



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-003-04/2014
P/14/121

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/14/121 – Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych w województwie lubuskim.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze.

Kontroler Anna Tronowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88502 z dnia 26 marca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
Nadleśnictwo Krosno z siedzibą w Osiecznicy (dalej *Nadleśnictwo*).

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Ostrowski - Nadleśniczy od 1.10.1992 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie w latach 2010-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Nadleśnictwo prowadziło gospodarkę leśną na podstawie planów i programów uwzględniających poprawę stosunków wodnych, m.in. poprzez działania w zakresie małej retencji. Realizując zadania współfinansowane ze środków Unii Europejskiej uzyskano wszystkie wymagane prawem zgody, pozwolenia i decyzje administracyjne. Wyboru wykonawców inwestycji dokonano zgodnie z obowiązującymi przepisami, a realizacja zadań przebiegała sprawnie i terminowo. Osiągnięto zakładane wskaźniki dotyczące ilości obiektów i ich pojemności przy dbałości o środowisko. Prawidłowo ewidencjonowano zdarzenia gospodarcze w zakresie wykonanych obiektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

Nadleśnictwo było należycie przygotowane do zwiększania możliwości retencyjnych na terenie zarządzanych 20,5 tys. ha lasów (31.12.2013 r.).

Obowiązujący w Nadleśnictwie Program ochrony przyrody stanowiący aneks do Planu urządzenia lasu na okres od 1.01.2007 r. do 31.12.2016 r. przedstawiał, m.in. sytuację wodno-środowiskową na terenie Nadleśnictwa, zasady ochrony siedlisk wodnych, w tym kierunki podejmowanych działań w ramach małej retencji.

(dowód: akta kontroli str. 79-89, 105, 460)

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

W latach 2010-2013 łączne przychody, wydatki i dochody Nadleśnictwa wyniosły odpowiednio 62.896,0 tys. zł, 58.484,3 tys. zł, 4.411,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 159, 460)

Corocznie na terenie Nadleśnictwa (w okresie kwietnia-maja) występowały podtopienia gruntów położonych w polderze zalewowym Odry oraz gruntów przy rzece Pliszce, powodując straty na obszarze 2,21 ha. W okresie objętym kontrolą susza wystąpiła siedem razy (kwiecień, czerwiec-lipiec) na terenie całego Nadleśnictwa, powodując szkody² na obszarze 4,88 ha.

(dowód: akta kontroli str. 106, 399-400, 460)

Nadleśnictwo nie opracowało własnego programu małej retencji, z uwagi na przyjęcie uchwałą Sejmiku Województwa Lubuskiego³ programu małej retencji wodnej terenów zarządzanych przez Lasy Państwowe w województwie lubuskim, który dotyczył małej retencji w poszczególnych nadleśnictwach województwa lubuskiego, w tym w Nadleśnictwie Krosno.

(dowód: akta kontroli str. 95-104, 160, 460)

W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Nadleśnictwo zrealizowało projekt pn. „Zwiększanie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałanie powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych”, wykonując 20 obiektów małej retencji w ramach 10 zadań, wydatkując kwotę 1.004.479,87 zł (netto) przy zaplanowanym dofinansowaniu 805.889,92 zł (85% z 948.105,79 zł łączna wysokość wydatków kwalifikowanych).

(dowód: akta kontroli str. 65, 460)

Czynnikami utrudniającymi realizację projektu były, m.in.: zasady ustalenia kwalifikowalności wydatków, brak w latach 2008-2010⁴ wytycznych dotyczących zasad realizacji inwestycji, sformalizowane i skomplikowane procedury (np. wymóg udzielania zamówień w trybie unijnym, który wydłużał czas prowadzenia postępowań).

(dowód: akta kontroli str. 69, 374-375, 460-461)

Z Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze otrzymano:

- informacje, dotyczące możliwości uzyskania dofinansowania dla zadań z zakresu retencji,
- pomoc w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 67, 461)

Główne zadania w Nadleśnictwie z zakresu małej retencji, realizował dział gospodarki leśnej. Pozostałe komórki organizacyjne realizowały zadania zgodnie ze swoim zakresem przedmiotowym tj. dział finansowo-księgowy realizował zadania w zakresie finansowego rozliczenia, a dział administracyjno-gospodarczy w zakresie prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne. Siedmiu pracowników Nadleśnictwa uczestniczyło w 11 szkoleniach z zakresu realizacji i finansowania zadań z zakresu małej retencji, w tym osoba pełniąca merytoryczny nadzór nad małą retencją (dział gospodarki leśnej), osoba zajmująca się rozliczaniem środków projektu (dział finansowo-księgowy) oraz prowadząca postępowania w sprawie zamówień publicznych (dział administracyjno-gospodarczy).

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 205, 403, 461)

² Szacunkowa wartość straty w wyniku pożaru (powstałego z powodu suszy) wyniosła 48.600 zł.

³ Uchwała nr XXX/273/2008 z dnia 17.11.2008 r.

⁴ Pismo Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych z:

- 5.05.2008 r., nr ZG-740-27/2008 wstrzymujące realizację projektu,

- 14.01.2010 r., nr EI-743-03/10 uruchamiające realizację projektu.

Przerwa ta wpłynęła na planowany termin realizacji zadań. Według projektu planu (sporządzonego w 2008 r. przed podpisaniem porozumienia z 12.08.2010 r.), zakończenie realizacji ostatniego zadania miało nastąpić w sierpniu 2010 r. Mimo wstrzymania realizacji projektu, Nadleśnictwo nie poniosło z tego tytułu żadnych kosztów.

Przed przystąpieniem do budowy obiektów małej retencji wystąpiono o konieczne decyzje administracyjne, w tym m.in.:

- o środowiskowych uwarunkowaniach - 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 środowisko⁵,
- o warunkach prowadzenia robót - art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶,
- o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego⁷,
- o pozwoleniu na budowę - art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ bądź dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 107-111, 410-434, 461-462)

W przypadku 5 obiektów małej retencji (nr 14-04-06-01 - 2 progi, bród, grobla, nr 14-04-09-01 – próg, grobla, nr 14-04-10-01 – próg, grobla, nr 14-04-11-01 – próg, grobla, nr 14-04-13-01 – bystrotok) położonych na obszarze chronionego krajobrazu „16-Puszcza Pliszki” oraz na obszarze Natura 2000 PLH080011 „Dolina Pliszki”, Nadleśnictwo prowadziło roboty (o wartości 317.643,58 zł brutto) wyłącznie na podstawie postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. uzgadniającego realizację przedsięwzięcia i określającego warunki prowadzenia robót, wydanego w oparciu o art. 77 ust. 1 pkt 1, art. 77 ust. 3, 4, 7 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w ramach postępowania prowadzonego o ustalenie środowiskowych uwarunkowań. Przed realizacją inwestycji (5 ww. obiektów) nie uzyskano decyzji określającego warunki prowadzenia robót wydanej na podstawie art. 118 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, mimo zalecenia w tym zakresie zawartego w podręczniku⁹ wdrażania projektu – część II. Według wyjaśnień Nadleśniczego i specjalisty ds. ochrony przyrody i gospodarki łowieckiej, zajmującego się zadaniami małej retencji, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska uzgodnił realizację przedsięwzięcia oraz określił warunki prowadzenia prac dla poszczególnych obiektów, zatem prowadzenie robót poprzedzone zostało uzyskaniem warunków ich prowadzenia w drodze postanowienia wydanego przez uprawniony organ administracji.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

⁷ W związku z wnioskami Nadleśnictwa o wydanie pozwolenia wodnoprawnego dla 5 obiektów położonych na terenie powiatu Świebodzińskiego (obiekt nr 14-04-06) oraz powiatu Sulęcińskiego (obiekty nr 14-04-09, 14-04-10, 14-04-11, 14-04-13) odpowiednio Starostwo Świebodzińskie pismem z dnia 5.04.2012 r., nr BOŚ.63.41.12.2012.RN oraz Starostwo w Sulęcinie pismem z dnia 4.06.2012 r., nr SBN.IV.6341.28.2012 poinformowały, że stosownie do art. 122 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.) nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, bowiem korzystanie z wód znajdujących się w rowach leśnych nie podlega bezpośrednio przepisom o szczególnym korzystaniu z wód, ponieważ woda znajdująca się na tych urządzeniach nie jest wodą w rozumieniu art. 5 Prawa wodnego oraz zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy tej nie stosuje się do korzystania z wód zgromadzonych za pomocą urządzeń oraz instalacji technicznych niebędących urządzeniami wodnymi, do których nie zalicza się rowów leśnych. We wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (z dnia 18.03.2012 r. skierowanego do Starostwa Powiatowego w Świebodzińcu i z dnia 18.05.2012 r. skierowanego do Starostwa Powiatowego w Sulęcinie) Nadleśnictwo wniosło o wydanie zezwolenia na szczególne korzystanie z wód polegające na piętrzeniu oraz retencjonowaniu śródlądowych wód powierzchniowych na rowach melioracji szczegółowej oznaczonych jako „rów leśny” oraz wykonanie urządzeń wodnych. Starostwo w Sulęcinie w decyzji udzielającej pozwolenia na budowę z dnia 14.08.2012 r., nr 179/2012 (dot. obiektu nr 14-04-10), 180/2012 (dot. obiektu nr 14-04-09), 178/2012 (dot. obiektu nr 14-04-11), 181/2012 (dot. obiektu nr 14-04-13) zakwalifikowało obiekt do XXVII kategorii obiektu wymienionej w załączniku Prawa budowlanego obejmujące budowle hydrotechniczne piętrzące, upustowe i regulacyjne, jak: zapory, progi i stopnie wodne, jazy, bramy przeciwpowodziowe, śluzy wałowe, syfony, wały przeciwpowodziowe, kanały, śluzy żeglowne, opaski i ostrogi brzegowe, rowy melioracyjne.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁹ Wprowadzony do stosowania zarządzeniem nr 69 z dnia 31.12.2010 r. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Ustalono, że prace budowlane dla powyższych obiektów wykonywano stosownie do postanowienia uzgadniającego realizację przedsięwzięcia i określającego warunki prowadzenia robót¹⁰ tj. z uwzględnieniem okresów lęgowych ptaków.

(dowód: akta kontroli str. 110-141, 150, 207, 357, 462)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Sposób wykonywania umów dofinansujących zadania

Opis stanu
faktycznego

W dniu 12.08.2010 r. pomiędzy Dyрекcją Generalną Lasów Państwowych, a Nadleśnictwem zawarte zostało porozumienie¹¹ w sprawie współpracy przy realizacji części projektu pn. „Zwiększenie możliwości retencyjnych oraz przeciwdziałania powodzi i suszy w ekosystemach leśnych na terenach nizinnych” wykonywanego w związku z umową o dofinansowanie projektu nr POIS.03.01.00-00-003/09-00 z dnia 9.06.2010 r. W porozumieniu ustalono, m.in.:

- upoważnienie dla Nadleśnictwa do ponoszenia wydatków kwalifikowanych w wysokości nie wyższej niż 1.305.600 zł w związku z realizacją 20 obiektów¹²,
- poziom dofinansowania w wysokości do 85% wydatków uznanych za kwalifikowane oraz okres kwalifikowania wydatków (od 12.10.2007 r. do 31.12.2014 r.),
- sposób właściwego dokumentowania wydatków oraz przekazywania dokumentów niezbędnych do sporządzenia zbiorczego wniosku o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 39-64, 463)

W wyniku realizacji projektu wybudowanych zostało 20 obiektów, na które poniesiono wydatki w łącznej wysokości 1.235.441,92 zł (brutto), z czego wydatki kwalifikowalne w wysokości 948.105,79 zł (805.889,92 zł – wartość planowanego dofinansowania, do 85% wydatków kwalifikowalnych). Nadleśnictwo złożyło 2 wnioski o płatność łącznej kwoty 805.889,92 zł. Wnioskowana kwota dofinansowania do dnia zakończenia kontroli nie została otrzymana przez Nadleśnictwo.

(dowód: akta kontroli str. 65, 283-284, 321, 360-363, 463)

Kwota poniesionych przez Nadleśnictwo wydatków kwalifikowanych była niższa od przyjętych w porozumieniu z dnia 12.08.2010 r. o 357.494,21 zł, z uwagi na poniesione niższe wydatki na roboty budowlane oraz niższe wydatki związane z opracowaniem dokumentacji projektowej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 39-50, 176, 194-196, 197, 203, 206, 463)

Realizacja poszczególnych etapów wykonania projektu następowała zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym (po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 67-68, 463)

¹⁰ Postanowienie nr WOOŚ-II.4242.133.2011.AN z dnia 4.01.2012 r. i nr WOOŚ-II.4242.23.2012.AJ z dnia 13.03.2012 r.

¹¹ Nr 1404/JN/2010. W dniu 25.03.2013 r. zawarto aneks nr 1

¹² W związku ze zwiększeniem puli rezerwy wydatków kwalifikowalnych w projekcie, Nadleśnictwo zgłosiło do realizacji budowę dodatkowego obiektu retencji (urządzenie piętrzące). Planowany termin zakończenia realizacji obiektu został określony na 30.05.2015 r.

¹³ W dniu 14.12.2010 r. unieważnione zostało postępowanie dotyczące opracowania dokumentacji projektowej na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), dalej: Pzp. W postępowaniu wpłynęła jedna oferta na kwotę 259.000 zł (315.980 zł brutto). W wyniku przeprowadzenia kolejnego przetargu, udzielono zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej w wysokości 115.903,14 zł (142.560,85 zł brutto).

Do wydatków kwalifikowalnych Nadleśnictwo, zaliczyło wydatki poniesione na usługę związaną ze sporządzeniem dokumentacji projektowej i wykonaniem robót budowlanych obiektów małej retencji, co było zgodne z zasadami dotyczącymi kwalifikowania wydatków ujętymi w podręczniku wdrażania projektu.

(dowód: akta kontroli str. 66, 360-363, 463)

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.

3. Udzielanie zamówień oraz realizacja umów w sprawie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Osobą pełniącą merytoryczny nadzór nad małą retencją w Nadleśnictwie był pracownik działu gospodarki leśnej, który sporządzał opis przedmiotu zamówienia, dokonywał wyliczenia jego wartości szacunkowej, a w stosunku do zawartych umów prowadził kontrolę ich wykonania.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 163, 403, 455)

W Nadleśnictwie obowiązywał regulamin pracy komisji przetargowej, który regulował m.in. obowiązki i prawa członków komisji, przewodniczącego, sekretarza, tryb pracy komisji.

(dowód: akta kontroli str. 164-172, 455)

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery postępowania o udzielenie zamówień publicznych związane z realizacją projektu, z czego jedno zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp¹⁴. Postępowania dotyczyły:

- opracowania dokumentacji projektowej retencji zbiorników wodnych (wszczęćcie postępowania 3.02.2011 r.) - szacunkowa wartość: 260.000 zł,
- wykonywanie nadzoru inwestorskiego (wszczęćcie 15.01.2013 r.) - szacunkowa wartość: 50.000 zł,
- wykonanie robót budowlanych obiektów małej retencji (wszczęćcie 21.12.2012 r.) - szacunkowa wartość: 1.187.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 176-181, 197-200, 455)

Wszystkie postępowania przeprowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, w tym dwa (dotyczące opracowania dokumentacji projektowej i wykonania robót budowlanych), stosownie do zaleceń zawartych w piśmie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych¹⁵, w trybie określonym dla postępowań o wartości powyżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp.

Według wyjaśnień Nadleśniczego, postępowanie dotyczące wykonywania usługi nadzoru inwestorskiego nie zostało przeprowadzone w tzw. trybie unijnym, m.in. z uwagi na prowadzenie robót na niektórych obiektach wyłącznie na podstawie zgłoszenia (brak decyzji ustanawiającej obowiązek sprawowania takiego nadzoru), co wykluczało uznanie takiego wydatku za kwalifikowalny.

(dowód: akta kontroli str. 173-181, 197-200, 384, 388-389, 405, 455)

¹⁴ W dniu 14.12.2010 r. unieważniono postępowanie na opracowanie dokumentacji projektowej retencyjnych zbiorników wodnych i zastawek wodnych.

¹⁵ Pismo Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26.07.2011 r., nr ZF-364-5-28/11.

Wobec części obiektów (11) Nadleśnictwo dokonało zgłoszenia zamiaru wykonania robót (zgodnie z art. 30 Prawa budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 107-111, 455)

Badaniem objęto trzy postępowania dotyczące udzielenia zamówienia publicznego w zakresie budowy 20 obiektów małej retencji w ramach realizacji projektu na: opracowanie dokumentacji projektowej (zakończone udzieleniem zamówienia z wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 142.903,14 zł (115.903,14 zł netto), wykonanie robót budowlanych (zakończone udzieleniem zamówienia z wynagrodzeniem kosztorysowym 1.029.835,20 zł (837.264,39 zł netto) oraz na nadzór inwestorski (zakończone udzieleniem zamówienia z wynagrodzeniem ryczałtowym w wysokości 54.120 zł (44.000 zł netto)¹⁶. Analiza dokumentacji dotyczącej ww. postępowań wykazała m.in., że przygotowanie i przeprowadzenie postępowań, w tym wybór trybu postępowania, nastąpiło zgodnie z zasadami określonymi w ustawie Pzp, z wyjątkiem postępowania na nadzór inwestorski, w którym w skierowanym do wykonawców zawiadomieniu o wynikach przetargu, nie ujęto uzasadnienia faktycznego wykluczenia wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 176-193, 197-200, 455-456)

Wszystkie umowy zawarte z wykonawcami ww. zadań, zawarte zostały w terminie wskazanym w art. 94 ustawy Pzp oraz zabezpieczały interes zamawiającego. Dodatkowo umowa na wykonanie robót budowlanych zobowiązywała wykonawcę m.in. do zapewnienia ochrony środowiska na terenie budowy oraz w bezpośrednim otoczeniu, przestrzegania przepisów przeciwpożarowych i o szkodnictwie leśnym obowiązujących w lasach.

(dowód: akta kontroli str. 178, 181, 199, 201, 204, 206, 456)

Badanie realizacji ww. umów wykazało m.in., że:

- realizacja umowy na opracowanie dokumentacji projektowej obiektów małej retencji¹⁷ nastąpiła z 11-dniowym opóźnieniem, skutkującym naliczeniem i wyegzekwowaniem od wykonawcy kary umownej w wysokości 1.568,17 zł,
- zgodnie z umową z dnia 15.04.2013 r. na roboty budowlane 20 obiektów małej retencji przedmiot umowy został wykonany w terminie (do 30.11.2013 r.). W trakcie wykonywania robót inspektor nadzoru dokonywał ich systematycznej kontroli, sporządzał m.in. protokoły robót zanikowych. Płatności z tytułu realizacji przedmiotu zamówienia dokonano w terminie, w wysokości odpowiadającej kosztorysowi powykonawczemu tj. w kwocie 1.027.556,96 zł (835.412,17 zł netto),
- zgodnie z umową z dnia 21.02.2013 r. na wykonywanie usługi nadzoru wykonawca dokonywał m.in. kontroli wykonanych robót z dokumentacją projektową, specyfikacją techniczną, dokonywał odbioru robót zanikowych oraz sprawdzenia obmiarów dokonanych robót¹⁸. Zapłaty w wysokości 54.120 zł (44.000 zł netto) z tytułu realizacji umowy dokonano w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 201-214, 456-457)

Przeprowadzone oględziny 5¹⁹ spośród 20 obiektów, potwierdziły ich wykonanie.

(dowód: akta kontroli str. 267-282)

¹⁶ W każdym z 3 postępowań jako jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty określono cenę.

¹⁷ W umowie z dnia 13.04.2011 r. założono 12 miesięczny termin na realizację przedmiotu zamówienia, który został przedłużony aneksem z dnia 11.04.2012 r. o około 2,5 miesiąca, tj. do dnia 30.06.2012 r.

¹⁸ Zbadano dokumentację powykonawczą 5 obiektów nr 14-04-01-01, 14-04-01-02, 14-04-01-03, 14-04-01-04, 14-04-13.

¹⁹ 5 obiektów :

- system zbiorników retencyjnych - nr 14-04-01-01, 14-04-01-02, 14-04-01-03, 14-04-01-04,
- bystrotek - 14-04-13.

Ustalona
nieprawidłowość

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

W ramach postępowania²⁰ o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na pełnienie nadzoru inwestorskiego w zakresie budowy 20 obiektów małej retencji Nadleśnictwo (zamawiający) zawiadomiło wykonawców, którzy złożyli oferty o wykluczeniu jednego z wykonawców na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 Pzp (nie wykazał spełnienia warunku udziału w postępowaniu), przy czym w zawiadomieniu nie podano uzasadnienia faktycznego wykluczenia, co stanowiło naruszenie art. 24 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 pkt 3 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 179-193)

Brak uzasadnienia faktycznego, jak wynika z wyjaśnień pracownika Nadleśnictwa sporządzającego projekt zawiadomienia o wynikach przetargu oraz Nadleśniczego, był wynikiem nieumyślnego pominięcia.

Mimo braku uzasadnienia faktycznego wykluczony wykonawca nie skorzystał z żadnego przysługującego mu środka ochrony prawnej.

(dowód: akta kontroli str. 31-33, 180, 394-393, 395-396)

Powyższa formalna nieprawidłowość nie wpłynęła na wynik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Ocena cząstkowa

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

4. Osiągnięte efekty

Opis stanu
faktycznego

W wyniku realizacji projektu wybudowano 20 obiektów (wszystkie w 2013 r.) składających się na 10 zadań o łącznej możliwości retencyjnej 186.700 m³ wody.

(dowód: akta kontroli str. 105, 283-284, 458)

Budowa obiektów małej retencji spowodowała spowolnienie odpływu powierzchniowego wód w zlewni rzeki Biała oraz Odra. Stworzone zostały płytkie rozlewiska, które stanowią specyficzne kompleksy dla roślin i zwierząt. Stworzono miejsce rozwoju i rozrodu dla owadów, płazów, ptaków oraz ssaków. Podniesiono witalność siedlisk leśnych w rejonach wykonanej małej retencji. Przeprowadzone oględziny obiektów potwierdziły wkomponowanie ich w środowisko naturalne.

(dowód: akta kontroli str. 400-401, 458)

Nadleśnictwo zakłada, że realizacja projektu małej retencji wpłynie na podniesienie produktywności i witalności lasów w rejonie oddziaływania obiektów²¹. Poprzez podniesienie wilgotności powietrza przyczyni się do zmniejszenia zagrożenia pożarowego. Spowolnienie spływu powierzchniowego wody ograniczy skutki podtopień gruntów rolnych oraz drzewostanów.

(dowód: akta kontroli str. 310, 401, 458)

Podstawowe wskaźniki realizacji projektu wyniosły:

- 5,4 zł jako koszt przyrostu retencji za 1 m³,
- 49,1 zł nakładu finansowego na 1 ha lasu,
- 9,1 m³ przyrostu retencji wodnej po realizacji projektu na 1 ha lasu.

(dowód: akta kontroli str. 105)

²⁰ Szacowana wartość zamówienia określona została w wysokości 50.000 zł. Jako jedyne kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty określono cenę.

²¹ Pierwsze określenie podniesienia poziomu produktywności (ilość drewna przypadająca na hektar lasu w badanej jednostce czasu) prawdopodobnie będzie mogło zostać zwymiarowane w następnym Planie urządzania lasu.

Dla każdego obiektu założona została książka obiektu, o której mowa w art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego. Bieżący monitoring stanu technicznego obiektów małej retencji należy do obowiązków leśniczych rewirowych, na terenie których znajdują się obiekty. W Nadleśnictwie funkcjonuje instrukcja eksploatacyjna obiektów małej retencji, która określa m.in. sposób postępowania w przypadku możliwych do przewidzenia awarii, osoby uprawnione w tym zakresie do podejmowania decyzji, sposób gospodarowania wodą oraz opisuje sposób monitorowania wody w gruncie, określa częstotliwość przeglądów okresowych (wiosną i jesienią) i ich zakres, częstotliwość przeglądów doraźnych oraz sposób dokumentowania przeprowadzonych przeglądów.

(dowód: akta kontroli str. 286-294, 302-309, 401-402, 458)

Nadleśnictwo zostało zobowiązane do monitorowania poziomu retencji²². Będzie to następować za pomocą urządzeń pomiarowych zlokalizowanych wokół obiektów małej retencji²³. W tym celu zawarta została umowa²⁴ na coroczny (dokonywany na przełomie marca i kwietnia, lipca i sierpnia oraz października i listopada) monitoring urządzeń pomiarowych (42 szt.) zlokalizowanych wokół obiektów małej retencji na okres pięciu lat, za łącznym wynagrodzeniem brutto 66.420 zł. Z przeprowadzonego monitoringu, na koniec roku sporządzane będzie sprawozdanie z wielkości rocznej retencji zarówno powierzchniowej, jak i gruntowej.

(dowód: akta kontroli str. 295-301, 454, 458-459)

Na utrzymanie 20 obiektów, w perspektywie 5 lat Nadleśnictwo przewiduje ponieść wydatki w wysokości około 30.000 zł, w tym związane z wykaszaniem roślinności na groblach oraz pracami związanymi z odmulaniem, oczyszczaniem przelewów z naniesionego materiału organicznego np. konary, liści. W dalszej perspektywie czasowej (20, 40 lat), Nadleśnictwo nie posiada sprecyzowanych planów, w zakresie wydatków związanych z utrzymaniem obiektów. Ich wysokość uzależniona będzie od wyników przeglądów i ewentualnej konieczności usuwania stwierdzonych uszkodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 67, 459)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

5. Prowadzenie rachunkowości i sprawozdawczości oraz nadzór nad wydatkowaniem środków

Opis stanu
faktycznego

W Nadleśnictwie ewidencjonowanie operacji gospodarczych, w tym rozliczenie zadań z zakresu małej retencji dokonywano przy wykorzystaniu Systemu Informatycznego Lasów Państwowych. Dowody księgowy związane z realizacją projektu opisywano w sposób umożliwiający ich identyfikację z zastosowaniem wymaganego kodu księgowy MRN. Obowiązująca w Nadleśnictwie polityka rachunkowości²⁵ regulowała zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych dla projektów dofinansowanych ze źródeł zewnętrznych, w tym Unii Europejskiej²⁶.

²² Na podstawie podręcznika wdrażania projektu (część I).

²³ Łączny koszt zaprojektowania i wykonania piezometrów wyniósł 81.324,60 netto (100.029,25 zł brutto).

²⁴ Umowa z dnia 16.01.2014 r.

²⁵ M.in. zarządzenie nr 15 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 24.01.2013 r.

²⁶ Uwzględniła ona postanowienia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wprowadzone zarządzeniem nr 73 z dnia 29.12.2011 r. zmieniające zarządzenie nr 4 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23.01.2009 r. w sprawie zasad

(dowód: akta kontroli str. 311-317, 319, 464)

Dokumenty księgowe związane z realizacją projektu zostały prawidłowo zaewidencjonowane oraz poddane przez Nadleśnictwo wewnętrznej kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 319, 464)

Na koniec 31.12.2013 r. wszystkie powstałe obiekty (20) ujęte zostały w ewidencji środków trwałych oraz w bilansie, z czego 4 ujęto jako środki trwałe w budowie. Obiekty zaklasyfikowano do grupy 2, podgrupa 22, rodzaj 224 (budowle wodne z wyjątkiem melioracji), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT)²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 322-347, 464)

Nadleśnictwo przekazało dwa wnioski o płatność, w których wykazało łączną kwotę wydatków kwalifikowanych w wysokości 948.105,79 zł, w tym kwotę dofinansowania w wysokości 805.889,91 zł (85 %).

(dowód: akta kontroli str. 321, 360-363, 464)

Nadzór nad prawidłowością budowy obiektów małej retencji sprawował inspektor nadzoru²⁸, inżynier nadzoru (pracownik Nadleśnictwa zobowiązany do sprawowania m.in. bieżącej prawidłowości wykonywania czynności gospodarczych celem potwierdzenia ich prawidłowości), zastępca Nadleśniczego oraz pracownik koordynujący zadania małej retencji. W dniu 27.11.2013 r. przedstawiciele Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych przeprowadzili wizję lokalną obiektów małej retencji, w której potwierdzono ukończenie zadań, zaprojektowanie ich zgodnie z wytycznymi z podręcznika wdrażania projektu, a dodatkowo ich staranne wykonanie i krajobrazowe wkomponowanie.

(dowód: akta kontroli str. 366-368, 464)

Decyzją z dnia 22.04.2011 r. Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Zielonej Górze ustanowił stały nadzór nad realizacją projektu w postaci narad kwartalnych odbywających się do czasu zakończenia zaplanowanych zadań, w trakcie których przedstawiano aktualny stan realizacji harmonogramu zadań obejmujący m.in. informację dotyczącą czynności wykonanych, jak i planowanych. Przed każdą z narad Nadleśnictwo przekazywało sprawozdanie dotyczące zaawansowania rzeczowo-finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 365, 464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli²⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie

polityki rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

²⁷ Dz. U. Nr 242, poz. 1622.

²⁸ Umowa z dnia 21.02.2013 r. na wykonywanie usługi nadzoru.

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 27 maja 2014 r.

Kontroler
Anna Tronowicz
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

.....
podpis