



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4113-002-002/2014
D/14/505

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	D/14/505 – Gospodarka finansowa Lasów Państwowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	1. Oskar Zadrejko, gł. specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93377 z dnia 17.12.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Lubsko, ul. Emilii Plater 15, 68-300 Lubsko, dalej <i>Nadleśnictwo</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogusław Olejniczak, Nadleśniczy Nadleśnictwa Lubsko od 18 maja 1998 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Kontrola inwestycji zrealizowanej w 2013 r. przez Nadleśnictwo Lubsko (budowa leśniczówki Nabloto) wykazała m.in., że budowa uzasadniona było koniecznością zapewnienia mieszkania leśniczemu Leśnictwa Nabloto, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹. Wybudowana leśniczówka została bezzwłocznie przekazana leśniczemu wykonującemu obowiązki zawodowe na terenie Leśnictwa Nabloto.

Realizując inwestycję Nadleśnictwo dysponowało pozwoleniami i decyzjami wymaganymi przepisami. Wyboru wykonawcy dokonano prawidłowo, na podstawie przepisów ustawy z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², w trybie przetargu nieograniczonego.

Budowa zrealizowana została zgodnie z umową. W związku z przekroczeniem przez wykonawcę terminu realizacji inwestycji Nadleśnictwo naliczyło i wyegzekwowało kary umowne. Operacje gospodarcze dotyczące budowy leśniczówki prawidłowo ujęte zostały w ewidencji księgowej, zgodnie z przyjętą polityką rachunkowości i planem kont.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2011-2013 Nadleśnictwo realizowało 32 inwestycje budowlane. Wartość tych inwestycji wyniosła: 2.945,1 tys. zł w 2011 r., 5.372,8 tys. zł w 2012 r. i 1.770,3 tys. zł w 2013 r. Inwestycje finansowane były ze środków:

¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.

² Stan prawny w momencie udzielania zamówienia Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w wysokości 4.083,2 tys. zł;
- Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w wysokości 564,8 tys. zł;
- Programu Operacyjnego Ryby 2007-2013 w wysokości 367,8 tys. zł;
- w pozostałym zakresie ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli, str. 4-13)

Jednym z zadań inwestycyjnych realizowanych w kontrolowanym okresie przez Nadleśnictwo Lubsko była budowa leśniczówki Nabloto, ujętej w planie budowy leśniczówek w 2012 r. Nadleśnictwa Lubsko. Budowa leśniczówki była niezbędna ze względu na brak leśniczówki na terenie leśnictwa Nabloto. W Lokalnej Polityce Mieszkaniowej Nadleśnictwa, zatwierdzonej przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze, wybudowana leśniczówka Nabloto została wpisana do wykazu mieszkań niezbędnych Nadleśnictwu.

Umowa na budowę leśniczówki podpisana została 17.07.2012 r. a termin zakończenia prac ustalono na 28.06.2013 r. Budowa leśniczówki została zakończona 3.09.2013 r. i przekazana do użytkowania leśniczemu na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego z 31.10.2013 r. i umowy udostępnienia mieszkania³, na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach oraz § 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska 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 pieniężnego⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 14-50)

1.2. Przed rozpoczęciem inwestycji Nadleśnictwo uzyskało decyzję ustalającą warunki zabudowy⁵ oraz decyzję zatwierdzającą projekt budowlany i pozwolenie na budowę⁶, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷.

Łączna powierzchnia użytkowa budynku mieszkalnego wynosi 132,26 m², z czego 111,54 m² część mieszkalna⁸ i 20,72 m² kancelaria⁹. Do budynku doprowadzono sieć wodociagową, kanalizację, sieć energetyczną i telefoniczną, zainstalowano instalację grzewczą na opał stały. Ściany wybudowano z cegły z wełną mineralną, na poddaszu wykończono imitacją muru pruskiego, elewacja – tynk silikatowy, cokoły z cegły ceramicznej, dach wielospadowy z więźbą drewnianą pokryty dachówką ceramiczną.

Po zakończeniu budowy leśniczówki Nabloto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żarach potwierdził zakończenie budowy i zgłoszenie inwestycji do użytkowania¹⁰. Dodatkowo Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Brodach potwierdził wykonanie przyłącza wodociagowego i kanalizacyjnego zgodnie z przepisami i warunkami technicznymi.

(dowód: akta kontroli, str. 51-64)

1.3. Budowa leśniczówki była przedmiotem zamówienia publicznego, realizowanego przez Nadleśnictwo w trybie przetargu nieograniczonego. Kryterium oceny ofert była cena. Spośród sześciu złożonych ofert dwie wykluczono lub odrzucono ze względu na nieterminowe wniesienie wadium oraz niezgodności oferty z SIWZ. Zamawiający wybrał ofertę z najniższą ceną (893.786,39 zł), zgodnie z kryterium oceny

³ Umowa SA-UD-113/13 z 4.11.2013 r.

⁴ Dz. U. Nr 221, poz. 1751.

⁵ Decyzja Wójta Gminy Brody nr 3/2008 z 10.03.2008 r.

⁶ Decyzja Starosty Powiatu Żarskiego nr 477/2008 z 16.07.2008 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

⁸ Parter i poddasze: 4 pokoje, kuchnia, łazienka sanitariat, pralnia, garderoba, kotłownia, schowek, hol i przedpokój.

⁹ Biuro, toaleta, korytarz.

¹⁰ Zaświadczenie PINB 7114/269/13 z 20.09.2013 r.

przewidzianym w SIWZ¹¹. Postępowanie przetargowe przeprowadzone zostało zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Nadleśnictwo występując jako zamawiający zabezpieczyło interesy Skarbu Państwa poprzez m.in.: wniesienie przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, ustalenie w umowie kar umownych za nienależyte wykonanie umowy, ustanowienie 36 miesięcznej gwarancji na wykonane roboty budowlane oraz określenie warunków odstąpienia od umowy.

W trakcie budowy leśniczówki zlecono dostawcy roboty dodatkowe (zakup i dowóz pospółki i wykonanie izolacji pionowych fundamentów)¹² na kwotę brutto 14.455,19 zł (1,5% wartości zamówienia).

(dowód: akta kontroli, str. 65-113, 123-132)

1.4 W oparciu o ten sam projekt budowlany wykonawczy, zaakceptowany przez RDLP w Zielonej Górze, Nadleśnictwo wybudowało w 2011 r. leśniczówkę w Bronicach, Nadleśnictwo Cybinka podpisało w 2013 r. umowę na budowę leśniczówki w Koziczynie, a Nadleśnictwo Nowa Sól podpisało w 2010 r. umowę na budowę leśniczówki Przyłaski. Ceny budowy leśniczówek, wg umów, kształtowały się na zbliżonym poziomie:

- 822.830,63 zł leśniczówka Przyłaski,
- 886.733,18 zł leśniczówka Bronice,
- 888.847,00 zł leśniczówka Koziczyn,
- 893.786,39 zł leśniczówka Nabłoto.

(dowód: akta kontroli, str. 133-153)

Ostateczne wydatki na roboty budowlane związane z budową leśniczówki Nabłoto wyniosły łącznie brutto 855.793,82 zł. Pozostałe wydatki związane z inwestycją wyniosły 49.543,85 zł netto i dotyczyły:

- projekt i aktualizacja – 19.300 zł (wydatki poniesione w 2008 r. i 2011 r.);
- projekt organizacji ruchu – 4.500 zł (2012 r.);
- usługi geodezyjne – 500 zł (2011 r.);
- przyłącze energetyczne – 2.470,08 zł (2011 r. – 2012 r.);
- nadzór inwestorski – 19.427,78 zł (2013 r.);
- nadzór autorski – 2.500 zł (2013 r.);
- usługi teleinformatyczne – 200 zł (2013 r.);
- usługi rzeczoznawcy – 300 zł (2013 r.);
- ubezpieczenie budowy – 348 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 154-155)

Koszt netto 1m² wyniósł dla budynku mieszkalnego 4.854 zł¹³ oraz 2.192 zł¹⁴ dla budynku garażowo-gospodarczego. Koszt 1m² dla budynku mieszkalnego był wyższy o 35,7% od przyjętego przez Wojewodę Lubuskiego przeciętnego kosztu budowy 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w IV kwartale 2013 r.¹⁵.

Wpływ na cenę metra miał standard wykonania, taki jak m.in.:

- ściany z cegły + wełna mineralna,
- dach wielospadowy pokryty dachówką ceramiczną angobowaną,
- ściany poddasza z imitacją muru pruskiego,
- cokoly z cegły ceramicznej,
- zadaszony taras na poddaszu, taras naziemny utwardzony polbrukiem,

¹¹ Pozostałe oferty były wyższe o 7%, 11% i 27%.

¹² Protokół konieczności z 4.10.2012 r. Dokumentacja kosztorysowa i projektowa nie zakładała izolacji wewnętrznej ścian fundamentowych.

¹³ Koszt budowy, projektu, nadzoru inwestorskiego i autorskiego, ubezpieczenie, rzeczoznawca: 641.938,95 zł / 132,26m²

¹⁴ 133.513,96 zł / 60,92 m²

¹⁵ 3.576 zł/m². Ceny 1m² nowych domów wolnostojących, dostępnych na rynku w okolicy Lubuska, wynoszą średnio 2679 zł – otodom.pl, dom.gratka.pl

- podłogi wewnątrz budynku wyłożone parkietem i płytkami ceramicznymi,
- okna, parapety i drzwi drewniane, podokienniki ceramiczne,
- instalacja grzewcza na opał stały wraz z kotłem,
- dodatkowa kancelaria z osobnym wejściem i toaletą dla patentów.

Powierzchnie użytkowe i wyposażenie leśniczówki były zgodne z określonymi w Informatorze w sprawie realizacji inwestycji i remontów budowlanych w Lasach Państwowych (p. 10.1.1. Zagrody dla nadleśniczego i leśniczego) wprowadzonym Decyzją nr 127 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 4.09.2001 r.

(dowód: akta kontroli, str. 51-55, 154-159, 200-203)

Nadleśniczy wyjaśnił m.in., że:

Nadleśnictwo realizując ustawowe prawo leśniczego do darmowego mieszkania w miejscu pracy nie brało pod uwagę innych możliwości, w tym wynajęcia mieszkania. Na terenie leśnictwa Nabłoto nie było możliwości wynajęcia mieszkania (obszar typowo wiejski) z kancelarią. Organizacja kancelarii do wynajętego mieszkania wiązałaby się z dodatkowymi kosztami (koszty działki, kontenera, media, zagospodarowanie terenu, ochrona, dostosowanie do standardów leśnictwa). Ponadto kancelaria leśnictwa jest miejscem kontaktów ze społeczeństwem oraz wizytówką Lasów Państwowych.

Dotychczasowy lokal zamieszkiwany przez leśniczego nie znajdował się na terenie wykonywania obowiązków służbowych, wymagał kapitalnego remontu, nie odpowiadał standardom określonym w ustawie o lasach. Na umieszczenie budowy leśniczówki w planie inwestycyjnym Nadleśnictwo posiadało zgodę Regionalnej Dyrekcji w Zielonej Górze.

Nadleśnictwo nie dokonywało badania efektywności ekonomicznej inwestycji, ponieważ jako zaliczona do działalności podstawowej LP rozpatrywana była od strony rzeczowej. Priorytetem było zrealizowanie celu przy osiągnięciu zakładanej jakości inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 161)

1.5. Inwestycja została zrealizowana zgodnie z założeniami projektu budowlanego wykonawczego, zatwierdzonego przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze. W trakcie budowy nie odnotowano zmian polegających na zastosowaniu droższych rozwiązań. Oględziny leśniczówki potwierdziły zgodność z projektem w części zewnętrznej budynku mieszkalnego i garażowo-gospodarczego.

(dowód: akta kontroli, str. 51-56, 156, 253)

1.6. Operacje gospodarcze związane z realizacją budowy leśniczówki Nabłoto ewidencjonowane były prawidłowo w ewidencji księgowej. Faktury za roboty budowlane księgowano, zgodnie z polityką rachunkowości i planem kont, na koncie 0811-„Roboty budowlano montażowe”. Przyjęcie środka trwałego zaksięgowano na koncie 0102-„Budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej”.

Płatności za faktury częściowe realizowane były zgodnie z umową, w terminie 30 dni od otrzymania faktury. Wartość robót wynikała z kosztorysów powykonawczych i protokołów odbioru robót. Ostateczny koszt prac budowlanych leśniczówki Nabłoto wyniósł 855.793,82 zł.

W wyniku przekroczenia przez wykonawcę terminu zakończenia robót budowlanych o 42 dni Nadleśnictwo naliczyło karę umowną zgodnie z umową, w wysokości 187.695,14 zł (21% wartości brutto umowy). Po uwzględnieniu argumentów

wykonawcy¹⁶, w oparciu o art. 484 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny¹⁷, Nadleśnictwo miarkowało wysokość kary umownej do 60.000 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 162-199, 225-234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, 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.

Zielona Góra, dnia 4.02.2015 r.

Kontroler
Oskar Zadrejko
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

¹⁶ Wykonawca wskazywał, m.in., że mimo opóźnienia Nadleśnictwo nie poniosło żadnej szkody, wysokość naliczonej kary umownej była rażąco wygórowana (21% wartości umowy) oraz że do opóźnienia przyczyniło się również Nadleśnictwo, m.in. z uwagi na opóźnienie w przekazaniu dokumentacji oraz zmian wprowadzonych do niej.

¹⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82.