornika retencyjnego na Ścieniawicy,
- łącznie 210.614,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 217-231)

2. Umową nr MR-2710-203-5/2011 z dnia 5.09.2011 r. Nadleśnictwo zleciło⁵ wybranemu wykonawcy budowę obiektów retencjonujących wodę z terminem realizacji I i II etapu (projekty oraz pozostała dokumentacja) do 30.11.2011 r. oraz III etapu (wybudowanie obiektów małej retencji) do 31.08.2012 r. i za wynagrodzeniem ryczałtowym zgodnym z ceną ofertową, tj. 210.614,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 234-244, 685)

Z tytułu należytego wykonania umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowych w wysokości 5% wynagrodzenia umownego (10.530,73 zł). Umową zastrzeżono kary umowne, m.in. za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy w wysokości 0,2% wynagrodzenia za każdy dzień opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str. 232-233, 242)

Stosownie do postanowień § 1 pkt 3 umowy zakres rzeczowy przedmiotu umowy określały program funkcjonalno-użytkowy, SIWZ i oferta wykonawcy.

⁵ Na wykonawcę nałożono obowiązek wykonania, m.in. projektów budowlanych i wykonawczych sporządzonych na bazie aktualnej mapy zasadniczej zawierające część hydrologiczną z obliczeniami; adaptację posiadanych przez zamawiającego opracowań; wykonanie operatów wodno-prawnych, uzyskanie pozwoleń na budowę lub zgłoszenia budowy; wykonanie robót budowlanych na podstawie opracowanej i zatwierdzonej dokumentacji projektowej, zgodnie z wymaganymi prawem prawnymi decyzjami administracyjnymi, obowiązującym prawem, normami, zasadami wiedzy technicznej, sztuką budowlaną i SIWZ; bieżącego uzgadniania opracowań projektowych i uzyskiwania akceptacji zamawiającego oraz do przedłożenia zamawiającemu opracowanej dokumentacji projektowej do zatwierdzenia przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy.

Dokumentacja projektowa została odebrana 30.11.2011 r., z wyjątkiem opóźnionego przedłożenia potwierdzenia zgłoszenia zamiaru wykonania robót - przekazano 14.12.2011 r. (naliczono i potrącono z wynagrodzenia karę umowną 753,61 zł). Wszystkie obiekty małej retencji zostały wykonane w terminach określonych umowami i odebrane w dniu 19.04.2012 r. Ze strony Nadleśnictwa w komisji odbiorowej uczestniczyło 8 osób (m.in. inżynier nadzoru jako przewodniczący komisji), a ponadto 2 przedstawicieli wykonawcy. W odebranej dokumentacji projektowej zawarto, m.in.:

- dla zbiornika w oddziale 82a: powierzchnię lustra wody 0,10 ha i średnią głębokość 1.10 m (projekt budowlany),
- dla zbiornika w oddziale 194f.: *zmagazynowanie ok. 1.000 m³ rocznie wód deszczowych* (opracowanie projektowe).

Z przedmiaru robót (załącznik nr 4 do SIWZ) wynikała (lp. 56 i 65) konieczność wydobywania urobku koparkami każdorazowo po 1.000 m³.

(dowód: akta kontroli str. 245-299)

3. Zgodnie z punktem 2 programu funkcjonalno-użytkowego, realizacja robót budowlanych mogła nastąpić po uzyskaniu niezbędnych decyzji administracyjnych. Stwierdzono, że wykonywanie zadań, prowadzone było, m.in. po:

- uzyskaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶,
- uzyskaniu pozwoleń wodno-prawnych, o których mowa w art. 122 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne⁷,
- dokonaniu zgłoszeń lub uzyskaniu pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 30, art. 29 ust. 1 lub art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸,
- złożeniu wniosku o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o których mowa w art. 71 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 środowisko⁹.

Nie uzyskano uprzedniej decyzji, o której mowa w art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 22-44, 129-146, 357-359)

4. Zapłata za wykonaną dokumentację i roboty nastąpiła w umownych terminach, tj. kwota 14.246,39 zł (15.000 zł brutto, pomniejszone o karę umowną) 29.12.2011 r. (za etap I i II) i 4.05.2012 r. (za etap III) - faktura o wartości 195.614,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 245-247, 259, 300-319)

Wszystkie kontrolowane obiekty małej retencji zostały wykonane.

(dowód: akta kontroli str. 361-364)

Na realizację obiektów małej retencji wydatkowano łącznie 343.703,97 zł brutto, z tego na kontrolowane 6 obiektów 219.987,10 zł brutto¹¹ (179.613,89 zł netto), w tym wydatki kwalifikowalne 172.527,53 zł, wydatki niekwalifikowalne 47.459,57 zł (m.in. VAT, opłata skarbową).

(dowód: akta kontroli str. 381-382)

⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

¹¹ Z tego w ramach zbadanego zamówienia 210.614,55 zł.

5. Wartość dofinansowania ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko o jaką ubiegło się Nadleśnictwo i jakie uzyskało ostatecznie 19.12.2013 r., wyniosła dla 6 obiektów 146.648,40 zł, tj. 85% wydatków kwalifikowalnych.

(dowód: akta kontroli str. 365)

Stosowane w Nadleśnictwie zasady dotyczące kwalifikowania wydatków były zgodne z wytycznymi określonymi zarządzeniem nr 69 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

(dowód: akta kontroli str. 366-368)

Nadleśnictwo w toku realizacji całego projektu przesłało Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie łącznie 4 wnioski o płatność na kwotę ogółem 256.554,55 zł, które po weryfikacji zostały przekazane do Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych. Nadleśnictwo w okresie od 23.09.2011 r. do 19.12.2013 r. otrzymało pełną refundację środków z tytułu zwrotu poniesionych wydatków na realizację całego projektu, tj. 218.071,36 zł.

(dowód: akta kontroli str. 365)

6. W wyniku realizacji projektu wykonano łącznie 13 obiektów o łącznym przyroście możliwości retencyjnej wody 978.312 m³, z tego w 2012 r. 6 obiektów, w tym:

- budowa zastawki na torfowisku niskim/budowla piętrząca z groblą (oddział 52f) - rewitalizacja zdegradowanych mokradeł - powierzchnia 8.900 m², wysokość piętrzenia 0,95 m, dodatkowa retencja wg. podręcznika wdrażania projektu 27.386 m³,
- budowa zastawki przy Ścienawicy (oddział 81b) - rewitalizacja zdegradowanych mokradeł - długość rowów 2.260 m, wysokość piętrzenia 0,95 m, dodatkowa retencja wg. podręcznika wdrażania projektu 161.741 m³,
- budowa zastawki przy Witnej (oddział 266c) - rewitalizacja zdegradowanych mokradeł - powierzchnia 180.350 m², wysokość piętrzenia 0,99 m, dodatkowa retencja wg. podręcznika wdrażania projektu 180.500 m³,
- odtworzenie (remont) zbiornika retencyjnego (oddział 194f) - powierzchnia 1.000 m², dodatkowa retencja wg. podręcznika wdrażania projektu 1.000 m³,
- odtworzenie zbiornika retencyjnego na Ścienawicy (oddział 82a) - powierzchnia 1.000 m², dodatkowa retencja wg. podręcznika wdrażania projektu 1.000 m³.

Osiągnięto założony efekt rzeczowy - w wyniku realizacji projektu wykonano łącznie 13 obiektów. Zaplanowany przyrost 1.011.706 m³ retencjonowanej wody został zrealizowany¹² w 96,7%, tj. 978.312 m³.

(dowód: akta kontroli str. 121, 354-359, 427-429)

W związku z realizacją projektu nie wystąpiły jakiegokolwiek skargi, jak też nie było przypadków naliczania i wypłaty odszkodowań. Promocja projektu następowała, m.in. poprzez informacje bieżące ukazujące się na stronach internetowych Nadleśnictwa, w folderach, na spotkaniach oraz poprzez tablicę informacyjną projektu przy izbie edukacji leśnej nieopodal siedziby Nadleśnictwa.

Nadleśniczy oświadczył, że: *realizowane przedsięwzięcia miały pozytywny wpływ na środowisko. Rewitalizacja zdegradowanych mokradeł, podniesienie poziomu wód gruntowych, przywrócenie równowagi bioróżnorodności lokalnych ekosystemów bardzo ściśle wiąże się z ochroną cennych siedlisk Natura 2000 występujących w Nadleśnictwie Bogdaniec. Powyższą opinię potwierdza zał. Ib wydany przez RDOŚ Gorzów Wlkp. dla poszczególnych zadań.*

(dowód: akta kontroli str. 360, 384)

¹² Wyliczenia według wzoru zawartego w podręczniku wdrażania projektu.

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

1. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), zatwierdzonej 29.06.2011 r. przez zastępcę Nadleśniczego, oraz w programie funkcjonalno-użytkowym (stanowiącym załącznik do specyfikacji) błędnie określono objętość retencjonowanej wody w zbiornikach retencyjnych (Łupowo - oddział 194f oraz Mosina - oddział 82g) na 100.000 m³ każdy, podczas gdy faktycznie objętość ta powinna wynosić 1.000 m³. W związku ze skorygowaniem tego błędu w opracowanej przez wykonawcę dokumentacji projektowej, nie miało to wpływu na wartość i zakres wykonanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 245-260, 300-313, 320-353, 652-655)

Zastępca Nadleśniczego wyjaśnił: *przed zatwierdzeniem dokumentacji sprawdziłem założenia do dokumentacji gdzie wskazana była prawidłowa wielkość retencjonowanej wody. W momencie zatwierdzania SIWZ otrzymałem dokument, w którym pracownik nie wychwycił błędu dotyczącego objętości retencjonowanej wody, ja natomiast zapoznałem się z opisem zadań, skupiając się jednakże na pozostałej części siwz, w związku z czym również nie wychwyciłem pomyłki.*

(dowód: akta kontroli str. 374)

Według wyjaśnienia Nadleśniczego: (...) *był to błąd pisarski gdyż przy zakładanej powierzchni lustra wody 0,1 ha zbiornik musiałby mieć głębokość 100m, nasz kosztorys zakładał głębokość 1 m, a zatem prawidłową wielkością wskazaną w SIWZ powinno być 1000 m³ retencjonowanej wody dla każdego ze zbiorników i taką też uzyskano w wyniku realizacji zadania. Dotychczas nie zdawałem sobie sprawy, że w SIWZ był taki błąd.*

(dowód: akta kontroli str. 375)

Zeznający w powyższej sprawie Wykonawca (właściciel BIO-SALIX) podał: *mimo dokładnego zapoznania się z dokumentacją przetargową w tym SIWZ i programem funkcjonalno-użytkowym błąd został wychwycony przez nas, lecz nie zwracaliśmy się do Zamawiającego o jego wyjaśnienie. Dokonaliśmy przed wyceną wizji lokalnej na danym obrębie, co dało nam rozeznanie co do zakresu prac do realizacji w ramach zamówienia. W zbiornikach retencyjnych (zadanie częściowe 4 i 5 - obręby Łupowo i Mosina) w wyniku realizacji umowy osiągnięto po 1000 m³ objętości i taka wielkość powinna zostać według mnie wskazana jako prawidłowa w dokumentacji przetargowej. Nie kontaktowałem się na etapie realizacji projektu i nie konsultowałem jego założeń, miałem świadomość, że do wykonania był zbiornik o objętości 1.000 m³, a nie 100.000m³ jak błędnie wskazywały dokumenty przetargowe.*

(dowód: akta kontroli str. 376)

2. Przy określaniu objętości retencjonowanej wody, Nadleśnictwo winno stosować wzory określone w części II wytycznych do realizacji projektu stanowiących załącznik do zarządzenia nr 85 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania w jednostkach Lasów Państwowych Projektu „Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych” (ZH-740/43/2009) i wprowadzone do stosowania Zarządzeniem nr 69 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 2010 r. Przeprowadzona w toku kontroli NIK, analiza w zakresie obliczania przyrostu objętości retencjonowanej wody dla 5 zadań wykazała, że wykonujący na zlecenie Nadleśnictwa Bogdaniec obliczenia objętości hydrolog zastosował dla 2 zadań (budowa zastawki w oddziale 52f i budowa zastawki na Witnej w oddziale 266c) sposób określenia objętości, który nie był

zgodny z ww. zarządzeniem. W następstwie czego powstała różnica w wysokości 33.400 m³:

- oddział 52f - różnica 3.560 m³. Hydrolog obliczył (16.04.2012 r.) retencję powierzchniową oraz retencję gruntową przy czym zastosowany wzór na retencję gruntową, faktycznie był wzorem na retencję całkowitą (gruntową i powierzchniową)¹³,
- oddział 266c - różnica 29.840 m³. Hydrolog obliczył (16.04.2012 r.) retencję wód powierzchniowych oraz retencję wód gruntowych, przy czym zastosowany wzór na retencję wód gruntowych, faktycznie był wzorem na retencję całkowitą (wód powierzchniowych i wód gruntowych).

W wyniku realizacji programu osiągnięto przyrost retencji (powierzchniowej i gruntowej) w łącznej wysokości 978.306 m³, przy zakładanej 1.011.706 m³.

(dowód: akta kontroli str. 121, 354-359, 391-429)

Działający na zlecenie Wykonawcy zamówienia hydrolog zeznał, że różnice wynikały z jego błędu.

(dowód: akta kontroli str. 386-387)

Specjalista do spraw remontów wyjaśnił, że:

- *nie zakwestionowaliśmy opracowań sporządzonych przez specjalistę – specjalista został powołany właśnie po to byśmy mieli pewność, że opracowania były wykonane poprawnie. Jako odpowiedzialny za realizację inwestycji w zakresie małej retencji nie weryfikowałem: operatu wodnoprawnego, opracowań projektowych, obliczeń retencji w zakresie małej retencji - oddziały 266 c, 52 f, 81b w następstwie czego nie wyłapałem błędów popełnionego przez hydrologa,*
- *przyjąłem, że zastosowane przez hydrologa wzory mimo, że odbiegające od wytycznych z podręcznika będą poprawne. Przy obliczeniu ilości retencjonowanej wody nie uwzględniłem sposobu i wzorów określonych w Podręczniku wdrażania projektu określonego zarządzeniem nr 69 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 2010 r., gdyż kierowałem się zaufaniem do opracowania kwalifikowanego specjalisty w tym zakresie (hydrologa), powołującego się w opracowaniu na inne autorytety naukowe.*

(dowód: akta kontroli str. 379-380)

Nadleśniczy wyjaśnił, że:

- *w obliczeniu ilości retencjonowanej wody nie uwzględniono w całości sposobu i wzorów określonych w Podręczniku wdrażania projektu określonego zarządzeniem nr 69 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 grudnia 2010 r., gdyż pracownik kierował się opracowaniem kwalifikowanego specjalisty w tym zakresie (hydrologa), który zapewnił alternatywne sposoby wyliczenia retencji. W przypadku realizacji kolejnych projektów zwrócimy szczególną uwagę na kwestię poprawności opracowań,*
- *pracownik odpowiedzialny za realizację zadań w zakresie małej retencji nie weryfikował w Nadleśnictwie: operatu wodnoprawnego, opracowań projektowych, obliczeń retencji w zakresie małej retencji - oddziały 266 c, 52 f, 81 b, gdyż uznał za prawidłowe specjalistyczne wyliczenia hydrologa. W przypadku realizacji kolejnych projektów zwrócimy szczególną uwagę na kwestię poprawności opracowań, aby nie występowały błędy.*

(dowód: akta kontroli str. 389-390)

¹³ Hydrolog w opracowaniach stosuje różne parametry: w operacie wodnoprawnym z 29.08.2011 r. określa długość zbiornika jako 22 m; w opracowaniu projektowym z 7.11.2011 r. podaje długość zbiornika 160 m; a w obliczeniu retencji przyjmuje długość zbiornika 220 m. W operacie wodnoprawnym przy obliczaniu objętości retencjonowanej wody hydrolog stosuje wzór na retencję gruntową $V_g = 0,6 \times Z \times \Delta h \times L$, natomiast w opracowaniu projektowym $V_g = 0,6 \times Z \times \Delta h \times L + A \times 0,40$.

3. Przy realizacji 5 zbadanych zadań (oddziały 52f, 81b, 266c, 194f, 82a), na które poniesiono wydatki w łącznej wartości 219.987,09 zł brutto, prowadzonych na przełomie 2011 r. i 2012 r., polegających na regulacji wód lub zmieniających stosunki wodne na obszarach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, tj. obszarze Natura 2000 „Ostoja Witnicka-Dębniańska PLB320015” i Obszarze Chronionego Krajobrazu „3A Lasy Witnicko-Dębieńskie” lub „5 Gorzowsko-Krzeszycka Dolina Warty” nie uzyskano wymaganej zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska na ich prowadzenie (art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

(dowód: akta kontroli str. 22-44, 129-136, 357-359)

Specjalista do spraw remontów (odpowiedzialny za realizację zadań) wyjaśnił, że przyczyną było przeoczenie uregulowania prawnego, spowodowane natłokiem innych wymagań i obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 379-380)

Nadleśniczy wyjaśnił, że: *przy prowadzeniu w 2011/2012 robót polegających na regulacji wód, robót melioracyjnych oraz innych robót zmieniających stosunki wodne na obszarach szczególnych wartościach przyrodniczych (...) nie uzyskano uprzedniej zgody na ich prowadzenie z powodu przekonania, że pracownik dopełnił wszystkich starań o jak najlepsze zrealizowanie zadania. W przypadku realizacji kolejnych projektów zwrócimy szczególną uwagę na kwestię dotyczącą uzyskiwania tego typu decyzji.*

(dowód: akta kontroli str. 389-390)

Nadleśniczy oświadczył ponadto, że: *prowadzenie robót polegających na regulacji wód oraz budowie [...] – na terenach o szczególnych wartościach przyrodniczych, zwłaszcza na terenach, na których znajdują się skupienia roślinności o szczególnej wartości z punktu widzenia przyrodniczego, terenach o walorach krajobrazowych i ekologicznych, terenach masowych lęgów ptactwa, występowania skupień gatunków chronionych oraz tarlisk, zimowisk, przepławek i miejsc masowej migracji ryb i innych organizmów wodnych, następuje na podstawie decyzji regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który ustala warunki prowadzenia robót.*

(...) Realizacja inwestycji przebiega co prawda na obszarze chronionym siecią N2000, jednak na konkretnych miejscach wykonywanych prac nie stwierdzono występowania skupień gatunków chronionych, masowych lęgów ptactwa, masowej migracji ryb.

Organ administracji publicznej nie skorzystał z przysługującego mu środka w postaci sprzeciwu na podst. art. 30 ust. 2 Ustawy Prawo budowlane przyjmując zgłoszenia wykonywania robót budowlanych i wydając decyzję o pozwoleniu na budowę bez zastrzeżeń. Należy więc mieć na uwadze, że sprawdził kompletność przekazanej dokumentacji i jej zgodność z przepisami prawa wskazaną w art. 30 ust 6 pkt 2 Ustawy prawo budowlane. Stąd należy wnioskować, że także Wojewoda Lubuski oraz Starosta Gorzowski nie stwierdzili wymogu uzyskania przedmiotowej decyzji.

Organ odpowiedzialny za obszary N2000 wydał zaświadczenie (załącznik 1b), tym samym stwierdził brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar N2000. Jednocześnie został on poinformowany o realizacji przedsięwzięcia, jego lokalizacji i charakterystyce, nie wskazując na konieczność uzyskania innych decyzji i uzgodnień w stosunku do obszarów chronionych oraz przedmiotów ich ochrony. Ponadto w wydanej opinii odniósł się do sposobu wykonania robót ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 383)

Doceniając troskę i starania Nadleśnictwa na rzecz ochrony przyrody, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że każde z 5 zrealizowanych zadań położone było na

szczególnym obszarze: tj. Natura 2000 „Ostoja Witnicka-Dębniańska”¹⁴ PLB320015”, a ponadto znajdowało się na terenie chronionego krajobrazu¹⁵. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹⁶ (dotyczącego innego podmiotu) wskazano że: „przepis art. 118 ust. 1 u.o.p. [ustawy o ochronie przyrody] ma bardzo szczególny charakter i stanowi odrębną podstawę prawną do wydania samodzielnej decyzji poprzedzającej proces budowlany w przedmiocie ustalenia warunków prowadzenia robót z zakresu gospodarki wodnej na obszarach o szczególnych wartościach przyrodniczych”. To oznacza, że w przypadkach wymienionych w art. 118 ust. 1 o ochronie przyrody przed rozpoczęciem prac należy uzyskać dodatkową decyzję, która w innych przypadkach nie byłaby wymagana.

(dowód: akta kontroli str. 22-44, 129-136, 357-359)

Ocena częściowa

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

3. Ocena prawidłowości dokumentowania realizacji zadań

1. Dokumentowanie realizacji zadań małej retencji odbywało się zgodnie z zarządzeniem Nadleśniczego z 21.12.2011 r., uszczegóławiającym zasady polityki rachunkowości. Zdarzenia gospodarcze oraz operacje finansowe realizowane w ramach projektu rejestrowano w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych. Dla dowodów księgowych wydzielono rejestry kosztów/wydatków o „kodzie projektu” rozpoczynającym się literami MRN, a numeracja dowodów nadawana była automatycznie i w porządku chronologicznym. Umożliwiało to powiązanie dowodów z zapisami w księgach rachunkowych. Każdy dowód księgowy podlegał kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej oraz był opatrzony adnotacją o współfinansowaniu ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 368)

2. Do ewidencji środków trwałych wprowadzono wszystkie powstałe obiekty. Pogrupowanie ich w środki trwałe było zgodne z wytycznymi Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zawartymi w części II „Podręcznika wdrażania projektu”. Środki te zaklasyfikowano do grupy 2 podgrupa 22 rodzaj 224 (Budowle wodne, z wyjątkiem melioracji), tj. zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)¹⁷. Odpis amortyzacyjny ustalono w wysokości 2,5% rocznie, tj. zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 303-313, 369)

3. W toku kontroli ustalono, że w maju-czerwcu 2011 r. Nadleśnictwo zostało skontrolowane przez Inspekcję Lasów Państwowych - Szczeciński Region Inspekcyjny (wystąpienie pokontrolne z 12.01.2012 r.) w zakresie realizacji projektów indywidualnych retencji nizinnej. Przedmiotem kontroli była realizacja projektu „Małej retencji nizinnej” - wykonanego w ramach 4 zadań w latach 2007-2008. Nadleśnictwo zostało ocenione pozytywnie, uchybienia dotyczyły m.in. braku nr REGON oraz nazwiska osoby reprezentującej jednostkę przy udzielaniu zamówień.

(dowód: akta kontroli str. 370-373)

¹⁴ Obszar specjalnej ochrony ptaków (Dyrektywa Ptasia).

¹⁵ „3A Lasy Witnicko-Dębieńskie” lub „5 Gorzowsko-Krzeszycka Dolina Warty”.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2010 r., IV SA/Wa 355/10, LEX nr 675316.

¹⁷ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

¹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.

Ustalona
nieprawidłowość

Ocena częściowa

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

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

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹, wnosi o zapewnienie prawidłowego przygotowania i właściwą realizację udzielanych przez Nadleśnictwo zamówień publicznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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.

Zielona Góra, dnia 4 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontrolerzy
Rajmund Aszkowski
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Paweł Pawlak
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.