



LBY.430.1.2023
Nr ewid. 7/2023/S/22/007/LBY

Informacja o wynikach kontroli

WYBRANE ASPEKTY GOSPODARKI FINANSOWEJ
I FUNKCJONOWANIA REGIONALNEJ DYREKCJI
LASÓW PAŃSTWOWYCH W TORUNIU
ORAZ NADZOROWANYCH JEDNOSTEK

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy



dr Tomasz Sobecki

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 09.03.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	8
4. WNIOSKI	12
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
5.1. Zatrudniania i wynagradzanie	13
5.2. Koszty bieżące, nakłady na aktywa trwałe i efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych	21
5.3. Sprzedaż nieruchomości z bonifikatą i w trybie bezprzetargowym	33
5.4. Nadzór RDLP nad jednostkami organizacyjnymi	35
6. ZAŁĄCZNIKI	37
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	37
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	46
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	47

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

DG LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych;
PGL LP, LP <i>lub Lasy Państwowe</i>	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
Pzp z 2004 r.	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.;
Pzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) – obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.;
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692);
rozporządzenie w sprawie stanowisk oraz wynagradzania	Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej (Dz. U. Nr 11, poz. 123);
rozporządzenie dotyczące mieszkań pracowników Służby Leśnej	Rozporządzenie 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 pieniężnego (Dz. U. Nr 221, poz. 1751);
ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.);
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działalności RDLP w Toruniu i nadzorowanych jednostek w zakresie wybranych zagadnień dotyczących ich gospodarki finansowej i funkcjonowania była prawidłowa?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy system zatrudniania i wynagradzania funkcjonował zgodnie z przyjętymi zasadami oraz zapewniał rekrutację najlepszych kandydatów?
2. Czy ponoszone przez jednostkę koszty bieżące i nakłady na aktywa trwałe były celowe, gospodarne, zgodne z przepisami o zamówieniach publicznych oraz jaka była efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych?
3. Czy prawidłowo sprzedawano nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne, rzetelnie monitorowano obrót wtórny tymi lokalami i wywiązywano się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?
4. Czy nadzór RDLP nad jednostkami organizacyjnymi w ww. zakresie był wystarczający?

Jednostki kontrolowane

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu
2. Nadleśnictwo Solec Kujawski
3. Nadleśnictwo Toruń
4. Nadleśnictwo Osie
5. Nadleśnictwo Jamy
6. Nadleśnictwo Włocławek

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2018 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 28 grudnia 2022 r.)

Lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. W ramach tego zarządu prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa. Przychody Lasów Państwowych w 2021 r. wyniosły ogółem 10 142 573,7 tys. zł a koszty funkcjonowania 9 406 977,8 tys. zł¹.

Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. W ich skład² wchodzi: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych; regionalne dyrekcje Lasów Państwowych (17); nadleśnictwa (429) oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (zakłady)³. Zadania poszczególnych jednostek określa przede wszystkim ustawa o lasach, jej akty wykonawcze oraz Statut PG LLP⁴.

Działalność LP jest przedmiotem licznych skarg, które wpływają do Najwyższej Izby Kontroli. Najczęściej wskazywanymi obszarami ryzyka, w których występować mogą nieprawidłowości są:

- nietransparentna polityka kadrowa,
- nieefektywnie prowadzone inwestycje,
- niegospodarne zarządzanie sprawami bieżącymi,
- nieracjonalna gospodarka lokalami i budynkami.

Wyniki wcześniejszych kontroli NIK potwierdziły te ryzyka. Przykładowo w kontroli D/14/505 Gospodarka finansowa Lasów Państwowych stwierdzono m.in.: ponoszenie wydatków niecelowych i niegospodarnych; ponoszenie nakładów na inwestycje niemające bezpośredniego związku z realizacją zadań nałożonych na PGL LP przepisami prawa; podejmowanie decyzji o inwestycji bez uwzględnienia rachunku ekonomicznego; naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych oraz sporządzenie sprawozdań finansowych, które nie odzwierciedlały rzeczywistego obrazu sytuacji majątkowo-finansowej. Zwrócono również uwagę na ponoszone straty przy sprzedaży nieruchomości pracownikom i byłym pracownikom Lasów Państwowych w łącznej wysokości przekraczającej 42 mln zł⁵.

Analiza pięciu skarg, które wpłynęły do NIK w ostatnich dwóch latach⁶ i dotyczyły jednostek z województwa kujawsko-pomorskiego, skłoniła Delegaturę NIK w Bydgoszczy do przeprowadzenia kontroli doraźnej. Objętą nią RDLP w Toruniu i pięć nadleśnictw. Zakresem przedmiotowym wszystkich kontroli objęto zagadnienia:

¹ Por. sprawozdanie finansowo-gospodarcze PGL LP za 2021 rok dostępne pod adresem: <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty>

² Według stanu na 31 grudnia 2021 r.

³ Por. art. 32 ustawy o lasach.

⁴ Nadany w drodze zarządzenia nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r.

⁵ Kontrolą objęto lata 2011–2013.

⁶ W październiku 2021 r. wpłynął do NIK także wniosek posła na Sejm o przeprowadzenie kontroli w PGL LP.

WPROWADZENIE

- 1) zatrudniania pracowników i ich wynagradzania,
- 2) kosztów bieżącego funkcjonowania i ponoszonych nakładów (na aktywa trwałe) oraz efektywności realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych,
- 3) sprzedaży nieruchomości z bonifikatą i w trybie bezprzetargowym.

Dodatkowo w przypadku RDLP w Toruniu skontrolowano sposób sprawowania nadzoru nad nadleśnictwami.

2. OCENA OGÓLNA

Działalności kontrolowanych Nadleśnictw w zakresie wybranych zagadnień dotyczących gospodarki finansowej i funkcjonowania była na ogół prawidłowa. Nieprawidłowości o zasadniczym charakterze NIK stwierdziła w funkcjonowaniu RDLP w Toruniu. Dotyczyły one niemal wszystkich skontrolowanych obszarów, w których jednostka podejmowała działania, a ich liczba, skala, charakter i przyczyny wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli w jednostce.

System zatrudniania i wynagradzania funkcjonował na ogół zgodnie z przyjętymi zasadami, choć te formalnie uregulowano od 2020 r. pomijając jednocześnie kwestie rekrutacji zewnętrznej. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono przede wszystkim w RDLP w Toruniu, gdzie zatrudniono pracownika niespełniającego wymagań dla danego stanowiska oraz sześciu – z naruszeniem polityki ustanowionej przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

Ponoszone przez skontrolowane jednostki koszty bieżące i nakłady na aktywa trwałe były celowe i poza jednym wyjątkiem, gospodarne. Wydatki na inwestycje i zakupy środków trwałych przynosiły zakładane efekty. Nadleśnictwo Solec Kujawski w latach 2018–2020 nabywało usługi związane z obsługą hotelu w sposób, który powodował straty na prowadzonej w tym zakresie działalności. Dodatkowo brak negocjacji w zakresie podwyższenia czynszu za dzierżawę restauracji, spowodował, że Nadleśnictwo nie osiągało z tego tytułu odpowiednich zysków. Negatywnie oceniono korzystanie przez Dyrektora RDLP w Toruniu z samochodu służbowego do celów prywatnych, pomimo braku zgody w tym zakresie.

Tylko w jednej jednostce – Nadleśnictwie Włocławek, kontrolerzy nie stwierdzili nieprawidłowości dotyczących przebiegu lub udokumentowania zamówień publicznych. Działalność RDLP w Toruniu w tym zakresie oceniono negatywnie. Nieprawidłowości w tej jednostce stwierdzono zarówno w odniesieniu do zamówień realizowanych w trybie ustawowym jak i na podstawie regulacji wewnętrznych. Dotyczyły one m.in. zlecenia robót zamiennych bez spełnienia ustawowych przesłanek i warunków określonych w przetargu, a także niezasadnego wydłużania terminu wykonania zadania, co naruszało zasadę uczciwej konkurencji. Ponadto przyznano wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie, za czynności, które powinny zostać rozliczone w cenie ofertowej. Nieprawidłowym było także dokonanie istotnej zmiany jednej z umów, w sytuacji, gdy wartość i charakter tych zmian wymagały przeprowadzenia odrębnego postępowania o zamówienie publiczne. NIK podkreśla przy tym, że stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania Pzp nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Lokale mieszkalne i nieruchomości należące do Lasów Państwowych zbywano w sposób prawidłowy udzielając właściwym nabywcom pierwszeństwa zakupu i bonifikat. Rzetelnie monitorowano także obrót wtórny nieruchomościami sprzedanymi z upustami cenowymi.

RDLP w Toruniu realizowała czynności nadzorcze w stosunku do podległych nadleśnictw, jednak mimo uzasadnionych przesłanek nie przeprowadzono żadnej kontroli w obszarze zatrudniania i wynagradzania pracowników, a kontrola sprzedaży nieruchomości rozpoczęła się dopiero w trakcie kontroli NIK, co uznać należało za działanie nierzetelne.

Na ogół prawidłowe działania nadleśnictw przy licznych nieprawidłowościach w RDLP w Toruniu

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wzrost zatrudnienia i kosztów z tym związanych

W latach 2018–2022 (I półrocze) zatrudnienie w skontrolowanych jednostkach wzrosło o 4% tj. z 329 do 342,5 etatów. Liczba pracowników Służby Leśnej wzrosła w pięciu skontrolowanych jednostkach. Zmniejszyła się natomiast w Nadleśnictwie Solec Kujawski. Liczba stanowisk administracyjnych wzrosła w RDLP w Toruniu oraz w Nadleśnictwach Osie, Solec Kujawski i Włocławek. Zmniejszyła się w Nadleśnictwach Toruń i Jamy. Na zbliżonym bądź identycznym poziomie pozostawała liczba pracowników zajmujących stanowiska robotnicze (poza Służbą Leśną). Wraz ze wzrostem zatrudnienia zwiększyły się koszty wynagrodzeń we wszystkich skontrolowanych jednostkach⁷. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (wraz z dodatkami) wzrosło w okresie kontrolowanym w czterech jednostkach w dwóch zaś uległo zmniejszeniu (w Nadleśnictwach Toruń i Włocławek). [str. 13]

Na ogół prawidłowo prowadzone rekrutacje

W badanym okresie (do połowy 2022 r.) skontrolowane jednostki zatrudniły łącznie 162 osoby. Na ogół przestrzegały przy tym regulacji związanych z zatrudnianiem zawierając umowy z osobami, których kompetencje odpowiadały ustalonym wymogom i były zgodne z potrzebami tych jednostek. Formalne zasady dotyczące rekrutacji pracowników wprowadzono dopiero w 2020 r. pozostawiając jednak poza zakresem regulacji kwestie rekrutacji zewnętrznej. Wynagrodzenia przyznawane nowozatrudnionym pracownikom odpowiadały wysokości określonej w rozporządzeniu w sprawie stanowisk oraz wynagradzania. Wyliczono je przy zastosowaniu prawidłowej stawki wyjściowej i współczynnika wynikających z powyższych przepisów a także Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego⁸. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Toruniu i Nadleśnictwie Jamy. [str. 14]

Zasadniczo prawidłowe rozliczenia za pracę w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy

We wszystkich skontrolowanych jednostkach występowały przypadki świadczenia przez zatrudnionych, najczęściej kierowców, pracy w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy. Wynikało to przede wszystkim z faktu uczestnictwa w organizowanych festynach, piknikach, akcjach charytatywnych czy też sprawowania dozoru terenów dotkniętych klęskami. Przeprowadzone przez NIK analizy wykazały, że przypadki te były na ogół odpowiednio dokumentowane, a pracownikom, którzy nie byli zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, udzielano czasu wolnego w zamian za godziny nadliczbowe, a za pracę w dzień wolny innego dnia wolnego. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Toruniu i Nadleśnictwie Włocławek. [str. 16]

Prawidłowe działania w zakresie zapewnienia mieszkań służbowych

Nadleśnictwa zapewniały mieszkania służbowe pracownikom Służby Leśnej bądź w związku z brakiem mieszkań, które można było bezpłatnie udostępnić, wypłacały im równoważnik pieniężny. Bezpłatne lokale mieszkalne i równoważniki pieniężne przyznawano zgodnie z przepisami rozporządzenia dotyczącego mieszkań pracowników Służby Leśnej. [str. 17]

Zasadniczo prawidłowe udzielanie pożyczek na zakup samochodów prywatnych używanych do celów służbowych

W okresie objętym kontrolą pracownikom wszystkich skontrolowanych jednostek udzielono 86 pożyczek na zakup samochodów prywatnych używanych również do celów służbowych. Analiza tych przypadków wykazała,

⁷ Porównując pełne lata 2018 i 2021.

⁸ Zawartym 29 stycznia 1998 r., dalej: „PUZP”.

że z pomocy finansowej, poza jednym wyjątkiem, korzystali pracownicy wykonujący zadania służbowe w terenie, którzy nie posiadali prawa do stałego dysponowania samochodem służbowym. Prawidłowo ustalano oprocentowanie i zabezpieczenie pożyczek. Zgodnie z postanowieniami umów pożyczek, choć nie we wszystkich przypadkach, z pożyczkobiorcami, zawierano umowy na używanie samochodów do celów służbowych. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Toruniu oraz Nadleśnictwach Osie, Solec Kujawski i Toruń. [str. 18]

W okresie 2018–2022 (I półrocze) na podstawie 338 umów cywilnoprawnych zlecano pracownikom skontrolowanych jednostek dodatkowe zadania. Dotyczyły one przede wszystkim: pełnienia funkcji rzecznika prasowego jednostek lub administratora ich kont na portalach mediów społecznościowych, pełnienia funkcji instruktora Systemu Informatycznego Lasów Państwowych czy utrzymania kancelarii leśnictw. Zadania wykonywane przez pracowników w ramach umów cywilnoprawnych były ekonomicznie uzasadnione i nie obejmowały wcześniej określonych obowiązków służbowych. [str. 20]

Wszystkie skontrolowane jednostki w badanym okresie ponosiły wydatki na usługi obce, w tym: doradztwo prawne i podatkowe, reklamę, prace projektowe oraz koszty reprezentacyjne, promocyjne czy charytatywne. Wydatki te zasadniczo ponoszono z zastosowaniem procedur wewnętrznych, na podstawie zawartych umów i zamówień w sposób celowy i gospodarny, w wysokościach wynikających z tych umów. Jako nieprawidłowe NIK uznała poniesienie przez Nadleśnictwo Solec Kujawski w sposób niegospodarny wydatków na obsługę hotelu na potrzeby przedsięwzięć Lasów Państwowych oraz klientów indywidualnych. Przyjęte założenia dotyczące sposobu rozliczania kosztów (wynagrodzenie ryczałtowe) nie zapewniły rentowności prowadzonej działalności. Ponadto temu samemu podmiotowi wydzierżawiono również budynek restauracyjny. Czynnosc ustalony w 2014 r. został podwyższony dopiero w 2022 r., mimo że RDLP w Toruniu już w 2016 r. po przeprowadzonej kontroli doraźnej, zalecała renegotjowanie jego stawki. W latach 2018–2021 przychody Nadleśnictwa z tytułu dzierżawy budynku restauracyjnego wystarczały zaledwie na pokrycie kosztów stałych ponoszonych przez Nadleśnictwo (ubezpieczenie, amortyzacja). [str. 21]

Kontrolowane jednostki wykorzystywały w swojej działalności także pojazdy służbowe. Analizy kosztów związanych z ich użytkowaniem wykazały, że karty ewidencji użytkowania pojazdów (karty pracy pojazdów) prowadzone były zgodnie z procedurami wewnętrznymi, prawidłowo ewidencjonowano wyjazdy w ciągu miesiąca oraz informacje o pobranych i zużytych materiałach eksploatacyjnych. Pracownicy używający pojazdów samochodowych posiadali stosowane upoważnienia. Jednostki prowadziły udokumentowaną bieżącą kontrolę zużycia i kosztów paliwa. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Toruniu i Nadleśnictwie Solec Kujawski. [str. 23]

Wszystkie jednostki ponosiły wydatki na szkolenie swoich pracowników. Korzystały przy tym z usług Ośrodka Szkoleniowo-Edukacyjnego Lasów Państwowych w Solcu Kujawskim. Zajęcia dotyczyły m.in. leśnej mapy

Ekonomicznie uzasadnione umowy cywilnoprawne z pracownikami

Celowe i gospodarne, poza jednym wyjątkiem, wydatki na usługi obce

Na ogół prawidłowe korzystanie z pojazdów służbowych

Zasadne wydatki na szkolenia pracowników

numerycznej (LMN), obsługi programów ACER, ESET i EXCEL, rejestratora leśnego (STA), gospodarki leśnej, finansów, rachunkowości i księgowości, szacowania szkód łowieckich, ubezpieczeń majątkowych i postępowania likwidacyjnego w zakresie szkód, zamówień publicznych, prawa pracy, ochrony danych osobowych, zasad sprzedaży drewna, BHP, ochrony przeciwpożarowej lasów, obiegu dokumentów elektronicznych, budownictwa drogowego, prawa podatkowego, szkolenia rzeczników prasowych. Analizy przeprowadzone przez NIK wykazały, że wydatki na szkolenia, kursy i narady były celowe, a tematy spotkań związane z zadaniami realizowanymi przez poszczególne jednostki. [str. 25]

Celowe i gospodarne nakłady na aktywa trwałe

Analizy nakładów na aktywa trwałe przeprowadzone przez NIK wykazały, że kontrolowane jednostki ponosiły je w sposób celowy i gospodarny, w wysokościach wynikających z zawartych umów, a zapłaty dokonywano we właściwych terminach po potwierdzeniu prawidłowości wykonania zadań. Prawidłowo określano wartości oraz ewidencjonowano nabywane środki trwałe. Nakłady przewidziano w planach finansowo-gospodarczych jednostek lub uzyskano zgodę Dyrektora RDLP w Toruniu na ich dokonanie. Wydatki na inwestycje i zakupy środków trwałych przynosiły zakładane efekty. Zakupiony sprzęt techniczny i oprogramowanie informatyczne były wykorzystywane w bieżącej pracy. Jako nieprawidłowe NIK oceniła fakt, że w Nadleśnictwie Solec Kujawski wydatki poniesione na zaniechaną inwestycję w zakresie budowy składnicy drewna w kwocie 77,7 tys. zł, zostały odpisane w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych dopiero na koniec 2019 r., pomimo, że informacja o zaprzestaniu realizacji inwestycji podjęto już na początku 2018 r. [str. 26]

Nieprawidłowo udzielane zamówienia publiczne

Wszystkie kontrolowane jednostki w badanym okresie dokonywały zamówień publicznych, przy czym tylko w jednej jednostce – Nadleśnictwie Włocławek, kontrolerzy nie stwierdzili nieprawidłowości dotyczących ich przebiegu lub udokumentowania. Najwięcej zastrzeżeń sformułowali pod adresem RDLP w Toruniu, której działalność w tym zakresie oceniono negatywnie. Dotyczyły one zarówno zamówień realizowanych w trybie ustawowym jak i na podstawie regulacji wewnętrznych. Nieprawidłowości stwierdzono m.in. w odniesieniu do: zlecenia robót zamiennych bez spełnienia ustawowych przesłanek i warunków określonych w przetargu oraz niezasadnego wydłużania terminu wykonania zadania, co naruszało zasadę uczciwej konkurencji. Negatywnie oceniono także przyznanie dodatkowego wynagrodzenia, za czynności, które powinny być objęte ceną ofertową. Nieprawidłowo dokonano również zmiany umowy, podczas gdy ze względu na charakter oraz wartość tych zmian wymagane było prowadzenie odrębnego postępowania w trybie ustawy. NIK zauważa przy tym, że stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania Pzp nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Tym samym NIK uznała za zasadne sformułowanie wniosku *de lege ferenda* w tym względzie. [str. 27]

Prawidłowa sprzedaż nieruchomości z bonifikatami

Lokale mieszkalne i nieruchomości należące do Lasów Państwowych zbywano w sposób prawidłowy udzielając właściwym nabywcom pierwszeństwa zakupu i bonifikat. W latach 2018–2022 (I półrocze) cztery

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

z sześciu skontrolowanych jednostek (tj. Nadleśnictwa: Osie, Jamy, Włocławek, Toruń) sprzedawały nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne udzielając ich nabywcom bonifikat. Łącznie w tym trybie zbyto 19 nieruchomości o wartości 5078,5 tys. zł, a kwota upustu cenowego wyniosła 4362,2 tys. zł (średnio wartość bonifikaty wynosiła 86%). NIK badając wszystkie te przypadki nie stwierdziła nieprawidłowości. Pracownicy nadleśnictw rzetelnie monitorowali także wtórny obrót zbytymi uprzednio nieruchomościami. [str. 33]

RDLP w Toruniu realizowała czynności nadzorcze w stosunku do podległych nadleśnictw, jednak mimo uzasadnionych przesłanek nie przeprowadzono żadnej kontroli w obszarze zatrudniania i wynagradzania pracowników, a kontrola sprzedaży nieruchomości (zaplanowana na lata 2020–2022) rozpoczęła się dopiero w trakcie kontroli NIK, pomimo że istniały przesłanki uzasadniające podjęcie takich działań wcześniej. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, ich liczba, skala, charakter i przyczyny wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie w jednostce systemu nadzoru i kontroli. [str. 35]

Niewystarczający nadzór RDLP w Toruniu nad nadleśnictwami

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów Zdaniem NIK, zasadne pozostaje podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów inicjatywy ustawodawczej w zakresie objęcia pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych odpowiedzialnością za naruszenie przepisów ustawy Pzp w przypadku finansowania zamówień ze środków własnych.

Wyniki kontroli potwierdziły⁹ bowiem istotną lukę systemową w uregulowaniu zasad odpowiedzialności za naruszenie przepisów wymienionej ustawy, które w oparciu o aktualne regulacje nie może być sankcjonowane ani w oparciu o przepisy Pzp, ani w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰.

Stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania ustawy Pzp nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do stosowania ustawy Pzp.

**Dyrektor Generalny
Lasów Państwowych**

Zdaniem NIK zasadne pozostaje kompleksowe uregulowanie zasad zatrudniania pracowników PGL LP w rekrutacji zewnętrznej zapewniające przejrzystość procesu i jego konkurencyjność.

Pomimo wprowadzenia na polecenie DG LP formalnych zasad dotyczących rekrutacji wewnętrznej w RDLP i jednostkach przez nie nadzorowanych, określających m.in. zasady podawania do wiadomości ogłoszeń o naborze czy wreszcie skład i zadania komisji rekrutacyjnej, w PGL LP nie obowiązywały regulacje dotyczące zatrudniania pracowników z zewnątrz jednostek organizacyjnych. DG LP wskazywał, że organizacja procesu rekrutacji w Lasach Państwowych powinna być transparentna i przejrzysta. Wprowadzenie analogicznych jak przy rekrutacji wewnętrznej zasad odnoszących się do naboru pracowników spoza PGL LP pozwoliłoby spełnić te warunki.

⁹ Tożsamy wniosek NIK sformułowała po przeprowadzeniu kontroli planowej nr P/16/100 Odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych, której wyniki opublikowano 28 lipca 2017 r. (por. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/16/100>).

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Zatrudnianie i wynagradzanie

System zatrudniania i wynagradzania funkcjonował na ogół zgodnie z przyjętymi zasadami, które w formie pisemnej ustalono jednak dopiero w 2020 r. pozostawiono poza zakresem regulacji kwestie rekrutacji zewnętrznej. Umowy zawierano z osobami, których kompetencje były zgodne z potrzebami jednostek. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono przede wszystkim w RDLP w Toruniu, gdzie m.in. nie przestrzegano wewnętrznych regulacji oraz zatrudniono kandydata, który nie spełniał kwalifikacji na powierzonym stanowisku.

W latach 2018–2022 (I półrocze) zatrudnienie w skontrolowanych jednostkach wzrosło o 4% tj. z 329 do 342,5 etatów. W Służbie Leśnej zatrudnienie wzrosło w pięciu skontrolowanych jednostkach tj. w RDLP w Toruniu o jeden etat, w Nadleśnictwie Toruń o dwa etaty, a w Nadleśnictwach Włocławek, Osie, Jamy – o trzy etaty. Zmniejszyło się natomiast w Nadleśnictwie Solec Kujawski o jeden etat. Liczba stanowisk administracyjnych wzrosła w RDLP w Toruniu o trzy etaty, w Nadleśnictwach Osie i Solec Kujawski o jeden etat i w Nadleśnictwie Włocławek o dwa etaty. Zmniejszyła się w Nadleśnictwach Toruń i Jamy o dwa etaty. Na zbliżonym bądź identycznym poziomie pozostawała liczba stanowisk robotniczych (poza Służbą Leśną).

Wzrost zatrudnienia i kosztów z tym związanych

Tabela nr 1

Liczba etatów w skontrolowanych jednostkach w latach 2018 i 2022 (I półrocze)

Jednostka organizacyjna LP	Służba Leśna		Administracja		Stanowiska robocze	
	Liczba etatów		Liczba etatów		Liczba etatów	
	2018	2022 (I półrocze)	2018	2022 (I półrocze)	2018	2022 (I półrocze)
RDLP w Toruniu	41	42	28	31	4	4
Nadleśnictwo Solec Kujawski	33	32	10	11	1	1
Nadleśnictwo Włocławek	47	50	10	12	4	4
Nadleśnictwo Toruń	28	30	12	10	2	1
Nadleśnictwo Jamy	39	42	12	10	3	3,5
Nadleśnictwo Osie	39	42	9	10	7	7

Źródło: opracowanie własne NIK.

Koszty wynagrodzeń wraz z obowiązkowymi obciążeniami rosły we wszystkich skontrolowanych jednostkach¹¹, jednak nie wszędzie dotyczyły pracowników administracji i stanowisk robotniczych. Koszty funkcjonowania administracji w roku 2021 w porównaniu do roku 2018 zmniejszyły się w Nadleśnictwach Jamy, Toruń, a pracowników zajmujących stanowiska robocze w Nadleśnictwach Toruń i Solec Kujawski. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie (wraz z dodatkami) wzrosło w okre-

¹¹ Porównując pełne lata 2018 i 2021

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sie kontrolowanym w czterech jednostkach¹² w dwóch zaś uległo zmniejszeniu¹³. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie za 2021 r. w PGL LP wyniosło 9 048,7 zł¹⁴.

Przykłady

W **RDLP w Toruniu** koszty wynagrodzeń w latach 2018–2021 wzrosły z 9863,3 tys. , zł do 12 147,8 tys. zł, tj. o 23,2%, a średnie wynagrodzenie wzrosło z 9678 zł do 12 141 zł, tj. o 25,4%, przy czym średnie wynagrodzenie Służby Leśnej wzrosło z 11 781 zł do 14 252 zł, tj. o 23,3%, a osób na stanowiskach administracyjnych oraz robotniczych z 7190 zł do 9278 zł, tj. o 29%.

W **Nadleśnictwie Osie** w 2021 r. łączne koszty wynagrodzeń wraz z obowiązkowymi obciążeniami i dodatkami wynosiły 7021,1 tys. zł i w porównaniu do roku 2018 (5974,5 tys. zł) wzrosły o 17,5%. Wzrost wydatków na wynagrodzenia dotyczył wszystkich grup zawodowych, tj. na stanowiskach robotniczych poza Służbą Leśną o 11,4%, w administracji o 18,7%, w Służbie Leśnej o 18,1%.

Prowadzenie rekrutacji do PGL LP

W badanym okresie skontrolowane jednostki zatrudniły łącznie 162 osoby. Rekrutacje prowadzono na zasadach określonych m.in. w:

- PUZP¹⁵,
- wytycznych DG LP, w tym dotyczących realizacji spójnej polityki kadrowej¹⁶,
- zarządzeniu Dyrektora RDLP w Toruniu¹⁷ wydanym zgodnie z wytycznymi DG LP,
- rozporządzeniu w sprawie stanowisk oraz wynagradzania¹⁸.

W regulacjach tych nie określono jednak zasad rekrutacji zewnętrznej. Na początku 2016 r. DG LP wskazał także, że w Lasach Państwowych nie obowiązują systemowe rozwiązania w zakresie rekrutacji i selekcji kan-

¹² Tj. RDLP w Toruniu i Nadleśnictwach: Solec Kujawski, Jamy i Osie.

¹³ Tj. w Nadleśnictwach: Toruń i Włocławek.

¹⁴ Por. sprawozdanie finansowo-gospodarcze PGL LP za 2021 rok dostępne pod adresem: <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty>.

¹⁵ Zamieszczono w nim „Tabele stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych, kategorii zaszerogowania osobistego i dodatku funkcyjnego pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych” określającą wymagane kwalifikacje tj. wykształcenie i minimalną liczbę lat pracy wymaganą do zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach.

¹⁶ Pisma: z 23 marca 2016 r.; z 30 marca 2020 r.; z 3 kwietnia 2020 r.; z 11 maja 2020 r.; z 2 czerwca 2021 r.; z 14 września 2021 r. W piśmie z 3 kwietnia 2020 r. znajdowało się m.in. polecenie wstrzymania do odwołania zatrudnienia nowych pracowników (w tym również na czas zastępstwa). 11 maja 2020 r. DG LP poinformował, że „wstrzymanie, do odwołania, zatrudniania nowych pracowników (w tym również na czas zastępstwa) nie dotyczy osób, które 3 kwietnia 2020 r. pozostawały w zatrudnieniu na podstawie umów o pracę na czas określony, na okres próbny oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach na czas określony w związku z zastępowaniem nieobecnego pracownika. DG LP polecił organizowanie rekrutacji wewnętrznej na powstałe lub mające powstać wakaty, w których „mogą uczestniczyć tylko i wyłącznie pracownicy zatrudnieni wewnątrz Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, jak również osoby, z którymi pracodawca PGL LP rozwiązał stosunek pracy (np. z powodu upływu okresu, na który umowa była zawarta) po dniu 2 kwietnia 2020 r. (w związku z wytycznymi dotyczącymi spójnej polityki kadrowej”.

¹⁷ Zarządzenie nr 31/2020 Dyrektora RDLP w Toruniu z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie zasad prowadzenia wewnętrznej rekrutacji kandydatów do zatrudnienia w biurze RDLP w Toruniu oraz jednostkach nadzorowanych, Zmienione Zarządzeniem nr 43/2021 Dyrektora RDLP w Toruniu z dnia 28 października 2021 r. nr 31/2020 z 23 lipca 2020. Uregulowano w nim zasady prowadzenia rekrutacji wewnętrznej. Określono m.in. organizację i procedury postępowania w procesie wewnętrznej rekrutacji pracowników w przypadku wakatu i potrzeby zatrudnienia nowego pracownika.

¹⁸ W rozporządzeniu określono m.in. stanowiska w służbie leśnej oraz odpowiadających im wymagania kwalifikacyjne.

dydatów do zatrudnienia, a przeprowadzanie procedur rekrutacyjnych/konkursów nie jest obligatoryjne¹⁹. W maju 2020 r. DG LP polecił RDLP opracować i wprowadzić regulaminy naboru. Wskazał ponadto, że można odstąpić od prowadzenia naboru w sytuacji, gdy wolne stanowisko zostaje obsadzone w drodze wewnętrznych przejść między jednostkami PGL LP. W czerwcu 2020 r. DG LP pisemnie poinformował RDLP, że rekrutacja zewnętrzna (spoza PGL LP) możliwa jest w przypadku braku możliwości obsadzenia wolnego stanowiska w drodze wewnętrznych przejść w jednostce i pomiędzy jednostkami, a także nierozstrzygniętej rekrutacji wewnętrznej, za zgodą kierownika jednostki nadzorującej. Dyrektor RDLP w Toruniu wprowadzając na polecenie DG LP zasady rekrutacji do biura RDLP w Toruniu i jednostek nadzorowanych ograniczył je wyłącznie do rekrutacji wewnętrznej. W PGL LP, pomimo dopuszczenia rekrutacji zewnętrznej, nie zostały opracowane wytyczne i zasady dotyczące jej prowadzenia. Stwarza to ryzyko, że postępowania te nie będą przebiegały według transparentnych zasad.

Przykłady

W **RDLP w Toruniu** w latach 2018–2022 (do 30 czerwca) zatrudniono 48 osób z czego: 23 zatrudniono spoza jednostek organizacyjnych LP, bez prowadzonego postępowania rekrutacyjnego na podstawie wyłącznej decyzji Dyrektora, 24 zatrudniono w ramach przejść do RDLP z innych jednostek organizacyjnych LP, a jedna osoba została zatrudniona spoza jednostek organizacyjnych LP po przeprowadzeniu zewnętrznego postępowania rekrutacyjnego. W pięciu przypadkach nowo zatrudnionych osób przyznane wynagrodzenie było o ponad 30% wyższe niż wynagrodzenie osób zatrudnionych na analogicznych stanowiskach. W trzech przypadkach nawiązanie stosunku pracy nastąpiło na podstawie wyłącznej decyzji Dyrektora bez prowadzenia postępowania rekrutacyjnego.

W latach 2018–2022 (do 30 września) w **Nadleśnictwie Włocławek** zatrudniono 30 nowych pracowników. Stażyści (osiem osób) zostali zakwalifikowani do odbycia stażu przez Komisję powołaną przez Dyrektora RDLP w Toruniu. Trzech pracowników zatrudniono po przeprowadzeniu konkursu. Pozostałych pracowników zatrudniano bez prowadzenia konkursów. Wysokość wynagrodzenia jednego pracownika była o 24,3% wyższe od wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na podobnym stanowisku. Wynikało, to z jego przejścia z innej jednostki Lasów Państwowych

W **Nadleśnictwie Toruń** w okresie objętym kontrolą podpisano 26 umów o pracę, w tym cztery umowy o staż. W ośmiu przypadkach umowy były skutkiem przesunięć wewnątrz Nadleśnictwa, w sześciu przesunięć między jednostkami PGL LP. Na osiem naborów zewnętrznych tylko w jednym przypadku, tj. rekrutacji na stanowisko specjalisty ds. księgowości i płac, Nadleśnictwo skorzystało z możliwości powołania komisji rekrutacyjnej, publikacji ogłoszenia o naborze na stronie internetowej oraz przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego. Sześć umów o pracę podpisano bez przeprowadzania procedury kwalifikacyjnej. W wszystkich powyższych przypadkach uzyskano zgody w tym zakresie od Dyrektora RDLP. Wynagrodzenia pięciu nowozatrudnionych pracowników było wyższe od 4,13% do 37,85%²⁰ od przysługującego pracownikom poprzednio zajmującym dane stanowisko służbowe, zaś w piętnastu przypadkach było niższe.

¹⁹ Pismo DG LP z 23 marca 2016 r.

²⁰ Pracownik (specjalista ds. księgowości) został przeniesiony z RDLP w Toruniu z zachowaniem poprzedniego wynagrodzenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na ogół jednostki przestrzegały regulacji związanych z zatrudnianiem zawierając umowy z osobami, których kompetencje odpowiadały ustalonym wymogom i były zgodne z potrzebami tych jednostek. Wynagrodzenia przyznawane nowozatrudnionym pracownikom odpowiadały wysokości określonej w rozporządzeniu w sprawie stanowisk oraz wynagradzania, wyliczono je przy zastosowaniu prawidłowej stawki wyjściowej i współczynnika wynikających z powyższych przepisów. W dwóch przypadkach NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości.

W RDLP w Toruniu:

- jednej osobie w nieprawidłowy sposób ustalono składniki wynagrodzenia, gdyż nie przyznano jej dodatku funkcyjnego, pomimo takiego obowiązku wynikającego rozporządzenia w sprawie stanowisk oraz wynagradzania;
- dwóm osobom przyznano niewłaściwą kategorię zaszeregowania²¹;
- jedna osoba nie spełniała kwalifikacji na powierzonym stanowisku, tj. nie posiadała wykształcenia wyższego leśnego, pomimo że było ono wymagane zgodnie z ww. rozporządzeniem w sprawie stanowisk oraz wynagradzania.

Dodatkowo, pomimo że DG LP nakazał wstrzymanie do odwołania zatrudniania nowych pracowników wskazując na ryzyko utraty płynności finansowej i potrzebę podjęcia radykalnych działań w zakresie zatrudnienia²²:

- wydano trzy zgody na zatrudnienie w podległych nadleśnictwach osób pochodzących spoza jednostek organizacyjnych LP;
- zatrudniono sześć osób w RDLP w Toruniu spoza jednostek organizacyjnych LP, a wynagrodzenie dwóch z nich było odpowiednio o ponad 42% i 31% wyższe niż na analogicznych stanowiskach,

W Nadleśnictwie Jamy Nadleśniczy w jednym przypadku podpisał umowę o pracę z pominięciem obowiązujących zasad dotyczących rekrutacji wewnętrznej, na co uzyskał jednak zgodę Dyrektora RDLP w Toruniu.

Świadczenie pracy
w godzinach
nadliczbowych
i w dni wolne

We wszystkich skontrolowanych jednostkach występowały przypadki świadczenia przez zatrudnionych, najczęściej kierowców, pracy w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy. Wynikało to przede wszystkim z faktu uczestnictwa w organizowanych festynach, piknikach, akcjach charytatywnych czy też sprawowania dozoru terenów dotkniętych klęskami.

²¹ Tj. w jednym przypadku kategorię X, pomimo że zgodnie z PUZP, kategoria zaszeregowania na zajmowanym stanowisku musiała mieścić się w przedziale od XII do XVII, a w drugim przypadku kategorię XVII – pomimo, że kategoria zaszeregowania na zajmowanym stanowisku musiała mieścić się w przedziale od V do XV. W obu przypadkach przyznany współczynnik mieścił się w granicach właściwej kategorii zaszeregowania, tym samym nieprawidłowość nie miała skutków finansowych.

²² Informacja o odwołaniu zakazu została przekazana pismem z 11 maja 2020 r. (dotyczyło to dopuszczenia rekrutacji wewnętrznych), a rekrutacje zewnętrzne dopuszczano pismem z 2 czerwca 2021 r.

Przykłady

Pracownicy **Nadleśnictwa Osie** otrzymywali polecenia wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych w związku z: transportem osadzonych z zakładu karnego do miejsca pracy w leśnictwie, pielgrzymką leśników na Jasną Górę, reprezentowaniem Nadleśnictwa w dożynkach gminnych, rozładunkiem choinek.

W **Nadleśnictwie Włocławek** w latach 2018–2022 (do 31 sierpnia) 24 pracowników Nadleśnictwa wzięło 103 razy udział w 56 wydarzeniach, co wiązało się z pracą w godzinach nadliczbowych lub w dzień wolny od pracy.

Nadleśnictwo Solec Kujawski od początku marca do końca lipca 2022 r. zorganizowało lub współorganizowało siedem wydarzeń, w których brało udział 14 pracowników pracujących w godzinach nadliczbowych lub w dzień wolny. Były to m.in. I Mistrzostwa Leśników Pomorza i Kujaw w Biegu na Orientację, Ogólnopolska Akcja „Spacer z leśnikiem”, akcja Społeczne sadzenie lasu – Apetyt na LAS, sprzątanie lasu w Solcu Kujawskim, bieg uliczny czy nocny rajd pieszy.

Przeprowadzone przez NIK analizy wykazały, że przypadki świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych były na ogół odpowiednio dokumentowane, pracownikom, którzy nie byli zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych²³ udzielano czasu wolnego w zamian za godziny nadliczbowe, a za pracę w dzień wolny innego dnia wolnego. W przypadku wystąpienia pracy w godzinach nocnych (pomiędzy godz. 22:00 a 06:00) pracownikom, wypłacono dodatek do wynagrodzenia za każdą godzinę pracy w porze nocnej. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Toruniu i Nadleśnictwie Włocławek. W pierwszym przypadku w prowadzonej przez RDLP w Toruniu ewidencji czasu pracy nie odnotowano świadczenia przez pracownika pracy w dzień wolny (tj. sobotę), nie wypłacono mu z tego tytułu wynagrodzenia ani nie udzielono dnia wolnego. Z kolei dwóm pracownikom Nadleśnictwa Włocławek nie wypłacono dodatkowego wynagrodzenia ani nie udzielono wolnego czasu za pracę świadczoną w godzinach nadliczbowych, czym naruszono art. 151¹ § 1 i § 2 oraz art. 151² Kodeksu pracy.

Leśniczym i nadleśniczym zatrudnionym w PGL LP przysługuje bezpłatne mieszkanie (jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania) albo równoważnik pieniężny²⁴, ale także pomoc finansowa w nabywaniu prywatnych pojazdów (samochodów osobowych, motocykli, motorowerów) wykorzystywanych również do celów służbowych²⁵. Wszystkie jednostki kontrolowane udzielały wsparcia w ww. zakresie swoim pracownikom.

Udostępnianie
mieszkań służbowych
pracownikom PGL LP

²³ Zgodnie z § 1 pkt 11 tiret trzecie PUZP w nadleśnictwie stanowiska kierownicze zajmują: nadleśniczy, zastępca nadleśniczego, główny księgowy, inżynier nadzoru, leśniczy, kierownik jednostki organizacyjnej wewnętrznej. W związku z czym, tym osobom nie należał się czas wolny za pracę w godzinach nadliczbowych zgodnie z art. 151⁴ § 1 Kodeksu pracy.

²⁴ Art 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach. Por. także rozporządzenie dotyczące mieszkań pracowników Służby Leśnej.

²⁵ Por. zarządzenie nr 46 DG LP z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie zasad udzielania pomocy finansowej pracownikom Lasów Państwowych w nabywaniu prywatnych samochodów osobowych, motocykli, motorowerów, używanych również do celów służbowych OB.4001.7.2018

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nadleśnictwa²⁶ zapewniały mieszkania służbowe pracownikom Służby Leśnej lub w związku z brakiem mieszkań, które można było bezpłatnie udostępnić, wypłacały im równoważnik pieniężny. Nadleśniczy²⁷ zawierał z uprawnionymi umowy określając w nich prawa i obowiązki stron w zakresie korzystania z mieszkania, ich eksploatacji, modernizacji, napraw i remontów oraz sposobu, terminu wnoszenia i wysokości opłat eksploatacyjnych. Załącznikami do umów były m.in. mapy gospodarcze z lokalizacją nieruchomości oraz listy obowiązków wynajmującego i najemcy. Wzory umów do stosowania w jednostkach zostały wprowadzone zarządzeniem DG LP.

Przykłady

W **Nadleśnictwie Toruń** z dziewięcioma leśniczymi podpisano umowy na korzystanie z bezpłatnego lokalu mieszkalnego. Trzech pracowników, tj.: nadleśniczy i dwóch leśniczych otrzymywało równoważnik pieniężny za bezpłatne mieszkanie.

W **Nadleśnictwie Osie** z bezpłatnego lokalu mieszkalnego korzystało 13 pracowników, zatrudnionych na stanowisku leśniczego. Z równoważnika pieniężnego korzystały dwie osoby: leśniczy i nadleśniczy.

W **Nadleśnictwie Włocławek** z bezpłatnych mieszkań korzystało 19 pracowników. Jednemu z leśniczych przyznano równoważnik pieniężny.

Nadleśnictwo Solec Kujawski zapewniało mieszkania służbowe wszystkim dziesięciu leśniczym, nie wypłacało przy tym pracownikom równoważnika pieniężnego.

W **Nadleśnictwie Jamy** bezpłatne mieszkanie przyznano trzem leśniczym. Równoważnik przyznano dwóm nadleśniczym i czterem leśniczym.

Bezpłatne lokale mieszkalne i równoważniki pieniężne przyznawano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie mieszkań pracowników Służby Leśnej. Umowy zawierane były na okres do dnia ich rozwiązania lub ustania stosunku pracy z nadleśnictwem na stanowisku uprawniającym do bezpłatnego mieszkania. Lokale były przekazywane pracownikom protokołem zdawczo-odbiorczym, w którym określano stan techniczny lokalu i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Z powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych wyodrębniano powierzchnie kancelarii leśnictw.

W okresie objętym kontrolą pracownikom udzielono 86 pożyczek na zakup samochodów prywatnych używanych również do celów służbowych.

Udzielanie pożyczek na zakup pojazdów prywatnych wykorzystywanych także do celów służbowych

²⁶ W RDLP w Toruniu w latach 2018–2022 nie zatrudniano nadleśniczych lub leśniczych, w związku z czym nie stosowano 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 pieniężnego

²⁷ W przypadku mieszkań udostępnianych nadleśniczym umowy zawierał z nim Dyrektor RDLP w Toruniu.

Przykłady

W **RDLP w Toruniu** udzielono łącznie 23 pożyczek o łącznej wartości 828,8 tys. zł.

Pracownikom **Nadleśnictwa w Toruniu** udzielono 12 pożyczek o łącznej wartości 379,77 tys. zł.

W **Nadleśnictwie Solec Kujawski** pożyczek udzielono ośmiu pracownikom na łączną kwotę 244,0 tys. zł.

W **Nadleśnictwie Włocławek** sześciu pracownikom udzielono pożyczek o łącznej wartości 190 tys. zł.

W **Nadleśnictwie Osie** Nadleśniczy udzielił ośmiu pożyczek na zakup samochodów w łącznej kwocie 154 650 zł.

W **Nadleśnictwie Jamy** zawarto 11 umów pożyczek na zakup samochodów.

Analiza ww. przypadków wykazała, że z pomocy finansowej, poza jednym wyjątkiem, korzystali pracownicy wykonujący zadania służbowe w terenie, którzy nie posiadali prawa do stałego dysponowania samochodem służbowym. We wszystkich przypadkach kwota pożyczki nie przekraczała 40 tys. zł i 90% wartości zakupionego pojazdu. Prawidłowo ustalano oprocentowanie pożyczki, a ich spłata była zabezpieczona poręczeniem dwóch pracowników. Umowy pożyczki sporządzane były według wzorów określonych w zarządzeniach DG LP. Określano w nich oprocentowanie pożyczki, okres spłaty, który nie przekraczał 60 miesięcy, a pracownik wyrażał zgodę na potrącenia oraz wskazywał konto bankowe, na które przekazano kwotę pożyczki. Wszyscy pożyczkobiorcy przedłożyli dowody zakupu pojazdów. Zgodnie z postanowieniami umów pożyczek, choć nie we wszystkich przypadkach, z pożyczkobiorcami, zawierano umowy na używanie samochodów do celów służbowych, w których określono obowiązek korzystania z nich dojazd lokalnych oraz podróży służbowych. Nieprawidłowości stwierdzono jednak w RDLP w Toruniu oraz Nadleśnictwach Osie, Solec Kujawski i Toruń.

W RDLP w Toruniu z jednym pracownikiem nie zawarto umowy o korzystanie z samochodu prywatnego do celów służbowych, mimo udzielenia pożyczki na jego zakup. Ponadto w czterech przypadkach nie zawarto z pracownikami aneksu do umowy w związku z rozwiązaniem umowy o pracę i zgodą na dalszą samodzielną spłatę pożyczki, a w kolejnym nie zapewniono terminowej spłaty jednej z rat pożyczki w kwocie 701,11 zł. Rata została wpłacona po 22 miesiącach w trakcie trwania kontroli NIK.

W Nadleśnictwie Osie w jednym przypadku zawarto odrębną umowę o korzystanie z samochodu prywatnego nabytego ze środków pożyczki do celów służbowych dopiero po upływie dziewięciu miesięcy od jego zakupu. Do tego czasu Nadleśnictwo nie uregulowało zasad użytkowania do celów służbowych zakupionego samochodu. Pracownik ten pobierał środki finansowe w formie ryczałtu na podstawie miesięcznych oświadczeń.

W Nadleśnictwie Solec Kujawski w jednym przypadku z pracownikiem nie została zawarta umowa o korzystanie z samochodu prywatnego, a dwie z dziewięciu zawartych przez Nadleśnictwo umów były niezgodne

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ze wzorem określonym przez DG LP. W jednym przypadku umowa o udzielenie pożyczki na zakup samochodu osobowego zawarta została po jego zakupie²⁸. Dodatkowo w kolejnym przypadku pożyczki udzielono pracownikowi, który posiadał upoważnienie Nadleśniczego do osobistego prowadzenia (dysponowania) pojazdu służbowego. Ponadto dwóch pracowników, którzy skorzystali z pomocy finansowej Nadleśnictwa przy nabywaniu samochodu prywatnego, używało do celów służbowych samochodów innych niż zakupionych ze środków pożyczki.

Także w Nadleśnictwie Toruń analiza poleceń wyjazdów służbowych pracowników korzystających z pożyczki na zakup samochodu prywatnego, wykazała, że trzech pracowników jako środek lokomocji wskazywało prywatny samochód osobowy inny niż określony w umowie na użytkowanie pojazdu i umowie pożyczki.

Zlecenie zadań na podstawie umów cywilnoprawnych

W okresie 2018–2022 (I półrocze) na podstawie 338 umów cywilnoprawnych zlecano pracownikom skontrolowanych jednostek dodatkowe zadania. Dotyczyły one przede wszystkim:

- pełnienia funkcji rzecznika poszczególnych jednostek lub administratora ich kont na portalach mediów społecznościowych,
- pełnienia funkcji instruktora Systemu Informatycznego Lasów Państwowych²⁹,
- utrzymania kancelarii leśnictw.

Przykłady

W **RDLP w Toruniu**, poza 37 umowami na pełnienie funkcji instruktora regionalnego Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, zawarto jedną na pomoc w organizacji stoisk promocyjnych i edukacyjnych.

W **Nadleśnictwie Solec Kujawski** zawarte zostały łącznie 62 umowy zlecenia, z tego 56 umów na realizację zadań związanych z utrzymaniem kancelarii leśnictw, cztery na realizację zadań instruktora Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, jedną na realizację zadań rzecznika prasowego i administratora kont Nadleśnictwa na portalach mediów społecznościowych oraz jedną na wytyczenie, oznakowanie i uprzątnięcie trasy biegu³⁰. Wynagrodzenie wypłacone z tytułu tych umów wyniosło we wskazanym okresie łącznie 184,7 tys. zł³¹.

Nadleśnictwo Toruń zawarło m.in. dwie umowy cywilnoprawne z pracownikami z tytułu bycia współtwórcą wzoru przemysłowego.

²⁸ Umowę pożyczki zawarto 11 lutego 2020 r., a zakupu samochodu osobowego dokonano 22 stycznia 2020 r.;

²⁹ Dyrektor RDLP w Toruniu powoływał co roku instruktorów regionalnych systemu. Zadania instruktora regionalnego polegały m.in. na udziale w szkoleniach centralnych i warsztatach, przekazywaniu informacji z tych szkoleń, prowadzeniu wsparcia dla użytkowników jednostek nadzorowanych przez RDLP w Toruniu w zakresie merytorycznej obsługi SILP, przygotowanie materiałów dydaktycznych poza czasem pracy. Za dany rok instruktorzy składali do RDLP w Toruniu sprawozdanie z wykonanej działalności, za którą otrzymywali co miesiąc wynagrodzenie po przedłożeniu rachunku.

³⁰ II Biegu Najeżonego Przeszkodami „JEŻYK” zlokalizowanej w Leśnictwie Łążyn.

³¹ Tj. w 2018 r. 37,5 tys. zł, w 2019 r. 35,2 tys. zł, w 2020 r. 37,7 tys. zł, w 2021 r. 42,0 tys. zł i w I półroczu 2022 r. 32,3 tys. zł.

Nadleśnictwo Osie zawierało wyłącznie umowy z instruktorami Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (w latach 2018–2022 zawarto 10 umów zlecenia, a wypłacone pracownikom wynagrodzenia wyniosły 56,8 tys. zł).

Nadleśnictwo Jamy zawarło 93 umowy zlecenia z pracownikami, które dotyczyły utrzymania kancelarii leśnictw. Ponadto w latach 2018–2022 r. Nadleśniczy zawarł 22 inne umowy cywilnoprawne z pracownikami Nadleśnictwa. Dotyczyły one: wykonywania obowiązków instruktora regionalnego Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, spreparowania czaszek padłych zwierząt, wykonywania obowiązków rzecznika prasowego, obsługi mediów społecznościowych oraz wykonania fotografii (i przeniesienia autorskich praw majątkowych na Nadleśnictwo). Dodatkowe wynagrodzenie instruktorów regionalnych Systemu Informatycznego Lasów Państwowych wyniosło w okresie 2018–2022 (do 30 września) łącznie 21,1 tys. zł.

Pracownikom **Nadleśnictwa Włocławek** zlecano na podstawie umów cywilnoprawnych wykonywanie zadań w zakresie: utrzymania czystości w kancelariach leśnictw i ich opalania oraz zakupu środków czystości; pełnienia funkcji rzecznika prasowego, pełnienia funkcji administratora kont jednostki Lasów Państwowych na portalach mediów społecznościowych. W okresie objętym kontrolą zawarto 93 umowy zlecenia, a kwota wypłaconego wynagrodzenia (do końca czerwca 2022 r.) wyniosła 202,4 tys. zł.

Zadania wykonywane przez pracowników w ramach umów cywilnoprawnych były ekonomicznie uzasadnione i nie obejmowały wcześniej określonych obowiązków służbowych. Umowy dotyczące utrzymania kancelarii leśnictw, realizacji zadań instruktora Systemu Informatycznego Lasów Państwowych i realizacji zadań rzecznika prasowego nadleśnictw, zostały zawarte na podstawie wytycznych i decyzji Dyrektora RDLP³².

5.2. Koszty bieżące, nakłady na aktywa trwałe i efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych

Ponoszone przez skontrolowane jednostki koszty bieżące i nakłady na aktywa trwałe były celowe i – poza jednym wyjątkiem – gospodarne. Tylko w jednej jednostce – Nadleśnictwie Włocławek, kontrolerzy nie stwierdzili nieprawidłowości dotyczących przebiegu lub udokumentowania zamówień publicznych. Działalność RDLP w Toruniu w tym zakresie oceniono negatywnie.

Do oceny celowości i gospodarności działania skontrolowanych jednostek NIK wytypowała – koszty bieżące, ze szczególnym uwzględnieniem tzw. usług miękkich (tj. prawniczych, eksperckich, marketingowych) oraz nakłady na aktywa trwałe (w tym przede wszystkim inwestycje wieloletnie).

Wszystkie skontrolowane jednostki w badanym okresie ponosiły wydatki na usługi obce – doradztwo prawne i podatkowe, reklamę, prace projektowe oraz koszty reprezentacyjne, promocyjne czy charytatywne.

Wydatki na usługi obce

³² Zarządzenia nr 30/2016 z 15 grudnia 2016 r. w sprawie wytycznych dotyczących rozliczania należności związanych z utrzymaniem kancelarii leśnictw, nr 27/2021 z 28 lipca 2021 r. w sprawie polityki komunikacyjnej w biurze RDLP oraz jednostkach nadzorowanych przez RDLP i Decyzja nr 10/2021 Dyrektora RDLP z 8 lutego 2021 r. w sprawie powołania na rok 2021 regionalnych instruktorów Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP) w RDLP, zmieniona decyzją nr 19/2021 z 26 kwietnia 2021 w sprawie zmiany Listy instruktorów SILP na rok 2021 oraz Decyzja nr 110/2021 Dyrektora RDLP z 13 grudnia 2021 r. w sprawie powołania regionalnych instruktorów SILP w RDLP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK w każdej jednostce poddała sprawdzeniu co najmniej 45 takich wydatków (a łącznie 340). Przedmiotem badania był m.in. opis merytoryczny poszczególnych zdarzeń gospodarczych, rodzaj i kwota ponoszonych kosztów oraz poprawność ich ewidencjonowania pod względem formalno-rachunkowym.

Przykłady

Nadleśnictwo Toruń korzystało z usług pięciu firm/kancelarii w zakresie obsługi prawnej, tj.: w zakresie stałej i kompleksowej obsługi prawnej, w zakresie doradztwa podatkowego, w zakresie postępowań o udzielanie zamówień publicznych, w zakresie obsługi prawnej Straży Leśnej oraz w zakresie zadań Inspektora Ochrony Danych Osobowych. W badanym okresie łączny koszt usług w tym zakresie wyniósł 350,43 tys. zł. Od początku kwietnia 2022 r. w Nadleśnictwie zatrudniony został, za zgodą Dyrektora RDLP w Toruniu, radca prawny.

Nadleśnictwo Solec Kujawski ponosiło wydatki bieżące m.in. na usługi gastronomiczne, obsługę prawną, naprawę dróg leśnych, usługi lotnicze związane ze zwalczaniem szkodników, remont deszczowni, reklamę, na obsługę hotelu.

Nadleśnictwo Włocławek w latach 2018–2022 dokonało czterech darowizn. Zostały one przekazane na cele społecznie użyteczne zgodnie z § 19 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie gospodarki finansowej.

Wydatki zasadniczo ponoszono z zastosowaniem procedur wewnętrznych, na podstawie zawartych umów i zamówień w sposób celowy i gospodarny, w wysokościach wynikających z tych umów. Zapłaty dokonywano we właściwych terminach. Koszty zostały przewidziane w planach finansowo-gospodarczych.

Jako nieprawidłowe NIK uznała poniesienie przez Nadleśnictwo Solec Kujawski w sposób niegospodarny wydatków na obsługę hotelu na potrzeby przedsięwzięć Lasów Państwowych oraz klientów indywidualnych co wynikało z ustalenia w umowach z 30 grudnia 2016 r.³³ oraz z 2 stycznia 2020 r.³⁴ wynagrodzenia ryczałtowego zamiast rozliczenia powykonawczego według rzeczywistego wykonania określonych zadań, za usługi w zakresie sprzątnięcia obiektu, utrzymania terenów zielonych, parkingu i pozostałych terenów utwardzonych wokół hotelu, bieżących napraw oraz obsługi recepcji. Na podstawie tych umów w latach 2018–2020 poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1891,1 tys. zł, z tego w: 2018 r. – 612,0 tys. zł, w 2019 r. – 621,8 tys. zł, w 2020 r. – 657,3 tys. zł. Odejście w 2021 r. i 2022 r. od ryczałtowego wynagradzania za usługi obsługi hotelowej i wprowadzenie rozliczenia powykonawczego według rzeczywistego wykonania określonych zadań³⁵, spowodowało obniżenie kosztów w tym zakresie do poziomu 425,3 tys. zł (2021 r.) i 215,7 tys. zł (2022 r. – I połowa). Okoliczności te były

³³ Nr 04/17/2016US, obowiązującej w latach 2018–2019.

³⁴ Nr 01/17/2020US obowiązującej w 2020 r.

³⁵ Na podstawie umowy z 13 sierpnia 2021 r., nr 01/17/2021ZWR i umowy z 1 sierpnia 2022 r., nr SA/6/2022, rozliczenie pomiędzy stronami odbywało się w oparciu o faktyczną ilość wykonywanych usług i stawki jednostkowej wynikającej z oferty (za jedną przepracowaną godzinę).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przedmiotem badania w toku kontroli przeprowadzonej w Nadleśnictwie w 2021 r. przez RDLP w Toruniu. W wystąpieniu pokontrolnym z kwietnia 2021 r. negatywnie oceniono skontrolowaną działalność, jednocześnie z uwagi na wprowadzony w lutym 2021 r. program naprawczy w Nadleśnictwie mający na celu m.in. poprawę kondycji finansowej hotelu, odstąpiono od wydania zaleceń pokontrolnych.

NIK w czasie kontroli wskazała, że przyjęte założenia dotyczące sposobu rozliczania w latach 2018–2020 kosztów obsługi hotelu i przychodów z tytułu organizowanych szkoleń na potrzeby Lasów Państwowych i klientów indywidualnych nie zapewniły rentowności prowadzonej działalności dodatkowej w tym zakresie. W latach 2019–2020 Ośrodek poniósł stratę na działalności w wysokości odpowiednio 446,2 tys. zł, 431,8 tys. zł, 575,9 tys. zł, a wprowadzone w 2021 r. działania naprawcze pozwoliły na ograniczenie straty do poziomu 36,1 tys. zł dopiero w I półroczu 2022 r. Jednocześnie w 2019 r. na całej działalności dodatkowej Nadleśnictwa (w ramach której rozliczano działalność Ośrodka) poniesiono stratę w wysokości 137,0 tys. zł, czym naruszono dyspozycję § 4 ust. 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, zgodnie z którym przychody z działalności dodatkowej nie powinny być niższe niż koszty poniesione na ich prowadzenie. Odejście w 2021 r. i 2022 r. od ryczałtowego wynagrodzenia za usługi obsługi hotelowej i wprowadzenie rozliczenia powykonawczego według rzeczywistego wykonania określonych zadań, spowodowało obniżenie kosztów w tym zakresie przy jednoczesnym wzroście przychodów wynikających m.in. ze wzrostu obłożenia miejsc w Ośrodku (z 34% w 2018 r. do 47% w 2022 r.). Poprawiło to rentowność prowadzonej w tym zakresie działalności.

Ponadto podmiotowi, któremu zlecono usługi w zakresie obsługi hotelu wydierżawiono również budynek restauracyjny, związany z jego funkcjonowaniem. Czynnosc za dzierżawę restauracji ustalony w umowie z 2014 r. i waloryzowany podstawie aneksu z czerwca 2022 r., pomimo że RDLP w 2016 r. w ramach kontroli doraźnej zalecała renegotjowanie stawki czynszu po zakończonej modernizacji Ośrodka, a z opracowanej w styczniu 2021 r. Koncepcji funkcjonowania Ośrodka, w wariantcie drugim (przyjętym następnie do realizacji w programie naprawczym z lutego 2021 r.), wskazano, że w przypadku utrzymania dzierżawy z obecnym przedsiębiorcą Nadleśnictwo powinno renegotjować stawkę czynszu. Nadleśniczy wskazał, że rozmowy i negocjacje z dzierżawcą na temat stawki czynszu i zmiany umowy, ze względu na pandemię COVID-19 oraz wybuch wojny na Ukrainie, trwały aż do momentu porozumienia się, czego finałem było podpisanie aneksu dopiero w czerwcu 2022 r. NIK wykazała tymczasem, że w latach 2018–2021 przychody Nadleśnictwa z tytułu dzierżawy budynku restauracyjnego wystarczały zaledwie na pokrycie kosztów stałych ponoszonych przez Nadleśnictwo (ubezpieczenie, amortyzacja), a osiągnięty z tego tytułu zysk w skali roku wynosił od 1,4 tys. zł (w 2018 r.) do 3,6 tys. zł (w 2021 r.). Brak zatem działań w zakresie negocjacji podwyższenia wysokości czynszu należało ocenić jako działanie nierzetelne.

Kontrolowane jednostki wykorzystywały w swoje działalności także pojazdy służbowe. NIK zweryfikowała sposób ich użytkowania i koszty związane z ich użytkowaniem. Analizy wykazały, że karty ewidencji użyt-

Wykorzystywanie
pojazdów służbowych

kowania pojazdów (karty pracy pojazdów) prowadzone były zgodnie z procedurami wewnętrznymi prawidłowo ewidencjonowano wyjazdy w ciągu miesiąca oraz informacje o pobranych i zużytych materiałach eksploatacyjnych. Pracownicy używający pojazdów samochodowych posiadali stosowane upoważnienia. Jednostki prowadziły udokumentowaną bieżącą kontrolę zużycia i kosztów paliwa. Średnie zużycie paliwa mieściło się w zakładowych normach ustalonych dla badanych pojazdów. Nieprawidłowości stwierdzono jednak w RDLP w Toruniu i Nadleśnictwie Solec Kujawski.

W RDLP w Toruniu nie zapewniono prawidłowej realizacji zadań związanych z wykorzystaniem samochodów służbowych. Po pierwsze nie wydano regulaminu użytkowania samochodów służbowych, mimo że taki obowiązek wynikał z zarządzenia DG LP³⁶. Skutkiem braku regulaminu 14 upoważnień do osobistego prowadzenia samochodu, tj. wszystkie wydane w okresie od 14 kwietnia 2021 r. do 30 września 2022 r. nie zawierało części wymaganych informacji, jakie wymagał wzór wprowadzony przez to zarządzenie, tj. brakowało w nich: informacji czy dyspozycja do użytkowania samochodu była stała czy nie, daty ważności upoważnienia, oświadczenia w sprawie znajomości regulaminu oraz oświadczenia o przyjęciu pełnej odpowiedzialności materialnej za powierzony samochód. Ponadto ewidencja przebiegu pojazdów służbowych prowadzona była nierzetelnie³⁷, co znacznie utrudniała weryfikację poprawności i zasadności użycia samochodu służbowego. Kontrolerzy NIK ustalili, że:

- a) w 20 przypadkach stwierdzono użycie pojazdu w godzinach, dniach lub miejscach niezgodnych z wpisami w ewidencji;
- b) 32 przypadkach na 215 zbadanych wskazana w ewidencji jazd liczba kilometrów była o ponad 50 km wyższa, niż wynikało to ze wskazań odległości między wskazanymi punktami na mapie (wyznaczonych przez jeden z ogólnodostępnych serwisów internetowych), co uniemożliwia ustalenie dokładnej trasy przejazdu;
- c) w 107 przypadkach na 215 zbadanych sposób prowadzenia ewidencji jazd uniemożliwiał ustalenie dokładnej trasy przejazdu samochodu służbowego³⁸;
- d) w dwóch przypadkach sumy kilometrów poszczególnych wyjazdów była inna niż wskazana w ewidencji suma kilometrów przebiegu w miesiącu łącznie³⁹.

W jednostce nie zapewniono także realizacji decyzji Dyrektora cofającej zgodę na wykorzystanie samochodu służbowego jednemu z pracowników. Wciąż korzystał on z samochodu służbowego w celu dojazdu do i z pracy w okresie 6–11 maja 2022 r.⁴⁰ Pracownika obciążono kosztami

³⁶ Tj. z § 8 ust. 1 zarządzenia nr 21 DG LP z dnia 13 kwietnia 2021 r.

³⁷ Analizie poddano dziesięć kart przebiegów pojazdów służbowych.

³⁸ Stosowano wyrażenia takie jak: „teren”, „teren miasta”, „tankowanie”, „zakupy”.

³⁹ W jednym przypadku była niższa o 100 km, a w drugim wyższa o 10 km.

⁴⁰ Pismo odbierające z 5 maja 2022 r. zgodę na wykorzystanie samochodu służbowego przekazano zainteresowanemu 6 maja 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z tego tytułu w trakcie prowadzonej kontroli NIK, tj. 31 października 2022 r. (w wysokości 1,6 tys. zł). Jednocześnie nie udokumentowano daty zapoznania pracownika z decyzją o cofnięciu mu prawa korzystania z samochodu⁴¹.

Dodatkowo Dyrektor RDLP w Toruniu korzystał z samochodu służbowego, w okresie maj–wrzesień 2022 r., do celów prywatnych, tj. w sposób niezgodny z otrzymaną od DG LP zgodą w tym zakresie, a obciążenie kosztami z tego tytułu nastąpiło dopiero w trakcie prowadzonej kontroli NIK, tj. 31 października 2022 r. (jego wartość wyniosła 26 tys. zł). Dyrektor wyjaśnił, że korzystał z samochodu służbowego z powodu awarii samochodu prywatnego. Dodał, że „sprawa ta była podnoszona w rozmowach z DG LP i liczył na brak konieczności poniesienia kosztów”.

W Nadleśnictwie Solec Kujawski jedną z siedmiu zbadanych kart pracy samochodu wypełniono w sposób nierzetelny, tj. liczba przejechanych kilometrów z ewidencji jazd w ciągu miesiąca (2605 km) nie była zgodna z danymi sumarycznymi z miesięcznego rozliczenia przebiegu (2669 km). Nadleśniczy wyjaśnił m.in., że błąd był spowodowany omyłkowym wpisaniem stanu licznika wyjazdu.

Wszystkie jednostki ponosiły wydatki na szkolenie swoich pracowników. Korzystały przy tym z usług Ośrodka Szkoleniowo-Edukacyjnego Lasów Państwowych w Solcu Kujawskim. Zajęcia dotyczyły m.in. leśnej mapy numerycznej (LMN), obsługi programów ACER, ESET i EXCEL, rejestratora leśnego (STA), gospodarki leśnej, finansów, rachunkowości i księgowości, szacowania szkód łowieckich, ubezpieczeń majątkowych i postępowania likwidacyjnego w zakresie szkód, zamówień publicznych, prawa pracy, ochrony danych osobowych, zasad sprzedaży drewna, BHP, ochrony przeciwpożarowej lasów, obiegu dokumentów elektronicznych, budownictwa drogowego, prawa podatkowego, szkolenia rzeczników prasowych.

Wydatki na szkolenia pracowników

Przykłady

RDLP w Toruniu w okresie 2018–2022 (I półrocze) zrealizowała w Ośrodku 86 szkoleń, za które poniosła koszt w wysokości 163,7 tys. zł.

Nadleśnictwo w Solcu Kujawskim zorganizowało dla swoich pracowników łącznie 132 szkolenia w Ośrodku. Koszty organizacji tych szkoleń, które obciążyły Nadleśnictwo dotyczyły łącznie 304 uczestników i wyniosły: w 2018 r. – 8,9 tys. zł, w 2019 r. – 14,7 tys. zł, w 2020 r. – 10,1 tys. zł, w 2021 r. – 25,0 tys. zł, w 2022 r. (I połowa) – 15,1 tys. zł.

Koszty **Nadleśnictwa Jamy** wynikające z korzystania z usług Ośrodka wynosiły w okresie od 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. 99,9 tys. zł. Przeprowadzono tam 106 szkoleń.

Pracownicy **Nadleśnictwa Toruń** uczestniczyli w 89 szkoleniach odbywających się w Ośrodku. Łączny koszt tych szkoleń wynosił 75,64 tys. zł.

Pracownicy **Nadleśnictwa Włocławek** wzięli udział 104 szkoleniach zorganizowanych w Ośrodku. Łącznie ich koszty wyniosły 87,4 tys. zł.

Nadleśnictwo Osie zorganizowało 115 szkoleń, kursów i narad w Ośrodku dla 180 uczestników. Koszt tych szkoleń wynosił łącznie 95,5 tys. zł.

⁴¹ Ustalona data wyniku wyłącznie z deklaracji zainteresowanego pracownika.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analizy przeprowadzone przez NIK wykazały, że wydatki na szkolenia, kursy i narady były celowe, a tematy spotkań związane z zadaniami realizowanymi przez poszczególne podmioty.

Nakłady na aktywa trwałe

W celu kontroli celowości i gospodarności nakładów na aktywa trwałe NIK zbadała co najmniej 20 takich działań w każdej jednostce (a łącznie 168 wydatków). Poddano analizie m.in.: wartość nabycia, podstawy prawne nabycia, sposób przyjęcia środka trwałego, uzasadnienie nabycia, sposób ustalenia wartości oraz zgodność z zadaniami PGL LP. Kontrolowane działania dotyczyły m.in. zakupu nieruchomości gruntowych, przygotowania, budowy, modernizacji i remontów obiektów, zakup maszyn leśnych czy zakupu licencji na oprogramowanie.

Przykłady

Nadleśnictwo Osie poniosło w latach 2018–2022 m.in. 63 wydatki o wartości netto 5609,8 tys. zł, dotyczące nakładów na aktywa trwałe, m.in. na: budowę chłodni na sadzonki, budowę przepustu drogowego, zakup i montaż piezometrów, przebudowę dojazdu, wymianę pokrycia dachowego na budynku gospodarczym, zakup kotłów grzewczych, zakup licencji na oprogramowanie, zakup drona, zakup ciągnika, montaż instalacji fotowoltaicznej dla biurowca, zakup broni.

Nadleśnictwo Toruń zrealizowało inwestycje w zakresie przebudowy budynku gospodarczego przy leśniczówce, modernizację budynku magazynowo-usługowego przy siedzibie Nadleśnictwa czy modernizację kotłowni w leśniczówce Kamieniec.

Nadleśnictwo Włocławek zakupiło kruszarko-rozdrabniarki, ciągnik, a także wykonało remont leśniczówki Mursk. Przebudowało również siedem dróg wywozowych i pożarowych ujętych w „Projekcie Docelowej Sieci Dróg Nadleśnictwa Włocławek”.

Nadleśnictwo Solec Kujawski zrealizowało m.in. dziewięć zadań inwestycyjnych. Na remont stropodachu i wykonanie instalacji solarnej w budynku ośrodka szkoleniowego, budowę Leśniczówki Leszyce i budynku gospodarczego przy tej leśniczówce, modernizację pomieszczeń w budynku administracyjnym Nadleśnictwa – wydano łącznie 2018,5 tys. zł. Nabyło też środki trwałe: agregat prądotwórczy dla ośrodka, monitoring przeciwpożarowy wraz z oprogramowaniem do detekcji przeciwpożarowej.

Analizy nakładów wykazały, że ponoszono je celowo i gospodarnie. Koszty poniesiono w wysokościach wynikających z zawartych umów, a zapłaty dokonano we właściwych terminach po potwierdzeniu prawidłowości wykonania zadań. Prawidłowo określano wartości oraz ewidencjonowano nabywane środki trwałe. Nakłady przewidziano w planach finansowo-gospodarczych jednostek lub uzyskano zgodę Dyrektora RDLP w Toruniu na ich dokonanie. Wybrane do badań kontrolnych wydatki na inwestycje i zakupy środków trwałych przyniosły zakładane efekty. Zakupiony sprzęt techniczny i oprogramowanie informatyczne były wykorzystywane w bieżącej pracy.

Jako nieprawidłowe NIK oceniła fakt, że w Nadleśnictwie Solec Kujawski wydatki poniesione na zaniechaną inwestycję w zakresie budowy składnicy drewna w kwocie 77,7 tys. zł, zostały odpisane w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych dopiero 31 grudnia 2019 r., pomimo, że informacja

o zaprzestaniu realizacji z dniem 28 lutego 2018 r., projektu pn. „Drewno dla samowystarczalności energetycznej samorządów i dla bezpieczeństwa energetycznego państwa” wpłynęła do Nadleśnictwa z RDLP w Toruniu już 14 lutego 2018 r. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 32 lit. b) i lit. f) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴², przez pozostałe koszty operacyjne rozumie się m.in. koszty związane ze zbyciem środków trwałych, środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych, a także nieruchomości oraz wartości niematerialnych i prawnych zaliczonych do inwestycji oraz koszty związane z odpisami aktualizującymi wartość aktywów i ich korektami, z wyjątkiem odpisów obciążających koszty finansowe. Odpisanie w pozostałe koszty operacyjne nakładów poniesionych na budowę środka trwałego, które nie spowodują w przyszłości wpływu do jednostki korzyści ekonomicznych, powinno nastąpić zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nie później niż do końca roku obrotowego, w którym jednostka podjęła decyzję o zaniechaniu budowy. Konsekwencją dokonania odpisu dopiero w 2019 r. było niewykazanie ww. kwoty w rachunku zysków i strat za 2018 r. w pozycji pozostałych kosztów operacyjnych.

Wszystkie kontrolowane jednostki w badanym okresie dokonywały zamówień publicznych przy realizacji inwestycji lub zakupu sprzętu.

Prowadzenie
i dokumentowanie
zamówień publicznych

Przykłady

W latach 2018–2022 **RDLP w Toruniu** udzieliła zamówień po przeprowadzeniu 25 postępowań w trybach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Udzieliła także zamówień po przeprowadzeniu 93 postępowań wyłączonych ze stosowania przepisów o zamówieniach publicznych.

W latach 2018–2021 w **Nadleśnictwie Solec Kujawski** przeprowadzono łącznie 19 postępowań w trybie ustawy Pzp z 2004 r. i Pzp, zakończonych udzieleniem zamówienia publicznego.

Tylko w jednej jednostce – Nadleśnictwie Włocławek, kontrolerzy nie stwierdzili nieprawidłowości dotyczących przebiegu lub udokumentowania zamówień publicznych. Najwięcej zastrzeżeń sformułowali pod adresem RDLP w Toruniu. Dotyczyły one zarówno zamówień realizowanych w trybie ustawowym jak i na podstawie regulacji wewnętrznych. Działalność jednostki w tym zakresie oceniono negatywnie.

W RDLP w Toruniu wykonanie projektu aranżacji wnętrza skrzydła „B” budynku Dyrekcji o wartości 51,7 tys. zł brutto (42 tys. zł netto) zlecono, bez przeprowadzenia żadnego postępowania, zawierając z wykonawcą innego zamówienia aneks do umowy, pomimo że nie przewidywała ona możliwości zwiększenia jej zakresu. Takie postępowanie było także niezgodne z Regulaminem udzielania zamówień publicznych⁴³, bowiem ten wymagał m.in.: szacowania wartości zamówienia, wysłania zapytań ofertowych lub negocjacji z jednym oferentem, badania i oceny ofert oraz wyboru najkorzystniejszej oferty. Skutkiem niestosowania regulaminu mogło być niezapewnienie najlepszych warunków finansowych realizacji zamówienia.

⁴² Dz. U. z 2023 r. poz. 120, dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁴³ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 1/19 Dyrektora RDLP w Toruniu z 3 stycznia 2019 r.

Ponadto w dwóch przypadkach RDLP w Toruniu potrąciła wykonawcom kary umowne (w wysokości 6,8 tys. zł oraz 137,6 tys. zł), pomimo że obowiązujące w stanie epidemii COVID-19⁴⁴ uregulowania⁴⁵, zabraniały takich potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy. NIK wskazuje przy tym, że w normach tych ustawodawca posługuje się pojęciem „umowa w sprawie zamówienia publicznego”, wobec czego nie było podstaw, by ograniczać ten zakaz jedynie do zamówień powyżej progu ustanowionego w art. 4 pkt 8 Pzp z 2004 r. Zamówieniem publicznym jest każda odpłatna umowa zawierana między zamawiającym a wykonawcą niezależnie od jej wartości i trybu zawarcia. Żaden przepis nie wiąże rozumienia pojęcia „umowy w sprawie zamówienia publicznego” z procedurą wyboru wykonawcy lub wartością zamówienia.

W jednym przypadku dokonano zmiany umowy⁴⁶ wprowadzając inny przedmiot zamówienia⁴⁷, bez przeprowadzenia wcześniej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z art. 2 ust. 1 Pzp, tj. powierzono realizację odmiennego przedmiotu zamówienia, dotychczasowemu wykonawcy. W wyniku zmiany umowy wartość dokonanej zmiany przekraczała jednocześnie wskazane w ustawie progi, gdyż wartość zmienionej umowy była o 145,5% wyższa niż umowy pierwotnej (wzrosła z 67,5 tys. zł do 165,8 tys. zł netto).

Dwie istotne zmiany umowy na remont i przebudowę skrzydła B budynku RDLP w Toruniu⁴⁸, zostały dokonane z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 1 Pzp z 2004 r.⁴⁹, gdyż w ich przypadku nie wystąpiły okoliczności przewidziane w ogłoszeniu lub Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia⁵⁰. Powyższe zmiany stanowiły ponadto naruszenie zasady uczciwej konkurencji lub wynikały z takich naruszeń powstałych na etapie postępowania o zamówienie publiczne. Pierwsza dotyczyła zlecenia wykonanie robót

⁴⁴ Stan epidemii wprowadzony z dniem 20 marca 2020 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 491), zniesiony z dniem 16 maja 2022 r. Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1025).

⁴⁵ Tj. art. 15r¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

⁴⁶ Zawarto aneks, którym dokonano zmiany charakteru ochrony z zabezpieczenia jednoosobowej ochrony w godzinach od 06:00 do 16:00 w dni robocze na ochronę całodobową 7 dni w tygodniu, tj. wprowadzono nowy przedmiot zamówienia. Wynagrodzenie wypłacone wykonawcy w okresie od marca do listopada 2022 r. wyniosło 138,4 tys. zł netto i 170,2 tys. zł brutto.

⁴⁷ Nowy zakres umowy realizowany miał być zgodnie z aneksem nr 2 w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 31 października 2022 r., a wartość usług wnosić miała 137,8 tys. złotych. W wyniku zawarcia aneksów nr 3 z 1 lipca 2022 r. i aneksu nr 4 z 26 października 2022 r. przedłużono okres świadczenia usług 10 listopada 2022 r. oraz podwyższono wynagrodzenie i łączna wartość umowy w okresie od 1 kwietnia 2022 r. do 10 listopada 2022 r. wyniosła 145 tys. zł netto. Wynagrodzenie wypłacone wykonawcy w okresie od marca do listopada 2022 r. wyniosło 138,4 tys. zł netto i 170,2 tys. zł brutto.

⁴⁸ Wprowadzone aneksami z marca i maj 2020 r.

⁴⁹ Przepis ten stanowi, że zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy lub umowy ramowej w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że m.in. zmiany zostały przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian.

⁵⁰ Dalej: „SIWZ”.

wskazanych w protokole konieczności z lutego 2020 r. (za wynagrodzeniem 153,0 tys. zł brutto), na podstawie uzasadnienia, które nie miało oparcia w stanie faktycznym. Określone w ogłoszeniu lub SIWZ przesłanki dopuszczające zmianę umowy (w odniesieniu do zakresu prac lub technologii ich wykonania) wymagały, aby były one następstwem sytuacji niebędącej się przewidzieć. Tymczasem powody podane w ww. protokole odnosiły się do rozszerzenia funkcjonalności o zasilanie c.o. dla przebudowanego węzła cieplnego w skrzydle B, co było uzgodnione z gestorem sieci na dzień przed wszczęciem postępowania podstawowego na remont i przebudowę skrzydła B budynku RDLP. Zmieniony zakres robót dotyczył także funkcjonalności instalacji grzewczej i systemu klimatyzacji⁵¹. Było to wprowadzenie nowych rozwiązań, możliwych do przewidzenia. Dodatkowo RDLP w Toruniu udzieliła potencjalnym wykonawcom nierzetelnej, nieprawdziwej odpowiedzi na pytania dotyczące SIWZ, wskazując na nieaktualne zamierzenia odnośnie zasilania sieci c.o. w remontowanym skrzydle B budynku. Stanowiło to naruszenie zasady uczciwej konkurencji.

Druga zmiana umowy dotyczyła terminu wykonania robót, w pierwszym przypadku z 10 kwietnia na 22 maja 2020 r., a następnie na 15 czerwca 2020 r. Uzasadnienia dotyczące tych zmian nie opierały się na przesłankach przewidzianych w ogłoszeniu lub SIWZ, które dopuszczały zmianę postanowień umownych⁵². Były one następstwem uzgodnień znanych zamawiającemu już w chwili wszczęcia postępowania bądź dotyczyły kwestii opisanych szczegółowo przez zamawiającego w odpowiedziach udzielanych oferentom na etapie postępowania. W toku kontroli RDLP w Toruniu nie była w stanie wskazać nowych okoliczności lub wymagań, które uzasadniałyby zastosowanie na samym końcu inwestycji rozwiązań odmiennych od pierwotnie przyjętych. Tym samym dokonano zmiany terminu wykonania całego zadania, na dwa dni po upływie poprzednio określonego terminu, ze względu na zmianę urządzeń sieciowych o wartości 1,1% zamówienia podstawowego. RDLP w Toruniu działając z należytą starannością mogła odpowiednio wcześniej skonfigurować wymagania w zakresie urządzeń sieciowych. NIK zauważa, że umowę podstawową na remont i przebudowę skrzydła B budynku zawarto po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, w którym termin wykonania zadania był jednym z kryteriów wyboru wykonawcy, a przez to miał wpływ na wybór oferty. W takiej sytuacji, w ocenie NIK, nieuzasadnione zmiany terminu wykonania prac naruszały zasadę uczciwej konkurencji. Wydłużenie terminu wykonania całego zadania do 15 czerwca 2022 r. zwraca szczególnie uwagę, z uwagi na fakt, że w obiekcie do 8 czerwca 2020 r. trwały jeszcze roboty budowlane⁵³, a ww. umowa przewidywała karę w wysokości 0,4% wartości przedmiotu umowy za każdy dzień zwłoki⁵⁴.

⁵¹ W tym zmianie: zastosowanych grzejników na zintegrowane z inteligentnymi głowicami termostatycznymi i systemem sterowania instalacji c.o. oraz zastosowania serwera zarządzającego klimatyzacją.

⁵² W szczególności nie wskazano na uzasadniające tą zmianę opóźnienie przekazania placu budowy, nie wystąpiła także niemożliwa do przewidzenia konieczność wprowadzenia zmian w technologii.

⁵³ Zgodnie z zapisem dziennika budowy z 8 czerwca 2020 r. zakończono montaż stolarki drzwiowej, co potwierdził inspektor nadzoru.

⁵⁴ W przypadku niezawarcia aneksu nr 4 RDLP w Toruniu miałyby podstawy do naliczenia kar umownych w wysokości 163,2 tys. zł. licząc 17 dni do ostatniego dnia wykonywania prac.

Ponadto RDLP w Toruniu w jednym przypadku przyznała także wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie za roboty o wartości 83,7 tys. zł brutto, które były ujęte w ofercie i w jej cenie. Naruszono tym art. 144 ust. 1 pkt 2 Pzp z 2004 r., wskazanego jako podstawa prawna dla dokonanych zmian, a który m.in. wymaga, aby zlecane roboty dodatkowe nie były objęte zamówieniem podstawowym. W protokole konieczności z grudnia 2019 r. wskazano, że roboty dodatkowe obejmują m.in. usunięcie elementów rozebranych konstrukcji drewnianych i ceglanych oraz tynków z poziomu poszczególnych kondygnacji, a także zabezpieczenie okien folią osłonową. W uzasadnieniu tym podano, że oferta zawiera koszt prac rozbiórkowych, nie zawiera natomiast pozycji odnoszących się do wyniesienia rozebranych elementów, nie uwzględnia także zabezpieczenia przed uszkodzeniem stolarki okiennej, która nie podlegała wymianie. Tymczasem SIWZ, a w szczególności szczegółowe specyfikacje techniczne stanowiące element opisu przedmiotu zamówienia, wskazywały, że usunięcie gruzu z budowy, a także zabezpieczenie pozostawionych elementów, są częścią zadania wykonawcy, a wycena tych prac powinna zostać ujęta w cenie ofertowej. Kwestie prac rozbiórkowych były ponadto podnoszone w toku dialogu technicznego poprzedzającego postępowanie, zagadnienie to było także przedmiotem wyjaśnień do SIWZ na etapie postępowania. Żaden wykonawca nie podnosił na tych etapach kwestii braku wyceny za wyniesienie rozebranych elementów z budynku, co wskazuje na zaakceptowanie przez potencjalnych wykonawców zastrzeżeń zawartych w specyfikacjach technicznych.

Dodatkowo w postępowaniu na remont i przebudowę skrzydła B budynku RDLP w Toruniu nierzetelnie sformułowano kryteria oceny ofert, a w rezultacie naruszony został art. 91 ust. 2a Pzp z 2004 r. określający warunki zastosowania kryterium cenowego o wadze przekraczającej 60%. Ogłoszenie oraz SIWZ wskazywały na dwa kryteria, którymi zamawiający będzie skierował przy wyborze oferty oraz sposób oceny i porównania ofert: cena 60%, skrócenie terminu wykonania zamówienia 40%. Jednak z opisu sposobu obliczenia punktacji wynikało, że liczony ułamkowo wskaźnik odnoszący się do ceny wynosił faktycznie 75%. Powyższe nie miało wpływu na wynik postępowania⁵⁵.

Jako nierzetelne NIK oceniła odebranie w październiku 2020 r. dokumentacji projektowej na przebudowę skrzydła A budynku RDLP w Toruniu, pomimo występujących w niej wad⁵⁶. Tym samym nie zachowano należytej staranności na etapie odbioru wyników prac projektowych.

⁵⁵ W przypadku najkorzystniejszej ceny można było uzyskać 60 pkt., a w przypadku określenia najbardziej skróconego czasu wykonania zadania można było otrzymać 20 pkt. Ocen ofert dokonano wg powyższych zasad punktacji. Wszyscy wykonawcy wskazali jednak najkrótszy termin realizacji zadania i uzyskali jednolitą liczbę punktów, zatem ww. błąd nie miał wpływu na wybór oferty.

⁵⁶ Na błędy formalne występujące w dokumentacji wskazuje w szczególności przebieg postępowania w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę. Organ administracji architektoniczno-budowlanej 4 marca 2021 r. wydał postanowienie wskazujące na ogółem 25 nieprawidłowości w siedmiu punktach. Wskutek niepełnego ich usunięcia (15 nieprawidłowości dziewięciu punktach) wydał 22 kwietnia 2021 r. decyzję odmowną. Projekt budowlany został zatwierdzony w kolejnym postępowaniu, decyzją z 20 maja 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Nadleśnictwie Toruń zamówienia publiczne wykonywane były z zachowaniem zasady jawności i bezstronności. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewłaściwego dokumentowania postępowań oraz opóźnień lub braku publikacji wymaganych przepisami informacji. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego „Dostawa fabrycznie nowej (rok produkcji 2018) równiarki drogowej” jeden z członków komisji nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Pzp z 2004 r. Ponadto w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pt. „Dostawa mebli do budynku administracyjno-biurowego Nadleśnictwa Toruń wraz z ich montażem”, użyto formularza protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego (ZP-PN), zamiast protokołu postępowania w trybie podstawowym (ZP-TP). Dodatkowo zamawiający:

- a) wbrew art. 222 ust. 4 w zw. z art. 266 Pzp nie udostępnił na stronie internetowej prowadzonego postępowania, najpóźniej przed otwarciem ofert, informacji o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia;
- b) zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wykonaniu umowy po upływie 112 dni od jej wykonania, pomimo że art. 448 Pzp wymagał dokonania tej czynności w terminie 30 dni od wykonania umowy.

W Nadleśnictwie Osie roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2019 r. i w 2020 r. były nierzetelne⁵⁷. Ponadto w protokole postępowania „Wykonywanie usług z zakresu gospodarki leśnej na terenie Nadleśnictwa Osie w 2022 r.”, podano niezgodne ze stanem faktycznym informacje o tym, że odrzucono oferty wykonawców. Wymieniono 11 oferentów, którzy łącznie złożyli 26 ofert. Podano, że oferty te zostały odrzucone z uwagi na niespełnienie warunków kryterium oceny ofert (100% cena). Kontrola wykazała jednak, że oferty nie zostały odrzucone, a jedynie niewybrane jako najkorzystniejsze z uwagi na przyjęte kryterium oceny. Niezależnie od tego w postępowaniu tym Nadleśnictwo nie odrzuciło siedmiu ofert złożonych przez pięciu wykonawców, pomimo że nie zawierały one jednej z wymaganych pozycji kosztorysowych, a przez to były niezgodne z warunkami zamówienia. Nadleśnictwo po wyborze najkorzystniejszej oferty, w rozmowie z oferentem uzgodniło nieodpłatne wykonanie brakującej pozycji kosztorysowej. Niemniej drugi oferent złożył w grudniu 2021 r. odwołanie do KIO, która w wyroku z 12 stycznia 2022 r. nakazała unieważnienie czynności wyboru oferty, powtórzenie czynności badania oceny ofert, w tym odrzucenie niekompletnych. Nadleśnictwo z tego tytułu zostało obciążone kosztami postępowania w wysokości 9,3 tys. zł.

⁵⁷ Niezgodność ta dotyczyła dwóch pozycji: zamówienia do 30 tys. euro i zamówienia powyżej 30 tys. euro. W raporcie za 2019 r. pod pozycją zamówienia do 30 tys. euro podano kwotę 1 115 894,38 zł, a powinno być 1 531 562,92 zł. Natomiast pod pozycją zamówienia powyżej 30 tys. euro łącznie dla robót budowlanych, dostaw i usług podano kwotę 1 115 894,38 zł, a powinno być 254 000 zł. W raporcie za 2020 r. pod pozycją zamówienia do 30 tys. euro podano kwotę 709 736,74 zł, a powinno być 1 475 157,08 zł. Pod pozycją zamówienia powyżej 30 tys. euro łącznie dla robót budowlanych, dostaw i usług podano kwotę 1 146 530,24 zł, a powinno być 381 109,90 zł.

Nadleśniczy wskazał, że podejmując decyzję miał świadomość ryzyka kosztów postępowania przed KIO. Pomimo wątpliwości co do słuszności orzeczenia KIO w sprawie, nie skorzystano z dalszej drogi odwoławczej. Nadleśnictwo zastosowało się do wyroku KIO. NIK zauważa, że wynik postępowania przed KIO wskazuje, że w Nadleśnictwie przyjęto niewłaściwą interpretację stosowania art. 226 ust. 1 pkt. 5 ustawy PZP w całym postępowaniu. Tym samym, w związku z uwzględnieniem odwołania wykonawcy należy uznać, że postępowanie także w zakresie innych jego części objęte zostało tym samym błędem proceduralnym i powinno zostać unieważnione.

W Nadleśnictwie Jamy ogłoszenie o wykonaniu umowy dotyczącej postępowania „Remont drogi leśnej bitumicznej w Leśnictwie Zwierzyniec na potrzeby Nadleśnictwa Jamy – etap II” zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych, 60 dni po terminie, o którym mowa w art. 448 Pzp (tj. z 30-dniowym opóźnieniem).

W Nadleśnictwie Solec Kujawski w 2021 r. i 2022 r. nie dokonano szacowania wartości przedmiotu zamówienia publicznego i nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi gastronomiczne w prowadzonym hotelu w trybie Pzp pomimo, że wartość nabytych ww. usług od jednego przedsiębiorcy wyniosła netto w 2021 r. – 253,3 tys. zł, a w 2022 r. (do 30 czerwca) – 353,2 tys. zł, tj. przewyższyła kwotę, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp⁵⁸.

NIK zauważa, że stan prawny, w którym podmiot zobowiązany ustawowo do stosowania Pzp nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia jej przepisów stwarza niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie pracowników/jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych względem pozostałych podmiotów zobowiązanych do stosowania tej ustawy. m. Pracownicy jednostek organizacyjnych LP są de lege lata poza zakresem odpowiedzialności podmiotowej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wyznaczonej przepisem art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁹ – za kwalifikowane naruszenie przepisów Pzp, w przypadku wydatkowania środków innych niż środki publiczne. Tym samym NIK uznała za zasadne sformułowanie wniosku *de lege ferenda* w tym względzie.

⁵⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 Pzp, przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130,0 tys. zł, a podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością (art. 28 Pzp).

⁵⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

5.3. Sprzedaż nieruchomości z bonifikatą i w trybie bezprzetargowym

Lokale mieszkalne i nieruchomości należące do Lasów Państwowych zbywano w sposób prawidłowy udzielając właściwym nabywcom pierwszeństwa zakupu i bonifikat. Pracownicy kontrolowanych jednostek rzetelnie monitorowali obrót wtórny zbytymi nieruchomościami.

W latach 2018–2022 (I półrocze) cztery⁶⁰ z sześciu skontrolowanych jednostek sprzedawały nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne udzielając ich nabywcom bonifikat⁶¹. Łącznie w tym trybie zbyto 19 nieruchomości o wartości 5078,5 tys. zł, a kwota upustu cenowego wyniosła 4362,2 tys. zł (średnio wartość bonifikaty wynosiła 86%). Jedną nieruchomość przekazano nieodpłatnie gminie⁶².

Sprzedaż nieruchomości z bonifikatami

Przykłady

Nadleśnictwo w Toruniu zbyło siedem nieruchomości z bonifikatą, w tym: trzy najemcom będącym pracownikiem LP, byłym pracownikiem lub osobą bliską, trzy najemcom będącym osobą obcą, jedną (pustostan) sprzedano w drodze przetargu ograniczonego. Nadleśnictwo uzyskało z tytułu sprzedaży łącznie 350,5 tys. zł tj. 11% wartości tych nieruchomości.

Nadleśnictwo Osie sprzedało siedem lokali o wartości 1 060,3 tys. zł z zastosowaniem bonifikat łącznie w kwocie 827 tys. Nabywcami lokali byli ich najemcy: strażnik leśny, pracownik nadleśnictwa, były pracownik lub osoba bliska (trzy przypadki), osoba obca (dwa przypadki). Wysokość ustalonych bonifikat wynosiła 45% w trzech sprawach i 95% w czterech sprawach.

Nadleśnictwo Włocławek sprzedało cztery lokale. Jeden lokal w 2018 r. nabył były pracownik Nadleśnictwa, dwa w 2020 r. osoby zatrudnione w nadleśnictwie a jeden w 2021 r. osoba obca. Łączna wartość sprzedanych lokali wynosiła 790 tys. zł, a bonifikat udzielono w łącznej wysokości 696,1 tys. zł, tj. 88,1% wartości lokali.

Nadleśnictwo Jamy sprzedało jedną nieruchomość, której wartość wyniosła 78,6 tys. zł a kwota bonifikaty 40 tys. zł. Kupujący był zatrudniony od 2015 r. na stanowisku podleśniczego. Powołana przez Nadleśniczego komisja ustaliła, że kupującemu przysługuje obniżka ceny nieruchomości w wysokości 51%.

NIK badając wszystkie ww. przypadki sprzedaży nie stwierdziła nieprawidłowości. Zbywane nieruchomości były ujęte w zatwierdzonych przez RDLP w Toruniu i uzgodnionych z organizacjami związkowymi – programach gospodarowania zasobami lokalowymi poszczególnych Nadleśnictw. Lasy Państwowe sprzedawały nieruchomości w przypadkach, gdy wpływy z ich wynajmu były niższe od ponoszonych kosztów utrzymania lub gdy ze względu na ich stan techniczny uznawano je jako zbędne.

⁶⁰ Tj. Nadleśnictwa: Osie, Jamy, Włocławek, Toruń.

⁶¹ Zgodnie z art. 40a ust. 4 ustawy o lasach pracownikom (i byłym pracownikom) zatrudnionym co najmniej 3 lata w PGL LP przysługuje pierwszeństwo nabycia sprzedawanych lokali, otrzymać mogą także bonifikatę w wysokości do 95% uzależnioną od okresu zatrudnienia w Lasach Państwowych.

⁶² Nadleśnictwo w Toruniu przekazało jedną nieruchomość gminie Lulkowo. Zgodnie z art. 40a ust. 10 ustawy o lasach, jeżeli osoby wymienione w ust. 4–7 nie skorzystają z prawa do nabycia lokalu, w którym mieszkają, w terminie sześciu miesięcy od daty ogłoszenia oferty sprzedaży lokalu w sposób określony w ust. 8, lokal można przekazać nieodpłatnie gminie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zbywane lokale i budynki ujęto w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zatwierdzonych DG LP i ogłoszonych w Biuletynie Informacyjnym Lasów Państwowych. Ponadto:

- wnioski o nabycie lokalu mieszkalnego, składały osoby uprawnione, tj. najemcy, którzy zajmowali lokal na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony, co najmniej od trzech lat;
- lokale spełniały wymogi samodzielnego lokalu mieszkalnego, co poświadczono stosownym zaświadczeniem starosty;
- najemców zawiadamiano o przeznaczeniu do sprzedaży lokali oraz o terminie do skorzystania z pierwszeństwa ich nabycia,
- wartość sprzedanych lokali każdorazowo ustalana była przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, a operaty szacunkowe były aktualne (nie upłynęło 12 miesięcy od ich sporządzenia do dnia zbycia);
- najemcom udzielono bonifikat we właściwej wysokości, na podstawie okresów zatrudnienia w Lasach Państwowych oraz najmu lokalu,
- umowy zawierano w formie aktów notarialnych,

Poza jednym przypadkiem cenę nabycia nieruchomości wpłacano jednorazowo przed zawarciem umów sprzedaży. Przy sprzedaży jednego lokalu przez Nadleśnictwo we Włocławku cenę rozłożono na 60 rat. Wysokość rat ustalono we właściwej wysokości przy zastosowaniu odpowiedniego oprocentowania wynikającego z rozporządzenia w sprawie sprzedaży. Nabywca spłacał raty we właściwych terminach i kwotach.

W aktach notarialnych zabezpieczono interes PGL LP poprzez odpowiednie klauzule. We wszystkich nadleśnictwach nabywców informowano o treści art. 40a ust. 5 b ustawy o lasach, tj. o tym, że Lasy Państwowe zażądadają zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca lokalu, przed upływem 5 lat od dnia jego nabycia wykorzysta lokal na cele inne niż mieszkaniowe lub zbędzie go na rzecz innej osoby z wyjątkiem osób bliskich.

Przykład

Nadleśnictwo w Toruniu dla sprzedanych w okresie objętym kontrolą lokali ustanawiało każdorazowo hipoteki tytułem zabezpieczenia roszczeń wynikających z ich zbycia.

Monitoring wtórnego obrotu zbytymi nieruchomościami

Pracownicy nadleśnictw monitorowali wtórny obrót zbytymi uprzednio nieruchomościami. W okresie objętym kontrolą w żadnej jednostce nie wystąpiły przypadki ponownego zbycia sprzedanych w latach 2016–2022 nieruchomości⁶³.

Przykłady

W Nadleśnictwie we Włocławku pracownik dokumentował wyniki monitoringu wtórnego obrotu sprzedanymi nieruchomościami w sporządzanych raz do roku notatkach służbowych, które podpisywał również Nadleśniczy.

W Nadleśnictwie w Toruniu weryfikacji stanu właścicielskiego w aktach notarialnych zbytych nieruchomości dokonywano na bieżąco.

⁶³ Potwierdziły to przeprowadzone przez kontrolerów NIK badania ksiąg wieczystych nieruchomości.

5.4. Nadzór RDLP nad jednostkami organizacyjnymi

RDLP realizowała czynności nadzorcze w stosunku do podległych nadleśnictw, jednak mimo uzasadnionych przesłanek nie przeprowadzono żadnej kontroli w obszarze zatrudniania i wynagradzania pracowników, a kontrola sprzedaży nieruchomości (zaplanowana na lata 2020–2022) rozpoczęła się dopiero w trakcie kontroli NIK, pomimo że istniały przesłanki uzasadniające podjęcie takich działań wcześniej. Takie postępowanie należało uznać za nierzetelne.

W RDLP w okresie kontrolowanym Wydział Kontroli RDLP przeprowadził 62 kontrole łącznie w 91 jednostkach. Kontrole prowadzone były na podstawie rocznych planów kontroli. Spośród realizowanych kontroli siedem miało charakter sprawdzający wykonanie zaleceń poprzednich kontroli (11%), 31 wynikało z badania skargi w sprawie indywidualnej (50%), a pozostałe 24 (39%) miało charakter kontroli problemowej.

W stosunku do kontrolowanych przez NIK nadleśnictw Wydział Kontroli RDLP przeprowadził łącznie 16 kontroli:

- siedem miało charakter badania sprawy indywidualnej,
- dwie sprawdzały wykonanie zaleceń wcześniejszych kontroli,
- siedem miało charakter kontroli problemowych.

Wydziały merytoryczne RDLP zrealizowały łącznie osiem kontroli z zakresu zamówień publicznych, gospodarki samochodami, sprzedaży nieruchomości oraz zamówień na usługi leśne.

RDLP nie zrealizowała kontroli podległych nadleśnictw⁶⁴, pomimo że istniały przesłanki uzasadniające ich przeprowadzenie w obszarze:

- a) sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym z bonifikatą zgodnie z art. 40a ustawy o lasach oraz
- b) zatrudniania.

Kontrola w pierwszym obszarze, choć planowana kolejno na lata 2020, 2021 i 2022, nie została zrealizowana. Rozpoczęto ją dopiero w trakcie kontroli NIK⁶⁵.

Wcześniej Inspekcja Lasów Państwowych skontrolowała Nadleśnictwa Jamy oraz Trzebciny (w latach 2018 i 2020) i stwierdziła tam nieprawidłowości w zakresie sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym z bonifikatą a także nieprawidłowy nadzór w tym obszarze RDLP w Toruniu nad podległymi nadleśnictwami.

W kwestii zatrudniania Inspekcja Lasów Państwowych prowadząc kontrolę w 2019 r. ujawniła nieprawidłowości w RDLP w Toruniu. Potwierdziła je także niniejsza kontrola NIK.

Dyrektor RDLP w Toruniu wskazał, że kontrola dotycząca sprzedaży nieruchomości była przesuwana z uwagi na epidemię COVID-19 oraz realizację innych zadań kontrolnych, w tym działania związane z rozpatrywaniem

Nadzór RDLP w Toruniu
nad nadleśnictwami

⁶⁴ Zarówno tych objętych kontrolą NIK jak i pozostałych podległych RDLP w Toruniu.

⁶⁵ Tj. dopiero w październiku 2022 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

skarg. Wyjaśnił także, że ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w obszarze zatrudniania nie było wysokie, a w latach 2019–2021 kontrole Wydziału Kadr były wstrzymane z uwagi na nieobecność naczelnika i powierzenie jego obowiązków innemu pracownikowi.

System nadzoru i kontroli w RDLP w Toruniu

Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu do Dyrektora RDLP w Toruniu zwróciła uwagę, że stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, ich liczba, skala, charakter i przyczyny wskazują na niewłaściwe funkcjonowanie systemu nadzoru i kontroli w jednostce. Istniejący system nie zapobiegł bowiem licznym uchybieniom, a wskazywane przez Dyrektora przyczyny mogły i powinny być przez jednostkę usunięte.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy działalności RDLP w Toruniu i nadzorowanych jednostek w zakresie wybranych zagadnień dotyczących ich gospodarki finansowej i funkcjonowania była prawidłowa?

1. Czy system zatrudniania i wynagradzania funkcjonował zgodnie z przyjętymi zasadami oraz zapewniał rekrutację najlepszych kandydatów?
2. Czy ponoszone przez jednostkę koszty bieżące i nakłady na aktywa trwałe były celowe, gospodarne, zgodne z przepisami o zamówieniach publicznych oraz jaka była efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych?
3. Czy prawidłowo sprzedawano nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne, rzetelnie monitorowano obrót wtórny tymi lokalami i wywiązywano się z obowiązku żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w sytuacjach przewidzianych prawem oraz jaka była skuteczność tych działań?
4. Czy nadzór RDLP nad jednostkami organizacyjnymi w ww. zakresie był wystarczający?

Kontrolą objęto sześć jednostek: Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Toruniu oraz pięć nadzorowanych nadleśnictw: w Solcu Kujawski, w Toruniu, w Osiu, W jamach i we Włocławku.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, tj. pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Od 1 stycznia 2018 r. do zakończenia czynności kontrolnych, z uwzględnieniem dokumentów sporządzonych przed i po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 września do 28 grudnia 2022 r.⁶⁶

Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych doręczonych kierownikom jednostek kontrolowanych.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W sześciu wystąpieniach NIK sformułowała 21 wniosków pokontrolnych. Kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków: siedem wniosków zostało zrealizowanych, 14 pozostaje w trakcie realizacji. W jednym przypadku poinformowano NIK o niezrealizowaniu przedłożonego wniosku. W jednym przypadku NIK sformułowała uwagę dotyczącą niewłaściwego funkcjonowania systemu nadzoru i kontroli w RDLP w Toruniu.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości skutkowały ustaleniem finansowych rezultatów kontroli na łączną kwotę 1337,1 tys. zł.

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe

Zakres podmiotowy

Kryteria kontroli

Okres objęty kontrolą

Wystąpienia pokontrolne

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Stan realizacji wniosków

Finansowe rezultaty kontroli

⁶⁶ Termin podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu	Jarosław Molendowski
2.		Nadleśnictwo Solec Kujawski	Norbert Jałóża
3.		Nadleśnictwo Toruń	Bogusław Kashyna
4.		Nadleśnictwo Osie	Zbigniew Łącki
5.		Nadleśnictwo Włocławek	Bartosz Bazela
6.		Nadleśnictwo Jamy	Wiesław Kosecki

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁶⁷

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu	w formie opisowej	<p>W RDLP w okresie kontrolowanym udzielono łącznie 23 pożyczek na zakup samochodów prywatnych używanych również do celów służbowych o łącznej wartości 828,8 tys. zł. W każdym przypadku wysokość pożyczki nie przekroczyła 90% wartości zakupionego auta i kwoty 40 tys. zł, prawidłowo naliczono stopę oprocentowania i wysokość rat. RDLP realizowała czynności nadzorcze w stosunku do podległych nadleśnictw.</p>	<p>Nieprawidłowości w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, w tym jeden przypadek zatrudnienia pracownika niespełniającego wymagań dla danego stanowiska oraz sześciu – zatrudnienia z naruszeniem polityki ustanowionej przez DG LP. Nieprawidłowości stwierdzono także w zakresie udzielania i spłaty pożyczek na zakup samochodu prywatnego używanego również do celów służbowych. W RDLP nierzetelnie prowadzono ewidencję przebiegu pojazdów służbowych. Ponadto NIK negatywnie oceniła korzystanie przez Dyrektora z samochodu służbowego do celów prywatnych, pomimo braku zgody w tym zakresie. W prowadzonej przez RDLP w Toruniu ewidencji czasu pracy nie odnotowano świadczenia przez pracownika pracy w dzień wolny (tj. sobotę), nie wypłacono mu z tego tytułu wynagrodzenia ani nie udzielono dnia wolnego zgodnie z art. 151³ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.</p> <p>Nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych dotyczyły w szczególności zlecenia prac projektowych bez zastosowania procedur wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych. Nieprawidłowe działania RDLP w zakresie zmian umów o zamówienie publiczne m.in. w odniesieniu do: zlecenia robót zamiennych bez spełnienia ustawowych przesłanek i warunków określonych w przetargu, a także niezasadnego wydłużania terminu wykonania zadania, co naruszało zasadę uczciwej konkurencji. Ponadto przyznano wykonawcy dodatkowe wynagrodzenie, za czynności, które powinny zostać rozliczone w cenie ofertowej. Nieprawidłowym było także dokonanie istotnej zmiany jednej z umów, w sytuacji gdy wartość i charakter tych zmian wymagały przeprowadzenia odrębnego postępowania o zamówienie publiczne.</p> <p>Mimo uzasadnionych przesłanek nie przeprowadzono żadnej kontroli w obszarze zatrudnienia i wynagradzania pracowników, a kontrola sprzedaży nieruchomości (zaplanowana na lata 2020–2022) rozpoczęła się dopiero w trakcie kontroli NIK, pomimo że istniały przesłanki uzasadniające podjęcie takich działań wcześniej.</p>

⁶⁷ W brzmieniu pisma oólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo oólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*) w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Nadleśnictwo Solec Kujawski		<p>W okresie objętym kontrolą system zatrudniania pracowników w Nadleśnictwie funkcjonował zgodnie z przyjętymi zasadami i zapewniał rekrutację osób, których kompetencje odpowiadały ustalonym wymogom. Wobec pracowników stosowano jednokrotne i przejrzyste zasady dotyczące ustalania wynagrodzeń, a wynagrodzenie pracowników nowozatrudnionych były porównywalne do wynagrodzeń osób poprzednio zatrudnionych lub zajmujących stanowiska równoważne. Przykłady świadczenia pracy w godzinach nadliczbowych były właściwie dokumentowane i rozliczane, w tym zgodnie z art. 151–151³ i art. 151⁸ ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. Bezpłatne mieszkania, o których mowa w art. 46 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, przyznano pracownikom zatrudnionym na stanowiskach do tego uprawniających, zgodnie z rozporządzeniem 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 pieniężnego. Zlecane pracownikom Nadleśnictwa zadania na podstawie umów cywilnoprawnych były zasadne i nie obejmowały wcześniej określonych obowiązków służbowych.</p> <p>W okresie objętym kontrolą prawidłowo ponoszono nakłady na zadania inwestycyjne i zakupy środków trwałych, a przeprowadzone inwestycje, związane w sposób bezpośredni bądź pośredni z zadaniami ustawowymi Nadleśnictwa, przyniosły zakładane efekty. Zgodnie z obowiązującymi przepisami i procedurami wewnętrznymi przeprowadzono także zbadane zamówienia publiczne.</p> <p>Wprowadzony w 2021 r. program naprawy mający na celu poprawę rentowności działalności hotelowej.</p>	<p>Naruszenie zasad udzielania pracownikom wsparcia finansowego przy zakupie samochodów osobowych używanych również do celów służbowych. Nabywanie w 2021 r. i 2022 r. usług gastronomicznych na potrzeby jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych z pominięciem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.</p> <p>Niegospodarne nabywanie w latach 2018–2020 usług obcych związanych z obsługą Hotelu, skutkiem m.in. czego odnotowywano starty na prowadzonej w tym zakresie działalności; w 2019 r. poniesiono stratę na całej działalności dodatkowej w wysokości 137,0 tys. zł, czym naruszono rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe.</p>

3.	Nadleśnictwo Toruń	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą postępowania rekrutacyjne prowadzone przez Nadleśnictwo były zgodnie z przepisami wewnętrznymi obowiązującymi w PGL LP. Kwalifikacje nowozatrudnionych osób odpowiadały ustalonym wymogom. W Nadleśnictwie stosowano jednolite zasady wynagradzania. Dodatkowe benefity jak pożyczka, mieszkanie albo równoważnik pieniężny przyznawano prawidłowo. Ponoszone przez Nadleśnictwo koszty bieżące, jak i nakłady na środki trwałe były ponoszone celowo i gospodarnie. Wysokość przyznawanych bonifikat była ustalana właściwie. Treść zawieranych umów należyście zabezpieczała interesy PGL LP.</p>	<p>Nierzetelnie sporządzano polecenia wyjazdów służbowych dla trzech pracowników korzystających z samochodów prywatnych nabytych z pożyczek. Zamieszczano jedno ogłoszenie o wykonaniu umowy w Biuletynie Zamówień Publicznych po wymaganym przepisami terminie. Błędnie Dokumentowano postępowania o udzielenie zamówień publicznych.</p>
4.	Nadleśnictwo Osie	w formie opisowej	<p>Nadleśnictwo prawidłowo prowadziło rekrutację, udzielało pomocy finansowej pracownikom w nabywaniu prywatnych pojazdów i przyznawało im mieszkania lub równoważnik pieniężny. Zlecone pracownikom zadania w ramach umów cywilnoprawnych były poza zakresem ich czynności wykonywanych w ramach stosunku pracy.</p> <p>Poniesione koszty działalności Nadleśnictwa mieściły się w granicach zasad gospodarowania środkami publicznymi. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego ich wydatkowania. Nadleśnictwo prawidłowo dokonało sprzedaży nieruchomości z bonifikatą i w trybie bezprzetargowym. Prowadzono stały monitoring wtórnego obrotu zbytymi uprzednio lokalami mieszkalnymi.</p>	<p>Nierzetelne roczne sprawozdania o udzielonych przez Nadleśnictwo zamówieniach w 2019 r. i w 2020 r. oraz protokół jednego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego. W jednym z przetargów nie zastosowano się do dyspozycji art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, tj. obowiązku odrzucenia oferty, jeżeli jej treść jest niezgodna z warunkami zamówienia. Takie zaniechania skutkowały niewłaściwymi rozstrzygnięciami w ramach czterech Pakietów wymienionego przetargu. Dopiero w wyniku weryfikacji Krajowej Izby Odwoławczej, w jednym z Pakietów, dokonano ponownego wyboru oferty zgodnie z warunkami zamówienia. Opóźnienie Nadleśnictwa w podpisaniu umowy regulującej używanie zakupionego przez pracownika pojazdu do celów służbowych, jednakże nie miała ona istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Obowiązująca w Nadleśnictwie procedura udzielania zamówień podprogowych poniżej 130 tys. zł dawała możliwość wyłączenia ze stosowania dużej ilości kategorii wydatków, co stanowi ryzyko niezapewnienia racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi na podstawie rachunku ekonomicznego – dla wyboru oferty optymalnej przy jak najmniejszych kosztach.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Nadleśnictwo Włocławek	pozytywna	Nadleśnictwo prowadziło rekrutację zgodnie z zasadami przyjętymi w Lasach Państwowych. Prawidłowo udzielono pomocy finansowej, w formie pożyczek, w nabywaniu prywatnych pojazdów, które miały być używane również do celów służbowych. Bezpłatne mieszkania oraz równoważnik pieniędzy przyznawano uprawnionym pracownikom. Czynności zlecone w zawartych umowach cywilnoprawnych nie były objęte zakresami obowiązków służbowych. Koszty bieżące oraz nakłady na środki trwałe poniesiono w sposób celowy i gospodarny. Prawidłowo udzielono trzech objętych kontrolą zamówień publicznych, a w zawartych umowach zabezpieczono interes Skarbu Państwa. Objęte badaniami inwestycje przyniosły zakładane przez Nadleśnictwo rezultaty. Zbędne lokale sprzedano osobom uprawnionym przy udzieleniu prawidłowo naliczonej bonifikaty oraz wyegzekwowaniu ustalonej ceny sprzedaży. Rzetelnie prowadzono monitoring obrotu wtórnego tymi lokalami.	Niewypłacenie dwóm pracownikom Nadleśnictwa dodatkowego wynagrodzenia ani nieudzielenie wolnego czasu za pracę świadczoną w godzinach nadliczbowych czym naruszono art. 151 ¹ § 1 i § 2 i art. 151 ² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy.
6.	Nadleśnictwo Jamy	w formie opisowej	System zatrudniania i wynagradzania funkcjonował zgodnie z przyjętymi zasadami. Kwalifikacje nowoprzyjętych pracowników odpowiadały przepisom i kadrowym potrzebom Nadleśnictwa. Wydatki bieżące i na środki trwałe były wykonywane w sposób celowy i gospodarny oraz zapewniały właściwą efektywność realizowanych przedsięwzięć. Nadleśnictwo osiągnęło założone cele dla inwestycji trwałych. Prawidłowo udzielano pożyczek na zakup samochodów prywatnych. Właściwie przydzielano lokale mieszkalne i równoważniki pieniężne.	Zatrudnienie pracownika z pominięciem procedury rekrutacyjnej, na co zgodę wyraziła jednak Dyrekcja Regionalna Lasów Państwowych w Toruniu. Opóźnieni publikacji ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, co nie miał jednak wpływu na sposób przygotowania, wyłonienia wykonawcy i wykonania umowy.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

PGL LP, jak wynika z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia i jako taka zalicza się do jednostek sektora publicznego. Gospodaruje blisko 7,0 mn ha zalesionej powierzchni leśnej, co stanowi 76% lasów w kraju. Lasy Państwowe działają na zasadzie samofinansowania działalności operacyjnej i rozwojowej. Otrzymują też dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową a także środki finansowe z innych źródeł (m.in. z UE). Mimo szerokich zależności finansowych pomiędzy PGL LP a budżetem państwa Lasy Państwowe, jako jednostka nienależąca do sektora finansów publicznych, nie są prezentowane w układzie zadaniowym budżetu państwa i nie działają na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁸, przy czym DG LP, dyrektorzy regionalnych dyrekcji i nadleśniczowie są dysponentami środków budżetowych określonych w ustawie o finansach publicznych w zakresie dotacji celowych na zadania zlecone (art. 55 w zw. z art. 54 ustawy o lasach).

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Zgodnie z ustawą o lasach podstawowym zadaniem Lasów Państwowych jest zarządzanie lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1). Zarządzanie to obejmuje (art. 4 ust. 3): prowadzenie gospodarki leśnej, gospodarowanie gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną a także prowadzenie ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz ustalanie jego wartości.

Gospodarka leśna – według art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach – to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu. W rozumieniu § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej gospodarka leśna PGL LP obejmuje: działalność podstawową (urządzanie, ochrona, zagospodarowanie lasu, utrzymanie oraz powiększanie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie i sprzedaż drewna) i uboczną tj. gospodarowanie zwierzyną pozyskiwanie (z wyjątkiem skupu) i sprzedaż choinek, żywicy, karpiny, zwierzyny, płodów runa leśnego. PGL LP prowadzą również działalność dodatkową produkcyjną i usługową na rzecz gospodarki leśnej (§ 4 ust. 1 pkt 3). Przedmiotowe rozporządzenie przewiduje też prowadzenie – w formie zakładów – działalności niezbędnej do realizacji zadań Lasów Państwowych w zakresie gospodarki leśnej lub działalności poza gospodarką leśną (§ 4 ust. 2). O tego rodzaju działalności nie wspomina jednak ustawa, na podstawie której wydane zostało przedmiotowe rozporządzenie.

⁶⁸ Dz. U z 2022 r. poz. 1634, ze zm., dalej: „ustawa o finansach publicznych”.

W skład Lasów Państwowych wchodzi (art. 32 ust. 2 ustawy o lasach): Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawa kolejno określa zadania Dyrektora Generalnego (art. 33), dyrektorów RDLP (art. 34) oraz nadleśniczych (art. 35).

Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. DG LP ustala dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zasady (politykę) rachunkowości. Lasy Państwowe prowadzą rachunkowość według zasad określonych w ustawie o rachunkowości (art. 50 ustawy o lasach). Podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie corocznie plany finansowo-gospodarcze, zawierające: zadania rzeczowe, przychody ze sprzedaży, koszty działalności i wynik finansowy (§ 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej).

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej działalności Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego. Zgodnie z § 19 ust. 2 tego rozporządzenia, z dodatniego wyniku finansowego mogą być wydzielone środki, w wysokości nieprzekraczającej łącznie 15%, z przeznaczeniem na: nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej. Koszty utrzymania DGLP oraz RD LP finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw. Minister właściwy do spraw środowiska, określa w drodze decyzji wysokość tych obciążeń (art. 53 ustawy o lasach).

Zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych reguluje rozdział 6a ustawy o lasach oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy. Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa, znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, wymaga uzyskania zgody DG LP (art. 38 ust. 1–2 ustawy o lasach). Uzyskania takiej zgody nie wymaga natomiast sprzedaż gruntów leśnych i nieleśnych o powierzchni do 1 ha, jeśli stanowią enklawę wśród gruntów innej własności (art. 38 ust. 3 ustawy o lasach). Natomiast sprzedaż podyktowana ważnymi względami gospodarczymi lub społecznymi, o ile nie narusza to interesu Skarbu Państwa może nastąpić na wniosek DG LP za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska (art. 38 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 ustawy o lasach).

Lasy Państwowe są też uprawnione do sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnymi lokalami mieszkalnymi, a także nieprzydatnych im gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie. Pracownikom (i byłym pracownikom) Lasów Państwowych, zatrudnionym co najmniej trzy lata w PGL LP, przysługuje pierwszeństwo nabycia tych lokali. Pracownicy ci posiadają również prawo do nabywania lokali z bonifikatą (do 95%), uzależnioną od okresu zatrudnienia w LP (art. 40a ust. 1 i 4 ustawy o lasach). Uprawnienie takie przysługuje również osobom bliskim, o których mowa w art. 40a ust. 5 tej ustawy.

Nadzór nad PGL LP, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o lasach, sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Uprawnienia nadzorcze Ministra Klimatu i Środowiska wobec Lasów Państwowych w zakresie zarządzanego mienia wynikają też z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach (nadzór nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa sprawuje minister właściwy do spraw środowiska) oraz z art. 28 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁹ – Minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Przepisy nie wskazują jednak instrumentów prawnych do sprawowania bieżącego nadzoru, tj. środków kontroli czy środków korygujących działalność nadzorowanej jednostki.

Minister właściwy do spraw środowiska nadaje (w drodze zarządzenia) Lasom Państwowym statut i określa w nim w szczególności zasady i tryb działania tej jednostki oraz jej organów wewnętrznych (art. 44 ustawy o lasach). Posiada też delegację ustawową do regulowania (w drodze rozporządzeń) m.in. szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym (art. 40a ust. 12), czy ustalania katalogu stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny (art. 46 ust. 4).

⁶⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2512, ze zm.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
2. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510, ze zm.).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692).
9. Rozporządzenie 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 pieniężnego (Dz. U. Nr 221, poz. 1751).
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych (Dz. U. nr 78, poz. 532).
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej (Dz. U. nr 11, poz. 123).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Senacka Komisja Środowiska
10. Dyrektor Generalny Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe