



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.4113.002.11.2014
D/14/505

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91948 z dnia 8.01.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Międzyzdroje ¹ ul. Niepodległości 35, 72-500 Międzyzdroje.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Ciechanowicz, Nadleśniczy do dnia 15 stycznia 2015 r. Od dnia 16 stycznia 2015 r. Nadleśniczym jest Jacek Szczepaniak ² . (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie³ Najwyższej Izby Kontroli Nadleśnictwo prawidłowo zrealizowało objętą kontrolą zadanie, obejmujące rozbiórkę 4 istniejących domków kempingowych i budowę 4 nowych domków na terenie Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „Darz Bór” w Międzyzdrojach⁴. Badana inwestycja była pierwszą częścią większego zadania inwestycyjnego, obejmującego łącznie rozbiórkę 12 istniejących domków kempingowych i budowę 12 nowych domków. W wyniku jej realizacji poprawie uległa infrastruktura techniczna Ośrodka, w tym zewnętrzne instalacje techniczne oraz komfort wypoczynku. W toku realizacji inwestycji przestrzegano przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵ (Pzp), uzyskano wszystkie wymagane pozwolenia i decyzje wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶.

Inwestycję zrealizowano gospodarnie, a operacje gospodarcze związane z jej realizacją prawidłowo ujęto w ewidencji księgowej Nadleśnictwa.

W trakcie przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi w tym czasie wytycznymi⁷, dokonano w opracowanym

¹ Dalej: Nadleśnictwo.

² Dalej: Nadleśniczy.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Dalej: Ośrodek, który zlokalizowano na gruntach leśnych Skarbu Państwa, zarządzanych przez Nadleśnictwo Międzyzdroje, o pow. 1,91 ha. Ośrodek wchodzi w skład struktury organizacyjnej Nadleśnictwa i prowadzony jest przez Nadleśnictwo w ramach działalności socjalno-bytowej. W sezonie letnim był wykorzystywany jako ośrodek wypoczynkowy, w którym pierwszeństwo w rezerwowaniu wypoczynku mieli pracownicy Lasów Państwowych. Poza sezonem Ośrodek wykorzystywano na cele szkoleniowe.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁷ Opisanymi w „Informatorze w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych”, stanowiącym załącznik do decyzji nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 września 2001 r.

biznesplanie oceny efektywności inwestycji⁸, obejmującej wymianę 12 domków, w trzyletnim procesie inwestycyjnym zakończonym w czerwcu 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Legalność, celowość, rzetelność i gospodarność wydatkowania środków na zadania inwestycyjne.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 Nadleśnictwo zrealizowało 30 zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych i remontowych na łączną kwotę 6.394.652 zł. Na budowę nowych obiektów wydatkowano 5.302.341 zł, co stanowiło 83% łącznej kwoty wydatkowanych środków finansowych na te zadania, na remonty i modernizacje wydatkowano 577.029 zł (9%), na zakupy – 515.282 zł (8%).

(dowód: akta kontroli str. 5-15)

1. Badaniem szczegółowym objęto zadanie inwestycyjne: pn. Rozbiórka 4 istniejących domków kempingowych i budowa 4 nowych domków kempingowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na działce o nr ewidencyjnym 163/3 obręb 16 przy ul. Gryfa Pomorskiego w Międzyzdrojach, tj. na terenie Ośrodka funkcjonującego od początku lat siedemdziesiątych, prowadzonego przez Nadleśnictwo w ramach działalności socjalno-bytowej.

Zadanie inwestycyjne objęte badaniem (o symbolu IN/2010/02) było częścią większego zadania, obejmującego łącznie rozbiórkę 12 istniejących domków kempingowych 2-rodzinnych typu „Brda” i budowę 12 nowych domków oraz modernizację 2 istniejących domków kempingowych jednorodzinnych.

Realizacja projektu poprzedzona została uzgodnieniami z Dyrektorem Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie (RDLP), który wskazał na konieczność sporządzenia programu zagospodarowania wraz z biznesplanem. W określonych w biznesplanie założeniach planu strategicznego przedsięwzięcia inwestycyjnego stwierdzono, że podstawowym jego celem *„jest pilna potrzeba sukcesywnej wymiany domków kempingowych na nowe, ze względu na wyeksploatowanie i niski standard (niefunkcjonalne łazienki i krępujące kempingi 2-rodzinne). Proponuje się wymianę 12 domków w latach 2010-2012 na nowe (drewniane), wg standardowej dokumentacji z katalogu, ocieplone, z własnym źródłem ogrzewania (kominki), aneksem kuchennym, łazienką, salonikiem i sypialnią. Dwa istniejące domki kempingowe jednorodzinne z kominkami („Modrzew” i „Magnolia”) i świetlicę należy zmodernizować. Działalność Ośrodka, prowadzona przez Nadleśnictwo w ramach działalności socjalno-bytowej i wypoczynkowej dla pracowników Lasów Państwowych, ograniczona była głównie do miesięcy letnich, ze względu na charakter domków (brak ocieplenia i ogrzewania). Wyjątek stanowiły dwa domki jednorodzinne, które posiadały kominki. Poza sezonem Ośrodek wykorzystywany był na cele szkoleniowe, w tym warsztaty dla pracowników Lasów Państwowych koordynowane przez RDLP Szczecin. Ponadto Nadleśnictwo prowadziło również szkolenia i narady dla własnych pracowników oraz udostępniło obiekty Ośrodka podmiotom obcym.*

(dowód: akta kontroli str. 28-35, 44-47)

Program zagospodarowania wraz z biznesplanem Ośrodka Dyrektor RDLP zatwierdził do realizacji na lata 2010-2012 pismem z dnia 15.11.2010 r.

W biznesplanie (opracowanym w październiku 2010 r.) założono budowę 12 domków kempingowych (wg gotowego projektu) w latach 2010-2012, w cyklu 4 domki rocznie. Zadanie zaplanowano sfinansować środkami własnymi Nadleśnictwa, pochodzącymi z kapitału zasobów. Całkowite nakłady na realizację

⁸ Oceny opłacalności inwestycji dokonano metodą zaktualizowanej wartości netto (NPV)

zadania oszacowano na kwotę 1.440.000 zł (480.000 zł rocznie), w tym 1.200.000 zł budowa i 240.000 zł zakup wyposażenia.

Zgodnie z założeniami określonymi w biznesplanie przychody z eksploatacji Ośrodka po zakończeniu realizacji inwestycji (tj. z wynajmu na cele wypoczynkowe dla pracowników Lasów Państwowych, osób i podmiotów zewnętrznych oraz świadczonych usług komercyjnych do celów niezwiązanych z wypoczynkiem) w okresie jednego roku - wg przyjętej do obliczeń realistycznej wersji obłożenia miejsc - oszacowano na kwotę 407.988 zł.

W planie finansowym zadania i prognozie przepływów finansowych określono, że w okresie 10 lat po zakończeniu zadania inwestycyjnego (w latach 2012-2021), przy ww. przychodach rocznych powiększanych corocznie o wskaźnik inflacji w wysokości 1,5%, uwzględnieniu kosztów inwestycji oraz odpisów amortyzacyjnych i wydatków na utrzymanie, Ośrodek będzie generował dodatnie przepływy finansowe od 2013 r. w kwotach nie mniejszych niż 423.000 zł rocznie. Oceny opłacalności inwestycji dokonano metodą zaktualizowanej wartości netto (NPV). Przeprowadzony rachunek opłacalności przedsięwzięcia inwestycyjnego przy uwzględnieniu wskaźnika NPV (wartość NPV dodatnia + 196.953 zł) wykazał, że zwrot inwestycji nastąpi po czterech latach po zakończeniu całego zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 28, 33-47)

W trakcie realizacji zadania obejmującego wymianę kolejnych domków, tj. w 2012 r. przychody z eksploatacji Ośrodka wyniosły 401.787 zł, a koszty 435.948 zł, natomiast w pierwszych latach po zrealizowaniu całego zadania, tj. w latach 2013-2014 r. przychody wyniosły 331.639 zł i 441.344 zł, a koszty odpowiednio: 480.909 zł i 564.754 zł.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Nadleśniczy w przedmiocie efektywności zrealizowanej inwestycji wyjaśnił m.in., że: „w świetle pkt. 3.2.2. Informatora⁹ oceny efektywności inwestycji budowlanych, realizowanych w ramach działalności gospodarczej – ubocznej i dodatkowej, winno dokonywać się na podstawie ogólnie przyjętych metod dochodowych, określonych w załączniku nr 2 do Informatora. Jedną z metod oceny wartości projektów inwestycyjnych wymienionych w powołanym załączniku, jest metoda zaktualizowanej wartości netto, przedstawiana jako metoda zalecana. Analiza treści wymienionego wyżej biznesplanu uwidacznia, że dokonano w tym dokumencie oceny efektywności inwestycji według metody NPV. Treść biznesplanu, w ocenie Nadleśnictwa, nie daje podstaw do budowania wniosków w zakresie tego, czy realizacja inwestycji objętej kontrolą, doprowadziła do osiągnięcia przychodów założonych w wymienionym dokumencie”.

(dowód: akta kontroli str. 206, 208)

2. Nadleśniczy podjął działania w listopadzie 2010 r. w celu uzyskania stosownych decyzji i pozwoleń budowlanych na realizację zadania inwestycyjnego nr IN/2010/02, po otrzymaniu zatwierdzonego prowizorium planu finansowo-gospodarczego Nadleśnictwa na 2011 r. (decyzją Dyrektora RDLP z 28.10.2010 r.). Przed rozpoczęciem procesu inwestycyjnego i po jego zakończeniu uzyskano wszystkie pozwolenia i decyzje wymagane przepisami ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 17-27, 66-78, 108-113, 125)

3. Wykonawca badanego zadania inwestycyjnego wybrany został w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówienia ustalono na podstawie kosztorysów inwestorskich (30.04.2011 r.) na łączna kwotę netto 647.842 zł. Specyfikacja

⁹ Informatora w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych, załącznik do Decyzji nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4 września 2001 r., znak: GL-7183/15/2001

Istotnych Warunków Zamówienia (z 23.05.2011 r.) zawierała prawidłowo określone wymagania w zakresie doświadczenia i wiedzy, potencjału technicznego oraz osobowego niezbędnego do wykonania zamówienia. Jako kryterium oceny ofert zastosowano kryterium ceny.

(dowód: akta kontroli str. 172-185, 187-205)

Nadleśniczy wyjaśnił, że: „w dacie ogłoszenia o zamówieniu (24.05.2011 r.) obowiązywał art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Na gruncie powyższego przepisu cena zawsze musiała być kryterium oceny ofert. Pozostałe kryteria, które dopuszczała ustawa, musiały odnosić się do przedmiotu zamówienia. Zabronione było nie tylko stosowanie kryteriów odnoszących się do właściwości wykonawcy (art. 91 ust. 3 ustawy), ale również innych, co do których zamawiający nie byłby w stanie wykazać związku z przedmiotem zamówienia (W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, opublikowano: WKP, 2012; Włodzimierz Dzierżanowski, Komentarz do art. 91 ustawy - Prawo zamówień publicznych). Cena nie może być stosowana, jako jedyne kryterium wyboru ofert od dnia 19 października 2014 r., kiedy to wszedł w życie przepis art. 91 ust. 2a ustawy w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 13 lit. b ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1232). Wcześniej zastosowanie innego kryterium, obok ceny, musiało mieć wyraźne uzasadnienie ze względu na przedmiot zamówienia. W przypadku analizowanego zamówienia publicznego, jego przedmiot stanowiły roboty o powszechnie ustalonych standardach jakościowych. Zastosowanie jakiegokolwiek dodatkowego kryterium w odniesieniu do przedmiotu zamówienia mogło skutkować naruszeniem zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Brak usprawiedliwienia dla dodatkowych, obok ceny, kryteriów oceny ofert, mógłby również implikować domysły o promowaniu określonych wykonawców, którzy z różnych względów, w danych okolicznościach byłiby w stanie lepiej sprostać zastosowanym przez zamawiającego kryteriom. W stanie faktycznym omawianego zamówienia nie było podstaw, aby stosować dodatkowo specyficzne kryteria oceny ofert, takie jak w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, aspekty środowiskowe itd”.

(dowód: akta kontroli str. 206-208)

Ogłoszenie o zamówieniu publicznym zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 24.05.2011 r. pod nr 127214-2011. Ogłoszenie zamieszczono także na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego oraz na stronie internetowej www.szczecin.lasy.gov.pl/miedzyszdroje/ (w okresie od 24.05. do 20.06.2011 r.). Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał kwotę jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, tj. 640.000 zł. Otwarcie ofert nastąpiło 20.06.2011 r. o godz. 8.30 w siedzibie Nadleśnictwa. Do upływu terminu ofertę złożył 1 wykonawca spełniający wymagane warunki udziału w postępowaniu, którego ofertę wybrano z ceną 610.618 zł netto (751.061 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 172-184)

Stosownie do art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najniższą ceną przewyższa kwotę, którą zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, chyba że zamawiający może zwiększyć tę kwotę do ceny najkorzystniejszej oferty.

W sprawie nieunieważnienia przetargu Nadleśniczy wyjaśnił: „na gruncie rozważanej sprawy wystąpiły okoliczności, które umożliwiały zwiększenie kwoty przeznaczonej na zrealizowanie zamówienia, to jest poprzez przesunięcie środków

z zadania inwestycyjnego dotyczącego dróg leśnych w kwocie 90.614 zł oraz w kwocie 26.000 zł z zadania „zakup garaży”. W dniu 24.06.2011 r. do Nadleśniczego Nadleśnictwa Międzyzdroje Józefa Ciechanowicza wpłynął wniosek Sekretarza Komisji przetargowej o wyrażenie zgody na zwiększenie kwoty dotyczącej omawianego zamówienia. W planie finansowo-gospodarczym na rok 2011 dopuszczona została możliwość dokonywania przesunięć pomiędzy pozycjami w planie nakładów na budowę środków trwałych, a w uzasadnionych przypadkach za zgodą Dyrektora RDLP przekroczenie planowanych nakładów w ramach posiadanych środków finansowych. Zasady dotyczące realizacji planu finansowo-gospodarczego w 2011 r. zostały wyjaśnione w piśmie Dyrektora RDLP z dnia 1.07.2011 r., stanowiącym załącznik do niniejszego pisma. Zwiększenie środków na sfinansowanie zamówienia nie stanowiło przedmiotu jakichkolwiek negocjacji pomiędzy zamawiającym, a wykonawcą. Było natomiast wyrazem autonomicznej, celowej i zgodnej z interesem gospodarczym jednostki decyzji zamawiającego. Nie może też być mowy o jakiegokolwiek niegospodarności. W postępowaniu przetargowym wpłynęła tylko jedna oferta, co świadczy, że zamówienie nie cieszyło się dużym zainteresowaniem. Domki, których rozbiórka stanowiła część przedmiotu zamówienia, znajdowały się w bardzo złym stanie technicznym. Nie było miejsca na zwłokę w zakresie rozbiórki. Kwota, którą zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia odzwierciedlała kwotę, którą zamawiający miał zapisaną w zasadniczym planie finansowo-gospodarczym (640.000 zł brutto). Kwota ta była niższa od kosztorysu przygotowanego dla zadania, które stanowiło przedmiot zamówienia. W świetle kosztorysu, sporządzonego przez osobę mającą przygotowanie zawodowe w budownictwie, realizacja zadania mogła generować koszt w wysokości 796.846 zł. Liczono jednak, że być może wpłynie oferta z ceną, która nie będzie wymagała korekt w planie finansowo-gospodarczym. Należy podkreślić, że wybrana oferta zawierała cenę niższą o 45.785 zł brutto od wartości kosztorysowej”.

(dowód: akta kontroli str. 226-232)

Pismem z dnia 27.06.2011 r. Nadleśniczy powiadomił wykonawcę o wyborze jego oferty, a umowę z wykonawcą podpisano 6.07.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 155-164)

4. Inwestycja była realizowana w 2011 r. na podstawie zatwierdzonego projektu budowlanego, decyzji Burmistrza Międzyzdrojów o warunkach zabudowy z dnia 7.01.2011 r. i pozwolenia na budowę z dnia 4.04.2011 r., wydanego przez Starostę Kamieńskiego. Wykonawca zgłosił do odbioru roboty budowlane 25.11.2011 r. (umowny termin realizacji zadania określono na 30.11.2011 r.).

W wyniku oględzin stwierdzono, że wybudowane domki kempingowe (typu Villingen/LMW 02D) oznaczone nazwami: Klon, Cis, Akacja i Jesion są wolnostojącymi parterowymi domkami drewnianymi z tarasem, bez podpiwniczenia, założonymi na rzucie prostokątnym. Wszystkie 4 domki przykryto dachem dwuspadowym, stromym, krytym blachodachówką. Ściany wewnętrzne drewniane wykonano z bali o grubości ok. 4 cm. Ogółem powierzchnia użytkowa każdego z domków wynosi 36,35 m². Domki umeblowano, wyposażono w instalację wodociagową, kanalizacyjną, instalację elektryczną oraz ogrzewanie za pomocą kominka. Dojazd i dojście do domków kempingowych od istniejącej drogi gminnej na terenie Ośrodka zapewniono poprzez wykonaną nawierzchnię utwardzoną (płytami betonowymi).

W protokole końcowego odbioru robót z 19.12.2011 r. stwierdzono, że roboty budowlane zostały wykonane pod względem technicznym w sposób właściwy, z odpowiednich materiałów, bez usterek, natomiast Inspektor nadzoru inwestorskiego zgłosił uwagę i zalecił „dokonać uszczelnienia styków ścian domków

z okapem w taki sposób, żeby uniemożliwić przedostawanie się owadów do wewnątrz domu” w terminie do 16.01.2012 r. Nadleśniczy zawiadomił 4.01.2012 r. o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kamieniu Pomorskim, który pismem z dnia 12.01.2012 r. potwierdził przyjęcie zawiadomienia i nie zgłosił sprzeciwu.

(dowód: akta kontroli str. 48-83, 94-97, 100-103, 106-125, 155, 233-249)

5. Wszystkie operacje gospodarcze związane z realizacją zadania zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej Nadleśnictwa. Przyjęte do używania środki trwałe zostały ujęte na koncie 010-Środki trwałe (na koncie analitycznym 0102-Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej). Faktury VAT wykonawcy robót budowlanych ewidencjonowane były na koncie 303-Rozliczenie zakupu aktywów trwałych w korespondencji z kontem 081-Środki trwałe w budowie.

(dowód: akta kontroli str. 84-85, 89-90, 98-99, 104-105, 126-129, 133-142, 251-257)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli¹⁰, odstępuje od sformułowania wniosków.

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 ust. 1 i 2 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 w Szczecinie.

Szczecin, dnia lutego 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Jarosław Tarasewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis

¹⁰ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.