



KSI.430.001.2022
Nr ewid. 19/2022/P/21/051/KSI

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI FUNDUSZU LEŚNEGO

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

p.o. Dyrektor Departamentu Środowiska



Tomasz Gawel

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 26. 08. 2022

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	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Planowanie środków funduszu leśnego.....	25
5.1.1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	25
5.1.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych	30
5.1.3. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym	40
5.2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego	44
5.2.1. Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych	44
5.2.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych	55
5.2.3. Nadleśnictwa	71
5.2.4. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym	77
5.3. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego	81
5.3.1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	81
5.3.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych	84
6. ZAŁĄCZNIKI	88
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	88
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	102
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	112
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	116
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	117
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	119

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CILP	Centrum Informacyjne Lasów Państwowych w Warszawie – wydaje czasopisma i literaturę przeznaczoną dla uczniów i nauczycieli oraz branżowców, prowadzi stronę internetową LP, zarządza głównym fanpage’em LP, nadzoruje produkcję filmową oraz zajmuje się promocją i organizacją imprez;
CKPŚ	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w Warszawie – koordynuje projekty środowiskowe LP, wdraża programy dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, analizuje możliwości pozyskania środków pomocowych dla sektora leśno-drzewnego;
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych;
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych;
LBG	Leśny Bank Genów Kostrzyca w Miłkowie – gromadzi i przechowuje zasoby genowe drzew i krzewów, prowadzi badania ochrony zasobów, produkuje biopreparat;
OKL	Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie – prowadzi Muzeum Leśnictwa, sprawuje mecenat nad twórczością artystyczną leśników, zajmuje się edukacją;
ORW	Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu – wdraża w LP nowe technologie, prowadzi szkolenia i kursy, produkuje filmy, zajmuje się poligrafia;
OTL	Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie – produkuje maszyny leśne;
PGL LP lub LP lub Lasy Państwowe	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
rdlp	regionalna dyrekcja Lasów Państwowych;
zakład LP	inna niż DGLP, rdlp i nadleśnictwo jednostka organizacyjna LP nieposiadająca osobowości prawnej;
zakład LP-k	inna niż DGLP, rdlp i nadleśnictwo jednostka organizacyjna LP nieposiadająca osobowości prawnej o zasięgu krajowym;
zakład LP-r	inna niż DGLP, rdlp i nadleśnictwo jednostka organizacyjna LP nieposiadająca osobowości prawnej o zasięgu regionalnym;
ZILP	Zakład Informatyki Lasów Państwowych w Sękocinie Starym – tworzy oprogramowanie i bazy danych;
fundusz leśny lub FL	forma gospodarowania w Lasach Państwowych środkami na cele wskazane w ustawie o lasach (tj. na: wyrównywanie niedoborów środków finansowych w nadleśnictwach, wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej, wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzanie pul i prognozowanie rozwoju zasobów drzewnych);
fundusz stabilizacji	fundusz utworzony z wydzielonej części środków funduszu leśnego, przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej (na podstawie art. 58 ust. 4 ustawy o lasach);
pul	plan urzędzenia lasu;
B.I.L.P.	Biuletyn Informacyjny Lasów Państwowych;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);

ustawa o lasach lub uol	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672);
ustawa - Prawo łowieckie	ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1173.);
ustawa o ochronie zdrowia zwierząt	ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421, ze zm.);
rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP	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);
statut LP	statut nadany Lasom Państwowym przez ministra właściwego ds. środowiska (zarządzeniem nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe);
zarządzenie ws. planów finansowo- gospodarczych PGL LP	zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego LP z 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (B.I.L.P. Nr 4, poz. 24 ze zm.);
zarządzenie ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego	zarządzenie nr 66 Dyrektora Generalnego LP z 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 11, poz. 90.);
regulamin organizacyjny Dyrekcji	załącznik do zarządzenia nr 62 Dyrektora Generalnego LP z 30 sierpnia 2018 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 10, poz. 148 ze zm.);
regulamin organizacyjny biura rdpl	załącznik do zarządzenia nr 94 Dyrektora Generalnego LP z 17 grudnia 2012 r. w sprawie ramowego regulaminu organizacyjnego biura Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 1, poz. 10);
zarządzenie ws. zakładów LP	zarządzenie nr 33 Dyrektora Generalnego LP z 25 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu innych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nieposiadających osobowości prawnej o zasięgu krajowym i regionalnym (B.I.L.P. Nr 7, poz. 83);
zarządzenie ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP	zarządzenie nr 50 Dyrektora Generalnego LP z 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 132).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gospodarowanie środkami funduszu leśnego było prawidłowe?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo planowano środki funduszu leśnego?
2. Czy prawidłowo gospodarowano środkami funduszu leśnego?
3. Czy nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego sprawowany był w sposób prawidłowy?

Jednostki kontrolowane

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

5 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych

10 nadleśnictw

2 zakłady Lasów

Państwowych o zasięgu krajowym

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2019 r. do 3 grudnia 2021 r.

Rodzaj kontroli

Kontrola planowa koordynowana

Lasy Państwowe¹ są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, reprezentującą Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia (art. 32 ust. 1 uol), prowadzącą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywającą koszty działalności z własnych przychodów (art. 50 ust. 1 uol).

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w skład Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, oprócz DGLP, wchodziło 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, 430 – a od 1 stycznia 2021 r. 429 – nadleśnictw, a także 7 zakładów o zasięgu krajowym i 15 zakładów o zasięgu regionalnym. LP działały na podstawie m.in. statutu nadanego przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa², uol oraz rozporządzenia RM w sprawie gospodarki finansowej LP.

Z uwagi na zróżnicowane warunki przyrodniczo-leśne lasów w Polsce działalność gospodarcza części nadleśnictw jest niekiedy znacznie utrudniona, uniemożliwiając im uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. Z tego względu ustawą o lasach utworzono w Lasach Państwowych fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w tej ustawie (art. 56 ust. 1 uol). Dysponentem środków funduszu leśnego w myśl ustawy jest Dyrektor Generalny LP (art. 56 ust. 2 uol).

Źródła dochodów funduszu leśnego zostały wskazane w art 57 ust. 1 uol. Głównym źródłem tych dochodów jest odpis podstawowy obciążający koszty działalności nadleśnictw – ustalany wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna³ (§ 21 ust. 1 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP). Wielkość odpisu podstawowego ustala w drodze decyzji minister właściwy ds. środowiska – na wniosek Dyrektora Generalnego LP (art. 57 ust. 4 uol) przed zatwierdzeniem planu finansowo-gospodarczego LP przez Dyrektora Generalnego LP⁴. Z kolei Dyrektor Generalny LP może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych rdlp, a dyrektor rdlp – dla poszczególnych nadleśnictw (art. 57 ust. 4 uol).

Przeznaczenie środków funduszu leśnego zostało określone w art 58 uol. Środki funduszu leśnego przeznacza się na wyrównywanie niedoborów środków w nadleśnictwach, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1) oraz na cele wskazane w art. 58 ust. 3 uol, tj. m.in.: zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa, inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych. Finansowanie tych zadań jest obligatoryjne.

¹ Podstawę prawną działania PGL LP stanowi ustawa o lasach oraz rozporządzenia wydane w oparciu o delegacje w tej ustawie zawarte.

² Załącznik do zarządzenia nr 50 z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe.

³ Wskaźnik ten ustalany jest na podstawie przedstawionego ministrowi właściwemu ds. środowiska, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych.

⁴ Na podstawie § 2 ust. 8 zarządzenia ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP.

Ze środków funduszu leśnego mogą być finansowane również zadania wymienione w art. 58 ust. 2 i ust. 3a uol, tj. m.in.: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzanie pul, działania niezbędne do ochrony przyrody realizowanej metodami gospodarki leśnej polegające na wykupie przez parki narodowe na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonych w granicach parku oraz tworzeniu infrastruktury. Finansowanie tych zadań ma charakter fakultatywny. Dyrektor Generalny LP, na podstawie art. 58 ust. 4 uol, może z wydzielonej części środków funduszu leśnego tworzyć fundusz stabilizacji przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej.

W celu zapewnienia jednolitego postępowania Dyrektor Generalny LP wprowadził, w październiku 2020 r., zasady gospodarowania i procedury postępowania, w tym zasady obiegu dokumentów, w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego (§ 1 ust. 1 zarządzenia ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego). Wtedy też utraciły moc obowiązującą zarządzenia: nr 1 Dyrektora Generalnego LP z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego⁵ oraz nr 8 Dyrektora Generalnego LP z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zawieszenia ww. zarządzenia z 2012 r.⁶ (na podstawie § 1 ust. 2 i § 2 zarządzenia z 2016 r. – od 15 lutego 2016 r. do 15 października 2020 r. sprawy dotyczące bieżącej obsługi środków związanych z funduszem leśnym rozpatrywane były w trybie roboczym na podstawie dekretacji Dyrektora Generalnego LP).

Analiza sprawozdań gospodarczo-finansowych Lasów Państwowych za lata 2017–2020 wykazała, że corocznie w dyspozycji Dyrektora Generalnego LP znajdowały się środki w wysokości ponad 2 mld zł (w 2017 r. było to 2 254 165,7 tys. zł, w 2018 – 2 499 683,0 tys. zł, w 2019 r. – 2 484 917,7 tys. zł, a w 2020 r. – 2 199 156,8 tys. zł).

W latach 2017–2020 wydatkowanymi było rocznie około 65% środków funduszu leśnego – 1 441 760,3 tys. zł w 2017 r., 1 618 450,4 tys. zł w 2018 r., 1 672 736,8 tys. zł w 2019 r. i 1 467 641,5 tys. zł w 2020 r. – z czego największa ich część, od 64% w 2017 r. do 80% w 2020 r., została przeznaczona na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz na zadania dotyczące administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Pozostała kwota została wydatkowana m.in. na: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP (5–11%); dofinansowanie Leśnego Banku Genów Kostrzyca (dalej: „LBG”), Ośrodka Kultury Leśnej Gołuchów (dalej: „OKL”) i Izby Pamięci (1–2%); tworzenie infrastruktury do prowadzenia gospodarki leśnej (2–3%, przy czym w 2020 r. nie ponoszono żadnych wydatków na ten cel); badania naukowe (2–5%) oraz sporządzanie pul (4–5%).

⁵ B.I.L.P. Nr 3, poz. 28.

⁶ B.I.L.P. Nr 3, poz. 43.

WPROWADZENIE

Środki funduszu leśnego, niewykorzystane w danym roku, przechodzą na rok następny, stanowiąc bilans otwarcia funduszu leśnego w nowym roku. Kwota niewykorzystanych środków wyniosła w 2017 r. – 812 405,4 tys. zł, w 2018 r. – 881 232,6 tys. zł, w 2019 r. – 812 180,9 tys. zł, a w 2020 r. – 731 515,3 tys. zł.

2. OCENA OGÓLNA

Funkcjonujący w Lasach Państwowych system gospodarowania funduszem leśnym w zakresie wyrównywania niedoborów środków finansowych powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa nie stanowił w pełni racjonalnej formy ich pokrywania, bowiem wydatki te dokonywane były w sposób uniemożliwiający rzetelną ocenę zasadności ich poniesienia. W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) od 74,7 do 87,6% środków funduszu leśnego wydatkowano na ten cel. W zakresie gospodarowania pozostałymi środkami funduszu leśnego zastrzeżenia NIK dotyczyły w szczególności sposobu finansowania zakładów o zasięgu krajowym. Ponadto kontrola przeprowadzona w DGLP wykazała nieuprawnione sfinansowanie z funduszu leśnego wydatków na kwotę 13 142,8 tys. zł.

Zastosowany sposób rozliczania ww. niedoborów spowodował, że w przypadku jednej z kontrolowanych rdlp w każdym z badanych lat wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów, w wysokości kolejno: 1778,6 tys. zł, 1860,8 tys. zł i 985,4 tys. zł. Z kolei w innej, w latach 2019–2021, podległe nadleśnictwa przekazały na „cele społecznie użyteczne” środki finansowe w wysokości ogółem 1879,6 tys. zł (w 2019 r. – 1044,9 tys. zł, w 2020 r. – 352,1 tys. zł, a w 2021 r. – 482,6 tys. zł), pomimo że w 2019 r. 13 z 16, w 2020 r. 14, a w 2021 r. (do 30 czerwca) 7 nadleśnictw uzyskało ujemny wynik finansowy (bez uwzględnienia wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu leśnego). Sytuacja taka była możliwa, gdyż środki na wyrównanie niedoborów przekazywane były do nadleśnictw w wysokości 1/12 kwoty zaplanowanej na ten cel. Natomiast sposób prowadzenia ewidencji księgowej w nadleśnictwach⁷ uniemożliwiał rzetelną ocenę na ile planowane niedobory w rzeczywistości wystąpiły, a co za tym idzie w jakim zakresie powinny zostać wyrównane. Dodatkowo uregulowany w zarządzeniu nr 76 w sprawie polityki rachunkowości sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków, finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach. Z tego względu w nadleśnictwach Ciechanów i Ostrołęka odstąpiono od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach.

NIK negatywnie ocenia działania skontrolowanych zakładów LP o zasięgu krajowym, dotyczące kwalifikowania w koszty funduszu leśnego wydatków związanych z szeroko rozumianą działalnością socjalną. Zdaniem NIK również nadzór DGLP nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego przez zakłady LP o zasięgu krajowym prowadzony był nierzetelnie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia – w odniesieniu do pozostałych jednostek organizacyjnych LP – działania DGLP w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego, realizowanego zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi. Izba nie wnosi także uwag do nadzoru w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego sprawowanego przez rdlp nad podległymi im nadleśnictwami. Jednostki organizacyjne LP w sposób prawidłowy – i z wyłączeniem Nadleśnictwa Krzeszowice – terminowo naliczały odpis podstawowy na fundusz leśny. Zakres przedmiotowy zadań realizowanych ze środków funduszu leśnego przez rdlp i podległe im nadleśnictwa mieścił się w katalogu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol.

Jednostki organizacyjne LP nie zapewniły w pełni prawidłowego gospodarowania środkami funduszu leśnego

⁷ Na podstawie zarządzenia 76 Dyrektora Generalnego LP z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe.

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie również ocenia planowanie środków funduszu leśnego przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w latach 2019–2021 (do 30 czerwca), a także dofinansowanie działań realizowanych przez parki narodowe i rozliczanie przyznanych im środków, pomimo że w DGLP zaakceptowano i zrealizowano dwie umowy/aneksy podpisane przez osoby nieuprawnione do reprezentowania parków narodowych.

Dodatkowo stwierdzone przez NIK w trakcie kontroli nieprawidłowości, o niewielkiej skali, dotyczyły: niedochodzenia przez jednostki organizacyjne LP kar umownych oraz należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej lub podejmowania ze zwłoką czynności zmierzających do ich uregulowania; braku dokumentowania notą księgową podlegających kompensowaniu w ciągu roku rozrachunków z tytułu odpisu podstawowego, pomiędzy rdlp i nadleśnictwami oraz pomiędzy rdlp i DGLP; nieprzestrzegania przez jednostki organizacyjne LP procedur obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Planowanie środków funduszu leśnego

NIK pozytywnie oceniła planowanie środków funduszu leśnego w DGLP, pomimo że w planach finansowo-gospodarczych zakładów o zasięgu krajowym nie ujęto zadań rzeczowych i źródeł ich finansowania.

Zasady tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych LP zostały uregulowane w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Zgodnie z tym zarządzeniem roczne plany finansowo-gospodarcze LP były zatwierdzane zarządzeniami Dyrektora Generalnego LP wchodzącymi w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązywania od 1 stycznia. Plan finansowo-gospodarczy LP obejmował: plan biura DGLP, plany 17 rdłp oraz plany zakładów o zasięgu krajowym.

Plany finansowo-gospodarcze wszystkich jednostek organizacyjnych LP, z wyjątkiem zakładów o zasięgu krajowym, spełniały wymogi określone w § 6 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP oraz w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Plany zakładów o zasięgu krajowym zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP w drodze decyzji, pomimo że nie zawierały zadań rzeczowych, jak również informacji o źródłach ich finansowania.

Ustalenie wysokości odpisu podstawowego było poprzedzone analizami prowadzonymi przez Wydział Analiz Ekonomicznych i Planowania DGLP.

[str. 25–29]

Dyrektor Generalny LP, wnioskując do Ministra Środowiska / Ministra Klimatu i Środowiska o ustalenie odpisu podstawowego na fundusz leśny w wysokości 14% planowanych na lata 2019–2020 przychodów ze sprzedaży drewna i 12% planowanych przychodów ze sprzedaży drewna na rok 2021, jako załącznik do wniosku przedkładał projekty rocznych planów finansowo-gospodarczych LP, a wnioski były uzasadniane.

Dyrektor Generalny LP, na podstawie art. 57 ust. 4 uol, ustalał corocznie wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny dla poszczególnych rdłp, która w latach 2019–2021 była jednakowa dla wszystkich 17 rdłp i równa wartościom wynikającym z decyzji ministra właściwego do spraw środowiska.

[str. 25–26]

W planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 określano plan finansowy funduszu leśnego. Szczegółowe wykazy zadań zaplanowanych do sfinansowania z udziałem środków funduszu leśnego stanowiły załączniki do planów finansowo-gospodarczych LP na poszczególne lata.

[str. 27]

Przychody funduszu leśnego w planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 określono w wysokości 1 562 983,4 tys. zł, 1 429 124,5 tys. zł i 1 250 525,1 tys. zł. Wydatki funduszu leśnego w planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 ustalono na poziomie 1 972 574,8 tys. zł, 1 860 941,4 tys. zł i 1 494 214,0 tys. zł. W latach 2019–2021 udział planowanych przychodów funduszu leśnego w planowanych przychodach LP ogółem wynosił 17,5%, 15,8% i 13,8%, a udział planowanych wydatków funduszu leśnego w planowanych wydatkach LP ogółem – 22,5%, 21,1% i 16,9%.

Plany finansowo-gospodarcze zakładów LP-k nie zawierały wszystkich wymaganych elementów

W DGLP analizowano zasadność zgłaszanych wniosków o finansowanie ze środków funduszu leśnego realizowanych zadań. Szczegółowy wykaz zadań zaplanowanych do sfinansowania z udziałem środków funduszu leśnego – sporządzony na podstawie katalogu wskazanych w uol wydatków funduszu leśnego – oraz przychody i wydatki funduszu leśnego, stanowiły załączniki do planu finansowo-gospodarczego LP na poszczególne lata. [str. 27–29]

Analiza planowanej wysokości wskaźnika odpisu i wielkości dopłat na wyrównanie niedoborów przeprowadzana była jednocześnie. Wynikało to z przyjętej na etapie planu zasady, że wynik z realizacji zadań gospodarki leśnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów, powinien być równy „zero”. Przy czym wielkość wskaźnika odpisu podstawowego powinna z jednej strony zapewnić w miarę możliwości równomierne obciążenie odpisem podstawowym, z drugiej zaś brak „ujemnej” dopłaty na wyrównanie niedoborów. [str. 25, 29]

Przychody funduszu leśnego na lata 2019–2021 były ujęte w planach finansowo-gospodarczych 10 skontrolowanych nadleśnictw w całości jako odpis podstawowy określony w art. 57 ust. 1 pkt 1 uol, liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności tych nadleśnictw i wyniosły 18 237,9 tys. zł w 2019 r., 24 847,1 tys. zł w 2020 r. i 15 086,8 tys. zł w 2021 r., a ich udział w planowanych kosztach ogółem tych nadleśnictw w poszczególnych latach wynosił średnio 11,5%, 14,6% i 9,3%. Stosownie do art. 58 ust. 1–3a uol wszystkie nadleśnictwa objęte kontrolą planowały wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszu leśnego. Ogółem na dopłaty z funduszu leśnego dla 10 objętych kontrolą nadleśnictw zaplanowano środki w wysokości 31 483,0 tys. zł na 2019 r., 30 885,7 tys. zł na 2020 r. i 30 279,3 tys. zł na 2021 r. Stanowiły one, odpowiednio: 19,3%, 17,7% i 18,1% planowanych przychodów ogółem tych nadleśnictw. W planach finansowo-gospodarczych prezentowany był także planowany podatek dochodowy ogółem i wynik finansowy netto. Zakres przedmiotowy zadań finansowanych z funduszu leśnego mieścił się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1–3a uol i nie było możliwości ich sfinansowania z innych źródeł niż FL. W dziewięciu na 10 skontrolowanych nadleśnictw zatwierdzanie planów finansowo-gospodarczych przez nadleśniczych następowało w drodze zarządzeń. Plany finansowo-gospodarcze uwzględniały ustalone dla wszystkich nadleśnictw przez dyrektorów rdlp wielkości wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny. Ustalone przez dyrektorów rdlp wielkości wskaźników odpisu podstawowego nie spowodowały, w latach 2019–2020, ujemnego wyniku finansowego w żadnym z nadleśnictw. Po zatwierdzeniu planów finansowo-gospodarczych w trzech nadleśnictwach w 2019 r. i trzech nadleśnictwach w 2020 r. wnioskowano do DGLP (za pośrednictwem rdlp) o zmianę planu wydatków w toku realizacji łącznie pięciu zadań finansowanych ze środków funduszu leśnego. [str. 36–40]

W zakresie zatwierdzania planów finansowo-gospodarczych zakładów LP o zasięgu krajowym nie został uaktulniony stan prawny w rozporządzeniu RM w sprawie gospodarki finansowej LP. Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia plany finansowo-gospodarcze rdlp (obejmujące m.in. plany „zakładów”) zatwierdzane są przez dyrektorów rdlp, natomiast § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia stanowi, że przez „zakład” należy rozumieć jednostki organizacyjne LP, o których mowa w art. 32 ust. 4 uol. Ww. przepis, utracił moc prawną 5 września 1997 r. W związku ze zmianą wprowadzoną art. 1 pkt 20 ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz zmianie niektórych ustaw⁸ wykreślono ust. 4 z art. 32 oraz dodano pkt 4 w art. 32 ust. 2, wskazując, że w skład PGL LP wchodzi również inne jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Jednocześnie w art. 1 pkt 21 lit. c ww. ustawy z dnia 24 kwietnia 1997 r. wskazano, że Dyrektor Generalny LP tworzy, łączy, dzieli i likwiduje jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4 oraz zgodnie z art. 1 pkt 21 lit. b nadzoruje ich działalność. Wobec powyższego, zgodnie z aktualnym brzmieniem uol, plany finansowe zakładów o zasięgu krajowym zatwierdzane są przez Dyrektora Generalnego LP, i tak też dzieje się w praktyce. W praktyce również ww. plany stanowią część składową planu finansowo-gospodarczego LP, podczas gdy zgodnie z § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia RM, plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan DGLP i plany rdlp. Jednocześnie w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP uwzględniono zmiany wprowadzone nowelizacją uol i ujęto, że plany finansowo-gospodarcze LP obejmują plan biura DGLP, plany rdlp i plany zakładów o zasięgu krajowym (§ 2 ust. 1 pkt 1), a plany finansowo-gospodarcze rdlp obejmują plany biur rdlp, plany nadleśnictw i plany zakładów o zasięgu regionalnym (§ 2 ust. 1 pkt 2). Z uwagi na fakt, iż podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych LP są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze (§ 6 ust. 1 ww. rozporządzenia RM), zdaniem NIK rozporządzenie RM w sprawie gospodarki finansowej LP, funkcjonujące w stanie niezmienionym od dnia ogłoszenia, tj. od 22 grudnia 1994 r., wymaga nowelizacji w zakresie zmian wprowadzonych zmianami uol.

Plany finansowo-gospodarcze kontrolowanych zakładów LP-k sporządzano zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami i wytycznymi obowiązującymi w Lasach Państwowych. Zapotrzebowanie na środki z funduszu leśnego zgłaszano zarówno na etapie budowania prowizoriów, jak i planów finansowo-gospodarczych. [str. 27–28, 41]

W latach 2019–2021, w trakcie opracowywania planów finansowo-gospodarczych w zakresie kosztów oba skontrolowane zakłady planowały finansowanie ze środków funduszu leśnego w kwotach netto (bez VAT), pomimo że na potrzeby planu finansowo-gospodarczego PGL LP podawano kwoty brutto. Taka metoda planowania wynikała z wytycznych stanowiących załącznik nr 2 do decyzji Dyrektora Generalnego LP w sprawie aktualizacji makrowskaźników do planu finansowo-gospodarczego PGL LP⁹.

[str. 42]

Niespójne zapisy rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP i statutu LP z zapisami ustawy o lasach

Planowanie finansowania ze środków funduszu leśnego przez zakłady LP-k w kwotach netto

⁸ Dz. U. z 1997 r. Nr 54, poz. 349, ze zm.

⁹ Decyzja nr 19 z dnia 4 lutego 2019 r., decyzja nr 10 z dnia 7 lutego 2020 r., decyzja nr 10 z dnia 9 lutego 2021 r.

W związku z tym, że planowanie kosztów na potrzeby planów finansowo-gospodarczych odbywało się w kwotach netto, odrębną korespondencją przekazywano do Dyrekcji Generalnej informacje w zakresie podstawy opodatkowania VAT z tytułu zakupionych towarów i świadczonych usług na rzecz DGLP, wynikające z zaplanowanych kosztów finansowanych z funduszu leśnego, wraz z należnym VAT.

Powyższy sposób planowania powodował, że wskazane w planach finansowo-gospodarczych zakładów LP-k kwoty były zaniżone. Przykładowo: wskazane w planie finansowo-gospodarczym LBG Kostrzyca na rok 2021, finansowane ze środków funduszu leśnego, koszty związane z realizacją zadań na rzecz DGLP wyniosły 7526,0 tys. zł, podczas gdy w planie finansowo-gospodarczym LP na rok 2021 wartość do obciążenia DGLP z tytułu kosztów towarów i usług świadczonych na rzecz DGLP, finansowanych ze środków funduszu leśnego, podana była w kwocie brutto i wyniosła 9178,8 tys. zł. Podkreślenia wymaga, że plany finansowo-gospodarcze zakładów LP-k są integralnym elementem składowym planu finansowo-gospodarczego LP. [str. 42]

W okresie objętym kontrolą we wszystkich pięciu rdlp prawidłowo planowano środki funduszu leśnego. Dyrektorzy rdlp, zgodnie z zarządzeniami i decyzjami Dyrektora Generalnego LP, ustalali wskaźniki odpisu podstawowego na fundusz leśny, a plany finansowo-gospodarcze zatwierdzali wydawanymi zarządzeniami. W latach 2019–2021 jedynie w rdlp w Krakowie nie różnicowano wysokości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny dla podległych nadleśnictw. Zróżnicowane wielkości wskaźników odpisu na fundusz leśny i dopłaty z funduszu zostały zaplanowane na poziomie umożliwiającym osiągnięcie przez wszystkie nadleśnictwa podległe rdlp dodatnich wyników finansowych, po uwzględnieniu rozliczeń z funduszem. Rdlp ustalało wielkości wskaźników odpisów w taki sposób, że w sytuacji, w której dopłata w nadleśnictwie przyjęłaby wartość ujemną – w jednostce tej powiększono procentową wartość odpisu podstawowego do poziomu takiego by dopłata miała wartość dodatnią. Jednocześnie w pozostałych nadleśnictwach zmniejszano poziom odpisu, tak by wartość łączna w ramach rdlp osiągnęła poziom ustalony przez DGLP. W badanym okresie w jednym przypadku nadleśnictwo uzyskało ujemny wynik finansowy (Nadleśnictwo Trzebież, które miało ustalony wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny na poziomie 14,01495%). Ujemny wynik finansowy Nadleśnictwa Trzebież w 2019 r. wynikał z trudności w sprzedaży zaplanowanej ilości drewna, wynikającej z niekorzystnego położenia i trudności z dojazdem. Nadleśnictwo zrealizowało 95,7% planu, co skutkowało przychodem niższym o 1148,0 tys. zł. [str. 30–31]

Dla każdego z 10 skontrolowanych nadleśnictw dyrektorzy rdlp ustalali corocznie wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny zgodnie z art. 57 ust. 4 uol. Wskaźniki te były zróżnicowane i wyniosły: w 2019 r. od 6,6089% do 14,01495%, w 2020 r. od 11,58163% do 22,85012%, a w 2021 r. od 6,7% do 12,0%. Wielkość wskaźników była określana w zarządzeniach dyrektorów rdlp w sprawie planu finansowo-gospodarczego na dany rok. Dla Nadleśnictwa Spała wskaźnik odpisu podstawowego na 2019 r. został zwiększony z 13,85% do poziomu

13,9483% na mocy zarządzenia nr 7/2020 dyrektora rdlp w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny.

Wielkość niedoborów dla nadleśnictw dyrektorzy rdlp określali na podstawie przekazanych przez nadleśnictwa planowanych kosztów i przychodów. [str. 34–35]

Nadleśnictwa objęte kontrolą wnioskowały o środki z funduszu leśnego na sfinansowanie zadań do DGLP za pośrednictwem rdlp. We wszystkich rdlp nadzorowano zasadność zgłaszanych do realizacji przez nadleśnictwa do DGLP zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, w tym weryfikowano brak możliwości finansowania tych zadań z innych źródeł niż FL.

W okresie objętym kontrolą przekazano łącznie 92 wnioski o przyznanie środków w kwocie 11 644,7 tys. zł. Zasadność zadań weryfikowana była w DGLP. Pozytywnie zweryfikowano 77 z ww. 92 wniosków (tj. 83,7% wszystkich wniosków) o wartości 5709,7 tys. zł (48,9% kwoty wnioskowanej). Zadania zostały ujęte w planach finansowo-gospodarczych nadleśnictw. Podczas wnioskowania o środki z funduszu leśnego przestrzegano przepisów określonych w art. 58 uol oraz uregulowań wewnętrznych LP.

[str. 36]

Z uwagi na specyfikę działania zakładów o zasięgu krajowym oraz brak wystarczających przychodów własnych na funkcjonowanie i realizację zadań statutowych, utrzymywane one był przede wszystkim ze środków funduszu leśnego. Środki funduszu leśnego przekazywane były do zakładów o zasięgu krajowym na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, tj. jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, na mocy zawartych pomiędzy DGLP, a ww. zakładami porozumień. Na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej. Ustawa nie wprowadza ograniczeń przedmiotowych w zakresie realizowanych projektów. W przepisach wewnętrznych DGLP zagadnienie to reguluje § 7 zarządzenia nr 66. Regulacja ta ma charakter ogólny i podobnie jak uol nie zawiera ograniczeń przedmiotowych. Za przedsięwzięcia wspólne uważa się m.in. zadania realizowane przez Dyrektora Generalnego LP na rzecz jednostek organizacyjnych LP, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanej jednostki organizacyjnej LP, w szczególności przez zakład, oraz zadania realizowane przez co najmniej dwie jednostki organizacyjne LP w ramach programów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP. Brak precyzyjnego określenia oraz umieszczenia definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 uol powoduje, że w przypadku braku środków na utrzymanie zakładów o zasięgu krajowym, pomiędzy takim zakładem a DGLP zawierane było porozumienie, zgodnie z którym Dyrektor Generalny LP zlecał, a zakład LP-k przyjmował do wykonania, część składową wspólnego przedsięwzięcia wielu jednostek organizacyjnych LP obejmującą dotychczasową/statutową działalność zakładu o zasięgu krajowym. Z tego też względu, zdaniem NIK niezbędne jest wprowadzenie w przepisach powszechnie obowiązujących

zmian umożliwiających precyzyjne określenie oraz umieszczenie definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 uol.

Wysokość wydatków z funduszu leśnego w LBG, ujęta w planach finansowo-gospodarczych, wyniosła, odpowiednio: w 2019 r. 77,5% planowanych kosztów, w 2020 r. – 78,2% planowanych kosztów, a w 2021 r. – 79,3% planowanych kosztów. W przypadku OKL zaplanowane w latach 2019–2021 przychody własne pozwalały na pokrycie jedynie niewielkiej części zaplanowanych kosztów, tj. odpowiednio: 8,51%, 10,99% i 11,70%. Pozostałe koszty OKL były pokrywane z funduszu leśnego. [str. 40–43]

Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Środki funduszu leśnego, zgromadzone na rachunkach bankowych DGLP, na koniec każdego roku w latach 2018–2020 wyniosły, odpowiednio: 881 232,6 tys. zł, 812 180,9 tys. zł, 731 515,3 tys. zł, a według stanu na 30 czerwca 2021 r. – 862 677,7 tys. zł, i stanowiły, odpowiednio: 26,2%, 27,6%, 21,4% i 20,8% wszystkich środków pieniężnych ogółem, którymi dysponowały LP na koniec tych okresów.

Przychody funduszu leśnego wyniosły 1 603 685,1 tys. zł w 2019 r., 1 386 975,8 tys. zł w 2020 r. i 667 884,6 tys. zł do 30 czerwca 2021 r., co stanowiło, odpowiednio: 102,6%, 97,1% i 53,4% kwot zaplanowanych.

[str. 44]

W kontrolowanym przez NIK okresie, w LP rokrocznie obowiązywała zasada, że w DGLP prowadzi się rozrachunki wyłącznie z poszczególnymi rdpl, z zastrzeżeniem, że DGLP może prowadzić rozrachunki z nadleśnictwami i zakładami, jeśli zamawia u nich zakup towarów i usług w ramach realizowania zadań Dyrektora Generalnego LP na rzecz LP. W latach 2019–2021 (I półrocze) ze środków funduszu leśnego w LP wydatkowano łącznie 3 677 100,5 tys. zł. Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku przechodziły na następny rok i stanowiły bilans otwarcia funduszu leśnego, ujęty w planach finansowo-gospodarczych LP. W badanym okresie w DGLP nie tworzono lokat dla środków funduszu leśnego, gdyż oprocentowanie rachunków bankowych gromadzących środki funduszu leśnego było wyższe niż proponowane przez banki w trakcie roku oprocentowania lokat terminowych. [str. 44–46]

Środki funduszu leśnego wydatkowano przede wszystkim na wyrównanie niedoborów w nadleśnictwach. Wysokość dopłat na wyrównanie niedoborów dla nadleśnictw ustalana była w 17 rdpl, które zbiorczo przekazywały informację do DGLP. Przy określaniu wartości dopłaty przyjęto założenie, że na etapie planu wynik na działalności nadleśnictw w zakresie gospodarki leśnej oraz w zakresie działalności administracyjnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów, powinien być równy „zero”.

DGLP co miesiąc naliczała w dobro 17 rdpl kwotę równą 1/12 określonej w planie na każdy rok wielkości dopłaty z funduszu leśnego dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów. Wielkość dopłaty była wyliczana od stycznia do marca na podstawie prowizorium planu, a od kwietnia

– po dokonaniu korekty naliczenia dopłaty za okres od stycznia do marca
– na podstawie zatwierdzonego planu finansowo-gospodarczego LP. Dopłaty na wyrównywanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, w latach 2019–2021 (I półrocze) wyniosły łącznie 2 893 820,1 tys. zł, co stanowiło 78,7% wszystkich środków funduszu leśnego wydatkowanych w tym okresie. Niedobór powstający przy realizacji zadań gospodarki leśnej nie wystąpił: w 58 nadleśnictwach w 2019 r., w 56 – w 2020 r. i w 89 nadleśnictwach w 2021 r. [str. 46]

W latach 2019–2021 (I półrocze) na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, na realizację zadań przez zakłady LP o zasięgu krajowym wydatkowano ze środków funduszu leśnego 153 611,6 tys. zł (tj. 45,2% z zaplanowanych 339 716,6 tys. zł). Według danych DGLP udział wartości środków funduszu leśnego (przychodu z funduszu leśnego) w ogólnych przychodach tych zakładów w latach 2019–2021 (I półrocze) wyniósł dla: CILP od 93% do 96%; OKL od 81% do 92%; LBG od 69% do 78%; CKPŚ od 53% do 75%; OTL od 36% do 50%; ORW od 32% do 42%; ZILP od 4% do 55%. Pomimo iż w okresie objętym kontrolą jeden z zakładów nie załączał dokumentów potwierdzających wykonanie usług ani innych załączników świadczących o potwierdzeniu wykonania usług, to faktury te były akceptowane w DGLP i na ich podstawie dokonywano płatności ze środków funduszu leśnego. Dodatkowo w przypadku jednego z zakładów ze środków funduszu leśnego finansowano realizację zadań DGLP, delegowanych bezpośrednio z DGLP, na łączną kwotę 6403,6 tys. zł, pomimo że zgodnie z art. 53 ust. 1 uol koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw. Dodatkowo w sześciu z siedmiu zakładów LP o zasięgu krajowym ze środków funduszu leśnego finansowano koszty pakietów medycznych, najmu powierzchni oraz nagród dla pracowników na łączną kwotę 5241,0 tys. zł, pomimo że były to wydatki poniesione niezgodnie z art. 58 uol i powinny zostać sfinansowane ze środków własnych zakładów LP o zasięgu krajowym. Ponadto w latach 2019–2020 ze środków funduszu leśnego sfinansowano zakup materiałów promocyjno-reklamowych w związku z uczestnictwem LP w Międzynarodowych Targach Łowiectwa i Strzelectwa EXPO Hunting w wysokości 47,8 tys. zł, pomimo że finansowanie tych zakupów nie było ujęte w katalogu zadań określonym w art. 58 uol. Udział Lasów Państwowych w tym wydarzeniu miał charakter promocyjny i komercyjny, niezwiązany z gospodarką leśną. Poniesione w latach 2020–2021 (I półrocze) ze środków funduszu leśnego na promocję marki „Dobre z Lasu” wydatki na kwotę 1745,3 tys. zł również stanowiły zdaniem NIK wydatek nieuprawniony. [str. 51–52]

Plany finansowo-gospodarcze wszystkich zakładów LP o zasięgu krajowym na 2019 r., 2020 r. i 2021 r. nie zawierały załączników z wykazem zadań i pomimo to zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP. Ponadto sprawozdania rzeczownika prasowego LP z 2019 r. i 2020 r. przekazywane były Dyrektorowi Generalnemu LP w formie ustnej, z pominięciem formy pisemnej, co było niezgodne z pkt 5.1. ppkt k załącznika do zarządzenia nr 71 Dyrektora Generalnego LP z dnia 19 października 2015 r. w sprawie

Nieuprawnione wydatki
zakładów LP-k ze środków
funduszu leśnego

Nierzetelne działania
Dyrektora Generalnego LP

polityki komunikacyjnej PGL LP¹⁰, a brak żądania przez Dyrektora Generalnego LP ww. sprawozdania było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami. Sprawozdania z działalności jednego z zakładów w 2019 r. i 2020 r. zostały przekazane do DGLP po upływie terminu określonego w wewnętrznych zarządzeniach, a Dyrektor Generalny LP przyjmował je wyłącznie do akceptującej wiadomości¹¹ i nie wzywał do złożenia wyjaśnień w związku z nieprzebraniem ww. terminu.

[str. 52]

W latach 2019–2021 (I półrocze) na cele określone w art. 58 ust. 3 i 3a uol ze środków funduszu leśnego wydatkowano łącznie 140 812,7 tys. zł¹². Do nieuprawnionych wydatków poniesionych ze środków funduszu leśnego należało sfinansowanie opracowania uproszczonego pul (dalej: „u-pul”) na wniosek LZD¹³ w wysokości 205 642,5 zł.

W latach 2019-2021 (I półrocze) środki funduszu leśnego niewykorzystane na cele określone w art. 58 ust. 3 i 3a uol wynosiły łącznie 154 585,4 tys. zł (52,3% planu). W I połowie 2021 r. wykorzystano jedynie 9 650,9 tys. zł (tj. 11,6% planu).

[str. 53]

W latach 2019–2021 (I półrocze) w DGLP realizowano także 84 tematy badawcze, finansowane z funduszu leśnego na podstawie umów zawartych w latach 2011–2021 o wartości 264 787,0 tys. zł. W przypadku rozliczenia jednej z pięciu objętych szczegółową analizą umów na badania – zawartych pomiędzy DGLP, a wykonawcami – DGLP niezasadnie zrezygnowała z dochodzenia kary umownej za opóźnione wykonanie przedmiotu umowy, co było to niezgodne § 6 ust. 1 tej umowy¹⁴.

[str. 54–55]

W okresie objętym kontrolą we wszystkich pięciu rdlp prawidłowo prowadzono wykazy nadleśnictw wraz z należną kwotą odpisu na fundusz leśny i monitorowano należności z tego tytułu, a także regularnie przekazywano odpis podstawowy na fundusz leśny do DGLP. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki niewywiązania się nadleśnictw z przekazania na fundusz leśny środków w wysokości wynikającej z ustalonego wskaźnika odpisu. Jedynie w rdlp w Łodzi nie dokumentowano notą księgową podlegających kompensowaniu w ciągu roku rozrachunków z tytułu odpisu podstawowego, pomiędzy rdlp i nadleśnictwami oraz pomiędzy rdlp i DGLP, wbrew obowiązkowi określonemu w § 17 zarządzeń Dyrektora Generalnego LP dotyczących planów finansowo-gospodarczych na lata 2019–2021 oraz § 14 załącznika nr 1 do zarządzeń dyrektora rdlp w sprawie planów finansowo-gospodarczych rdlp na lata 2019–2021. W okresie objętym kontrolą dokumentowane było wyłącznie naliczenie sumy odpisu na FL.

[str. 56–57]

¹⁰ B.I.L.P. Nr 11, poz. 132 – dalej: „zarządzenie nr 71”.

¹¹ Tj. bez pisemnej formy zatwierdzającej sprawozdania z działalności zakładu w 2019 r. i 2020 r.

¹² Z czego 66 711,4 tys. zł (tj. 54,7% planu) w 2019 r., 64 450,4 tys. zł (tj. 71,2% planu) w 2020 r. i 9650,9 tys. zł (tj. 11,6% planu) w I półroczu 2021 r.

¹³ Leśny Zakład Doświadczalny Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

¹⁴ Nienaliczenie kar umownych z tytułu opóźnionego wykonania przedmiotu umowy nr EO.271.3.5.2019 z dnia 29 marca 2019 r. oraz z tytułu niewykonania w terminie uzupełnień i poprawek, co zostało ocenione jako nielegalne i niegospodarne, spowodowało uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę 6100,80 zł.

Jednocześnie w dwóch z pięciu skontrolowanych rdlp stwierdzono nieprawidłowości w wybranych do badania decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, polegające na braku działań zmierzających do uregulowania przez zobowiązanych należności z tytułu wydanych przez dyrektorów rdlp ww. decyzji, a w trzech z pięciu rdlp podejmowaniu ich ze zwłoką.

Ponadto rdlp w Łodzi przekazała do DGLP środki z tytułu jednorazowego odszkodowania za dokonanie przedwczesnego wyrębu drzewostanu, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 27 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2020 rok¹⁵ oraz § 15 ust. 1 i 3 zarządzenia dyrektora rdlp ws. planów finansowo-gospodarczych, tj. po upływie czterech miesięcy od daty otrzymania ww. płatności. [str. 58–60, 98]

Przy udzielaniu zamówień na realizację zdań finansowanych z FL w trzech z pięciu skontrolowanych rdlp przestrzegano przepisów dotyczących zamówień publicznych.

W rdlp w Łodzi trzy spośród pięciu objętych badaniem protokołów końcowej kontroli, zostały sporządzone nierzetelnie, tj. w protokołach końcowej kontroli dla „Opracowania fitosocjologicznego wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów nadleśnictw: Płock, Radomsko i Radziwiłłów (nr ER.271.1.-2.2019, nr ER.271.1.-4.2019 i nr ER.271.1.-5.2019)” wskazano jako termin zatwierdzenia przez komisję kompletności i prawidłowości całości opracowania 17 czerwca 2020 r., w sytuacji gdy wykonawca przekazał poprawioną dokumentację, odpowiednio: 17 listopada 2020 r., 22 czerwca 2020 r. i 19 czerwca 2020 r. Z kolei w rdlp w Krakowie kontrola wykazała nieprawidłowości w dwóch z czterech kontrolowanych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, polegających na braku przestrzegania wskazań art. 142 ust. 5 pkt 2–4 ustawy Pzp¹⁶ lub niesporządzeniu dokumentów zgodnie ze wzorami przewidzianymi w uregulowaniach wewnętrznych rdlp.

Ponadto w wyniku kontroli w działalności rdlp w Łodzi stwierdzono nieprawidłowości sprowadzające się m.in. do: przekazania sprawozdań OŚZ-27, za 2019 i 2020 r. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w załącznikach do rozporządzeń: Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r.¹⁷ oraz z dnia 11 października 2019 r.¹⁸ w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020. [str. 60, 67–68]

W okresie objętym kontrolą, w każdej z kontrolowanych rdlp prowadzono wewnątrzinstytucjonalne badanie wyniku finansowego brutto nadleśnictw mające na celu weryfikację wykonania przez nie zadań rzeczowych w odniesieniu do planu finansowo-gospodarczego na dany rok. Wewnątrzinstytucjonalne badanie (weryfikacja) wyniku finansowego brutto za lata

W dwóch z pięciu kontrolowanych rdlp nie przestrzegano przepisów dotyczących zamówień publicznych

¹⁵ B.I.L.P. Nr 6, poz. 46.

¹⁶ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: „ustawa Pzp”.

¹⁷ Dz. U. poz. 2103, ze zm. – wygasło z dniem 31 grudnia 2019 r.

¹⁸ Dz. U. poz. 2366, ze zm. – wygasło z dniem 31 grudnia 2020 r.

2019 i 2020, przeprowadzone przez rdłp w Olsztynie w nadzorowanych nadleśnictwach (po badaniu sprawozdań przez biegłych rewidentów), spowodowało korekty wyniku finansowego rdłp ogółem o 9300,0 tys. zł za 2019 r. i o 10 207,2 tys. zł za 2020 r. [str. 65–66]

NIK oceniła pozytywnie gospodarowanie środkami funduszu leśnego w latach 2019–2021 (I połowa) w przypadku 7 z 10 skontrolowanych nadleśnictw – odpis podstawowy naliczono prawidłowo, zakres przedmiotowy zadań realizowanych ze środków funduszu leśnego mieścił się w katalogu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol, przestrzegano procedur obowiązujących przy udzielaniu zamówień publicznych. W nadleśnictwach Kutno i Spała, w okresie objętym kontrolą, stwierdzono brak not księgowych dokumentujących kompensatę środków otrzymanych od rdłp.

Sposób prowadzenia ewidencji księgowej w nadleśnictwach na podstawie zarządzenia nr 76 w sprawie polityki rachunkowości uniemożliwił rzetelną ocenę na ile planowane niedobory, o których mowa w art. 58 ust. 1 uol, w rzeczywistości wystąpiły, a co za tym idzie w jakim zakresie powinny zostać wyrównane. Ponadto uregulowany w ww. zarządzeniu sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków, finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach, i z tego względu w nadleśnictwach Ciechanów i Ostrołęka odstąpiono od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach.

We wszystkich nadleśnictwach objętych kontrolą, w latach 2019–2021 (I połowa), występowały niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Planowana wysokość niedoboru obliczana była jako różnica pomiędzy przychodami, a kosztami działalności administracyjnej, działalności podstawowej i działalności ubocznej pomniejszonej o kwotę odpisu na fundusz leśny. Dopłaty na wyrównanie niedoborów każda rdłp przekazywała nadleśnictwom miesięcznie w wysokości 1/12 przyjętej w planie finansowo-gospodarczym kwoty, na podstawie not księgowych wystawionych przez nadleśnictwa.

Dopłata podmiotowa dotycząca środków na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej i administracji publicznej w zakresie leśnictwa, rozliczana była zgodnie z zarządzeniem Dyrektora DGLP nr 53/98 z dnia 27 października 1998 r, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 62/2000, w sprawie sposobu ustalenia i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i przeprowadzenia oceny wyniku nadleśnictwa na działalności podstawowej i administracyjnej finansowanej ze środków własnych.

W latach 2019–2021, w celu realizacji zapisów uregulowań, o których mowa wyżej, dyrektorzy rdłp, co roku, na mocy wydanych przez siebie zarządzeń powoływali komisje weryfikacyjne, których zadaniem było dokonanie oceny wykorzystania udzielonej w planie finansowo-gospodarczym dopłaty podmiotowej na wykonanie niedoborów poprzez ustalenie odchyleń faktycznego wykorzystania zadań od planu finansowo-gospodarczego w nadleśnictwie.

W praktyce, w celu określenia wartości niewykorzystanych środków w ramach dopłaty na wyrównanie niedoborów, konieczne było ustalenie i rozliczenie wszystkich kosztów związanych z gospodarką leśną. Dopiero po ujęciu w księgach wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących roku, rozliczeniu kosztów i sporządzeniu sprawozdań finansowych w jednostkach oraz badaniu przez biegłego rewidenta (jeśli było wymagane), dane dotyczące zakresu finansowego i rzeczowego były podstawą do wykonania wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego i ustalenia wartości niewykorzystanych środków na wyrównanie niedoborów. Ustalenie wartości niewykorzystanych środków na wyrównanie niedoborów sprowadza się do określenia wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i zobowiązaniu nadleśnictwa do odprowadzenia tych środków pieniężnych na fundusz leśny, nie zaś faktu, czy i w jakiej wysokości niedobór ten rzeczywiście wystąpił.

Powyższy sposób rozliczania spowodował, że w przypadku jednej z kontrolowanych rdlp w każdym z badanych lat wystąpiły przypadki wyrównania niedoborów, w wysokości kolejno: 1778,6 tys. zł, 1860,8 tys. zł i 985,4 tys. zł. Z kolei w innej, pomimo że w 2019 r. 13 z 16 podległych jej nadleśnictw, w 2020 r. 14, a w 2021 r. (do 30 czerwca) siedem uzyskało ujemny wynik finansowy, bez uwzględniania wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu leśnego, w latach 2019–2021 środki finansowe przekazane na cele społecznie użyteczne przez podległe przedmiotowej rdlp nadleśnictwa wyniosły ogółem 1879,6 tys. zł, z czego: w 2019 r. – 1044,9 tys. zł, w 2020 r. – 352,1 tys. zł, w 2021 r. – 482,6 tys. zł. Sytuacja taka była możliwa gdyż przeprowadzone wewnątrzinstytucjonalne badanie wyniku finansowego uwzględniające przepływ funduszy pomiędzy jednostkami a funduszem leśnym wykazywało dodatnie wyniki finansowe.

Dodatkowo zauważyć należy, że w wystąpieniu pokontrolnym z 5 marca 2015 r., po kontroli nr D/14/505 „Gospodarka finansowa Lasów Państwowych”, NIK sformułowała wniosek pokontrolny w brzmieniu „Dokonywanie dopłat z funduszu leśnego na wyrównywanie rzeczywistych niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej”. Brak realizacji przedmiotowego wniosku Dyrektor Generalny LP tłumaczy m.in. tym, że ustawa o lasach i przepisy wykonawcze nie precyzują pojęcia „wyrównania niedoborów”, nie określają metodyki ustalania niedoborów jak i wyrównywania niedoborów finansowych powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

Z tego też względu, zdaniem NIK, niezbędne jest opracowanie mechanizmów służących skutecznej weryfikacji wielkości niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach celem przekazywania środków funduszu leśnego na wyrównywanie rzeczywistych, nie planowanych wartości tych niedoborów. [str. 65, 70, 72–73]

W każdym z dwóch skontrolowanych zakładów LP-k środki z funduszu leśnego nie zostały wykorzystane w pełnej zaplanowanej wielkości.

W 2019 r. LBG nie wykorzystał z funduszu leśnego kwoty 546,8 tys. zł netto, a w 2020 r. kwoty 1625,1 tys. zł netto. Z kolei w OKL w 2019 r. kwota niewykorzystana wyniosła 738,4 tys. zł, a w 2020 r. – 1519,8 tys. zł. Rozbieżności

w wykonaniu w stosunku do planu wynikały z zakresu działań realizowanych przez zakłady w danym roku, przy czym uzależnione było to często od warunków przyrodniczych, niemożliwych do przewidzenia na etapie sporządzania planu.

Zgodnie z porozumieniami zawartymi pomiędzy dyrektorami tych zakładów, a DGLP, zakłady te nie otrzymywały prefinansowania zadań realizowanych ze środków pochodzących z funduszu leśnego, a jedynie zwrot poniesionych kosztów po zakończeniu danego miesiąca i po wystawieniu faktury miesięcznej na rzecz DGLP; w związku z powyższym niewykorzystane środki pochodzące z funduszu leśnego pozostawały w wyłącznej dyspozycji Dyrektora Generalnego LP. [str. 77]

Nieuprawnione wydatki FL w skontrolowanych zakładach LP-k

W okresie objętym kontrolą wszystkie zadania realizowane z udziałem środków FL – zarówno przez LBG, jak i OKL – realizowane były w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 uol. Szczegółowa analiza wydatków funduszu leśnego wykazała, że z ww. środków dokonywano również wydatków na m.in. imprezy pracownicze i dodatkowe świadczenia zdrowotne, co nie wpisywało się w katalog dopuszczalnych zadań, jakie można z tych środków realizować, określony w uol. [str. 78]

Nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych w zakładach LP-k

W OKL przestrzegano przepisów dotyczących zamówień publicznych, zarówno tych powszechnie obowiązujących, jak i wewnętrznych. W przypadku LBG w dwóch na sześć badanych postępowań stwierdzono nieprawidłowości polegające na niewskazaniu języka/języków, w jakich miała być sporządzona oferta, w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym, co było niezgodne z art. 41 pkt 10 ustawy Pzp¹⁹, oraz wskazaniu w jednym z ogłoszeń kryterium „termin płatności” jako jedno z kryteriów oceny ofert, mimo braku związku kryterium z przedmiotem zamówienia, co było niezgodne z art. 241 ust. 1 i ust. 2 ustawy Pzp²⁰.

W okresie objętym kontrolą żaden z zakładów nie był kontrolowany w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego. Zarówno w OKL, jak i w LBG, w sposób prawidłowy zorganizowany został nadzór nad gospodarowaniem m.in. środkami funduszu leśnego. [str. 78–79]

Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

Działania DGLP w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego przez podległe jej rdlp i nadleśnictwa były prowadzone w sposób systemowy. Między innymi w okresie objętym kontrolą w PGL LP funkcjonował System Informatyczny Lasów Państwowych (dalej: „SILP”) za pomocą którego poszczególne jednostki organizacyjne LP sporządzały miesięczne sprawozdania finansowe dotyczące wykonania planu finansowo-gospodarczego, które następnie były przedstawiane na spotkaniach kierownictwa DGLP. [str. 81–82]

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

²⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

Zagadnienia związane z funduszem leśnym były również przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Lasów Państwowych, jednostkę podległą Dyrektorowi Generalnemu LP²¹, zarówno w DGLP, rdlp, nadleśnictwach, jak i zakładach LP z o zasięgu krajowym.

Ponadto pracownicy DGLP przeprowadzili 101 kontroli funkcjonalnych (poza Inspekcją LP), w tym 15 miało charakter planowy, a 50 doraźny, pozostałe miały charakter nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań. Kontrole te dotyczyły głównie finansowanych (w części lub całości) z funduszu leśnego projektów badawczych, szkoleń, realizacji filmów szkoleniowych i zleconych opracowań.

Kontroli podlegały również działania realizowane w parkach narodowych, które na podstawie art. 58 ust 3a pkt 1a uol były dofinansowywane ze środków funduszu leśnego. W latach 2019–2020 przeprowadzono łącznie 58 takich kontroli (po 29 w każdym roku) i objęły one w 2019 r. – 21, a w 2020 r. – 25 umów na dofinansowanie zadań realizowanych przez PN (w I półroczu 2021 r. zawarto jedną umowę na dofinansowanie z funduszu leśnego działań PN). Kontrole obejmowały weryfikację w terenie realizacji minimum 30% wartości kosztów umowy i 50% działań oraz weryfikację dokumentacji w zakresie nie mniejszym niż 10% wartości kosztów umowy.

W ocenie NIK – zbyt rzadko przeprowadzano kontrole zakładów LP o zasięgu krajowym. Kontrola CILP, przeprowadzona przez Inspekcję LP, zakończona oceną negatywną, jak również stwierdzone nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami FL przez zakłady LP wskazują, że niezbędna jest częstsza i kompleksowa kontrola tych jednostek organizacyjnych LP. [str. 82–83]

Sprawowany przez DGLP nadzór nad gospodarowaniem środkami FL przez zakłady LP-k był niewystarczający

W okresie objętym kontrolą we wszystkich pięciu rdlp na bieżąco sprawowano nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych z funduszu leśnego w ramach kontroli instytucjonalnej oraz funkcjonalnej, tj. poprzez weryfikację i ocenę realizacji zadań poszczególnych nadleśnictw m.in. przy zastosowaniu SILP, który umożliwiał prześledzenie poszczególnych zdarzeń gospodarczych na poziomie określonego nadleśnictwa. Dyrektorzy rdlp na bieżąco monitorowali przebieg realizacji planów finansowo-gospodarczych za pośrednictwem kierowników komórek organizacyjnych, z wykorzystaniem m.in. hurtowni danych Lasów Państwowych. [str. 84–87]

Rdlp w sposób wystarczający sprawowały nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

²¹ Zarządzenie nr 50 Dyrektora Generalnego LP z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe – B.I.L.P. nr 8/9, poz. 132.

4. WNIOSKI

Minister właściwy
ds. środowiska

1. Podjęcie inicjatywy w celu wprowadzenia w przepisach powszechnie obowiązujących zmian umożliwiających precyzyjne określenie oraz umieszczenie definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 uol.
2. Podjęcie działań dotyczących znowelizowania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe oraz Statutu Lasów Państwowych w celu zapewnienia ich zgodności z ustawą o lasach.

Dyrektor Generalny LP

1. Określenia sposobu i źródeł finansowania – innych niż fundusz leśny – kosztów funkcjonowania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym.
2. Opracowanie mechanizmów służących skutecznej weryfikacji wielkości niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach celem przekazywania środków funduszu leśnego na wyrównywanie rzeczywistych wartości tych niedoborów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie środków funduszu leśnego

W ocenie NIK jednostki organizacyjne Lasów Państwowych podejmowały prawidłowe działania w zakresie planowania środków funduszu leśnego.

5.1.1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

Odpis podstawowy na fundusz leśny

Ustalenie wartości odpisu podstawowego było poprzedzone analizami prowadzonymi przez Wydział Analiz Ekonomicznych i Planowania DGLP na etapie prac nad planem finansowo-gospodarczym LP.

Odpis podstawowy
na fundusz leśny

W celu obliczenia wysokości wskaźników odpisu prowadzono w DGLP analizę m.in. pod kątem oceny prawidłowości zaplanowanego wolumenu pozyskania drewna, tj. np. porównywano plan pozyskania drewna w skali danej rdłp z wykonanym pozyskaniem w latach ubiegłych przy uwzględnieniu tendencji zmian tego pozyskania w funkcji czasu. Wszelkie wątpliwości co do prawidłowości zaplanowanego wolumenu pozyskania drewna w nadleśnictwach funkcjonujących w zasięgu poszczególnych rdłp wyjaśniano na bieżąco. Zweryfikowany plan pozyskania drewna, przy wykorzystaniu odpowiednio skalkulowanych cen drewna, stanowił podstawę opracowania planu sprzedaży, a tym samym określenia wartości planowych przychodów ze sprzedaży drewna dla poszczególnych nadleśnictw. Głównym założeniem było, że na etapie planu wynik na działalności nadleśnictw w zakresie gospodarki leśnej oraz w zakresie działalności administracyjnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów, powinien być równy „zero”. Przy czym wielkość wskaźnika odpisu podstawowego powinna z jednej strony zapewnić w miarę możliwości równomierne obciążenie odpisem podstawowym, z drugiej zaś – brak „ujemnej” dopłaty na wyrównanie niedoborów. Zbyt niski poziom tego wskaźnika, ustalony dla rdłp, wpływa na powstanie znacznych dysproporcji pomiędzy nadleśnictwami danej rdłp, tzn. dochodzi do sytuacji, w której są nadleśnictwa, które odprowadzają na fundusz leśny bardzo wysoki odpis podstawowy i są też jednostki, które praktycznie tego odpisu nie odprowadzają. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy w ramach tej samej rdłp występują duże dysproporcje w uzyskiwanych przychodach ze sprzedaży drewna pomiędzy nadleśnictwami.

Przykład

W celu obliczenia wysokości wskaźników odpisu prowadzono w DGLP analizę m.in. pod kątem oceny prawidłowości zaplanowanego wolumenu pozyskania drewna, tj. np. porównywano plan pozyskania drewna w skali danej rdłp z wykonanym pozyskaniem w latach ubiegłych przy uwzględnieniu tendencji zmian tego pozyskania w funkcji czasu.

W latach 2019–2021 Dyrektor Generalny LP wnioskował do Ministra Środowiska / Ministra Klimatu i Środowiska o ustalenie odpisu podstawowego na fundusz leśny w wysokości 14% planowanych na lata 2019–2020 przychodów ze sprzedaży drewna i 12% planowanych przychodów ze sprzedaży drewna na rok 2021. Wraz z wnioskami przedkładano projekty rocznych planów finansowo-gospodarczych LP, obejmujące m.in. plany przychodów i wydatków funduszu leśnego. Wnioski zawierały uzasadnienie.

Przykład

W uzasadnieniu wniosków podano m.in.: planowaną w latach 2019–2021 wartość wpływów z tytułu odpisu podstawowego na fundusz leśny, która wynosiła, odpowiednio: 1 101 988,9 tys. zł, 1 107 549,7 tys. zł i 955 497,2 tys. zł, przy planowanych łącznych wpływach funduszu leśnego na poziomie, odpowiednio 1 519 287,4 tys. zł, 1 383 969,5 tys. zł i 1 208 061,7 tys. zł oraz planowanych wydatkach w kwocie, odpowiednio: 1 670 034,6 tys. zł, 1 520 897,8 tys. zł i 1 287 276,4 tys. zł.

Minister nie zwracał się o uzupełnienie ww. wniosków, natomiast Dyrektor Generalny LP z własnej inicjatywy uzupełniał przekazane wnioski o pozytywne opinie Kolegium Lasów Państwowych w sprawie planów finansowo-gospodarczych LP.

W latach 2019–2021 minister właściwy do spraw środowiska w wydanych decyzjach ustalił – zgodnie z wnioskami Dyrektora Generalnego LP – odpis podstawowy na fundusz leśny w wysokości, odpowiednio: 14,0%, 14,0% i 12% przychodów ze sprzedaży drewna.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że na zmniejszenie wskaźnika odpisu podstawowego z 14% na 12% miały wpływ m.in: sukcesywny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w latach 2019–2021²² oraz wynik realizacji zadań gospodarki leśnej (bez uwzględnienia środków funduszu leśnego), który w analizowanym okresie uległ poprawie²³.

Wielkość wskaźnika odpisu na fundusz leśny była zawarta w zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP w sprawie planu finansowo-gospodarczego LP. Wielkości wskaźnika odpisu na fundusz leśny nie ulegały zmianie w ciągu roku, na który zostały wydane.

Dyrektor Generalny LP ustalał w poszczególnych latach objętych kontrolą wielkości wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny dla rdlp identyczne dla wszystkich 17 rdlp i równe wartościom wynikającym z decyzji ministra właściwego do spraw środowiska.

Zasady gospodarowania środkami funduszu leśnego

Od 15 października 2020 r. zasady gospodarowania środkami funduszu wynikały z § 2 zarządzenia ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego. W dniu wprowadzenia powyższego zarządzenia utraciły moc zarządzenia: nr 1 Dyrektora Generalnego LP z 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego²⁴ i nr 8 Dyrektora Generalnego LP z 15 lutego 2016 r. w sprawie zawieszenia zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego LP z 31 stycznia 2012 r.²⁵

Przed 15 października 2020 r. sprawy dotyczące bieżącej obsługi środków związanych z funduszem leśnym rozpatrywane były w trybie roboczym na podstawie dekretacji Dyrektora Generalnego LP, zgodnie z § 1 ust. 2 ww. zarządzenia nr 8.

²² Wzrost o ponad 91 mln zł, przy rosnących przychodach ze sprzedaży drewna i przy tym samym poziomie wskaźnika wartość odpisu również rośnie.

²³ Wartość niedoborów zmniejszała się, stąd też i wartość odpisu podstawowego na ich pokrycie należało zmniejszyć.

²⁴ B.I.L.P. Nr 3, poz. 28. Dalej: „zarządzenie nr 1”.

²⁵ Dalej: „zarządzenie nr 8”.

Rzeczowe planowanie wykorzystania funduszu leśnego

W planach finansowo-gospodarczych na lata 2019–2021 określano plan finansowy funduszu leśnego, zawierający bilans otwarcia²⁶, wartość planowanych zwiększeń funduszu leśnego w podziale na tytuły przychodów, wartość i tytuły działalności (planowane zmniejszenia) do sfinansowania ze środków funduszu leśnego, planowane rezerwy i bilans zamknięcia. Między innymi szczegółowy wykaz zadań zaplanowanych do sfinansowania ze środków funduszu stanowił załącznik do tych planów.

Plan finansowy funduszu leśnego

Przykład

Przychody funduszu leśnego w planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 określono w wysokości 1 562 983,4 tys. zł, 1 429 124,5 tys. zł i 1 250 525,1 tys. zł. Zmniejszenia funduszu leśnego w planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 ustalono na poziomie 1 972 574,8 tys. zł, 1 860 941,4 tys. zł i 1 494 214,0 tys. zł.

W latach 2019–2021 udział planowanych przychodów funduszu leśnego w planowanych przychodach LP ogółem wynosił 17,5%, 15,8% i 13,8%, a udział planowanych wydatków funduszu leśnego w planowanych wydatkach LP ogółem – 22,5%, 21,1% i 16,9%.

Udział planowanych przychodów i wydatków FL w przychodach i wydatkach LP ogółem

Zasady gospodarki finansowej LP określało rozporządzenie RM w sprawie gospodarki finansowej LP, wydane na podstawie art. 59 uol. Według § 2 tego rozporządzenia szczegółowe zasady gospodarki finansowej dotyczą m.in. jednostek organizacyjnych LP, o których mowa w uchylonym 5 września 1997 r. – art. 32 ust. 4 uol. Również w § 2 pkt 7 statutu LP zdefiniowano – przewidziany w strukturze LP – zakład jako jednostkę organizacyjną (utworzoną dla realizacji zadań gospodarczych LP), o której mowa w uchylonym art. 32 ust. 4 uol. Zarówno przepisy rozporządzenia jak i postanowienia statutu LP nie zostały dostosowane do nowelizacji uol, a Dyrektor Generalny LP nie podjął czynności zmierzających do ich zaktualizowania. Jednocześnie w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP uwzględniono zmiany wprowadzone nowelizacją uol i ujęto, że plany finansowo-gospodarcze LP obejmują plan biura DGLP, plany rdlp i plany zakładów o zasięgu krajowym (§ 2 ust. 1 pkt 1), a plany finansowo-gospodarcze rdlp obejmują plany biur rdlp, plany nadleśnictw i plany zakładów o zasięgu regionalnym (§ 2 ust. 1 pkt 2).

Brak spójności zapisów rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP i statutu LP z zapisami uol

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że w wyniku jednej z nowelizacji uol przepis art. 32 ust. 4 został uchylony. Oznacza to, że przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia nie należy odnosić do innych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, o których aktualnie jest mowa w art. 32 ust. 2 pkt. 4 uol (pomimo że w nomenklaturze używanej w LP są one także nazywane zakładami).

Minister Klimatu i Środowiska wyjaśniła, że uchylony ust. 4 w art. 32 uol został zastąpiony przez art. 32 ust. 2 pkt 4, który stanowi, iż w skład Lasów Państwowych wchodzi: „[...] inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej”. Brak ust. 4 w art. 32 nie powoduje luki prawnej w funkcjonowaniu jednostek Lasów Państwowych. Biorąc pod uwagę

²⁶ Stan środków funduszu leśnego z zamknięcia roku poprzedniego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powyższe, minister właściwy ds. środowiska nie uznał za niezbędne przeprowadzenie nowelizacji zarówno statutu LP, jak również rozporządzenia RM w ww. zakresie.

Plany finansowo-gospodarcze LP

Roczne plany finansowo-gospodarcze²⁷ LP w okresie objętym kontrolą wprowadzane były do stosowania w drodze zarządzeń Dyrektora Generalnego LP, wchodzących w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia. Ich integralną część stanowiły plany 17 rdlp, plan DGLP oraz plany zakładów o zasięgu krajowym, zatwierdzone w drodze decyzji Dyrektora Generalnego LP²⁸.

Plany finansowo-gospodarcze LP spełniały wymogi określone w § 6 ust. 3 rozporządzenia RM w sprawie gospodarki finansowej LP oraz w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP, poza planami zakładów o zasięgu krajowym, które zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP w drodze decyzji, pomimo że nie zawierały zadań rzeczowych, jak również informacji o źródłach ich finansowania.

Struktura zaplanowanych źródeł finansowania odpowiadała katalogowi wydatków finansowanych ze środków funduszu leśnego, a proces planowania obejmował sporządzenie prowizorium planu finansowo-gospodarczego, a następnie sporządzenie planu finansowo-gospodarczego (zasadniczego).

Na wydatki funduszu leśnego zaplanowano kwotę 1 760 206,5 tys. zł w 2019 r., 1 611 446,2 tys. zł w 2020 r. i 1 365 790,5 tys. zł w 2021 r.

Środki zaplanowano głównie na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i tych dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, jak również m.in. na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, czy badania naukowe.

W planach ujęto również rezerwę funduszu leśnego, przeznaczoną na sfinansowanie zadań nieprzewidzianych na etapie budowy planu, w wysokości 212 368,3 tys. zł w 2019 r., 249 495,2 tys. zł w 2020 r. i 128 423,5 tys. zł w 2021 r.

Zarówno procedura ujmowania zadań w planie wydatków funduszu leśnego, jak i procedura zmiany wydatków tego planu została uregulowana zarządzeniem ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego.

Zmiana planu wydatków FL

W badanym okresie naczelnicy wydziałów w DGLP złożyli do Dyrektora Generalnego LP 51 wniosków o zmianę planu wydatków funduszu leśnego w 2019 r., 21 wniosków w 2020 r. i pięć wniosków w I półroczu 2021 r.

²⁷ Zasady tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych LP zostały uregulowane zarządzeniem ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP.

²⁸ Plany finansowo-gospodarcze LP wprowadzono do stosowania:

- na rok 2019 zarządzeniem nr 23 z dnia 26 kwietnia 2019 r., a zatwierdzono decyzjami 47, 48 i 49 Dyrektora Generalnego LP z dnia 26 kwietnia 2019 r.;
- na rok 2020 zarządzeniem nr 27 z dnia 30 kwietnia 2020 r., a zatwierdzono decyzjami 38, 39 i 40 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 kwietnia 2020 r.;
- na rok 2021 zarządzeniem nr 29 z dnia 30 kwietnia 2021 r., a zatwierdzono decyzjami 35, 36 i 37 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 kwietnia 2021 r.

Ponadto wpłynęły wnioski o zmianę planu wydatków związanych z funduszem leśnym lasów innej własności, tj. osiem w 2019 r., 17 w 2020 r. i dwa w I półroczu 2021 r.

Zmiana planu wydatków FL

Przykład

Zmiany w ciągu roku planowanych środków budżetowych w ramach tego samego zadania, pomiędzy jednostkami organizacyjnymi LP, dokonywane były w trybie operacyjnym, bez korekty zatwierdzonych planów, zgodnie z zarządzeniem ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP, po uzyskaniu pisemnej zgody dyrektora rdlp, jeżeli dotyczyły jednostek mu podległych, lub Dyrektora Generalnego LP, jeżeli dotyczyły rdlp (§ 2 pkt 13 i 14 ww. zarządzenia).

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 14 października 2020 r. zmiany planów finansowo-gospodarczych LP były dokonywane w oparciu o zatwierdzone wnioski sporządzone na druku pn. „Wniosek o zmianę planu wydatków/uruchomienie rezerwy/przesunięcie do rezerwy”, który stanowił załącznik nr 5 do zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego LP z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego, zawieszono zarządzeniem nr 8 Dyrektora Generalnego z dnia 15 lutego 2016 r. Od 15 lutego zmiany w planie dokonywane były zgodnie z § 14 zarządzenia nr 66 wprowadzającym procedurę zmiany planu wydatków funduszu leśnego, obejmującą: przesunięcie środków finansowych pomiędzy czynnościami/zadaniami, uruchomienie środków finansowych rezerwy ogólnej funduszu leśnego, zwrot niewykorzystanych środków finansowych do rezerwy ogólnej funduszu leśnego wydatków funduszu leśnego. Zmiany w planie wydatków funduszu leśnego, po uzyskaniu akceptacji Dyrektora Generalnego LP, były integralną częścią wykazu zadań realizowanych w ramach planu w danym roku.

W DGLP analizowano zasadność zgłaszanych w formie wniosków zadań przewidzianych do realizacji ze środków funduszu. W planach finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2021 ujęto zadania, które w wyniku sesji weryfikacyjnej zarówno na poziomie prowizorium planu, jak i na etapie budowy planu zasadniczego zostały zaakceptowane. Wykaz zadań był oparty o katalog wydatków funduszu leśnego.

Analizy dotyczące zasadności zadań realizowanych ze środków FL

Z kolei przy podejmowaniu w DGLP decyzji o przeznaczeniu środków z funduszu leśnego na wyrównywanie w nadleśnictwach niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa obowiązywały te same zasady jak przy ustalaniu wysokości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, z tego też względu analizę ustalania wysokości wskaźnika odpisu i wielkości dopłat na wyrównanie niedoborów przeprowadzano jednocześnie. Wynikało to z przyjętej na etapie planu zasady, że wynik z realizacji zadań gospodarki leśnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów powinien być równy „zero”.

5.1.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych

Wielkość
wskaźnika odpisu
podstawowego
na fundusz leśny

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny LP, zgodnie z art. 57 ust. 4 uol oraz § 21 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, określił dla wszystkich objętych kontrolą rdlp wielkość wskaźnika ustalającego odpis podstawowy na fundusz leśny, obciążający koszty działalności nadleśnictw w wysokości: 14% planowanych przychodów ze sprzedaży drewna nadzorowanych przez te rdlp nadleśnictw w 2019 r., 14% – w 2020 r. i 12% – w 2021 r. Wielkość odpisu podstawowego ustalonego przez DGLP, w każdym analizowanym przypadku, była zgodna z decyzjami ministra właściwego ds. środowiska w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na FL. Ustalone przez DG wskaźniki nie ulegały zmianom w ciągu roku, na jaki zostały ustalone.

Dyrektorzy wszystkich pięciu kontrowanych rdlp ustalali dla podległych im nadleśnictw wskaźniki odpisu podstawowego zgodnie z zarządzeniami i decyzjami Dyrektora Generalnego LP, a plany finansowo-gospodarcze zatwierdzali wydanymi zarządzeniami, spełniając tym samym wymogi § 2 ust. 10 zarządzenia ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP.

Jedynie w przypadku rdlp w Krakowie wysokość wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny nie była różnicowana dla podległych jej nadleśnictw i wyniosła w latach 2019–2020 – 14%, natomiast w 2021 r. – 12%. W pozostałych czterech rdlp wartości wskaźników były różnicowane na podstawie planowanych przez nadleśnictwa wyników finansowych z gospodarki leśnej.

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania rdlp w Szczecinie wyjaśnił: „przy określaniu wskaźnika odpisu podstawowego jest założenie, że na etapie planu wynik z realizacji zadań gospodarki leśnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów, powinien być równy zero [...]. Przy czym wielkość wskaźnika odpisu podstawowego powinna z jednej strony zapewnić w miarę możliwości równomierne obciążenie wskaźnikiem odpisu podstawowego, z drugiej zaś brak *ujemnej* dopłaty na wyrównanie niedoborów”.

Przykład

Ustalona przez **dyrektora rdlp w Olsztynie** dla podległych mu nadleśnictw (33 nadleśnictwa w 2019 r. i 2020 r. oraz 32 nadleśnictwa w 2021 r.) wielkość wskaźników odpisów podstawowych na FL w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- w 2019 r. dla 28 nadleśnictw wielkość ww. odpisu ustalono na poziomie 13,1%, a w przypadku pięciu nadleśnictw na poziomie od 15,1% do 22,5%;
- w 2020 r. dla 25 nadleśnictw wielkość ww. odpisu ustalono na poziomie 12,5%, w przypadku dwóch nadleśnictw, odpowiednio, na poziomie 12,8% i 13,8%, a w przypadku sześciu nadleśnictw – na poziomie od 14,5% do 23,6%;
- w 2021 r. dla 17 nadleśnictw ww. odpis ustalono na poziomie 6,7% (w przypadku pięciu nadleśnictw – na poziomie od 7,5% do 12,9%, a w przypadku 10 nadleśnictw – na poziomie od 13,1% do 25,3%.

Przykład

Dla 27 nadleśnictw nadzorowanych przez **rdlp w Toruniu** wielkość wskaźnika odpisu podstawowego była zróżnicowana na podstawie planowanych przez te nadleśnictwa wyników finansowych z gospodarki leśnej i wynosiła: w 2019 r. od 12,34% do 27,09%, w 2020 r. od 11,58% do 26,38%, w 2021 r. od 9,47% do 28,21%.

Ustalone wskaźniki były zmieniane na koniec roku. Przyczynami zmian było przeliczenie wykonywane po uzyskaniu danych o zrealizowanych przychodach ze sprzedaży drewna mające m.in. na celu utrzymanie w skali rdlp zbiorczego wskaźnika odpisu na fundusz leśny na poziomie określonym w zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP.

W przypadku trzech kontrolowanych rdlp wielkości odpisu podstawowego zostały zmienione, zgodnie z wytycznymi do planów finansowo-gospodarczych rdlp, po ostatecznym ustaleniu osiągniętych przychodów ze sprzedaży drewna:

- Rdlp w Łodzi – dla Nadleśnictwa Spała określony na 2019 r. wskaźnik odpisu podstawowego został zmieniony z 13,85% na 13,9483%;
- Rdlp w Szczecinie – w okresie objętym kontrolą dokonano trzech zmian, tj. jednej w stosunku do wskaźnika określonego na 2019 r. dla Nadleśnictwa Barlinek z 8,58353% na 10,16627433% oraz dwóch w 2020 r. w stosunku do wskaźnika określonego dla Nadleśnictwa Gryfino z 10,0% na 11,0517317% oraz Nadleśnictwa Skwierzyna z 17,70350% na 17,70345186%;
- Rdlp w Toruniu – wskaźnik ustalony na 2019 r. został zmieniony w nadleśnictwach: Czerny z 12,34% do 11,94% i Gniewkowo z 12,34% do 11,99%, a wskaźnik ustalony na 2020 r. w Nadleśnictwie Rytel z 11,58% do 11,86% i w Nadleśnictwie Szubin z 11,58% do 11,75%.

Zmiany wielkości wskaźników odpisu na FL były dokonywane w formie zarządzeń zmieniających plany finansowo-gospodarcze na dany rok, co było zgodne z § 2 ust. 2 ww. zarządzenia w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych LP.

W czterech kontrolowanych rdlp zróżnicowane wielkości wskaźników odpisu na fundusz leśny i dopłaty z funduszu zostały zaplanowane na poziomie umożliwiającym osiągnięcie przez wszystkie nadleśnictwa podległe tym rdlp dodatnich wyników finansowych, po uwzględnieniu rozliczeń z funduszem. Jedynie w rdlp w Szczecinie jedno nadleśnictwo uzyskało ujemny wynik finansowy, tj. Nadleśnictwo Trzebież w 2019 r., które miało ustalony wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny na poziomie 14,01495%. Ujemny wynik finansowy Nadleśnictwa Trzebież wynikał z trudności w sprzedaży zaplanowanej ilości drewna, wynikającej z niekorzystnego położenia i trudności z dojazdem. Nadleśnictwo zrealizowało 95,7% planu, co skutkowało przychodem niższym o 1148,0 tys. zł.

W planach finansowo-gospodarczych wszystkich kontrolowanych rdlp na lata 2019–2021 określano przychody i wydatki funduszu leśnego. W okresie objętym kontrolą planowane przychody FL w stosunku do planowanych przychodów ogółem rdlp kształtowały się na poziomie od 10,8% do 16,72%, natomiast planowane do wydatkowania środki z funduszu leśnego wyniosły od 6,3% do 31,43% kosztów poszczególnych rdlp ogółem.

Zmiana wartości
wskaźnika odpisu
podstawowego

Przychody i wydatki
funduszu leśnego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W planach finansowo-gospodarczych **rdlp w Krakowie** na lata 2019–2021 przychody funduszu leśnego wyniosły, odpowiednio: 37 205,3 tys. zł (16,35% przychodów ogółem rdlp), 37 872,9 tys. zł (16,35%), 32 657,6 tys. zł (14,70%). Zaplanowane w tym okresie do wydatkowania środki z funduszu leśnego wyniosły, odpowiednio: 70 376,3 tys. zł (31,43% kosztów rdlp ogółem), 65 752,6 tys. zł (28,81%) i 66 954,1 tys. zł (30,47%).

Planowane przychody funduszu leśnego stanowiły 10,8% przychodów ogółem **rdlp w Szczecinie** oraz 12,5% przychodów ze sprzedaży drewna (11,6% przychodów ogółem nadleśnictw), a odpis podstawowy 12,0% przychodów ze sprzedaży drewna. W ww. okresie zaplanowano wydatki z FL, odpowiednio na: 60 975,1 tys. zł (7,0% ogółu wydatków), 62 341,8 tys. zł (7,2% ogółu wydatków) i 54 234,8 tys. zł (6,3% ogółu wydatków).

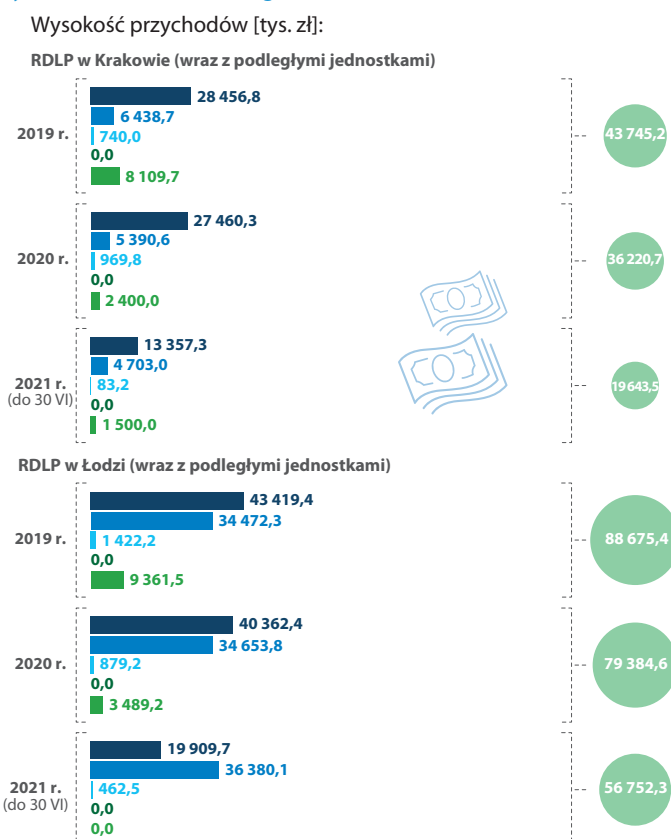
W planach finansowo-gospodarczych **rdlp w Toruniu** na lata 2019–2021 określono przychody i wydatki funduszu leśnego w kwotach, odpowiednio: 78 146,9 tys. zł i 111 693,3 tys. zł, 75 933,3 tys. zł i 103 952,8 tys. zł oraz 63 890,4 tys. zł i 90 538,30 tys. zł, co stanowiło: 14,6% i 21,2%, 14,5% i 20,2% oraz 12,8% i 18,8% planowanych przychodów i kosztów rdlp ogółem.

Struktura przychodów i wydatków funduszu leśnego

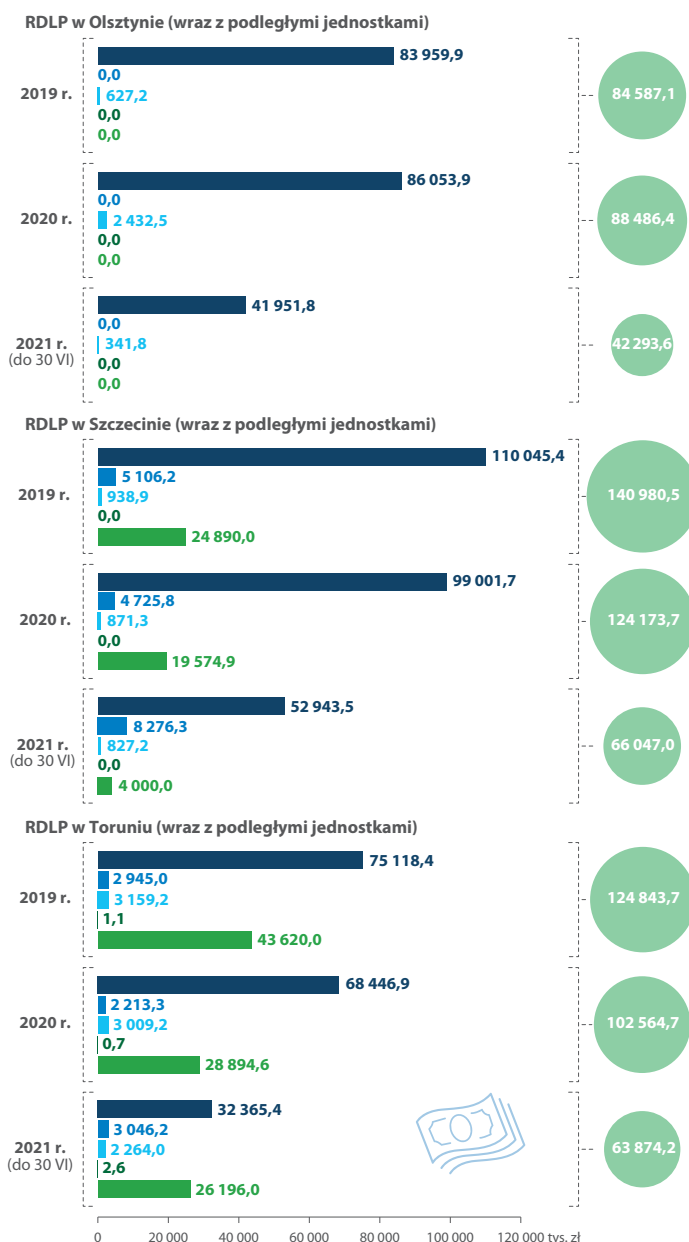
W okresie objętym kontrolą w kontrolowanych rdlp finansowanie przychodów funduszu leśnego zaplanowano głównie ze środków odpisu podstawowego, obciążającego koszty działalności nadleśnictw (art. 57 ust 1 pkt 1 uol). Pozostałymi źródłami przychodów FL były: należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych (art. 57 ust. 1 pkt 2 uol), należności wynikające z odszkodowań (art. 57 ust 1 pkt 3 uol) oraz inne dochody uzyskane na rzecz funduszu leśnego na podstawie art. 57 ust 1 pkt 6 uol.

Infografika nr 1

Struktura przychodów funduszu leśnego



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



- Opis podstawowy obciążający koszty działalności nadleśnictw (art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach)
- Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych (art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach)
- Należności wynikające z odszkodowań (art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach)
- Dotacje budżetowe (art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy o lasach)
- Inne dochody uzyskane na rzecz funduszu leśnego (art. 57 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach)

Źródło: materiały własne NIK.

W latach 2019–2021, w zaplanowanej strukturze wydatków z funduszu leśnego najwyższą wartość stanowiła pozycja pn. „Wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa”. Ponadto w okresie objętym kontrolą zaplanowano środki z funduszu leśnego na wydatki związane m.in. z: wspólnymi przedsięwzięciami jednostek organizacyjnych LP, tworzeniem infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzaniem planów urządzenia lasu oraz wykupem lasów lub gruntów do zalesień.

Przykłady

W planach **rdlp w Toruniu** uwzględniono finansowanie zadań z zakresu: wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych (w 2019 r. 10 zadań na kwotę łącznie 5897,6 tys. zł, w 2020 r. 11 zadań na kwotę 4363,8 tys. zł, w 2021 r. dziewięć zadań na kwotę 3613,9 tys. zł), tworzenia infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej (w 2019 r. dwa zadania na kwotę łącznie 14 585 tys. zł, w 2020 r. jedno zadanie na kwotę 2835 tys. zł, w 2021 r. jedno zadanie na kwotę 954 tys. zł), sporządzania planów urządzenia lasu (na kwotę: 2790,7 tys. zł w 2019 r., 3101,5 tys. zł w 2020 r. i 2968,6 tys. zł w 2021 r.) oraz wykupu lasów lub gruntów do zalesień (na kwotę: 1904 tys. zł w 2019 r., 1514,9 tys. zł w 2020 r. i 1622,4 tys. zł w 2021 r.).

W **rdlp w Krakowie** w latach 2019–2021 na wyrównanie niedoborów zaplanowano, odpowiednio: 59 462,8 tys. zł (84,49% wydatków z funduszu leśnego), 58 130,6 tys. zł (88,41%), 57 860,7 tys. zł (83,78%). Ponadto w okresie objętym kontrolą zaplanowano środki z funduszu leśnego na wydatki związane m.in. z: sporządzaniem planów urządzenia lasu, które wyniosły, odpowiednio: 1609,9 tys. zł (2,29%), 1520,3 tys. zł (2,31%), 1483,1 tys. zł (2,22%), czy wykupem lasów lub gruntów do zalesień, które wyniosły, odpowiednio: 5271 tys. zł (7,49%), 2010 tys. zł (3,06%), 2 010 tys. zł (3%).

Ponadto podległe rdlp w Krakowie nadleśnictwa, w okresie objętym kontrolą, wnioskowały do DGLP za pośrednictwem rdlp o sfinansowanie ze środków funduszu leśnego, poza planami finansowo-gospodarczymi, 13 zadań w łącznej wysokości 3920,5 tys. zł, z czego: w 2019 r. – dziewięć zadań w wysokości 2971,2 tys. zł, w 2020 r. – jednego zadania w wysokości 164,8 tys. zł, w 2021 r. – trzech zadań w wysokości 784,5 tys. zł. DGLP wyraziła zgodę na sfinansowanie z funduszu leśnego wszystkich wnioskowanych zadań.

Weryfikacja wniosków o zadania finansowane ze środków FL

W kontrolowanym okresie, we wszystkich pięciu rdlp, wnioski sporządzone przez nadleśniczych, dotyczące finansowania zadań z FL, składane na etapie przygotowania planów gospodarczych, weryfikowane były przez odpowiednie merytoryczne komórki rdlp pod kątem gospodarności, zasadności, celowości i zgodności z katalogiem wydatków FL, jak również weryfikowane pod kątem możliwości finansowania zadania z innych źródeł niż FL (zewnętrznych lub własnych).

Nadleśnictwa

Wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny

Dla każdego z 10 kontrolowanych nadleśnictw odpowiedni dyrektorzy rdlp ustalali corocznie wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny zgodnie z art. 57 ust. 4 uol. Wskaźniki te były zróżnicowane i wynosiły: w 2019 r. od 6,6089% do 14,01495%, w 2020 r. od 11,58163% do 22,85012%, a w 2021 r. od 6,7% do 12,0%. Wielkość wskaźników była określana w zarządzeniach dyrektorów rdlp w sprawie planu finansowo-gospodarczego na dany rok.

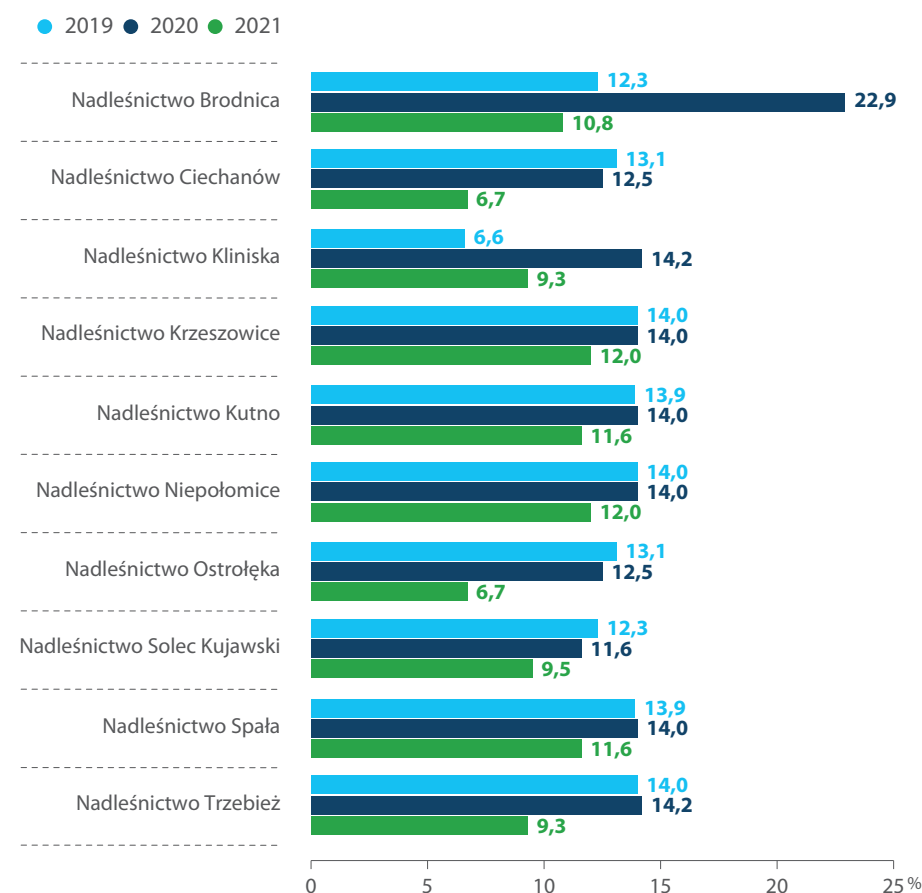
W 2020 r. i w I półroczu 2021 r. wielkości wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny ustalone przez dyrektorów rdlp w planach finansowo-gospodarczych wszystkich 10 nadleśnictw, a w 2019 r. dla dziewięć nadleśnictw (na 10 objętych kontrolą) nie uległy zmianie. Tylko wskaźnik odpisu podstawowego dla Nadleśnictwa Spała na 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

został zwiększony z 13,85% do poziomu 13,9483% na mocy zarządzenia nr 7/2020 dyrektora rdpl w Łodzi z 23 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny²⁹. Z wyjaśnień pobranych w toku kontroli wynika, że nadleśnictwo zostało wyznaczone przez dyrektora rdpl do wyrównania powstałej różnicy pomiędzy uzyskanym a planowanym odpisem na fundusz leśny dla całej rdpl w 2019 r.

Infografika nr 2

Wskaźniki odpisu podstawowego liczonego od wartości sprzedaży drewna, obciążającego koszty działalności nadleśnictwa, w kontrolowanych nadleśnictwach, w latach 2019–2021 (30 czerwca)



Źródło: materiały własne NIK.

Dyrektor Generalny LP ustalił dla nadleśnictw kryteria i procedury postępowania przy ubieganiu się o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego zarządzeniem ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego, obowiązującym od 15 października 2020 r.

W okresie od początku 2019 r. do 14 października 2020 r. wzorowano się na postanowieniach zarządzenia nr 1 z dnia 31 stycznia 2012 r., stosowano wytyczne do planów finansowo-gospodarczych na lata 2019–2020, a także uzgodnienia robocze z wydziałami rdpl i DGLP na temat poszczególnych zadań dofinansowywanych z funduszu leśnego.

Kryteria i procedury przy ubieganiu się o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego

²⁹ Zarządzenie nr 7/2020 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, ustalonego zarządzeniem Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi nr 18/2019 z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego rdpl na 2019 rok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nadleśnictwa objęte kontrolą wnioskowały o środki z funduszu leśnego na sfinansowanie zadań do DGLP za pośrednictwem rdlp. W okresie objętym kontrolą przekazano łącznie 92 wnioski o przyznanie środków w kwocie 11 644,7 tys. zł, z tego w 2019 r. – 29 wniosków o kwotę 5989,0 tys. zł, w 2020 r. – 33 o kwotę 2870,7 tys. zł i w 2021 r. – 30 wniosków o kwotę 2805,0 tys. zł.

Zasadność zadań weryfikowana była w DGLP. Nadleśnictwa otrzymywały zwrotnie – po sesji weryfikacyjnej w DGLP, za pośrednictwem rdlp – informacje o zaakceptowanych zadaniach i wartości dopłaty, na podstawie których wprowadzały zadania do planu finansowo-gospodarczego na dany rok.

Pozytywnie zweryfikowano 77 z ww. 92 wniosków (tj. 83,7% wszystkich wniosków) o wartości 5709,7 tys. zł (48,9% kwoty wnioskowanej). Zadania zostały ujęte w planach finansowo-gospodarczych nadleśnictw.

Składane przez nadleśnictwa zapotrzebowania na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań ze środków funduszu leśnego zawierały uzasadnienie oraz wykaz/kalkulację zadań. Podczas wnioskowania o środki z funduszu leśnego przestrzegano przepisów określonych w art. 58 ust. 1–3a uol oraz uregulowań wewnętrznych LP.

W planach finansowo-gospodarczych na lata 2019–2021, ustalonych przez dyrektorów rdlp dla 16 nadleśnictw³⁰, zatwierdzone zostały również środki w wysokości 4774,5 tys. zł na realizację zadań dotyczących sporządzenia planów urządzenia lasu. Wnioski z kosztami tych zadań sporządzały rdlp i przekazywały zarówno do DGLP jak i nadleśnictw na podstawie zarządzenia nr 41 Dyrektora Generalnego LP z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów prac urządzenia lasu³¹ oraz corocznych pisemnych wytycznych otrzymywanych z DGLP w sprawie ustalania kosztów prac urzędniowych do budowy planów finansowo-gospodarczych LP.

Przychody funduszu leśnego

Przychody funduszu leśnego ujęte w planach finansowo-gospodarczych 10 nadleśnictw na lata 2019–2021 stanowiły w całości odpis podstawowy określony w art. 57 ust. 1 pkt 1 uol, liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności tych nadleśnictw i wyniosły 18 237,9 tys. zł w 2019 r., 24 847,1 tys. zł w 2020 r. i 15 086,8 tys. zł w 2021 r., a ich udział w kosztach ogółem tych nadleśnictw zaplanowanych w poszczególnych latach³² wynosił średnio 11,5%, 14,6% i 9,3%.

W 2019 r. najwyższy odpis ujęto w planie Nadleśnictwa Trzebież (3750,4 tys. zł) z udziałem w planowanych kosztach ogółem tego Nadleśnictwa wynoszącym 13,7%. Najniższe środki zaplanowano w Nadleśnictwie Kutno (1207,9 tys. zł), które obciążały koszty Nadleśnictwa na poziomie 13,1%.

³⁰ Trzy nadleśnictwa w 2019 r., siedem nadleśnictw w 2020 r. i sześć nadleśnictw w 2021 r.

³¹ B.I.L.P. Nr 6, poz. 77 ze zm.

³² Planowane koszty ogółem w 10 nadleśnictwach objętych kontrolą wyniosły łącznie: na 2019 r. – 159 267,2 tys. zł, na 2020 r. – 170 339,6 tys. zł i na 2021 r. – 162 334,2 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W planach nadleśnictw na 2020 r. ujęto przychody funduszu leśnego w wysokości od 7677,8 tys. zł (Nadleśnictwo Brodnica) do 1203,7 tys. zł (Nadleśnictwo Ciechanów). Udział środków w planowanych kosztach ogółem poszczególnych nadleśnictw wynosił od 9,7% (Nadleśnictwo Solec Kujawski) do 22,3% (Nadleśnictwo Brodnica).

Również na 2021 r. najwyższe środki na rzecz funduszu leśnego zaplanowało Nadleśnictwo Brodnica w kwocie 3082,2 tys. zł, a najniższe Nadleśnictwo Ciechanów w kwocie 644,9 tys. zł. Stanowiły one, odpowiednio: 10,5% i 6,5% planowanych kosztów ogółem tych nadleśnictw.

Wydatki funduszu leśnego, stanowiące zarazem przychody nadleśnictw ujęte w ich planach finansowo-gospodarczych, były zaplanowane głównie na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, ale także na finansowanie (lub dofinansowanie) zadań zaplanowanych do realizacji w każdym roku.

Wydatki
funduszu leśnego

Stosownie do art. 58 ust. 1–3a uol wszystkie nadleśnictwa objęte kontrolą planowały wykorzystanie wsparcia finansowego z funduszu leśnego. Ogółem na dopłaty z funduszu leśnego dla 10 nadleśnictw, objętych kontrolą, zaplanowano środki w wysokości 31 483,0 tys. zł na 2019 r., 30 885,7 tys. zł na 2020 r. i 30 279,3 tys. zł na 2021 r. Stanowiły one, odpowiednio: 19,3%, 17,7% i 18,1% planowanych przychodów ogółem tych nadleśnictw³³.

W strukturze planowanych dopłat z funduszu leśnego największy udział, tj. 95,3% w 2019 r., 89,3% w 2020 r. i 89,5% w 2021 r. miały dopłaty na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Łącznie w planach finansowo-gospodarczych nadleśnictw, objętych kontrolą, ujęto je w wysokości 30 001,8 tys. zł na 2019 r., 27 566,0 tys. zł na 2020 r. i 27 086,2 tys. zł na 2021 r.

Przykład

Dopłaty na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z gospodarki leśnej w ujęto w planach finansowo-gospodarczych: na 2019 r. – osiem kontrolowanych nadleśnictw³⁴ w wysokości od 5026,7 tys. zł³⁵ do 1614,4 tys. zł³⁶, na 2020 r. – dziewięć nadleśnictw³⁷ w wysokości od 4994,1 tys. zł³⁸ do 587,8 tys. zł³⁹, na 2021 r. – dziewięć nadleśnictw⁴⁰ były ujęte w wysokości od 5491,9 tys. zł⁴¹ do 1419,3 tys. zł⁴².

³³ Planowane przychody ogółem w 10 nadleśnictwach objętych kontrolą wyniosły łącznie: na 2019 r. – 163 460,6 tys. zł, na 2020 r. – 174 659,6 tys. zł i na 2021 r. – 166 946,3 tys. zł.

³⁴ Niedoborów nie planowały nadleśnictwa: Kliniska i Trzebież.

³⁵ Dla Nadleśnictwa Niepołomice.

³⁶ Dla Nadleśnictwa Brodnica.

³⁷ W planie Nadleśnictwa Brodnica nie zaplanowano dopłaty na ten cel.

³⁸ Dla Nadleśnictwa Niepołomice.

³⁹ Dla Nadleśnictwa Trzebież.

⁴⁰ Dopłaty nie zaplanowano dla Nadleśnictwa Brodnica.

⁴¹ Dla Nadleśnictwa Niepołomice.

⁴² Dla Nadleśnictwa Trzebież.

Dopłaty na sfinansowanie lub dofinansowanie zadań do realizacji zaplanowano w łącznej wysokości 993,4 tys. zł na 2019 r., 3099,7 tys. zł na 2020 r. i 2761,2 tys. zł na 2021 r. Stanowiły one, odpowiednio: 3,2% w 2019 r., 10,0% w 2020 r. i 9,1% w 2021 r. ogółu dopłat ujętych w planach finansowo-gospodarczych nadleśnictw. W 2019 r. były ujęte w planach siedmiu nadleśnictw⁴³, w 2020 r. – 9⁴⁴, a w 2021 r. – wszystkich 10 nadleśnictw objętych kontrolą. Zadania, na które zostały zaplanowane dopłaty, były wyszczególnione w planach finansowo-gospodarczych nadleśnictw.

Najmniejszy udział (1,5% w 2019 r., 0,7% w 2020 r. i 1,4% w 2021 r.) w dopłatach z funduszu leśnego miały dopłaty na wyrównywanie niedoborów do zadań administracji publicznej w zakresie leśnictwa, które zaplanowano w wysokości 487,8 tys. zł na 2019 r., 220,0 tys. zł na 2020 r. i 431,9 tys. zł na 2021 r. Dopłaty te wystąpiły w planach: ośmiu nadleśnictw⁴⁵ na 2019 r. oraz wszystkich 10 nadleśnictw na 2020 r. i 2021 r.

Ponadto fundusz leśny obciążały nakłady na rzeczowe aktywa trwałe, które zostały zaplanowane w wysokości: 1444,6 tys. zł na 2019 r. dla 10 nadleśnictw oraz 597,7 tys. zł na 2020 r. i 1721,6 tys. zł na 2021 r., w których partycypowało po pięć nadleśnictw⁴⁶.

W planach nadleśnictw na lata 2019–2021 zabezpieczono środki z funduszu leśnego na finansowanie zadań bieżących zaliczanych w koszty funduszu oraz do rzeczowych aktywów trwałych. Planowano realizację rocznie czterech zadań w 2019 r. i trzech w 2020 r. i 2021 r., a wydatki na ten cel stopniowo zwiększano z 2438,0 tys. zł⁴⁷ w 2019 r., poprzez 3697,4 tys. zł⁴⁸ w 2020 r. do 4482,8 tys. zł⁴⁹ w 2021 r.

Przykład

Na 2020 r. zaplanowano realizację trzech zadań, tj.:

– wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP na łączną kwotę 1148,4 tys. zł, ujęte w planach ośmiu nadleśnictw w wysokości od 0,7 tys. zł (Nadleśnictwo Ciechanów) do 409,8 tys. zł (Nadleśnictwo Niepołomice), takie jak: ochrona leśnego dziedzictwa kulturowego (250,0 tys. zł), hodowla i ochrona żubra (143,2 tys. zł), wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łąk leśnych i polnych (129,2 tys. zł), zwalczanie owadów techniką lotniczą i naziemną (55,0 tys. zł), program mikoryzacji (22,9 tys. zł), program restytucji cisa (16,4 tys. zł) program LIFE – „Ochrona rybołowa” (4,0 tys. zł) oraz nakłady na rzeczowe aktywa trwałe w ramach projektu hodowli i ochrony żubra (266,6 tys. zł), maszyny z OTL (85,1 tys. zł), projekt „Leśne Gospodarstwa Węglowe” (80,0 tys. zł), zakupy na rzecz ochrony przeciwpożarowej lasu (56,0 tys. zł) oraz ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego (40,0 tys. zł);

⁴³ Nie ujęto w planach nadleśnictw Krzeszowice, Ostrołęka i Trzebież.

⁴⁴ Nie ujęto w planach Nadleśnictwa Kliniska.

⁴⁵ Nie ujęto w planach nadleśnictw: Kutno i Spała.

⁴⁶ W 2020 r. ujęto w planach nadleśnictw: Brodnica, Kliniska, Kutno, Niepołomice i Spała. W 2021 r. ujęto w planach nadleśnictw: Ciechanów, Kliniska, Kutno, Niepołomice i Spała.

⁴⁷ Z tego: 993,4 tys. zł na zadania stanowiące koszty funduszu leśnego i 1444,6 tys. zł na rzeczowe aktywa trwałe.

⁴⁸ Z tego: 3099,7 tys. zł na zadania stanowiące koszty funduszu leśnego i 597,7 tys. zł na rzeczowe aktywa trwałe.

⁴⁹ Z tego: 2761,2 tys. zł na zadania stanowiące koszty funduszu leśnego i 1721,6 tys. zł na rzeczowe aktywa trwałe.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sporządzanie planów urządzenia lasu na kwotę 2479,0 tys. zł, ujęte w planach siedmiu nadleśnictw od 74,9 tys. zł (Nadleśnictwo Kutno) do 563,8 tys. zł (Nadleśnictwo Niepołomice);
- tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej na kwotę 70,0 tys. zł, ujęte w planach nadleśnictw: Kutno i Spała po 35,0 tys. zł.

W wersji zasadniczej planów finansowo-gospodarczych prezentowany był także planowany podatek dochodowy ogółem i wynik finansowy netto.

Zakres przedmiotowy zadań mieścił się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1–3a uol, a analiza planów finansowo-gospodarczych wykazała, że nie było możliwe ich sfinansowanie z innych źródeł niż fundusz leśny.

W dziewięciu na 10 kontrolowanych nadleśnictw zatwierdzanie planów finansowo-gospodarczych przez nadleśniczych następowało w drodze zarządzeń.

Przykład

Nadleśniczy w Nadleśnictwie Solec Kujawski nie zatwierdził w drodze zarządzeń planów finansowo-gospodarczych, co było niezgodne z § 2 ust. 10 zarządzenia ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Zdaniem NIK akceptowanie przez nadleśniczego planów finansowo-gospodarczych w SILP nie może zastępować wydania stosownych zarządzeń w sprawie ich zatwierdzenia, ani stanowić uzasadnienia dla niedopełnienia tego obowiązku.

W badanym okresie plany finansowo-gospodarcze uwzględniały ustalone dla wszystkich nadleśnictw wielkości wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny, a wielkości wskaźników odpisów na fundusz leśny nie były zmieniane w żadnym z 10 nadleśnictw. Ponadto ustalone przez dyrektorów rdpl wielkości wskaźników odpisu podstawowego nie spowodowały w latach 2019–2020 nieosiągnięcia przez nadleśnictwa dodatniego wyniku finansowego.

Po zatwierdzeniu planów finansowo-gospodarczych w trzech nadleśnictwach⁵⁰ w 2019 r. i trzech nadleśnictwach⁵¹ w 2020 r. wnioskowano do DGLP (za pośrednictwem rdpl) o zmianę planu wydatków w toku realizacji łącznie pięciu zadań finansowanych ze środków funduszu leśnego.

Zmiana planu
wydatków funduszu
leśnego

Przykłady

Nadleśnictwo Kutno w 2019 r. wystąpiło o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy funduszu leśnego na zasiedlanie łowisk zwierzyną drobną w ramach realizacji programu „Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych” w wysokości 32,0 tys. zł. Wniosek uzasadniano zmianą ceny kuropatw oraz dodatkową pulą ich zakupu w ramach programu wsiedleń. Wniosek został pozytywnie rozpatrzony przez Dyrektora Generalnego LP.

Nadleśnictwo Spała wystąpiło w listopadzie 2020 r. o zgodę na zmianę zadania inwestycyjnego dotyczącego ochrony leśnego dziedzictwa kulturowego zaplanowanego w kwocie 10,0 tys. zł w ramach wspólnych przedsięwzięć

⁵⁰ Nadleśnictwa: Ciechanów, Kutno i Trzebież.

⁵¹ Nadleśnictwa: Brodnica, Kutno i Spała.

jednostek organizacyjnych LP na inne zadanie w tym obszarze⁵². Decyzja była podyktowana koniecznością zabezpieczenia budynku i terenu wokół Domu Pamięci przed dewastacją i wandalizmem. Dyrektor Generalny LP wyraził zgodę na dokonanie wnioskowanych zmian, pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości środków funduszu leśnego określonych w planie finansowo-gospodarczym. Zadanie zostało wykonane w grudniu 2020 r. za 7,5 tys. zł.

5.1.3. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym

Zakłady LP
o zasięgu krajowym

Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym działają w oparciu o art. 32 ust. 2 pkt 4 uol, a bezpośredni nadzór nad ich działalnością sprawuje Dyrektor Generalny LP. Przedmiotową kontrolą zostały objęte dwa z siedmiu działających w strukturze Lasów Państwowych zakładów o zasięgu krajowym: LBG oraz OKL. Szczegółowe zasady funkcjonowania przedmiotowych zakładów, w tym zasady postępowania przy ubieganiu się przez te jednostki o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego, Dyrektor Generalny LP ustalił w:

Podstawy
funkcjonowania
kontrolowanych
zakładów LP
o zasięgu krajowym

- 1) zarządzeniu nr 74 z 18 września 2002 r. w sprawie zasad funkcjonowania Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie, powołanego zarządzeniem nr 26 naczelnego dyrektora Lasów Państwowych z 15 grudnia 1986 roku (znak: P-3-0102-16/86) w sprawie utworzenia Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie⁵³;
- 2) zarządzeniu nr 55 z 24 lipca 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania Leśnego Banku Genów Kostrzyca⁵⁴;
- 3) zarządzeniu nr 20 z 29 marca 2016 r. w sprawie zasad funkcjonowania Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie oraz Leśnego Banku Genów Kostrzyca⁵⁵;
- 4) porozumieniu zawartym 21 czerwca 2016 r. pomiędzy Dyrekcją Generalną, a OKL;
- 5) porozumieniu zawartym 20 lipca 2016 r. pomiędzy Dyrektorem Generalnym LP, a LBG.

Przedmiotowe jednostki organizacyjne LP posiadały również wewnętrzne uregulowania w zakresie kontrolowanej działalności, w tym regulaminy organizacyjne.

Zgodnie z ww. zarządzeniami przedmiotowe zakłady prowadzą rozrachunki wewnątrzinstytucjonalne z DGLP, działają na podstawie planów rzeczowo-finansowych zatwierdzanych w drodze decyzji przez Dyrektora Generalnego LP i pokrywają swoje koszty z przychodów uzyskanych ze sprzedaży produktów i usług. W zarządzeniach wskazany został również m.in. katalog działalności/zadań prowadzonych przez te zakłady. Z kolei na podstawie ww. porozumień Dyrektor Generalny LP m.in. zlecił, a przed-

⁵² Zmiana zadania „Zakup wraz z montażem oświetlenia pomnika leśników i drzewiarzy polskich poległych i zamęczonych w okresie II wojny światowej” na zadanie: „Zakup wraz z montażem dodatkowych kamer do monitoringu przestrzeni wokół Domu Pamięci oraz obiektów towarzyszących”.

⁵³ B.I.L.P. Nr 10, poz. 80, ze zm.

⁵⁴ B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 95, ze zm.

⁵⁵ B.I.L.P. Nr 5, poz. 76.

miotowe zakłady przyjęły do wykonania część składową realizacji wspólnego przedsięwzięcia wielu jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych obejmującą m.in. dotychczasową działalność tych zakładów, czym umożliwiono finansowanie ich działalności w zakresie zadań, na potrzeby których zostały utworzone ze środków funduszu leśnego na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol. Porozumienia te określały również szczegółowe zasady rozrachunków pomiędzy DGLP i zakładami z tytułu wykorzystania środków funduszu leśnego, o których mowa powyżej.

Podstawą gospodarki finansowej zarówno LBG, jak i OKL, tak jak i pozostałych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze⁵⁶.

Zgodnie z ww. zarządzeniem nr 20 Dyrektor Generalny LP zatwierdza w drodze decyzji plany finansowo-gospodarcze LBG oraz OKL.

W zakresie zatwierdzania planów finansowo-gospodarczych zakładów o zasięgu krajowym, nie został uporządkowany stan prawny na poziomie rozporządzenia RM w sprawie gospodarki finansowej LP. Zgodnie z § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia przez zakład należy rozumieć jednostki organizacyjne LP, o których mowa w art. 32 ust. 4 uol (ww. artykuł utracił moc prawną 5 września 1997 r.), z kolei w § 6 ust. 2 wskazano, że plany finansowo-gospodarcze rdlp (obejmujące m.in. plany zakładów) zatwierdzane są przez dyrektorów rdlp. W związku ze zmianą wprowadzoną art. 1 pkt 20 ustawy z 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz zmianie niektórych ustaw⁵⁷ – wykreślono ust. 4 z art. 32 oraz dodano pkt 4 w art. 32 ust. 2 wskazując, że w skład PGL LP wchodzi również inne jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Jednocześnie w art. 1 pkt 21 lit. c powyższej ustawy wskazano, że Dyrektor Generalny LP tworzy, łączy, dzieli i likwiduje jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym, o których mowa w art. 32 ust. 2 pkt 4 oraz zgodnie z art. 1 pkt 21 lit. b nadzoruje ich działalność.

Przedmiotowe zakłady sporządzały roczne plany finansowo-gospodarcze. Zapotrzebowanie na środki z funduszu leśnego zgłaszano zarówno na etapie budowania prowizoriów, jak i planów finansowo-gospodarczych.

Wnioski o przydzielenie środków funduszu leśnego dla LBG Kostrzyca, po uzgodnieniu, składał naczelnik Wydziału Hodowli Lasu w DGLP. W OKL natomiast wnioskowano o ujęcie środków funduszu leśnego w planie finansowo-gospodarczym, a wnioskowana kwota tych środków była ustalana na podstawie wniosków kierowników poszczególnych działów Ośrodka, które podlegały analizie pracowników działu finansowo-księgowego, a następnie zatwierdzeniu w porozumieniu z dyrektorem Ośrodka.

Ponadto w badanym okresie LBG, na potrzeby sporządzenia przez DGLP rocznego planu finansowo-gospodarczego LP (w tym planu wydatków funduszu leśnego), corocznie przysyłał do DGLP roczny program przewidywanych do realizacji zadań (dla całej działalności LBG). Również w przypadku OKL odrębną korespondencją przekazywane były do DGLP szczegółowe podziały kosztów (planowanych zadań).

Plany finansowo-gospodarcze zakładów LP o zasięgu krajowym

Program przewidywanych do realizacji zadań

⁵⁶ § 6 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP.

⁵⁷ Dz. U. Nr 54, poz. 349, ze zm.

Przykład

W rocznym programie działań przewidzianych do realizacji przez LBG w latach 2019–2021 znajdowało się m.in. zadanie: „Zachowanie zasobów genowych metodą ogrodu botanicznego”, w ramach którego wyodrębniono dwa podzadania – pierwsze „Utrzymanie Arboretum”, w ramach którego LBG planował m.in.: bieżącą pielęgnację, ochronę przed szkodnikami oraz obsługę Arboretum LBG, na realizację którego zaplanowano w 2019 r. kwotę 850,5 tys. zł netto, w 2020 r. kwotę 827,6 tys. zł netto, a w 2021 r. kwotę 905,0 tys. zł netto, oraz drugie: „Utrzymanie archiwów klonów LBG”, w ramach którego planowano m.in.: bieżącą pielęgnację, ochronę przed szkodnikami oraz obsługę archiwum klonów, a także nadzór nad pielęgnacją archiwum klonów realizowaną przez firmę zewnętrzną, prowadzenie geoinformatycznej bazy danych roślin i konserwacja infrastruktury, na realizację którego zaplanowano w 2019 r. kwotę 263,3 tys. zł netto, w 2020 r. kwotę 222,9 tys. zł netto.

Planowanie w skali netto

W latach 2019–2021, w trakcie budowania planów finansowo-gospodarczych w zakresie kosztów finansowanych ze środków funduszu leśnego, oba kontrolowane zakłady planowały w kwotach bez VAT należnego (pomimo, że na potrzeby planu finansowo-gospodarczego PGL LP podawano kwoty brutto), co wynikało z wytycznych stanowiących załącznik nr 2 do decyzji Dyrektora Generalnego LP w sprawie aktualizacji makrowskaźników do planu finansowo-gospodarczego PGL LP⁵⁸.

W związku z tym, że planowanie kosztów odbywało się w kwotach netto, odrębną korespondencją przekazywano do DGLP informacje w zakresie podstawy opodatkowania VAT z tytułu zakupionych towarów i świadczonych usług na rzecz DGLP, wynikające z zaplanowanych kosztów finansowanych z funduszu leśnego, wraz z należnym VAT.

Powyższy sposób planowania powodował, że wskazane w planach finansowo-gospodarczych zakładów LP-k kwoty były niższe (o VAT) niż te wskazane w planach finansowo-gospodarczych LP.

Przykład

Wskazane w planie finansowo-gospodarczym **LBG** Kostrzyca na rok 2021, finansowane ze środków funduszu leśnego, koszty związane z realizacją zadań na rzecz DGLP wyniosły 7526,0 tys. zł, podczas gdy w planie finansowo-gospodarczym LP na rok 2021 wartość do obciążenia DGLP z tytułu kosztów towarów i usług świadczonych na rzecz DGLP finansowanych ze środków funduszu leśnego podawana była w kwocie brutto i wyniosła 9178,8 tys. zł. Podkreślenia wymaga fakt, że plany finansowo-gospodarcze zakładów LP-k są integralnym elementem składowym planu finansowo-gospodarczego LP.

W badanym okresie wnioski dyrektorów zakładów o sfinansowanie kosztów realizowanych zadań ze środków funduszu leśnego, zarówno na etapie prowizorium, jak i zasadniczego planu finansowo-gospodarczego, co do zasady nie były zatwierdzane w wnioskowanej wysokości.

⁵⁸ Decyzja nr 19 z dnia 4 lutego 2019 r., decyzja nr 10 z dnia 7 lutego 2020 r., decyzja nr 10 z dnia 9 lutego 2021 r.

Przykłady

- We wniosku o ujęcie czynności i zadań w planie wydatków funduszu leśnego dla LBG wnioskowano o kwotę 8716,6 tys. zł na rok 2019, o kwotę 9530,3 tys. zł na rok 2020 oraz o kwotę 9257,0 tys. zł na rok 2021. W wyniku sesji weryfikacyjnej w DGLP, w 2019 r. wnioskowana przez **LBG** Kostrzyca kwota została zwiększona o 182,8 tys. zł po uwzględnieniu wzrostu nagród o 4,0 tys. zł na etat. W 2020 r. wnioskowana kwota została obniżona o 173,3 tys. zł w wyniku sesji weryfikacyjnej w DGLP, a w 2021 r. wnioskowana kwota była równa kwocie uwzględnionej w planie finansowo-gospodarczym LP na rok 2021.
- Wnioskowana przez **OKL** kwota na etapie prowizorium planu finansowo-gospodarczego na 2019 r. była wyższa o 274,7 tys. zł, a w 2021 r. o 542,0 tys. zł od zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego LP. Z kolei na etapie planów zasadniczych w 2019 r. z OKL wnioskowano o 7558, 0 tys. zł, a w 2020 r. o 7558,7 tys. zł, przy czym Dyrektor Generalny LP zatwierdził w 2019 r. – 7524, tys. zł, natomiast w 2020 r. – kwotę 7204,3 tys. zł. Tylko w jednym przypadku, tj. w prowizorium planu finansowo-gospodarczego na 2020 r. Dyrektor Generalny LP zatwierdził wyższą kwotę od wnioskowanej, co było spowodowane zwiększeniem kwoty przeznaczonej na nagrody – wnioskowano o 7132,3 tys. zł, a zatwierdzono 7204,3 tys. zł. W związku z brakiem zatwierdzenia kosztów we wnioskowanej wysokości, m.in.: nie zrealizowano wszystkich zaplanowanych remontów lub zmniejszono koszty ich przeprowadzenia.

Z uwagi na specyfikę działania zakładów oraz brak wystarczających przychodów własnych na funkcjonowanie i realizację zadań statutowych, utrzymywane one były przede wszystkim ze środków funduszu leśnego.

Wysokość wydatków funduszu leśnego LBG ujęta w planach finansowo-gospodarczych wyniosła, odpowiednio: w 2019 r. – 7235,3 tys. zł netto (8899,4 tys. zł brutto), co stanowiło 77,5% planowanych kosztów; w 2020 r. – 7607,3 tys. zł netto (9357,7 tys. zł brutto), co stanowiło 78,2% planowanych kosztów; a na 2021 r. w kwocie 7526,0 tys. zł netto (9257,0 tys. zł brutto), co stanowiło 79,3% planowanych kosztów. Z zasadniczych planów finansowo-gospodarczych na lata 2019, 2020, 2021 wynikało, że w OKL zaplanowano, a w DGLP zatwierdzono koszty netto Ośrodka w łącznej wysokości, odpowiednio: 8224,0 tys. zł, 8094,0 tys. zł i 8548,0 tys. zł. Zaplanowane przychody własne w kwotach netto: 700, 0 tys. zł, 889,7 tys. zł i 1000,0 tys. zł pozwalały na pokrycie jedynie niewielkiej części zaplanowanych kosztów (odpowiednio: 8,51%, 10,99% i 11,70%). Pozostałe koszty OKL były pokrywane z przychodów z funduszu leśnego. Z ww. planów finansowo-gospodarczych na lata 2019, 2020 i 2021 wynikało, że na pokrycie zadań realizowanych przez Ośrodek, z funduszu leśnego zaplanowano, odpowiednio kwoty netto: 7524,0 tys. zł, 7204,3 tys. zł i 7548,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą w OKL nie realizowano żadnych zadań, dla których wnioskodawcą nie był dyrektor zakładu. W przypadku LBG realizowano jedno takie zadanie.

Wysokość środków FL ujęta w planach finansowo-gospodarczych kontrolowanych zakładów

Realizacja zadań, dla których wnioskodawcą nie był dyrektor zakładu

Przykład

LBG brał udział w projekcie „Czynna ochrona cietrzewia na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych w Polsce”. Zadanie do realizacji zostało zlecone przez DGLP w 2018 r. i realizowane od 2019 r. do dnia zakończenia kontroli.

W latach 2019–2021 żaden z kontrolowanych zakładów nie wnioskował do Dyrektora Generalnego LP o zmianę planu finansowo-gospodarczego.

5.2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

W ocenie NIK nie wszystkie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo gospodarowały środkami funduszu leśnego.

5.2.1. Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych

Wielkość środków funduszu leśnego

Środki funduszu leśnego, zgromadzone na rachunkach bankowych DGLP, na koniec każdego roku w okresie 2018–2020 wyniosły, odpowiednio: 881 232,6 tys. zł, 812 180,9 tys. zł, 731 515,3 tys. zł, a według stanu na 30 czerwca 2021 r. – 862 677,7 tys. zł. Środki te stanowiły 26,2%, 27,6%, 21,4% i 20,8% środków pieniężnych ogółem, którymi dysponowały LP na koniec tych okresów.

Przychody funduszu leśnego

Przychody funduszu leśnego wyniosły 1 603 685,1 tys. zł w 2019 r., 1 386 975,8 tys. zł w 2020 r. i 667 884,6 tys. zł do 30 czerwca 2021 r. i stanowiły, odpowiednio: 102,6%, 97,1% i 53,4% kwot zaplanowanych.

Głównym ich źródłem (tj. 69,4%, 75,9% i 78,6%) był odpis podstawowy, liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw, który wyniósł 1 113 099,8 tys. zł w 2019 r., 1 053 391,7 tys. zł w 2020 r. i 525 082,0 tys. zł do 30 czerwca 2021 r.

Pozostałe przychody funduszu pochodziły m.in. z: należności, kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikających z odszkodowań oraz innych dochodów uzyskanych na rzecz funduszu leśnego. W badanym okresie nie wystąpiły dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 42 uol oraz pochodzące z dotacji budżetowych.

Rozrachunki z tytułu funduszu leśnego pomiędzy jednostkami organizacyjnymi LP

Środki stanowiące przychody funduszu leśnego, wymienione w art. 57 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. b uol, związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, gromadzone były na odrębnych rachunkach bankowych DGLP.

W kontrolowanym przez NIK okresie w LP rokrocznie obowiązywała zasada, że w DGLP prowadzi się rozrachunki wyłącznie z poszczególnymi rdlp, z zastrzeżeniem, że DGLP może prowadzić rozrachunki z nadleśnictwami i zakładami, jeśli zamawia u nich zakup towarów i usług w ramach realizowania zadań Dyrektora Generalnego LP na rzecz LP. Zasady przekazywania przychodów funduszu leśnego z różnych tytułów zostały określone w zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP dotyczących planów finansowo-gospodarczych PGL LP na lata 2019–2021. Znajdowały się w nich m.in. zapisy o sposobie wyliczania wielkości przekazywanych kwot,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

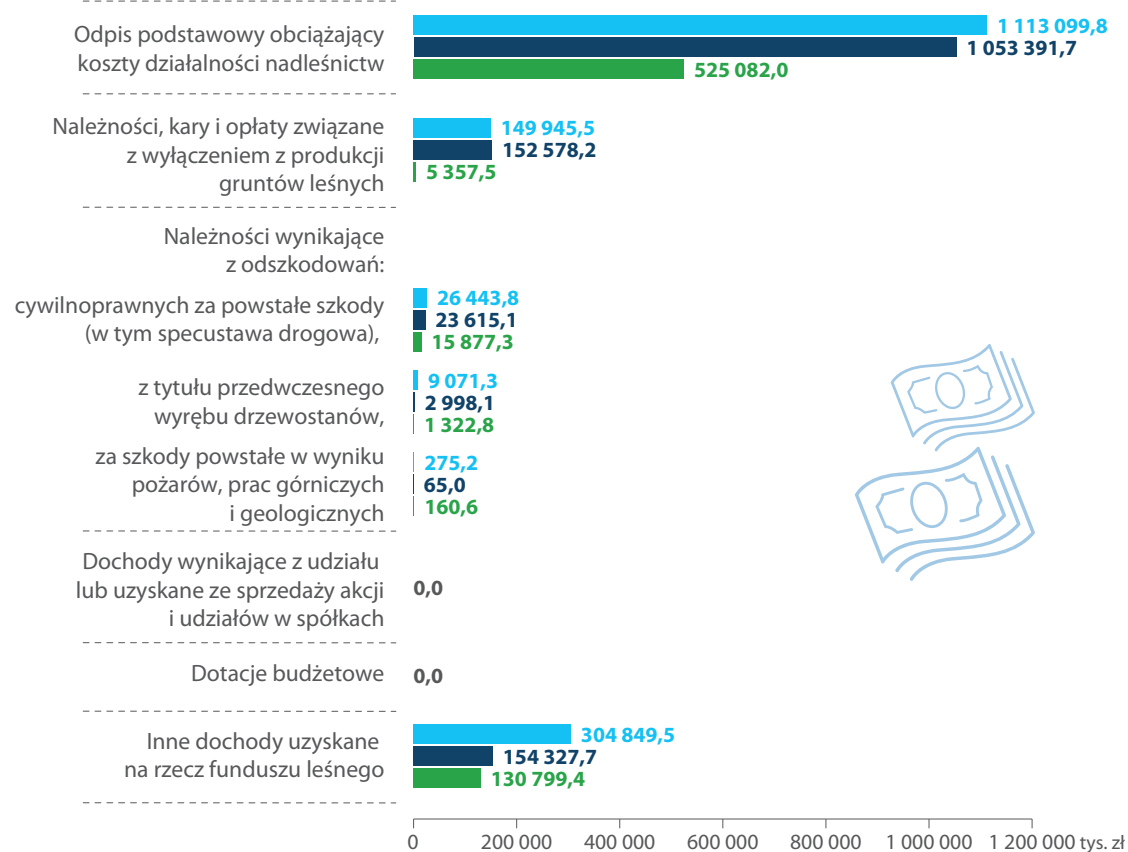
terminach obowiązujących rdlp oraz dokumentach niezbędnych do potwierdzenia tych wartości. W zależności od rodzaju tych przychodów weryfikacja i kontrola nadesłanych materiałów przeprowadzana była przez wydział właściwy ds. księgowości DGLP, poprzez sprawdzenie poprawności realizacji tych zapisów, a merytorycznie przez komórkę właściwą w danym zakresie, a także poprzez ILP, która obejmuje to w metodyce kontroli okresowych przeprowadzanych w biurach rdlp.

Infografika nr 3

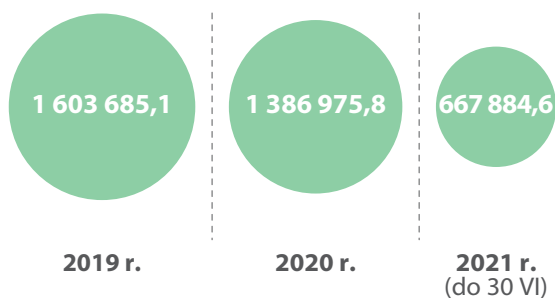
Przychody funduszu leśnego w latach 2019–2021 (do 30 czerwca)

Wysokość przychodów [tys. zł]:

● 2019 ● 2020 ● 2021 (do 30 VI)



Wysokość przychodów w poszczególnych latach [tys. zł]:



Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 (I półrocze) ze środków funduszu leśnego w LP wydatkowano łącznie 3 677 100,4 tys. zł⁵⁹. Niewykorzystane środki funduszu leśnego wyniosły wg stanu na 31 grudnia: 2018 r. 881 232,6 tys. zł, 2019 r. 812 180,9 tys. zł, 2020 r. 731 515,3 tys. zł. Niepełne wykorzystanie środków w stosunku do zaplanowanych kwot wynikało przede wszystkim z wyższej niż przewidywano na etapie budowania planu kwoty przychodów funduszu leśnego i odpisu podstawowego oraz niższego niż zakładano wykonania zaplanowanych zadań. Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku przechodziły na następny rok i stanowiły bilans otwarcia funduszu leśnego, ujęty w planach finansowo-gospodarczych LP. W badanym okresie w DGLP nie tworzono lokat dla środków funduszu leśnego, gdyż oprocentowanie rachunków bankowych gromadzących środki funduszu leśnego było wyższe niż proponowane przez banki w trakcie roku oprocentowania lokat terminowych.

Dopłaty na wyrównanie niedoborów w nadleśnictwach

Środki funduszu leśnego wydatkowano przede wszystkim na wyrównanie niedoborów w nadleśnictwach. Wysokość dopłat na wyrównanie niedoborów dla nadleśnictw ustalana była w 17 rdłp, które zbiorczo przekazywały informację do DGLP. Przy określaniu wartości dopłaty przyjęto założenie, że na etapie planu wynik z realizacji zadań gospodarki leśnej powinien być równy „zero”.

DGLP co miesiąc naliczała na dobro 17 rdłp kwotę równą 1/12 określonej w planie na każdy rok wielkości dopłaty z funduszu leśnego dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (dopłaty podmiotowe). Wielkość dopłaty była wyliczana od stycznia do marca – na podstawie prowizorium planu; a od kwietnia – po dokonaniu korekty naliczenia dopłaty za okres od stycznia do marca, na podstawie zatwierdzonego planu finansowo-gospodarczego LP.

Dopłaty na wyrównywanie niedoborów zarówno przy realizacji zadań gospodarki leśnej, jak i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, były zaplanowane i naliczone dla wszystkich rdłp w każdym roku objętym kontrolą. Dopłaty na wyrównywanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa wyniosły łącznie 2 893 820,0 tys. zł⁶⁰.

Niedobór powstający przy realizacji zadań gospodarki leśnej nie wystąpił: w 58 nadleśnictwach w 2019 r., w 56 – w 2020 r. i w 89 nadleśnictwach 2021 r. DGLP nie dysponuje bezpośrednio szczegółowymi danymi dotyczącymi wysokości dopłat na wyrównanie niedoborów dla poszczególnych nadleśnictw, ponieważ wysokość tych dopłat określana była w planach poszczególnych rdłp i planach nadleśnictw.

⁵⁹ W tym w 2019 r. 1 672 736,8 tys. zł (tj. 84,8% z zaplanowanych 1 972 574,8 tys. zł), w 2020 r. 1 467 641,6 tys. zł (tj. 78,9% z zaplanowanych 1 860 941,4 tys. zł), a w I półroczu 2021 r. – 536 722,1 tys. zł (tj. 35,9% z zaplanowanych 1 494 214,0 tys. zł).

⁶⁰ Z tego w 2019 r. – 1 249 058,9 tys. zł, w 2020 r. – 1 174 779,6 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – 469 981,6 tys. zł.

Przykłady

W latach 2019–2021 (I półrocze) przy udziale środków funduszu leśnego sfinansowano realizację:

- 78 umów na sporządzenie uproszczonych planów urządzenia lasu o wartości 4561,6 tys. zł zawierających zapis zobowiązujący wykonawcę do bezwłocznego zwrotu środków udzielonej dotacji w przypadku rozwiązania umowy z powodu nieuzasadnionych opóźnień w jej realizacji, wystąpienia okoliczności uniemożliwiających ukończenie umowy w terminie lub nie stosowania się do zaleceń lub rekomendacji DGLP. Przedmioty ww. umów zostały wykonane w terminie i zgodnie z zapisami umowy, a środki funduszu leśnego wydatkowano zgodnie z przepisami uol;
- 47 umów z parkami narodowymi⁶¹ o wartości 7634,8 tys. zł, zgodnie z którymi środki funduszu leśnego były przekazywane w formie zaliczki po podpisaniu umowy. Środki niewykorzystane lub wykorzystane niezgodnie z umową (koszty nieuznane przez DGLP) podlegały zwrotowi wraz z odsetkami na konto FL, zwrotów dokonywano na podstawie not księgowych wystawionych przez PN, podpisanych przez dyrektora PN lub osobę upoważnioną;
- 84 umowy na badania naukowe o wartości 264 787,0 tys. zł i 82 umowy zawarte w trybie ustawy Pzp o wartości brutto 149 145,3 tys. zł⁶². W umowach zawarte były postanowienia dotyczące kary umownej w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy w terminach określonych w umowie.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny LP zlecił z własnej inicjatywy realizację 25 zadań sfinansowanych ze środków funduszu leśnego na łączną kwotę 1146,2 tys. zł⁶³. Zakres przedmiotowy wszystkich zadań zainicjowanych przez Dyrektora Generalnego LP dotyczył zlecenia opracowania ekspertyz, zorganizowania konferencji i seminariów oraz pokrycia kosztów działalności wybranych zespołów zadaniowych i sklasyfikowany został jako wydatek poniesiony na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, tj. jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP. Zadania zlecone przez Dyrektora Generalnego LP zostały zrealizowane przez jednostki organizacyjne LP (komórki organizacyjne DGLP, nadleśnictwa, rdłp, zakłady LP o zasięgu krajowym) oraz podmioty zewnętrzne.

Na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej. Ustawa nie wprowadza ograniczeń przedmiotowych w zakresie realizowanych projektów. W przepisach wewnętrznych DGLP zagadnienie to reguluje § 7 zarządzenia ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego⁶⁴. Regulacja ta ma charakter ogólny i podobnie jak uol nie zawiera

Zadania finansowane ze środków funduszu leśnego

⁶¹ Dalej: „PN”.

⁶² W tym jedna umowa z 2020 r., której wartość brutto określono jako 320 zł za miesiąc plus opłaty za sms.

⁶³ W tym 15 – na kwotę 645,1 tys. zł w 2019 r., sześć – na kwotę 262,4 tys. zł w 2020 r., a pozostałe pięć – na kwotę 238,7 tys. zł w I półroczu 2021 r.

⁶⁴ W zakresie wspólnych przedsięwzięć, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, mieszczą się zadania realizowane: przez Dyrektora Generalnego na rzecz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, w szczególności przez zakład; przez co najmniej dwie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w ramach programów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego; w ramach tworzenia, łączenia, dzielenia, likwidacji nadleśnictw i zakładów zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia; w ramach tworzenia bądź przystępowania do spółek, o których mowa w art. 42 ust. 1 uol.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ograniczeń przedmiotowych. Za przedsięwzięcia wspólne uważa się m. in. zadania realizowane przez Dyrektora Generalnego LP na rzecz jednostek organizacyjnych LP, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanej jednostki organizacyjnej LP, w szczególności przez zakład, oraz zadania realizowane przez co najmniej dwie jednostki organizacyjne LP w ramach programów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego. Wobec powyższego NIK wskazuje na potrzebę odgórnego uregulowania pojęcia w celu uniknięcia sporów interpretacyjnych.

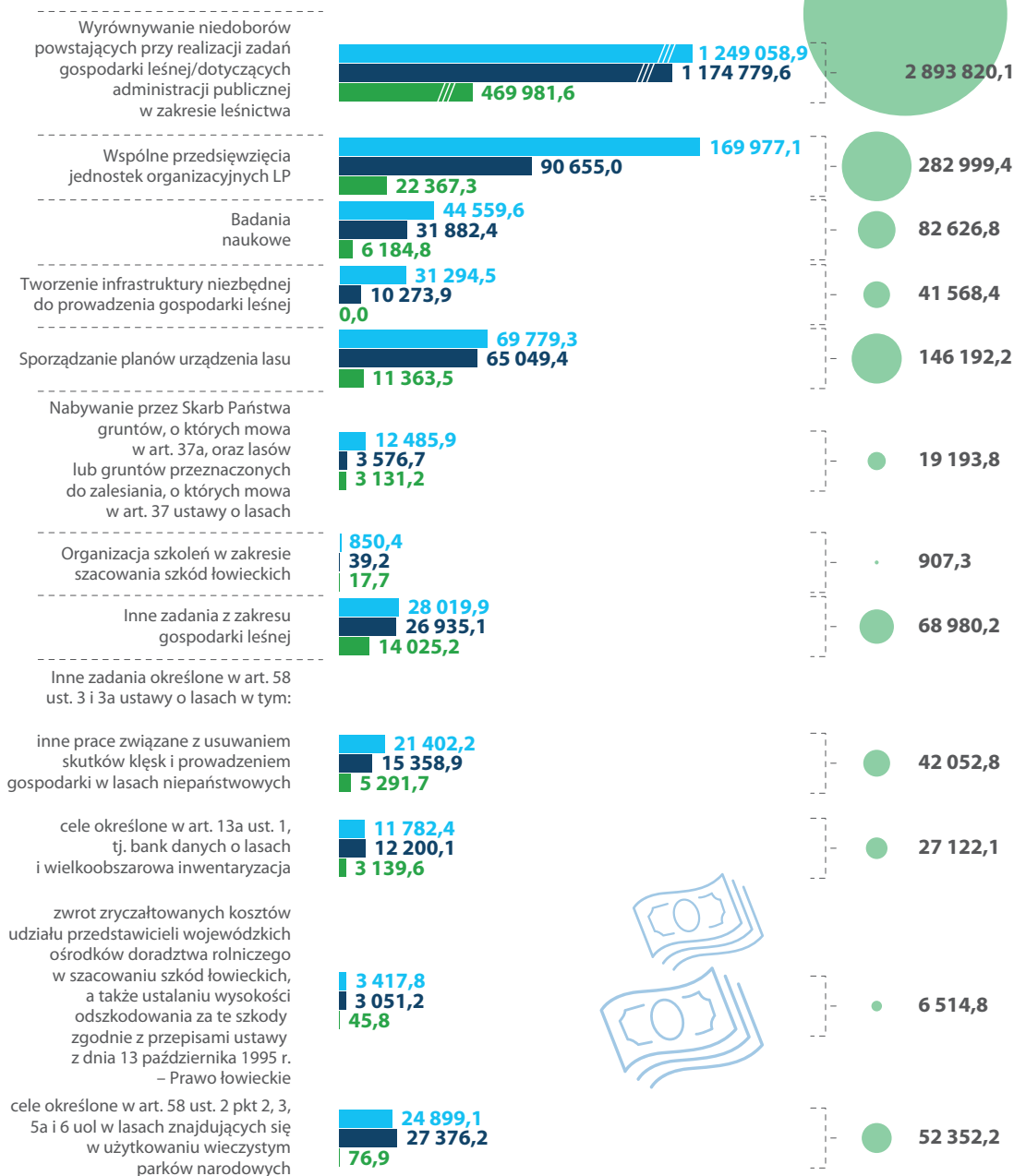
Infografika nr 4

Wykorzystanie środków funduszu leśnego

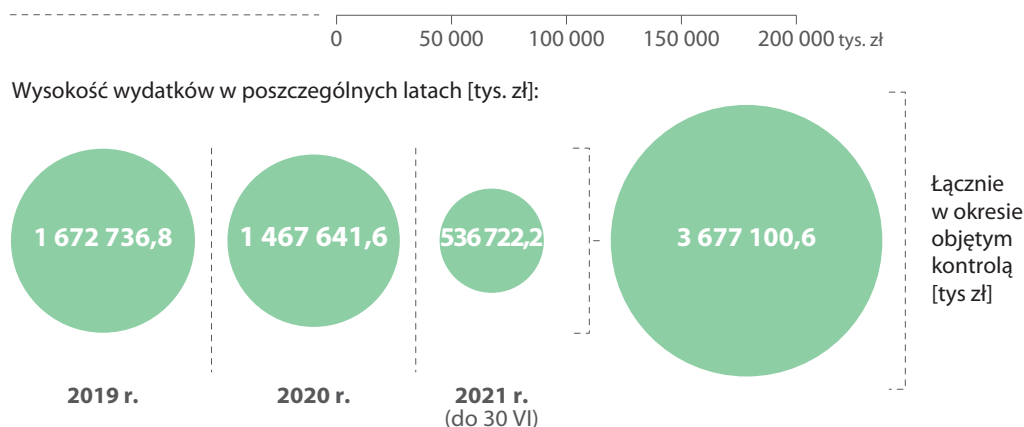
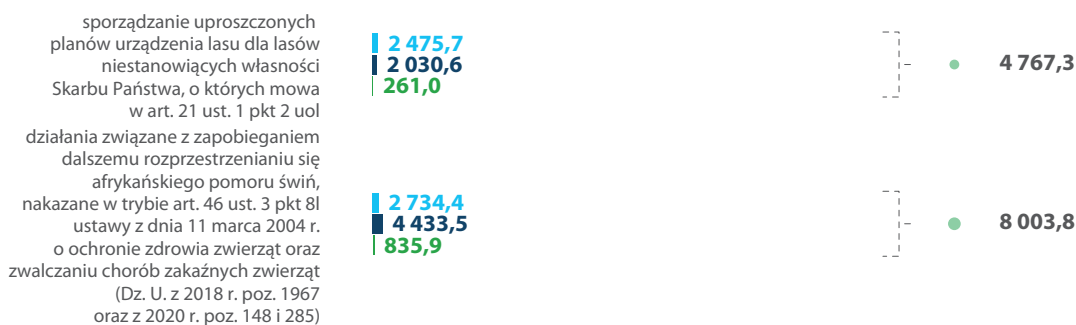
Wysokość wydatków [tys. zł]:

● 2019 ● 2020 ● 2021 (do 30 VI)

Łącznie w okresie
objętym kontrolą
[tys. zł]:



WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: materiały własne NIK.

W latach 2019–2021 (I półrocze) ze środków funduszu leśnego w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP wydatkowano 282 999,3 tys. zł, w tym m.in. na zwalczanie owadów techniką lotniczą 64 377,4 tys. zł, realizację zadań bieżących CILP 53 735,7 tys. zł, na budowę dróg we współpracy z samorządami 15 619,2 tys. zł. W ramach wspólnych przedsięwzięć realizowano także projekty termomodernizacji budynków jednostek organizacyjnych LP, na które przeznaczono łącznie 11 648,4 tys. zł.

Przykład

Badaniem szczegółowym objęto finansowanie funkcjonującego na terenie Nadleśnictwa Spała **Domu Pamięci Walk i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy im. Adama Loreta w Spale** (Dom Pamięci)⁶⁵. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. na jego utrzymanie wydatkowano z funduszu leśnego 601,3 tys. zł⁶⁶. Wydatki związane z prowadzeniem Domu Pamięci poniesione zostały przez Nadleśnictwo Spała. Finansowanie Domu Pamięci odbywało się za pośrednictwem rdlp w Łodzi bez zatwierdzenia programu wspólnego przedsięwzięcia, o którym mowa w § 7 zarządzenia ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego. Ponadto utrzymanie Domu Pamięci powoduje w Nadleśnictwie Spała niedobory, które muszą być wyrównywane z art. 58 ust 1 uol. Jest to niezgodne ze stanem faktycznym, gdyż jak wynika z opisu dokumentów księgowych wydatki były ponoszone na podstawie art. 58 ust 2 uol. Według wyjaśnień Dyrektora Gene-

⁶⁵ Dom Pamięci został powołany decyzją nr 69 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 8 listopada 1985 r. Decyzja ta zobowiązała LP do finansowania Domu Pamięci, a Naczelnego (wówczas) Dyrektora LP zobowiązała do określenia zasad organizacji i finansowania jego działalności

⁶⁶ Z tego 343,3 tys. zł w 2019 r. i 258,0 tys. zł w 2020 r.

ralnego LP nie opracowano odrębnego programu dotyczącego wspólnego przedsięwzięcia polegającego na prowadzeniu Domu Pamięci. Wyniki rozpatrzenia wniosku w sprawie finansowania Domu Pamięci były przyjmowane do „akceptującej wiadomości” na sesji weryfikacyjnej przez zastępcę dyrektora ds. ekonomicznych reprezentującego Dyrektora Generalnego LP.

Zamówienia publiczne przy udziale środków funduszu leśnego

W okresie objętym kontrolą w DGLP obowiązywały procedury udzielania przez DGLP zamówień niepodlegających ustawie Pzp do 18 stycznia 2021 r. – procedura ustalona zarządzeniem nr 29 Dyrektora Generalnego LP z 31 marca 2015 r. w sprawie procedur udzielania przez Dykrecję Generalną Lasów Państwowych zamówień nie podlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych⁶⁷ i procedura ustalona zarządzeniem nr 2 Dyrektora Generalnego LP z 19 stycznia 2021 r. w sprawie procedur udzielania przez Dykrecję Generalną Lasów Państwowych zamówień nie podlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych⁶⁸.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. w DGLP zawarto: 23 umowy o łącznej wartości brutto 147 236,8 tys. zł w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (21 postępowań) i w trybie z wolnej ręki (dwa postępowania)⁶⁹ oraz 59 umów o łącznej wartości brutto 1 908,5 tys. zł w trybie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp do 31.12.2020 r. i art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp od 1.01.2021 r.⁷⁰

Szczegółową analizą objęto 3⁷¹ postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, zakończone zawarciem czterech umów przez Dyrektora Generalnego LP lub jego zastępcę z prawidłowo wybranym wykonawcą. Nie wykazała ona nieprawidłowości, postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Ponadto, szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania przetargowe na usługi lotnicze prowadzone przez DGLP w imieniu rdłp na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez regionalnych dyrektorów LP. Centralizacja zamówienia na usługi lotnicze umożliwiła dokonywanie elastycznych przesunięć zamówionych godzin nalotu pomiędzy poszczególnymi rdłp. W ramach zakończonych postępowań zawarto łącznie 12 umów⁷² na usługi lotnicze o łącznej wartości 82 446,0 tys. zł.

⁶⁷ B.I.LP. Nr 5, poz. 73 – uchylony z dniem 19 stycznia 2021 r.

⁶⁸ B.I.LP. Nr 2, poz. 18.

⁶⁹ Z tego w 2019 r. – osiem umów o wartości 54 312,4 tys. zł, w 2020 r. – 10 umów o wartości 59 551,5 tys. zł i w I półroczu 2021 r. – pięć umów o wartości 33 372,9 tys. zł.

⁷⁰ Z tego w 2019 r. – 24 umowy o wartości 676,6 tys. zł, w 2020 r. – 22 umowy o wartości 554,1 tys. zł, w tym jedna umowa, której wartość określono jako 320 zł za miesiąc plus opłaty za sms, oraz w I półroczu 2021 r. – 13 umów o wartości 677,8 tys. zł.

⁷¹ Nr EZ.271.1.16.2019 z 13 listopada 2019 r. na „Zakup i dostawę 22 platform lęgowych dla rybołowów na słupy wysokiego napięcia na terenie wybranych nadleśnictw w północno-zachodniej części Polski” o wartości 67,4 tys. zł brutto; nr EZ.271.1.13.2020 i Nr EZ.271.1.14.2020 z dnia 14 października 2020 r. na „Budowę dwóch czatowni ornitologicznych na potrzeby realizacji projektu *Ochrona rybołowa Pandion haliaetus na wybranych obszarach SPA Natura 2000 w Polsce*” o wartości 40,0 tys. zł brutto (czatownia na terenie Nadleśnictwa Międzyrzecz) i o wartości 45,0 tys. zł brutto (czatownia na terenie Nadleśnictwa Tuczo); nr EZ.271.1.1.2021 z dnia 18 stycznia 2021 r. na wykonanie robót budowlanych polegających na instalacji platform lęgowych rybołowów wraz z wieńcami gniazd na słupach linii elektroenergetycznych 110 KV o wartości 236,2 tys. zł brutto.

⁷² Umowy dotyczyły zabiegów lotniczych finansowanych na podstawie art. 58 ust 2 pkt 1 uol z funduszu leśnego oraz lotów patrolowych i gaśniczych, których nie finansowano w ramach wspólnych przedsięwzięć.

W okresie objętym kontrolą zadania realizowane przez zakłady LP o zasięgu krajowym były finansowane ze środków funduszu leśnego na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, tj. jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej, i prowadziły działalność dodatkową – produkcyjną i usługową na rzecz jednostek organizacyjnych LP w zakresie gospodarki leśnej. W wyniku analizy faktur przekazanych przez zakłady LP o zasięgu krajowym do DGLP o wartości 158 134,5 tys. zł brutto ustalono, że ze środków funduszu leśnego sfinansowano koszty zadań zrealizowanych przez te zakłady na kwotę 153 611,6 tys. zł (tj. 45,2% z zaplanowanych 339 716,6 tys. zł)⁷³, a pozostałą kwotę 4522,9 tys. zł sfinansowano z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw (tzw. narzutu). Według danych DGLP udział wartości środków funduszu leśnego (przychodu z funduszu leśnego⁷⁴) w ogólnych przychodach tych zakładów w latach 2019–2021 (I półrocze) wyniósł dla: CILP od 93% do 96%; OKL od 81% do 92%; LBG od 69% do 78%; CKPŚ od 53% do 75%; OTL od 36% do 50%; ORW od 32% do 42%; ZILP od 4% do 55%.

Jeden z siedmiu zakładów LP o zasięgu krajowym do faktur za wykonane zadania, przekazywanych do DGLP w latach 2019–2021 (I półrocze), nie załączał dokumentów potwierdzających wykonanie usług ani innych załączników świadczących o potwierdzeniu wykonania usług; mimo to były one w takiej formie akceptowane w DGLP i na ich podstawie były finansowane ze środków funduszu leśnego.

W latach 2019–2021 (I półrocze) jeden z siedmiu zakładów LP o zasięgu krajowym ze środków funduszu leśnego finansował realizację zadań regulaminowych DGLP⁷⁵, delegowanych bezpośrednio z DGLP, na łączną kwotę 6403,6 tys. zł, pomimo że zgodnie z art. 53 ust. 1 uol koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz dyrekcji regionalnych Lasów Państwowych finansowane są z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw.

W sześciu z siedmiu zakładów LP o zasięgu krajowym ze środków funduszu leśnego finansowano koszty pakietów medycznych, najmu powierzchni oraz nagród dla pracowników na łączną kwotę 5241,0 tys. zł, pomimo że były to wydatki poniesione niezgodnie z art. 58 uol i powinny zostać poniesione ze środków własnych zakładów LP o zasięgu krajowym. Ponadto w latach 2019–2020 ze środków funduszu leśnego sfinansowano zakup materiałów promocyjno-reklamowych w związku z uczestnictwem LP w Międzynarodowych Targach Łowiectwa i Strzelectwa EXPO Hunting w wysokości 47,8 tys. zł, pomimo iż finansowanie tych zakupów nie było

Finansowanie zakładów LP o zasięgu krajowym ze środków funduszu leśnego

⁷³ Z tego w 2019 r. – 74 692,4 tys. zł (tj. 67,4% z zaplanowanych 110 740,7 tys. zł), w 2020 r. – 56 654,1 tys. zł (tj. 49,9% z zaplanowanych 113 326,5 tys. zł), a w I półroczu 2021 r. – 22 265,1 tys. zł (tj. 19,3% z zaplanowanych 115 649,4 tys. zł).

⁷⁴ W kwocie netto.

⁷⁵ Tj. wsparcie bieżące i kryzysowe; raport o stanie lasu; prenumeraty „Sylwana”, „Biblioteka Leśnika”, „Postęp techniki w leśnictwie”; „działania promocyjne i niestandardowe”; „materiały promocyjne i wystawy”; współpraca z prasą branżową; współpraca z zagranicą; „usługa hotelowa”; wdrażanie polityki komunikacyjnej LP; „instrukcja ochrony ppoż.”; konferencje edukacyjne; obsługa filmowa i medialna „Narada Nadleśniczych w 2019 r.”; patronaty Dyrektora Generalnego LP; „Księga Identyfikacji Wizualnej”; Targi Leśne; badanie opinii publicznej oraz oprawa multimedialna ceremonii pogrzebowej prof. Jana Szyszko 17 października 2019 r.

ujęte w katalogu zadań określonym w art. 58 uol. Uczestnictwo Lasów Państwowych w Międzynarodowych Targach Łowiectwa i Strzelectwa EXPO Hunting nie wypełniało znamion wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej – miało charakter promocyjny i komercyjny, niezwiązany z gospodarką leśną.

W dniu 8 grudnia 2017 r. jeden z zakładów wystąpił do Urzędu Patentowego RP z wnioskiem o wyłączne prawo do nazwy i logotypu „Dobre z Lasu”. 11 lutego 2020 r. Urząd Patentowy RP przyznał jednemu z zakładów wyłączne prawo do korzystania ze znaku towarowego „Dobre z Lasu” do 8 grudnia 2027 r. Do 31 grudnia 2019 r. przedsięwzięcia dotyczące marki „Dobre z Lasu” były finansowane jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP ze środków funduszu leśnego. Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. finansowanie działań, głównie promocyjnych, marki „Dobre z Lasu” było nadal kontynuowane ze środków funduszu leśnego, pomimo że projekt rozwojowy został zakończony i ewentualne koszty powinny być pokrywane ze środków własnych zakładu. W latach 2020–2021 (I półrocze) ze środków funduszu leśnego na promocję marki „Dobre z Lasu” bezpodstawnie wydatkowano 1745,3 tys. zł.

Plany finansowo-gospodarcze wszystkich zakładów LP o zasięgu krajowym na 2019 r., 2020 r. i 2021 r. nie zawierały załączników z wykazem zadań i pomimo to zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP. Kontrola wewnętrzna i weryfikacja kosztów zadań sfinansowanych ze środków funduszu leśnego dotyczyły wyłącznie wysokości kwoty ujętej we wniosku zakładu LP o zasięgu krajowym o zabezpieczenie puli środków funduszu leśnego na dany rok, przedkładanym Dyrektorowi Generalnemu LP w I kwartale każdego roku. Nie był zatem możliwy właściwy nadzór Dyrektora Generalnego LP nad gospodarnością wydatkowania środków funduszu leśnego przez zakłady LP o zasięgu krajowym.

Ponadto sprawozdania rzeczownika prasowego LP z 2019 r. i 2020 r., obejmujące wykaz najważniejszych zdarzeń, zjawisk oraz podjętych działań w zakresie komunikacji w roku poprzednim wraz z analizą i propozycjami kierunku przyszłych działań komunikacyjnych, przekazywane były Dyrektorowi Generalnemu LP w formie ustnej, z pominięciem formy pisemnej, co nie wypełnia zapisów pkt 5.1. ppkt k załącznika do zarządzenia nr 71, a brak żądania wyegzekwowania przez Dyrektora Generalnego LP ww. sprawozdania był działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z wewnętrznymi uregulowaniami.

Sprawozdania z działalności jednego z zakładów w 2019 r. i 2020 r. zostały przekazane do DGLP po upływie terminu określonego w zarządzeniu Dyrektora Generalnego⁷⁶ w sprawie funkcjonowania tego zakładu, a Dyrektor Generalny LP przyjmował je wyłącznie do akceptującej wiadomości⁷⁷ i nie wzywał do złożenia wyjaśnień w związku z nieprzebraniem terminu ich przekazania.

⁷⁶ Dyrektor przedmiotowego zakładu w terminie do 31 stycznia składa sprawozdanie z działalności zakładu za rok poprzedni, które podlega zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego LP.

⁷⁷ Tj. bez pisemnej formy zatwierdzającej sprawozdania z działalności ZILP w 2019 r. i 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 (I półrocze) na cele określone w art. 58 ust. 3 i 3a uol ze środków funduszu leśnego wydatkowano łącznie 140 812,7 tys. zł⁷⁸. Do nieuprawnionych wydatków poniesionych ze środków funduszu leśnego należało sfinansowanie opracowania u-pul na wniosok LZZD w wysokości 205,6 tys. zł⁷⁹.

Finansowanie zadań
o których mowa
w art. 58 ust. 3 i 3a uol

W okresie 2019–2021 (I półrocze) niewykorzystane środki funduszu leśnego na cele określone w art. 58 ust. 3 i 3a uol wynosiły łącznie 154 585,4 tys. zł (52,3% planu), z tego najwięcej środków nie wykorzystano w 2019 r. (55 240,9 tys. zł). W I połowie 2021 r. wykorzystano jedynie 9650,9 tys. zł (tj. 11,6% planu), w związku z tym na II połowę 2021 r. do dyspozycji zgodnie z planem pozostało 73 247,0 tys. zł. Ze względu na niski stopień zaangażowania zaplanowanych środków funduszu leśnego w 2021 r. oszacowano wysokie ryzyko niewykorzystania całej puli środków funduszu leśnego zaplanowanych na 2021 r.

Na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 4 uol w latach 2019–2021 (I półrocze) z funduszu leśnego finansowano koszty sporządzenia planów urządzenia lasu w wysokości 146 192,1 tys. zł. Do kosztów tych zaliczono wartości zawartych umów o sporządzenie pul oraz koszty prac urządzeniowych zmierzających do sporządzenia pul dla nadleśnictw, tj.: prace siedliskowe, fitosocjologiczne i inne roboty urządzeniowe, w tym m.in. plany zadań ochronnych, scaningi laserowe, ortofotomapy, sporządzenie aneksów do pul. Łącznie do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska DGLP przekazała 91⁸⁰ projektów pul.

Plany urządzenia lasu

Do wszystkich planów urządzenia lasu miała zastosowanie „Instrukcja urządzania lasu”, wprowadzona zarządzeniem nr 55 Dyrektora Generalnego LP z 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu”.⁸¹

Ze środków funduszu leśnego w latach 2019–2021 (I półrocze) DGLP sfinansowała również zadania związane z gospodarką leśną, badaniami naukowymi i tworzeniem infrastruktury w parkach narodowych. Łącznie wydatkowano na te cele 58 502,1 tys. zł⁸². Procedurę przyznawania dofinansowania działalności parków narodowych uregulowano w zarzą-

Badania naukowe
i tematy badawcze

⁷⁸ Z czego 66 711,4 tys. zł (tj. 54,7% planu) w 2019 r., 64 450,4 tys. zł (tj. 71,2% planu) w 2020 r. i 9650,9 tys. zł (tj. 11,6% planu) w I półroczu 2021 r.

⁷⁹ W 2019 r. na mocy porozumienia nr ZU.60007282018 z 12 kwietnia 2018 r. zawartego pomiędzy DGLP reprezentowaną przez Dyrektora Generalnego LP, a LZD SGGW w Warszawie reprezentowanym przez dyrektora LZD, ze środków funduszu leśnego dofinansowano sporządzenie u-pul dla LZD w wysokości 205 642,50 zł, co stanowiło 50% wartości netto zamówienia. Zgodnie z art. 58 ust. 3a pkt 2 uol środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone na sporządzanie u-pul dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 uol. Na podstawie tego przepisu plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, należących do osób fizycznych i wspólnot gruntowych sporządzany jest na zlecenie starosty. U-pul dla LZD powinien zostać sporządzony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 3 uol dla pozostałych lasów – na zlecenie i koszt właścicieli.

⁸⁰ W tym 38 w 2019 r., 37 w 2020 r. i 16 w 2021 r. (I półrocze).

⁸¹ B.I.LP. z 2012 r. Nr 1, poz. 4, ze zm.

⁸² Tj. gospodarka leśna i badania naukowe – 24 899,1 tys. zł w 2019 r., 27 376,2 tys. zł w 2020 r. i 76,9 tys. zł w 2021 r. (I półrocze); infrastruktura w PN – 3214,8 tys. zł w 2019 r. i 2935,1 tys. zł w 2020 r.

dzeniach Dyrektora Generalnego LP⁸³. Umowy z PN podlegały kontro-
lom właściwym rdlp zgodnie z zarządzeniem nr 94 Dyrektora General-
nego LP z 17 grudnia 2005 r. i były obligatoryjne, dotyczyły wszystkich
zawartych umów na dofinansowanie i odbywały się raz w roku (najczęściej
po zamknięciu okresu kwalifikowalności wydatków, ale przed zatwierdze-
niem rozliczenia przez DGLP). W roku 2019 i 2020 zawarto, odpowied-
nio, 21 i 25 umów na dofinansowanie zadań realizowanych przez PN,
które podlegały takim kontrolom. Środki funduszu leśnego były przekazy-
wane PN w formie zaliczki po podpisaniu umowy. Środki niewykorzystane
lub wykorzystane niezgodnie z umową (koszty nieuznane przez DGLP) pod-
legały zwrotowi wraz z odsetkami na rachunek DGLP. W latach 2019 i 2020
wartość zwróconych środków funduszu leśnego wyniosła, odpowiednio,
3991,6 tys. zł i 6162,5 tys. zł. Umowy z PN zostały zrealizowane i sfinanso-
wane prawidłowo z wyjątkiem umowy z Biebrzańskim Parkiem Narodo-
wym z 2019 r. i aneksu nr 1 do umowy z Wigierskim Parkiem Narodowym
z 2019 r., które zostały podpisane przez nieuprawnione osoby.

W latach 2019–2021 (I półrocze) w DGLP realizowano 84 tematy badawcze,
finansowane z funduszu leśnego, na podstawie umów zawartych w latach
2011–2021 o wartości 264 787,0 tys. zł. Koszty 72 badań naukowych
wyniosły 82 626,8 tys. zł⁸⁴. W I półroczu 2021 r. nie poniesiono wydatków
na 12 badań, które zostały zlecone na podstawie umów zawartych w 2021 r.

Przykłady

W badanym okresie największe koszty, tj. 21 913,1 tys. zł, zostały poniesione
na badania pn.:

- „Opracowanie podstaw naukowych i rozwiązań metodycznych stanowiących
wsparcie dla Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. *Leśne Gospodarstwa
Węglowe*” – w kwocie 9373,4 tys. zł⁸⁵, realizowane przez konsorcjum, któ-
rego liderem był Instytut Badawczy Leśnictwa⁸⁶;
- „Wszechstronny monitoring populacji i siedliska żubra w ramach komplekso-
wego projektu ochrony żubra przez Lasy Państwowe” – w kwocie 5094,2 tys. zł⁸⁷,
którego wykonawcą była Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w War-
szawie;
- „Ocena stanu różnorodności biologicznej w IV zgrupowaniu nadleśnictw rdlp
Krosno na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych”
– w kwocie 4031,2 tys. zł⁸⁸, realizowane przez konsorcjum, którego liderem
był IBL;

⁸³ Zarządzenie Dyrektora Generalnego LP nr 19 z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań realizowanych w parkach narodowych w 2019 roku oraz zarządzenie Dyrektora Generalnego LP nr 64 z dnia 25 października 2019 roku w sprawie dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań realizowanych w parkach narodowych w 2020 roku.

⁸⁴ Z tego w 2019 r. – 61 badań (44 559,6 tys. zł), w 2020 r. – 51 badań (31 882,4 tys. zł) i w I półroczu 2021 r. – 17 badań (6184,8 tys. zł).

⁸⁵ Z tego 5925,8 tys. zł w 2019 r., 3 406,9 tys. zł w 2020 r. i 40,7 tys. zł w I półroczu 2021 r.

⁸⁶ Dalej: „IBL”.

⁸⁷ Z tego 3288,5 tys. zł w 2019 r. i 1805,7 tys. zł w 2020 r.

⁸⁸ Z tego 284,1 tys. zł w 2019 r. i 3747,1 tys. zł w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- „Repozytorium dendrometryczne, modelowanie grubości kory drewna dłużykowego oraz wzory do obliczania miąższości drewna kłodowanego i średniowymiarowego (Kora)” – w kwocie 3736,5 tys. zł⁸⁹, wykonywane przez konsorcjum, którego liderem był Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu;
- „Oszacowanie strumieni netto dwutlenku węgla wymienianych pomiędzy ekosystemem leśnym na gruntach porolnych oraz pomiędzy obszarem leśnym zniszczonym przez trąbę powietrzną a atmosferą z wykorzystaniem spektroskopowych i numerycznych metod pomiarowych” – w kwocie 3125,4 tys. zł⁹⁰. Wykonawcą badania był Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu.

W przypadku rozliczania jednej⁹¹ z pięciu umów na badania, objętych szczegółową analizą, zawartych pomiędzy DGLP a wykonawcami, DGLP niezasadnie zrezygnowała z dochodzenia kary umownej za opóźnione wykonanie przedmiotu umowy. Niedochowanie terminu wykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę było niezgodne z § 6 ust. 1 tej umowy. Przekazując do DGLP usługę badawczą wykonawca wyjaśnił, że opracowanie zostało przekazane w terminie późniejszym, niż termin w umowie, gdyż część danych do opracowania została z opóźnieniem udostępniona przez DGLP. W umowie nie zawarto postanowienia zobowiązującego DGLP do przekazania danych, nie określono też terminu ich przekazania. Mimo wyznaczenia przez DGLP nowego terminu na wykonanie uzupełnień i poprawek wykonawca przekazał poprawiony przedmiot umowy po upływie tego terminu, a DGLP i w tym przypadku nie naliczyła kary umownej, co było niezgodne z § 6 ust. 4 tej umowy.

NIK jako nierzetelne oceniła fakt wnioskowania o nienaliczanie odsetek dla wykonawcy tej usługi badawczej i zatwierdzenia wniosku komisji przez tę samą osobę, tj. zastępcę Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej.

W latach 2019–2021 (I półrocze) Dyrektor Generalny LP – na podstawie art. 58 ust. 4 uol – wydzielał część środków funduszu leśnego tworząc fundusz stabilizacji. Środki funduszu stabilizacji były ujęte w planach finansowo-gospodarczych na każdy rok w wysokości 200 000,0 tys. zł w 2019 r., 130 000,0 tys. zł w 2020 r. i 250 000,0 tys. zł w 2021 r., z przeznaczeniem na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej. W badanym okresie nie wydatkowano środków z funduszu stabilizacji. Tworzenie i wykorzystanie środków funduszu leśnego nie było przedmiotem kontroli zewnętrznych w latach 2019–2021 (I półrocze).

5.2.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych

Przychody funduszu leśnego

Wysokość przychodów funduszu leśnego kontrolowanych pięciu rdlp (wraz z podległymi nadleśnictwami) wyniosła w latach 2019–2021 (do 30 czerwca) łącznie 1 172 657,3 tys. zł, z tego: w 2019 r. – 485 930,4 tys. zł, w 2020 r. – 434 142,4 tys. zł, w 2021 r. (do 30 czerwca) – 252 584,5 tys. zł.

Przychody
funduszu leśnego

⁸⁹ W całości w 2019 r.

⁹⁰ Z tego 1877,4 tys. zł w 2019 r. i 1248,0 tys. zł w 2020 r.

⁹¹ Umowy nr EO.271.3.5.2019 z 29 marca 2019 r. pn. „Analiza wybranych zasobów archiwalnych oraz wyników badań archeologicznych na terenie polskiej części Puszczy Białowieskiej”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na ww. przychody składały się w głównej mierze: odpis podstawowy obciążający koszty działalności nadleśnictw (art. 57 ust. 1 pkt 1 uol); należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych (art. 57 ust. 1 pkt 2 uol); należności wynikające z odszkodowań (art. 57 ust. 1 pkt 3 uol), jak również inne dochody uzyskane na rzecz funduszu leśnego (art. 57 ust. 1 pkt 6 uol).

Przykład

W latach 2019–2020 (I półrocze) największą część przychodów **rdlp w Łodzi** stanowił odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Wyniósł odpowiednio: w 2019 r. – 43 419,4 tys. zł (co stanowiło 49% przychodów funduszu leśnego ogółem), w 2020 r. – 40 362,4 tys. zł (51%) i w I półroczu 2021 r. – 19 909,7 tys. zł (35%). Największą część przychodów w I połowie 2021 r. stanowiły przychody z tytułu kar i opłat związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 uol, a które wyniosły w 2019 r. – 34 472,3 tys. zł (38%), w 2020 r. – 34 653,8 tys. zł (44%) i w I półroczu 2021 r. – 36 380,1 tys. zł (64%). Pozostałe przychody funduszu leśnego obejmowały: należności wynikające z odszkodowań, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 uol i wyniosły w 2019 r. – 1422,2 tys. zł (1,5%); w 2020 r. – 879,2 tys. zł (1%) i w I półroczu 2021 r. – 462,5 tys. zł (0,8%) oraz inne dochody uzyskane na rzecz funduszu leśnego, które wyniosły w 2019 r. – 9361,5 tys. zł (10%) i w 2020 r. – 3489,2 tys. zł (5%).

Należności z tytułu odpisu podstawowego

W każdej z pięciu kontrolowanych rdlp monitorowano regulowanie należności z tytułu odpisu podstawowego na FL i weryfikowano wpłaty rozrachunków wewnątrzinstytucjonalnych poprzez szczegółową analizę wszystkich wpłat. W przypadku braku terminowej wpłaty podejmowane były czynności ponagląjące.

Przykład

Badanie terminowości przekazywania odpisu podstawowego z 19 nadleśnictw do **rdlp w Łodzi** przeprowadzone na próbie losowej, trzech miesięcy w każdym z trzech lat objętych kontrolą (łącznie 9 miesięcy), wykazało, że w siedmiu przypadkach przekazano środki do rdlp po terminie, z opóźnieniem wynoszącym od jednego do sześciu dni.

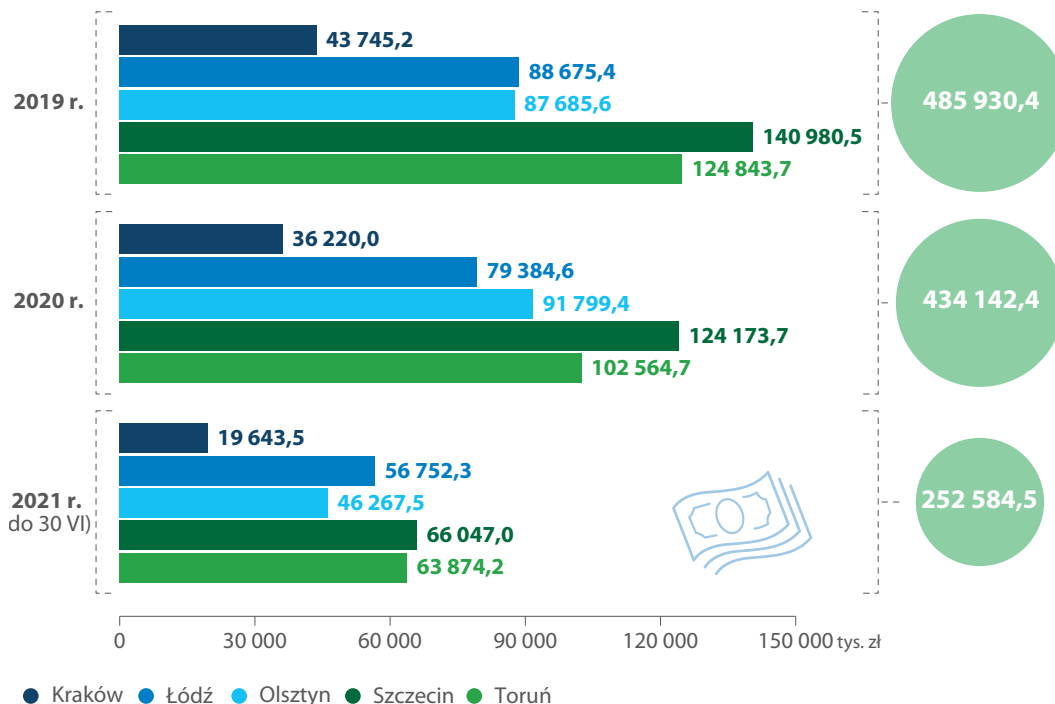
Stwierdzone opóźnienia w przekazaniu odpisu podstawowego z ww. nadleśnictw do rdlp nie miały wpływu na terminowe wpłaty środków z tego tytułu z rdlp do DGLP. We wszystkich pięciu kontrolowanych rdlp regularnie i terminowo przekazywano odpis podstawowy na FL do DGLP. Jednakże przeprowadzone badanie terminowości przesyłania dokumentów rozliczeniowych z rdlp w Łodzi do DGLP, przeprowadzone na próbie losowej trzech miesięcy w każdym z trzech lat objętych kontrolą, wykazało, że w trzech przypadkach na dziewięć badanych dokumenty zostały przekazane po terminie określonym w § 12 ust. 2 zarządzenia dyrektora rdlp w Łodzi w sprawie prowizoriów/planów finansowo-gospodarczych na 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

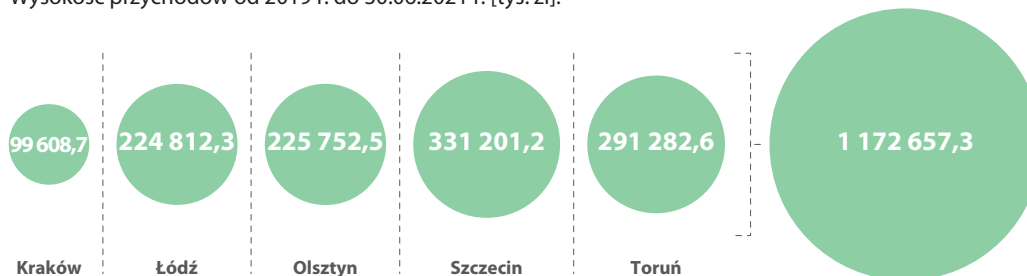
Infografika nr 5

Wysokość przychodów funduszu leśnego w podziale na kontrolowane rdlp

Wysokość przychodów [tys. zł]:



Wysokość przychodów od 2019 r. do 30.06.2021 r. [tys. zł]:



Źródło: materiały własne NIK.

Ponadto stosownie do zarządzeń Dyrektora Generalnego LP w sprawie planów finansowo-gospodarczych LP na lata 2019–2020 oraz wytycznych do planów finansowo-gospodarczych, rozrachunki rdlp z DGLP oraz z nadleśnictwami z tytułu odpisu podstawowego na fundusz leśny i dopłat z tego funduszu podlegały w ciągu roku wzajemnej kompensacji. W przypadku rdlp w Łodzi nie dokumentowano notą księgową rozrachunków podlegających wzajemnemu kompensowaniu w ciągu roku, co było niezgodne z § 17 zarządzeń Dyrektora Generalnego LP dotyczących planów finansowo-gospodarczych na lata 2019–2021. Dokumentowane było wyłącznie naliczenie sumy odpisu na fundusz leśny.

W okresie objętym kontrolą w pięciu kontrolowanych rdlp wydanych zostało łącznie 680 decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, z czego w 2019 r. wydano – 268 decyzji, w 2020 r. – 252, a w 2021 r. (do 30 czerwca) – 160. W decyzjach tych określono wymagane do zapłaty należności w łącznej wysokości 20 795,7 tys. zł.

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej

W czterech z pięciu kontrolowanych rdlp naliczone w wydanych decyzjach należności nie zostały uiszczone w pełnej kwocie. We wszystkich rdlp należności były regulowane po terminie. W dwóch rdlp prawidłowo podejmowano działania zmierzające do uregulowania należności przez dłużników.

Przykłady

Rdlp w Krakowie – szczegółowa analiza 10 decyzji, wybranych do badania i zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, wykazała, że w odniesieniu do jednej decyzji w rdlp nie podjęto działań mających na celu odzyskanie niezapłaconych należności w wysokości 15,4 tys. zł, a należność ta została uregulowana przez zobowiązanego 249 dni po terminie wynikającym z decyzji; w przypadku czterech decyzji dochodzono wymaganych należności w łącznej wysokości 220,1 tys. zł ze zwłoką wynoszącą od 47 do 487 dni.

Rdlp w Łodzi – w przypadku 14 wydanych decyzji (2% należności) naliczone należności nie zostały uiszczone w pełnej wysokości: w trzech przypadkach dokonano niepełnej wpłaty (niedopłata wyniosła: 0,19 zł, 0,15 zł i 0,14 zł) i ze względów ekonomicznych rdlp odstąpiła od wysłania upomnień; w dwóch przypadkach umorzyła opłaty roczne oraz jednorazowe odszkodowanie na podstawie art. 12 ust. 16 uogril⁹²; w siedmiu przypadkach podjęto działania windykacyjne zmierzające do odzyskania należności od dłużnika polegające na podjęciu działań informacyjnych oraz wysłaniu upomnień, przy czym w czterech przypadkach upomnienia zostały wysłane od trzech do 13 miesięcy po upływie terminu płatności; w dwóch przypadkach nie przekazano do Wydziału Księgowości informacji dotyczącej naliczenia opłaty rocznej i należności wynikających z decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej w łącznej wysokości 1021,34 zł oraz jednorazowego odszkodowania (w kwocie 1,0 tys. zł) w wyniku czego, w pierwszym przypadku nie podjęto działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania ww. należności, a w drugim przypadku środki z tytułu jednorazowego odszkodowania przekazano do DGLP dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

Rdlp w Olsztynie – analiza terminów płatności należności wynikających z decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej oraz przedwczesnym wyrębie drzewostanu wykazała, że w 21 przypadkach podmioty (osoba fizyczna lub osoba prawna) regulowały swoje zobowiązania wpo terminie określonym w decyzji – w wyniku działań podejmowanych przez rdlp polegających na poinformowaniu (telefonicznie) podmiotu o braku zapłaty, ustaleniu przyczyny braku zapłaty i terminie dokonania płatności, następnie upomnieniu pisemnym i ewentualnym wystawieniu tytułu wykonawczego.

Rdlp w Szczecinie – w stosunku do trzech decyzji, w których nie uiszczono określonych w nich opłat na łączną kwotę 157,5 tys. zł, nie podejmowała niezwłocznie czynności egzekucyjnych; przekroczenia terminów zapłaty należności wynosiły od 1 do 681 dni, podjęte przez rdlp w trakcie kontroli NIK, tj. w okresie od 30 września do 22 października 2021 r., czynności egzekucyjne skutkowały wpłatą 45,7 tys. z tytułu opłaty wynikającej z 10 (z 14 ww.) decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej.

Rdlp w Toruniu – w przypadku dwóch z wydanych przez rdlp decyzji należności w łącznej kwocie 13,5 tys. zł (0,7% wszystkich należności wynikających z decyzji) stanowiły zaległości, w stosunku do których rdlp prawidłowo podejmowała działania windykacyjne, polegające na wystawieniu dłużnikom upomnień.

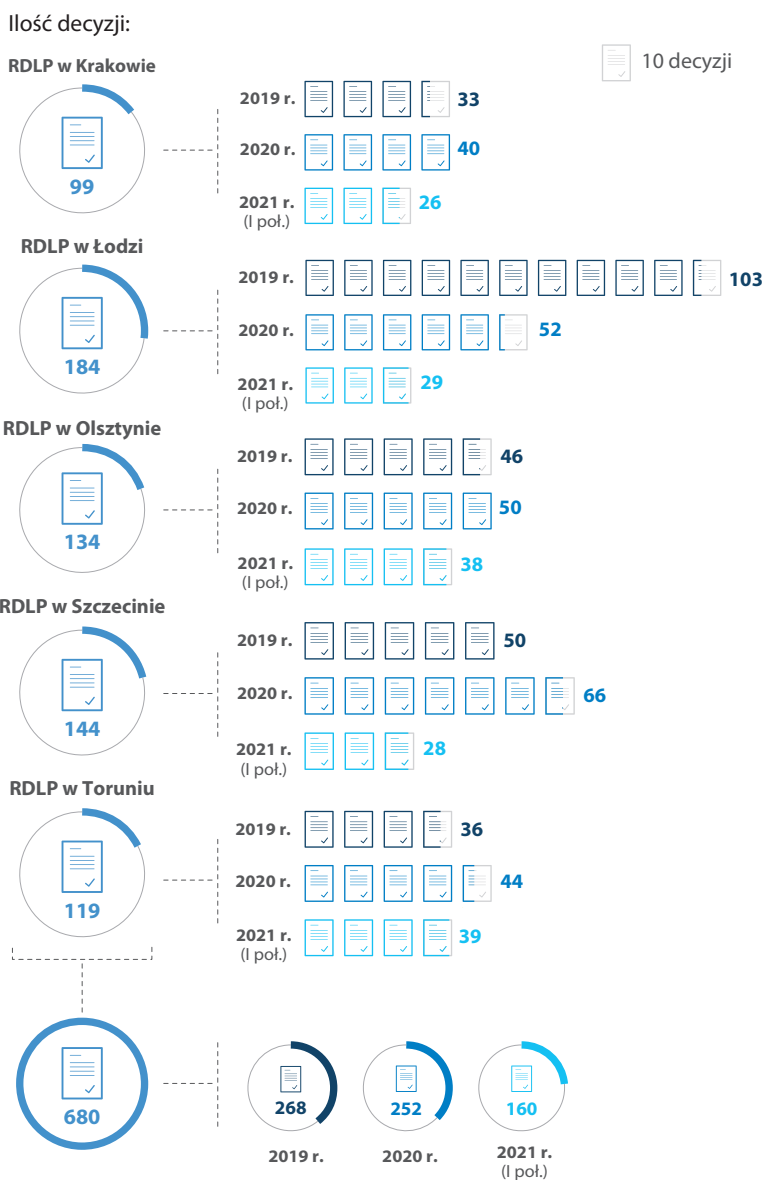
⁹² Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326, ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

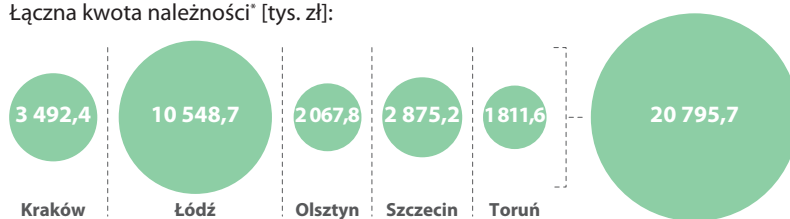
Otrzymane przez rdpl należności w całości stanowiły przychody funduszu leśnego i zostały przekazane, zgodnie z art. 57 ust. 2 uol, na odrębny rachunek bankowy DGLP.

Infografika nr 6

Decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej



Łączna kwota należności* [tys. zł]:



* należności (jednorazowe opłaty) z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych, opłaty roczne z tytułu użytkowania na cele nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji oraz jednorazowe odszkodowania z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanu.

Źródło: materiały własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W rdłp dysponowano danymi z zakresu: obszarów gruntów wyłączonych z produkcji oraz ustalonych z tego tytułu należności.

Przykład

Zgodnie ze sprawozdaniami OŚZ-27 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów leśnych⁹³, sporządzanymi przez dyrektora rdłp w Łodzi, należności i opłaty ogółem z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej w 2019 r. wyniosły ogółem 34 318,7 tys. zł (w tym prywatnych – 11 442,9 tys. zł), natomiast uzyskane na fundusz leśny ogółem – 34 800,9 tys. zł, (z czego prywatnych – 11 632,6 tys. zł), zaś w 2020 r. wymierzono ogółem 33 869,7 tys. zł, (w tym prywatnych – 11 351,8 tys. zł), a wpłynęło 34 971,5 tys. zł, (z czego prywatnych – 12 249,4 tys. zł). Sprawozdania OŚZ-27 za 2019 i 2020 r. zostały przekazane 16 marca 2020 r. i 15 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym, odpowiednio, 16 i 14 dni w stosunku do terminu określonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020.

Wydatki z funduszu leśnego

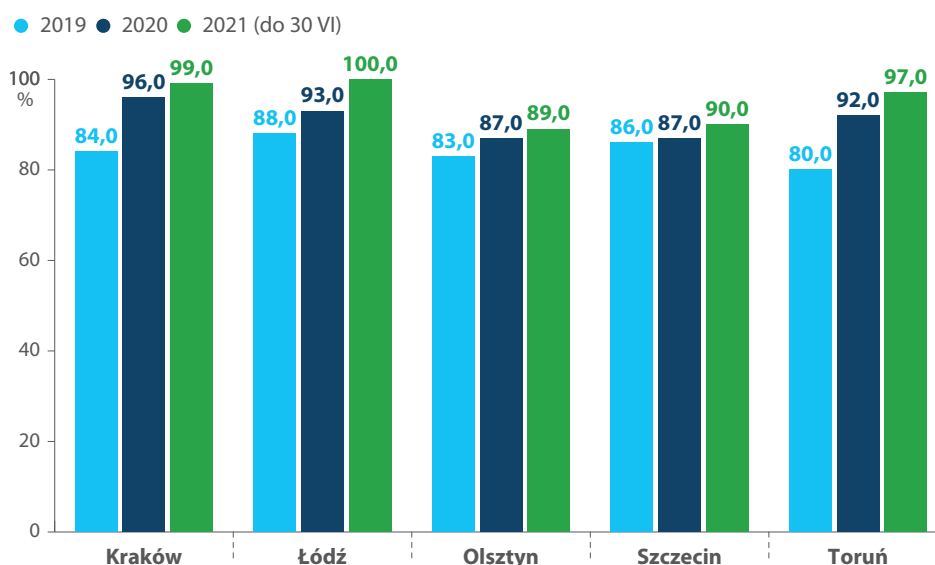
W okresie objętym kontrolą nadleśnictwa podległe pięciu kontrolowanym rdłp wykorzystwały łącznie 844542,3 tys. zł. środków pochodzących z funduszu leśnego.

Środki przekazywane na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji gospodarki leśnej

Wśród wydatków środków funduszu leśnego największy udział miały środki przekazywane na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji gospodarki leśnej, o których mowa w art. 58 ust. 1 uol, i stanowiły one od 83% do 99% wszystkich środków funduszu leśnego przekazanych przez kontrolowane rdłp do podległych im nadleśnictw.

Infografika nr 7

Udział środków przekazywanych na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji gospodarki leśnej, o których mowa w art. 58 ust. 1 UOL w całości środków funduszu przekazanych przez kontrolowane rdłp do podległych im nadleśnictw



Źródło: materiały własne NIK.

⁹³ Na podstawie art. 33 uogril.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą w czterech z pięciu kontrolowanych rdpl niedobory, o których mowa powyżej, wystąpiły we wszystkich nadzorowanych przez te rdpl nadleśnictwach. Jedynie w przypadku rdpl w Łodzi, na 19 podległych nadleśnictw, niedobory nie wystąpiły w 2019 r. w nadleśnictwach: Piotrków, Radomsko i Wieluń, a w 2021 r. (do 30 czerwca) w nadleśnictwach: Gostynin, Piotrków i Wieluń.

Zastępca dyrektora rdpl w Łodzi ds. ekonomicznych wyjaśnił m.in., że wysokość dopłaty z funduszu leśnego do zadań gospodarki leśnej jest to dopłata podmiotowa. Ustalana i przyznawana zgodnie z § 6 ust. 1⁹⁴ zarządzenia ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego na etapie budowy planu finansowo-gospodarczego w taki sposób, żeby wyrównywać niedobory środków finansowych wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej oraz wysokości odpisów na fundusz leśny.

W zakresie dopłat z funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów na etapie budowy planu finansowo-gospodarczego nadleśnictwa oceniają potrzeby i możliwości realizacji zadań. Po uwzględnieniu ich w projektach planów zostaje im przyznana dopłata w wysokości zaplanowanej wartości. Dopłata ta jest przekazywana na konto rdpl co miesiąc, w wysokości 1/12 zaplanowanej w planie finansowo-gospodarczym kwoty.

Dopłaty na wyrównanie ww. niedoborów wyniosły łącznie w pięciu kontrolowanych rdpl 968 223,1 tys. zł, z czego: w 2019 r. – 311 357,6 tys. zł, w 2020 r. – 297 590,6 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) – 113 910,5 tys. zł.

W przypadku jednej z kontrolowanych rdpl wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów.

Niewyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej

Przykład

W badanym okresie we wszystkich 35 nadleśnictwach nadzorowanych przez **rdpl w Szczecinie** występowały niedobory powstałe w realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej, ich wysokość wynosiła: 53 536,6 tys. zł – w 2019 r., 55 545,3 tys. zł – w 2020 r. oraz 23 395,9 tys. zł – w 2021 r. (do 30 czerwca). Na pokrycie powyższych niedoborów z funduszu leśnego przekazano: 51 758,0 tys. zł – w 2019 r., 53 684,5 tys. zł – w 2020 r. i 23 410,5 tys. zł – w 2021 r. (do 30 czerwca).

W każdym z badanych lat wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów, w wysokości kolejno: 1778,6 tys. zł, 1860,8 tys. zł i 985,4 tys. zł.

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania rdpl w Szczecinie wyjaśnił: „W procesie planowania, dopłata do niedoboru została ustalona tak, aby nie pokrywała kosztów, których równowartość została odniesiona w pozostałych przychodach operacyjnych. [...] równowartość odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej sfinansowanych

⁹⁴ Wartość środków na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, o których mowa w art. 58 ust. 1 ustawy, ustala się, biorąc pod uwagę: planowany wynik finansowy na działalności leśnej, z uwzględnieniem równowartości odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych służących działalności leśnej, sfinansowanych ze środków zewnętrznych; wartość środków przeznaczonych na realizację zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ze źródeł zewnętrznych (dotacji). Jej planowana wartość w poszczególnych latach 2019–2021 w nadleśnictwach wyniosła: 2019 – 1788,6 tys. zł, 2020 – 1860,8 tys. zł 2021 – 985,4 tys. zł (wykonanie do czerwca 2021)”.

Wydatki funduszu leśnego

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) w nadleśnictwach podległych kontrolowanym rdlp wydatkowano również środki funduszu na:

- wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP (art. 58 ust. 2 pkt 1 uol) – 0,2 do 7,6% środków FL przekazanych danej rdlp w danym roku;
- tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej (art. 58 ust. 2 pkt 3 uol) – od 0 do 12,6% środków FL przekazanych danej rdlp w danym roku;
- sporządzanie planów urządzenia lasu (art. 58 ust. 2 pkt 4 uol) – od 0 do 9,0% środków FL przekazanych danej rdlp w danym roku;
- nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a uol, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 ustawy o lasach (art. 58 ust. 2 pkt 5b uol) – od 0 do 2,2% środków FL przekazanych danej rdlp w danym roku;
- działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń, nakazane w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8l ustawy o ochronie zdrowia zwierząt (art. 58 ust. 3a pkt 3 uol) – od 0 do 2,8% środków FL przekazanych danej rdlp w danym roku.

Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP

W ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych realizowane były m.in. zadania polegające na wzbogacaniu różnorodności przyrodniczej łąk leśnych i polnych, zwalczaniu owadów techniką naziemną oraz techniką lotniczą, zakładaniu i utrzymaniu archiwum klonów, czy restytucji cisa.

Przykład

W rdlp w Łodzi w ramach „Programu restytucji cisa” ze środków funduszu leśnego wydatkowano 96,6 tys. zł w 2019 r. m.in. na wprowadzenie 6370 sztuk cisa na łącznej powierzchni 4,28 ha, wykonanie melioracji agrotechnicznej na powierzchni 0,70 ha i 53,3 tys. zł w 2020 r. m.in. na wprowadzenie 3700 sztuk cisa na łącznej powierzchni 2,16 ha.

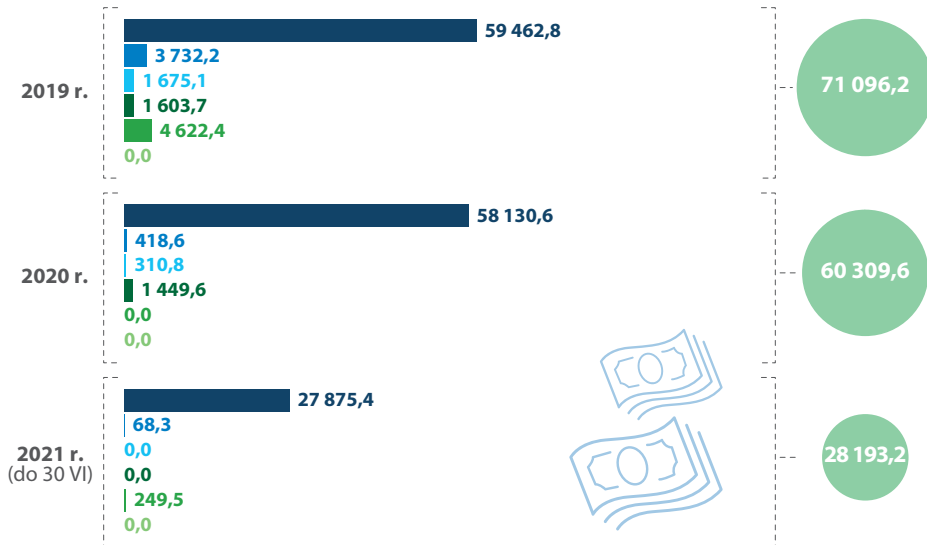
Zakres przedmiotowy wszystkich realizowanych zadań mieścił się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1–3a uol.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

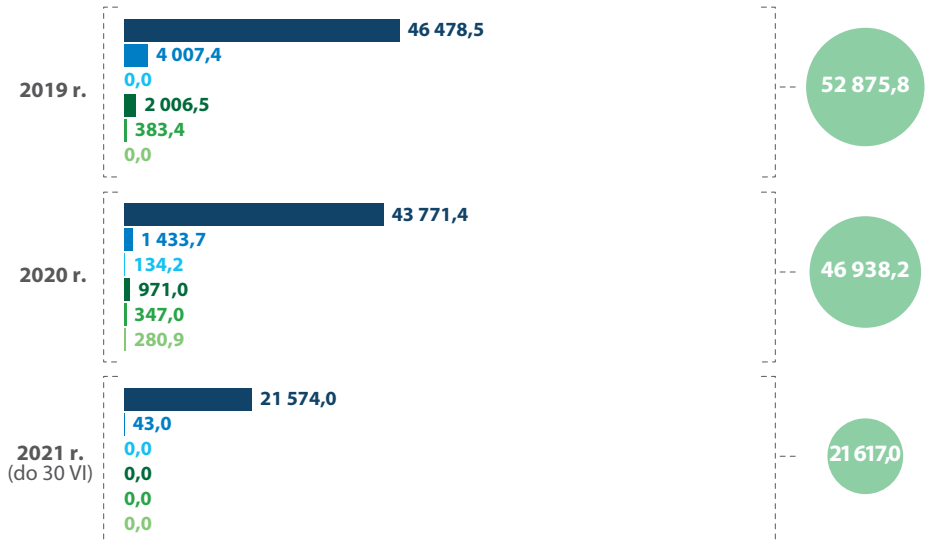
Infografika nr 8

Wykorzystanie środków funduszu leśnego

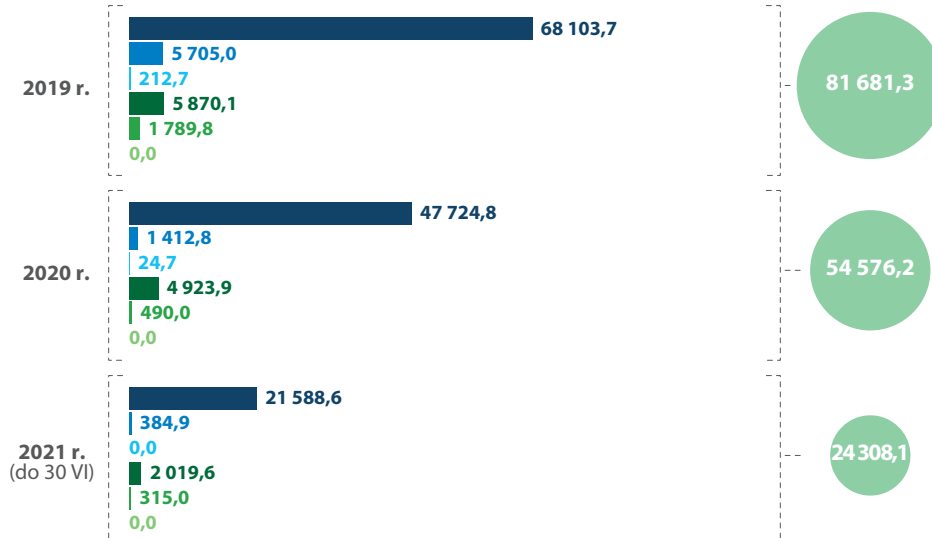
RDLP w Krakowie (wraz z podległymi jednostkami)



RDLP w Łodzi (wraz z podległymi jednostkami)

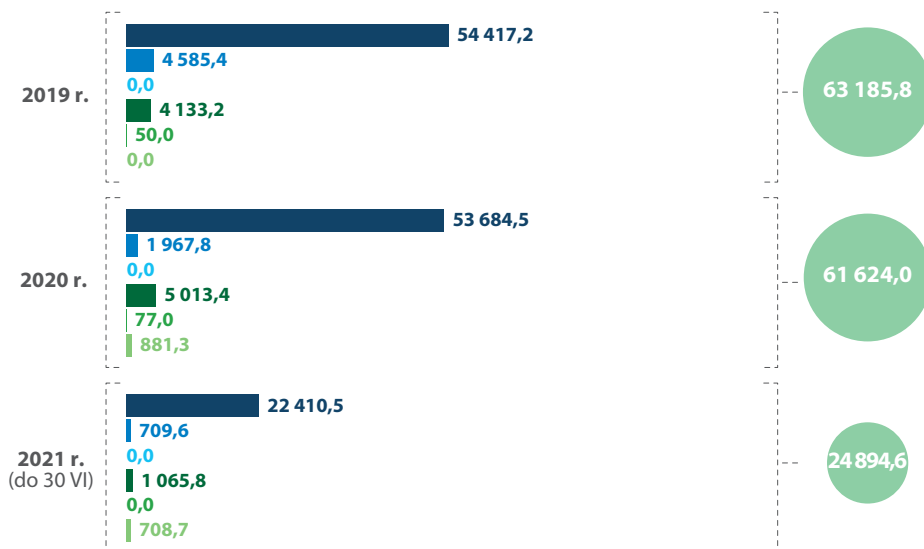


RDLP w Olsztynie (wraz z podległymi jednostkami)

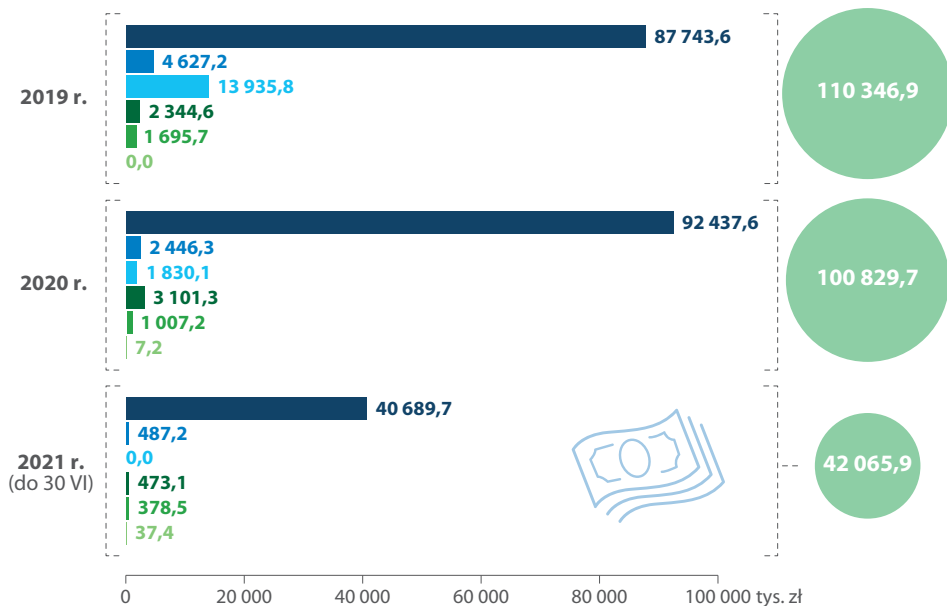


WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

RDLP w Szczecinie (wraz z podległymi jednostkami)



RDLP w Toruniu (wraz z podległymi jednostkami)



- Wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej/dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa
- Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP
- Tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej
- Sporządzanie planów urządzenia lasu
- Nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 ustawy o lasach
- Inne zadania określone w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach: działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń, nakazane w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8l ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2018 r. poz. 1967 oraz z 2020 r. poz. 148 i 285)

Źródło: materiały własne NIK.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) żadna z kontrolowanych rdpl nie realizowała zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego na żądanie DGLP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W każdym roku badanego okresu dyrektorzy rdlp, na podstawie zarządzeń Dyrektora Generalnego LP⁹⁵, powoływali komisje do wewnątrzinstytucjonalnego badania (weryfikacji) wyniku finansowego. Powołane komisje poddawały badaniu wyniki finansowe nadleśnictw (na podstawie faktycznie zrealizowanych wydatków i zrealizowanych przychodów) wykazane w sprawozdaniach finansowych.

Po przeprowadzeniu weryfikacji wyniku finansowego rdlp przekazywały do DGLP niewykorzystane środki z dopłaty z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów w wysokości ustalonej wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictwa.

We wszystkich pięciu kontrolowanych rdlp, w wyniku wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego, wprowadzono korekty wartości dopłat na wyrównanie niedoborów.

Korekty wartości dopłat na wyrównanie niedoborów

Dopłata podmiotowa dotycząca środków na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej i administracji publicznej w zakresie leśnictwa rozliczana była zgodnie z zarządzeniem Dyrektora DGLP nr 53/98 z dnia 27 października 1998 r., ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem nr 62/2000, w sprawie sposobu ustalenia i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i przeprowadzenia oceny wyniku nadleśnictwa na działalności podstawowej i administracyjnej finansowanej ze środków własnych.

W latach 2019–2021, w celu realizacji zapisów uregulowań, o których mowa wyżej, dyrektorzy rdlp, co roku, na mocy wydanych przez siebie zarządzeń powoływali komisje weryfikacyjne, których zadaniem było dokonanie oceny wykorzystania udzielonej w planie finansowo-gospodarczym dopłaty podmiotowej na wykonanie niedoborów poprzez ustalenie odchyleń faktycznego wykorzystania zadań od planu finansowo-gospodarczego w nadleśnictwie.

W praktyce, w celu określenia wartości niewykorzystanych środków w ramach dopłaty na wyrównanie niedoborów, konieczne było ustalenie i rozliczenie wszystkich kosztów związanych z gospodarką leśną. Dopiero po ujęciu w księgach wszystkich zdarzeń gospodarczych dotyczących roku, rozliczeniu kosztów i sporządzeniu sprawozdań finansowych w jednostkach oraz badaniu przez biegłego rewidenta (jeśli było wymagane), dane dotyczące zakresu finansowego i rzeczowego były podstawą do wykonania wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego i ustalenia wartości niewykorzystanych środków na wyrównanie niedoborów. Ustalenie wartości niewykorzystanych środków na wyrównanie niedoborów sprowadza się do określenia wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i zobowiązaniu nadleśnictwa do odprowadzenia tych środków pieniężnych na fundusz leśny, nie zaś faktu, czy i w jakiej wysokości niedobór ten rzeczywiście wystąpił.

⁹⁵ Zarządzenie nr 24 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie sposobu ustalania i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictwa i przeprowadzenia oceny wyniku nadleśnictwa na działalności podstawowej i administracyjnej finansowanej ze środków własnych, ze zm.

Przykłady

Przekazane do nadleśnictw nadzorowanych przez **rdlp w Łodzi** w latach 2019–2021 środki funduszu leśnego na pokrycie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej były wyższe, odpowiednio: o 3239,7 tys. zł, 3165,5 tys. zł i 1626,2 tys. zł, w stosunku do faktycznych niedoborów nadleśnictw.

W latach 2019–2020 środki z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów przy realizacji zadań gospodarki leśnej i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa przekazane zostały przez **rdlp w Olsztynie** do nadleśnictw w planowanej kwocie wynoszącej, odpowiednio, 68 103,7 tys. zł i 47 724,8 tys. zł. Po przeprowadzeniu weryfikacji zadań dotyczących: hodowli lasu, ochrony lasu, ochrony przeciwpożarowej, utrzymania obiektów leśnych, przychodów ze sprzedaży drewna, dyrektor rdlp ustalił w wyniku wewnątrzinstytucjonalnego badania (weryfikacji) wyniku finansowego za rok 2019 (przeprowadzonego w 2020 r.) wysokość środków do przekazania do DGLP w kwocie 9300,0 tys. zł, a za rok 2020 w kwocie 10 207,2 tys. zł.

Dyrektor rdlp w zakresie przyczyn niższego wykorzystania środków z funduszu leśnego na realizację ww. zadań wyjaśnił m.in., że:

- realizacja zadania „Czynna ochrona cietrzewia na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych w Polsce” w 2019 r., w wielkości 74,2% planu wynikała: „[...] z oszczędności wygenerowanych przez nadleśnictwa w związku z brakiem cietrzewi do wsiedleń m.in.: Nadleśnictwo Szczytno nie wykonało zadań: zakup, transport, dokarmianie cietrzewi, obsługa weterynaryjna, monitoring telemetryczny, zakup nadajników, nadzór nad ptakami (plan w 2019 r. zrealizowano na poziomie 55,9%), a Nadleśnictwo Jedwabno odebrało od hodowcy mniej cietrzewi, 28 zamiast planowanych 50 sztuk [...]”;
- zadanie zwalczanie owadów techniką lotniczą: „[...] kwota w planie zasadniczym na 2019 rok została zaplanowana w lutym 2019 roku na podstawie szacunku zagrożenia wynikającego z danych prognostycznych [...] 2018 r. – [...] zaplanowano do zabiegu 14 tys. ha. W 2019 r. kwalifikacja dokładnych powierzchni w każdym nadleśnictwie odbyła się 10 maja i wtedy też zostały wyznaczone konkretne pola zabiegowe, na których został wykonany oprysk. [...] zaplanowana powierzchnia uległa zmniejszeniu do 11 646 ha, co spowodowało ostatecznie, że poniesione koszty okazały się mniejsze niż zaplanowane [...]”;
- ochrona kuraków w LP: „[...] niższe wykonanie wydatków w projekcie *Czynna ochrona cietrzewia na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych w Polsce* (48,9% planowanych) wynikało z ograniczenia zadań kosztowych w nadleśnictwach Jedwabno i Szczytno. Realizacja zadania w nadleśnictwach została przesunięta w czasie na skutek trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej epidemią COVID-19”.

Z kolei wśród przyczyn niepełnego wykorzystania otrzymanych środków przez rdlp w Krakowie wskazano m.in. niższe od planowanych koszty organizacji ochrony przeciwpożarowej lasu z uwagi na mniejsze zagrożenie pożarowe lasu; niewykonanie modernizacji wieży przeciwpożarowej na terenie leśnictwa Bielcza; niezrealizowanie zaplanowanych remontów dróg leśnych; niższe od zaplanowanych koszty zrywki drewna oraz utrzy-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mania szlaków zrywkowych; niższa od zaplanowanej realizacja kosztów utrzymania infrastruktury turystycznej; niewykonanie zaplanowanych kosztów utrzymania Służby Leśnej.

W przypadku rdłp w Szczecinie w 2018 r. nie wykorzystano kwoty 2992,2 tys. zł, co wynikało m.in. z: braku realizacji inwestycji drogowych z samorządami; braku ofert wykonawców na realizację niektórych zadań; mniejszego niż planowany zakresu prac, tj. dostosowanego do faktycznego zapotrzebowania; przesunięcia zadania na rok następny; mniejszych kwot w ofertach od wykonawców, braku złożenia ofert i braku realizacji zadań; przesunięcia realizacji zadań z roku 2018 na rok 2019. W 2019 r. wydatkowano 2210,6 tys. zł więcej niż zaplanowano – powyższe wynikało z uruchomienia rezerwy w wysokości 2659,2 tys. zł na budowę dróg nieujętych w zatwierdzonym planie, a w 2020 r. wydano 717,8 tys. zł mniej niż zaplanowano. Niewykorzystanie wszystkich środków finansowych w 2020 r. wynikało m.in. z: wybuchu pandemii i zaniechania realizacji niektórych zadań; mniejszego niż planowany zakresu prac, tj. dostosowanego do faktycznego zapotrzebowania; uzyskania korzystniejszych niż planowano ofert; braku realizacji przez samorzady wspólnych inwestycji drogowych.

Zasady postępowania z niewykorzystanymi środkami funduszu leśnego określały zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie podziału zysku za lata 2018–2020, zgodnie z którymi część zysku LP – w kwotach odpowiadających wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej, o których mowa w § 5 pkt. 3 zarządzenia w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego – stanowiła zwiększenie środków tego funduszu, odpowiednio, w latach 2019–2021.

Środki funduszu leśnego w kwotach określonych powyższymi zarządzeniami były przekazywane przez kontrolowane rdłp na rachunek funduszu niezwłocznie po wejściu w życie tych zarządzeń.

W okresie objętym kontrolą w pięciu kontrolowanych rdłp przeprowadzono 23 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków funduszu leśnego w oparciu o regulacje zawarte w ustawie Pzp oraz dwa postępowania poniżej kwoty 30 tys. euro na podstawie uregulowań wewnętrznych.

W dwóch z pięciu skontrolowanych jednostek w przedmiotowym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przeprowadzona w rdłp w Krakowie kontrola wykazała, że w umowach podpisanych z wykonawcami w ramach jednego z dwóch postępowań udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego nie zawarto postanowień wskazanych w art. 142 ust. 5 pkt 2–4 ustawy Pzp. Ponadto w jednym z dwóch zamówień udzielonych na podstawie uregulowań wewnętrznych nie sporządzono wniosku do dyrektora rdłp w Krakowie lub jego zastępców w celu wszczęcia procedury postępowania wg wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 26 dyrektora rdłp z 6 listopada 2019 r. w sprawie wprowadzenia w biurze Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krakowie regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, co było niezgodne z § 4

**Prawidłowość
postępowań
o udzielenie zamówień
publicznych**

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ust. 1 regulaminu oraz protokołu z wyboru wykonawcy wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do regulaminu, pomimo że obowiązek taki wynikał z § 6 regulaminu;

- przeprowadzona w rdlp w Łodzi kontrola wykazała, że trzy spośród pięciu objętych badaniem protokołów końcowej kontroli zostały sporządzone nierzetelnie, tj. w protokołach końcowej kontroli dla „Opracowania fitosocjologicznego wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów Nadleśnictw: Płock, Radomsko i Radziwiłłów”, wskazano jako termin zatwierdzenia przez komisję kompletności i prawidłowości całości opracowania dzień 17 czerwca 2020 r., w sytuacji gdy wykonawca przekazał poprawioną dokumentację odpowiednio w dniach 17 listopada 2020 r., 22 czerwca 2020 r. i 19 czerwca 2020 r. Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora ds. Gospodarki Leśnej było to wynikiem omyłki pisarskiej. Stwierdzono również, że plan zamówień publicznych na rok 2020 zatwierdzono w dniu 23 grudnia 2019 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 29 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 2 zarządzenia nr 17/2019 dyrektora rdpl w Łodzi z 16 maja 2019 r. w sprawie planowania, przeprowadzania oraz ewidencji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie usług, dostaw i robót budowlanych w biurze rdpl w Łodzi.

Przedsięwzięcia realizowane z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP

W okresie objętym kontrolą nadzorowane przez kontrolowane rdpl nadleśnictwa realizowały wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP zadania przy wykorzystaniu środków z funduszu leśnego. Zadania te obejmowały budowę, przebudowy, remonty, modernizacje, naprawy dróg gminnych i powiatowych oraz mostów drogowych służących realizacji zadań gospodarki leśnej oraz w przypadku rdpl w Krakowie utrzymanie ośrodka hodowli żubrów, a w przypadku rdpl w Olszynie użyczenia nieruchomości (umowa zawarta została z powiatem użyczającym rdpl nieruchomość na czas przebudowy drogi dojazdowej do ośrodka edukacji przyrodniczej).

Przykłady

Jednostki podległe **rdlp w Szczecinie** realizowały, wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP, dwa zadania dotyczące budowy dróg. Łączna kwota wydatków z FL na ich realizację wyniosła 2659,2 tys. zł. Z powyższych środków sfinansowano w 2019 r. „Przebudowę drogi gminnej nr 394049P na terenie Gminy Miedzichowo z m. Bolewice w kierunku Nowego Tomysła do granicy Gminy Miedzichowo na działkach 574, 1657/1, 1657/3” w Nadleśnictwie Bolewice – o łącznej wartości 1249,7 tys. zł, z tego z FL 1 187,2 tys. zł oraz „Budowę drogi z płyt betonowych od ul. Gunickiej w miejscowości Tanowo w kierunku miejscowości Węgornik” w Nadleśnictwie Trzebież, o łącznej wartości 2944,7 tys. zł, z tego z FL 1472,0 tys. zł.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) 20 nadleśnictw podległych **rdlp w Toruniu** realizowało wraz z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP 58 przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy i remontów dróg służących realizacji zadań gospodarki leśnej, finansowanych z udziałem środków funduszu leśnego w kwotach, odpowiednio: 3967,6 tys. zł i 292,5 tys. zł w 2019 r. oraz 300 tys. zł i 400 tys. zł w 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą żadna z kontrolowanych rdlp nie finansowała wyników badań naukowych ze środków funduszu leśnego ani nie korzystała ze środków funduszu stabilizacji. Rdlp otrzymały od innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych wyniki (sprawozdania) badań naukowych sfinansowanych ze środków funduszu leśnego.

Zastępca dyrektora rdlp w Krakowie ds. Gospodarki Leśnej wyjaśnił, że wyniki prac naukowych były wykorzystywane w bieżącej działalności gospodarczej nadleśnictw. Służyły one poszerzaniu wiedzy przez służby terenowe tych jednostek organizacyjnych oraz jednocześnie stanowiły potrzebną wykładnię sposobu postępowania w niektórych bardzo istotnych i newralgicznych sprawach, które dotychczas nie miały jednolitych, określonych kryteriów działania. Jak dodał, nawet te prace, których wyniki nie dotyczyły bezpośrednio terenu rdlp, były źródłem wiedzy fachowej.

W okresie objętym kontrolą, w nadleśnictwach podległych każdej z kontrolowanych rdlp, wystąpiły przypadki nieuzyskania przez nadleśnictwo dodatnich wyników finansowych przy wyłączeniu z bilansu wpłat na fundusz leśny i dopłat z tego funduszu.

Badania naukowe

Wyniki finansowe nadleśnictw podległych kontrolowanym rdlp

Przykłady

Wynik finansowy nadzorowanych przez **rdlp w Krakowie** nadleśnictw, bez uwzględniania wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu leśnego, wyniósł: (-)23 600,4 tys. zł (2019 r.), (-)21 390,2 tys. zł (2020 r.) oraz 1328,2 tys. zł (na 30 czerwca 2021 r.). W 2019 r. jedynie trzy z 16 nadleśnictw osiągnęły dodatni wynik finansowy, bez uwzględniania wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu leśnego, w 2020 r. – dwa nadleśnictwa, natomiast w 2021 r. (do 30 czerwca) – dziewięć nadleśnictw.

Spośród 33 nadleśnictw nadzorowanych przez **rdlp w Olsztynie** w latach 2019–2020, bez naliczania wpłat na fundusz leśny i bez korzystania z dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów, w 2019 r. czternaście nadleśnictw, a w 2020 r. osiem nadleśnictw, uzyskało dodatni wynik finansowy. Według stanu na 30 czerwca 2021 r. trzy nadleśnictwa wykazywały wartość ujemną.

W badanym okresie 12 nadleśnictw podległych **rdlp w Szczecinie** osiągnęło ujemne wyniki finansowe (liczone bez uwzględnienia wpłat na FL i dopłat z FL), w tym: sześć nadleśnictw (17,14% ogółu) w 2019 r. – na łączną kwotę 7153,7 tys. zł; cztery nadleśnictwa (11,43% ogółu) w 2020 r. – na łączną kwotę 7833,1 tys. zł; dwa nadleśnictwa (5,71% ogółu) w 2021 r. (do 30 czerwca) – na łączną kwotę 2640,2 tys. zł.

Wyniki finansowe z działalności leśnej przed rozliczeniem podstawowym z funduszem (bez uwzględnienia wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu) były ujemne w 2019 r. w 14 nadleśnictwach podległych **rdlp w Toruniu** (51,9%), w których straty wynosiły od 62,5 tys. zł do 3832,5 tys. zł; w 2020 r. w 11 nadleśnictwach (40,7%), w których straty wynosiły od 336,5 tys. zł do 7292,3 tys. zł i w 2021 r. (do 30 czerwca) w 6 nadleśnictwach (22,2%), w których straty wynosiły od 54,4 tys. zł do 1982 tys. zł.

Dyrektor rdlp w Olsztynie wyjaśnił, że: „Podstawowym elementem wpływającym na efektywność ekonomiczną było zróżnicowanie warunków przyrodniczych i ekonomicznych gospodarki leśnej, które mają decydujący wpływ na uzyskiwane wyniki finansowe. Zróżnicowanie to dotyczyło, powierzchni jednostek gospodarczych, zasobności i możliwości produkcyjnych, lokalizacji w odniesieniu do rynku usług i odbiorów drewna.”

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dyrektor rdlp w Krakowie wyjaśnił, że z uwagi na zróżnicowane warunki przyrodniczo-leśne lasów w Polsce, działalność gospodarcza części nadleśnictw była niekiedy znacznie utrudniona, co uniemożliwiało im uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. Dodał, że środki funduszu leśnego służyły do wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej w takich nadleśnictwach. Zaznaczył także, iż w rdlp, ze względu na specyfikę nadleśnictw wchodzących w jej skład, koszty realizacji zadań gospodarki leśnej były wyższe od osiągniętych przychodów z działalności leśnej.

Dodatkowo, pomimo że nadleśnictwa nadzorowane przez rdlp w Łodzi łącznie osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto (przy uwzględnieniu kwot dopłat z FL) w wysokości 74 473,3 tys. zł, z tego: w 2019 r. 21 768,5 tys. zł, w 2020 r. 20 675,8 tys. zł oraz w I połowie 2021 r. 29 472,40 tys. zł, to w 2020 r. nadleśnictwa Brzeziny i Poddębice uzyskały ujemny wynik finansowy brutto, odpowiednio w wysokości: (-)464 828,1 tys. zł i (-)147 994,7 tys. zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami zastępcy dyrektora ds. Gospodarki Leśnej rdlp w Łodzi było to spowodowane niską realizacją przychodów, głównie ze sprzedaży drewna, spowodowanej pandemią COVID-19.

**Dotacje
przekazywane na cele
społecznie użyteczne**

Ponadto pomimo że w 2019 r. 13 z 16 nadleśnictw podległych rdlp w Krakowie, w 2020 r. 14, a w 2021 r. (do 30 czerwca) 7 uzyskało ujemny wynik finansowy, bez uwzględniania wpłat na fundusz leśny i dopłat z funduszu leśnego, w latach 2019–2021 środki finansowe przekazane na cele społecznie użyteczne przez podległe przedmiotowej rdlp nadleśnictwa wyniosły ogółem 1879,6 tys. zł, z czego: w 2019 r. – 1044,9 tys. zł, w 2020 r. – 352,1 tys. zł, w 2021 r. – 482,6 tys. zł. Środki przekazane na rzecz Fundacji „Dla Niepodległej” w 2019 i 2021 r. stanowiły najwyższe kwotowo środki finansowe przekazane na cele społecznie użyteczne spośród wszystkich podległych rdlp nadleśnictw. Na rzecz ww. Fundacji przekazano w latach 2019 do 2021, odpowiednio: 636,4 tys. zł, 0 tys. zł, 174,2 tys. zł. Największe kwotowo środki na rzecz Fundacji przekazało Nadleśnictwo Krzeszowice: w 2019 r. – 114,0 tys. zł, w 2021 r. – 80,0 tys. zł. Na rzecz ochotniczych straży pożarnych przekazano, odpowiednio: 81,5 tys. zł, 129,9 tys. zł, 189,1 tys. zł.

**Kontrola
instytucjonalna**

W okresie objętym kontrolą, w dwóch z pięciu skontrolowanych przez NIK rdlp Inspekcja Lasów Państwowych przeprowadziła kontrole mające związek z wydatkowaniem środków z funduszu leśnego.

W rdlp w Krakowie przeprowadzone zostały trzy kontrole: w 2019 r. kontrola dotycząca terminowości przekazywania przez rdlp do nadleśnictw dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów, obejmująca lata od 2017 do 2018; na przełomie 2020 r. i 2021 r. kontrola dotycząca dysponowania w latach 2016–2020 środkami finansowymi na darowizny oraz w 2020 r. kontrola dotycząca poprawności wydania decyzji administracyjnej w sprawie wyłączenia gruntów leśnych z produkcji przez rdlp w okresie od stycznia 2019 r. do 27 stycznia 2020 r. W wyniku pierwszej z kontroli Inspekcja Lasów Państwowych oceniła działalność jednostki w skontrolowanym zakresie jako pozytywną z nieprawidłowościami,

do których zaliczono m.in.: niedokumentowanie notą księgową kompensat z rozrachunków związanych z funduszem leśnym, skompensowanie (dwa przypadki) rozrachunków z innych tytułów z dopłatą na wyrównanie niedoborów i odpisem podstawowym na fundusz leśny, czy przekazanie dopłat na wyrównanie niedoborów do wszystkich nadleśnictw za październik 2018 r. z sześciodniowym opóźnieniem. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że przy wydawaniu decyzji dotyczącej wyłączenia gruntów leśnych z produkcji nie naruszono obowiązujących przepisów oraz kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Natomiast w wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych dotyczących darowizn, działalność rdlp w przedmiotowym zakresie została oceniona jako negatywna, czego powodem było m.in.: kierowanie przez dyrektora rdlp do podległych nadleśnictw otrzymanych wniosków o wsparcie finansowe, ze wskazaniem sugerowanych kwot darowizn, udzielanie pomocy finansowej przez nadleśniczych podległych rdlp nadleśnictw w rażącej dysproporcji na rzecz różnych obdarowanych oraz dokonywanie w jednym z nadleśnictw kompensat wartości udzielanych darowizn z fakturami za zakupione choinki.

W okresie objętym kontrolą Inspekcja Lasów Państwowych przeprowadziła również w rdlp w Toruniu jedną kontrolę dotyczącą gospodarowania środkami funduszu leśnego w zakresie planowania, realizacji i ewidencjonowania w księgach rachunkowych dopłat z funduszu dla nadzorowanych nadleśnictw za lata 2017–2018, w wyniku której nie stwierdzono nieprawidłowości i nie formułowano wniosków oraz zaleceń pokontrolnych.

Ponadto w okresie objętym kontrolą Inspekcja Lasów Państwowych przeprowadziła kontrole instytucjonalne w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego w latach 2019–2021 w nadleśnictwach podległych rdlp w Łodzi: Opoczno, Płock, Smardzewice i Brzeziny. Na 2021 r. zaplanowano także kontrole w nadleśnictwach: Gostynin, Skiernewice i Spała.

5.2.3. Nadleśnictwa

Odpis podstawowy stanowił iloczyn wartości przychodów ze sprzedaży drewna i ustalonego dla danego nadleśnictwa przez rdlp wskaźnika. We wszystkich nadleśnictwach objętych kontrolą kwota odpisu została ustalona prawidłowo. Dziewięć z 10 nadleśnictw terminowo przekazało odpis podstawowy do właściwego rdlp. Wyjątek stanowiło Nadleśnictwo Krzeszowice, które przekazało środki tytułem odpisu podstawowego na rachunek rdlp w Krakowie w czerwcu 2019 r. 1 dzień po terminie i w czerwcu 2020 r. 4 dni po terminie wyznaczonym w zarządzeniach dyrektora rdlp⁹⁶ w Krakowie.

Ustalono, że pięć⁹⁷ z 10 nadleśnictw nie dokonywało wpłat środków pieniężnych z tytułu odpisu na fundusz leśny w związku z kompensatą środków na wyrównanie niedoborów i odpisu podstawowego.

Odpis podstawowy
na fundusz leśny

⁹⁶ Zarządzenie nr 11 dyrektora rdlp w Krakowie z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego rdlp na 2019 r.; zarządzenie nr 12 dyrektora rdlp w Krakowie z dnia 14 maja 2020 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego rdlp na 2020 r.

⁹⁷ Nadleśnictwa: Ostrołęka, Ciechanów, Spała, Kutno, Solec Kujawski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wysokość kompensaty była wyznaczana co miesiąc w wysokości należnej 1/12 dopłaty dla danego nadleśnictwa pomniejszonej o odpis z danego miesiąca. Kompensata dokumentowana była notami księgowymi w trzech⁹⁸ z pięciu nadleśnictw. Not kompensacyjnych nie udokumentowano w Nadleśnictwie Kutno i Nadleśnictwie Spała.

Przychody funduszu leśnego

Przychodami funduszu leśnego w latach 2019–2021 (I połowa) były: odpis podstawowy; należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych; należności wynikające z odszkodowań; inne dochody (zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 6 uol). Suma przychodów funduszu leśnego 10 kontrolowanych nadleśnictw wyniosła 68 625,3 tys. zł, w tym 25 197,7 tys. zł w 2019 r., 30 817,9 tys. zł w 2020 r. i 12 609,7 tys. zł w 2021 r. (I połowa).

Przykłady

Największe przychody funduszu leśnego zostały osiągnięte w 2019 r. przez **Nadleśnictwo Niepołomice** (5333,9 tys. zł), w 2020 r. przez **Nadleśnictwo Brodnica** (8604,1 tys. zł), a w 2021 r. (I połowa) przez **Nadleśnictwo Niepołomice** (3230,1 tys. zł).

Suma wydatkowanych środków funduszu leśnego przez 10 nadleśnictw objętych kontrolą w latach 2019–2021 (I połowa) wyniosła 76 643,3 tys. zł⁹⁹.

Przykłady

Najwięcej środków funduszu leśnego było wydatkowane przez **Nadleśnictwo Niepołomice**, od 3230,1 tys. zł¹⁰⁰ do 5647,0 tys. zł¹⁰¹, co stanowiło od 59,9%¹⁰² do 87,1%¹⁰³ całkowitych wydatków nadleśnictwa poniesionych w latach 2019–2021 (I połowa).

Najmniej środków funduszu leśnego było wydatkowane przez **Nadleśnictwo Kliniska**, od 15,7 tys. zł¹⁰⁴ do 80,0 tys. zł¹⁰⁵, co stanowiło od 0,1%¹⁰⁶ do 0,4%¹⁰⁷ całkowitych wydatków nadleśnictwa poniesionych w latach 2019–2021 (I połowa).

Niewykonane zadania rzeczowe

Niewykonane zadania rzeczowe podlegały corocznej weryfikacji¹⁰⁸. Komisja powołana przez Dyrektora Generalnego LP dokonywała corocznie wnikliwej oceny wykonania planu finansowo-gospodarczego poszczególnych nadleśnictw. W wyniku prac komisji weryfikacyjnej 6¹⁰⁹ z 10 nadleśnictw w latach 2019–2021 (I połowa) dokonało zwrotu środków funduszu leśnego w łącznej wysokości 6762,2 tys. zł na rachunki bankowe

⁹⁸ Nadleśnictwa: Ostrołęka, Ciechanów, Solec Kujawski.

⁹⁹ W tym w 2019 r. wydatkowano 33 805,0 tys. zł, w 2020 r. 28 434,6 tys. zł, a w 2021 r. (I połowa) 14 403,7 tys. zł.

¹⁰⁰ W 2021 r.

¹⁰¹ W 2020 r.

¹⁰² W 2019 r.

¹⁰³ W 2021 r.

¹⁰⁴ W 2019 r.

¹⁰⁵ W 2020 r.

¹⁰⁶ W 2019 r.

¹⁰⁷ W 2020 r. i 2021 r.

¹⁰⁸ Zgodnie z zarządzeniem nr 24 Dyrektora Generalnego LP z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie sposobu ustalania i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej i administracyjnej, i późniejszymi jego zmianami.

¹⁰⁹ Nadleśnictwa: Ciechanów, Brodnica, Solec Kujawski, Krzeszowice, Spała i Ostrołęka.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

właściwych rdlp, z czego największy zwrot środków wykonało Nadleśnictwo Brodnica – łącznie 3416,9 tys. zł. Nadleśnictwa nie występowały do dyrektorów rdlp o przekazanie środków funduszu leśnego przed realizacją zadania. Nota księgową wraz z dokumentacją zadania była przekazywana do rdlp po zakończeniu realizacji zadania lub jednego z etapów.

Odpis podstawowy funduszu leśnego, przekazywany comiesięcznie przez nadleśnictwa do właściwych rdlp w latach 2019–2021 (I połowa), wyniósł łącznie 49 266,0 tys. zł¹¹⁰ dla 10 nadleśnictw objętych kontrolą.

Przykłady

Najwyższy odpis w 2019 r. uzyskało **Nadleśnictwo Trzebież** – 3593,6 tys. zł, a w 2020 r. i 2021 r. **Nadleśnictwo Brodnica** – odpowiednio 7527,0 tys. zł i 1868,0 tys. zł. Najniższe wartości odpisu uzyskały: w 2019 r. **Nadleśnictwo Niepołomice** – 1118,9 tys. zł, w 2020 r. **Nadleśnictwo Kutno** – 1100,3 tys. zł, a w 2021 r. (I połowa) **Nadleśnictwo Trzebież** – 133,3 tys. zł.

We wszystkich nadleśnictwach objętych kontrolą, w latach 2019–2021 (I połowa), występowały niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Wysokość niedoboru obliczana była jako różnica pomiędzy przychodami a kosztami działalności administracyjnej, działalności podstawowej i działalności ubocznej pomniejszonej o kwotę odpisu na fundusz leśny. Dopłaty na wyrównanie niedoborów rdlp przekazywała nadleśnictwom miesięcznie w wysokości 1/12 przyjętej w planie finansowo-gospodarczym kwoty na podstawie not księgowych wystawionych przez nadleśnictwo. Wysokość niedoborów obliczana była przez rdlp i określana w decyzjach dyrektora rdlp w sprawie zatwierdzania planów finansowo-gospodarczych rdlp i nadleśnictwa. Wypłaty środków z rdlp następowały do ostatniego dnia miesiąca następnego po miesiącu rozliczeniowym. W latach 2019–2021 (I połowa) nadleśnictwom objętym kontrolą przekazano łącznie 72 213,0 tys. zł¹¹¹ tytułem wyrównania niedoborów, najmniej Nadleśnictwu Kliniska – 25,0 tys. zł¹¹², najwięcej Nadleśnictwu Niepołomice – 5027,7 tys. zł¹¹³.

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów kontrolowanym nadleśnictwom.

Sposób prowadzenia ewidencji księgowej w nadleśnictwach na podstawie zarządzenia 76 w sprawie polityki rachunkowości uniemożliwił rzetelną ocenę na ile planowane niedobory, o których mowa w art. 58 ust. 1 uol, w rzeczywistości wystąpiły, a co za tym idzie w jakim zakresie powinny zostać wyrównane. Ponadto uregulowany w ww. zarządzeniu sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach, i z tego względu w nadleśnictwach Ciechanów i Ostrołęka odstąpiono od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach.

**Niedobory
przy realizacji zadań
gospodarki leśnej**

¹¹⁰ W tym: 17 886,4 tys. zł w 2019 r., 23 294,3 tys. zł w 2020 r. i 8085,3 tys. zł w 2021 r. (I połowa).

¹¹¹ W tym: 30 329,0 tys. zł w 2019 r., 28 038,8 tys. zł w 2020 r. i 13 845,2 tys. zł w 2021 r. (I połowa).

¹¹² W 2019 r.

¹¹³ W 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 (I połowa) we wszystkich nadleśnictwach objętych kontrolą realizowano zadania finansowane przy wykorzystaniu środków funduszu leśnego, tj. m.in. zadania inwestycyjne, opracowanie planów urzędzenia lasu, zakup maszyn OTL, program ochrony i restytucji cisa pospolitego, czy wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP. Jednakże największy udział w wykorzystaniu środków funduszu leśnego miało wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

Łącznie we wszystkich nadleśnictwach na ww. zadania wydatkowano 26 292,8 tys. zł. Najwięcej środków funduszu leśnego wydatkowało Nadleśnictwo Krzeszowice (12 158,3 tys. zł), najmniej Nadleśnictwo Ciechanów (34,7 tys. zł). Wszystkie zadania zostały sfinansowane zgodnie z art. 58 ust. 1–3a uol.

Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP

W latach 2019–2021 (I połowa) 9¹¹⁴ z 10 nadleśnictw wydatkowało środki funduszu leśnego w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP. Łączna suma wydatków poniesionych na realizację wspólnych przedsięwzięć wyniosła 2333,8 tys. zł. Najwięcej środków wydatkowało Nadleśnictwo Spała (718,8 tys. zł), najmniej Nadleśnictwo Ciechanów (1,9 tys. zł). Zakres przedmiotowy tych zadań mieścił się w katalogu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol.

Przykłady

W ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP realizowano następujące zadania:

- zakup maszyn i urządzeń z OTL¹¹⁵ – 381,6 tys. zł;
- zakup sprzętu do monitoringu przeciwpożarowego lasów – 56 tys. zł¹¹⁶;
- zakup sadzonek mikoryzowanych – 38,7 tys. zł¹¹⁷;
- program ochrony i restytucji cisa pospolitego – 18,9 tys. zł¹¹⁸;
- program pn. „Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łąk leśnych i polnych” – 272,5 tys. zł¹¹⁹;
- utrzymanie Domu Pamięci Walk i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy Polskich w Spale, przebudowa parkingu przy Domu Pamięci, zakup i montaż drewnianej wiaty wraz ze stołami i ławkami, zakup i montaż oświetlenia pomnika – 619,2 tys. zł¹²⁰;
- program LIFE – „Ochrona rybołowa” – 6,6 tys. zł¹²¹.

W latach 2019–2021 (I połowa) jedynie dwa z dziewięciu¹²² nadleśnictw wydatkowały środki funduszu leśnego w ramach katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 3–3a uol. Łączna suma wydatków poniesionych na realizację tych zadań wyniosła 54,5 tys. zł.

¹¹⁴ Nadleśnictwo Ostrołęka w okresie objętym kontrolą nie wydatkowało środków z funduszu leśnego na realizację wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP.

¹¹⁵ Nadleśnictwa: Spała, Kutno, Brodnica.

¹¹⁶ Nadleśnictwo Spała.

¹¹⁷ Nadleśnictwa: Solec Kujawski, Ciechanów, Brodnica.

¹¹⁸ Nadleśnictwa: Kutno, Trzebież.

¹¹⁹ Nadleśnictwa: Kutno, Brodnica.

¹²⁰ Nadleśnictwo Spała.

¹²¹ Nadleśnictwo Trzebież.

¹²² Brak danych dla Nadleśnictwa Ciechanów.

Przykłady

Nadleśnictwo Solec Kujawski realizowało inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych (zgodnie z art. 58 ust. 3 pkt 3 uol), których koszt wyniósł 9,9 tys. zł.

Nadleśnictwo Brodnica realizowało działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń, nakazane w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8l ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (zgodnie z art. 58 ust. 3a pkt 3 uol), w kwocie 44,6 tys. zł.

Cztery¹²³ z siedmiu nadleśnictw¹²⁴ objętych kontrolą nie uzyskiwały dochodów z należności, opłat i kar związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, o których mowa w art. 57 ust. 2 uol. Środki wymienione w art. 57 ust. 2 uol były w dyspozycji DGLP.

W latach 2019–2021 (I połowa) 7¹²⁵ z 10 nadleśnictw nie udzielało zamówień publicznych przewidzianych ustawą Pzp z wykorzystaniem środków funduszu leśnego. Nadleśnictwa: Kliniska, Niepołomice i Krzeszowice przeprowadziły procedury udzielania zamówień publicznych zgodnie z ww. ustawą.

Zamówienia publiczne

Przykład

W **Nadleśnictwie Kliniska** w badanym okresie zawarto cztery umowy na zadania współfinansowane ze środków funduszu leśnego, w tym dwie¹²⁶ poprzedziło postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, a pozostałe dwie¹²⁷ umowy zawarto z wyłączeniem procedur określonych w ww. ustawie.

Zasady udzielania zamówień niepodlegających ustawie Prawo zamówień publicznych określono w zarządzeniach nadleśniczych. Przykładem takich działań, podjętych na podstawie uregulowań wewnętrznych w Nadleśnictwie Brodnica, w badanym okresie był zakup 40 zajęcy na kwotę 25,0 tys. zł, środków chemicznych do wykonywania oprysków odstraszających lub zatrzymujących migrację zwierząt na kwotę 39,3 tys. zł oraz wykonanie usługi oprysku na kwotę 94,9 tys. zł i 68,0 tys. zł.

W dziewięciu z 10 nadleśnictw w okresie objętym kontrolą przestrzegano uregulowań związanych z udzielaniem zamówień z wykorzystaniem środków funduszu leśnego. Jedynie w Nadleśnictwie Spała w 2021 r. stwierdzono przeprowadzenie 2 postępowań w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych uchylonej z dniem 1 stycznia 2021 r. Nowy regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130,0 tys. zł został przyjęty przez nadleśniczego 19 lutego 2021 r.

¹²³ Nadleśnictwa: Spała, Kutno, Kliniska, Trzebież.

¹²⁴ Brak danych dla nadleśnictw: Ciechanów, Ostrołęka i Niepołomice.

¹²⁵ Nadleśnictwa: Kutno, Trzebież, Brodnica, Ostrołęka, Ciechanów, Solec Kujawski, Spała.

¹²⁶ Program restytucji cisa – wartość przedmiotu umowy 2435,9 tys. zł, w tym udział środków funduszu leśnego 15,7 tys. zł; Leśne Gospodarstwa Węglowe – przedmiot umowy 246 tys. zł, w tym udział środków funduszu leśnego 80,0 tys. zł.

¹²⁷ Zakup maszyn z OTL na kwotę 55,6 tys. zł w tym dofinansowanie ze środków funduszu leśnego 41,7 tys. zł; platformy pod gniazda w ramach programu LIFE „Ochrona rybołowa” na kwotę 2,4 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zadania realizowane wspólnie z jednostkami niewchodzącymi w strukturę LP

W okresie 2019–2021 (I połowa) jedynie Nadleśnictwo Trzebież realizowało dwa zadania sfinansowane ze środków funduszu leśnego wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP. Zadania te dotyczyły budowy drogi i naprawy ubytków w drodze, były realizowane wspólnie z gminami Police i Nowe Warpno i zostały sfinansowane ze środków funduszu leśnego z tytułu dopłaty na wyrównanie niedoborów na łączną kwotę 1492,0 tys. zł. Zakres rzeczowy zadań był zgodny z art. 58 ust. 1 pkt 2 uol.

Ponadto Nadleśnictwo Spała na 2021 r. zaplanowało realizację zadania o wartości 165,0 tys. zł dotyczącego przebudowy drogi gminnej we współpracy z jednostką samorządu terytorialnego, którego źródłem finansowania miały być środki pochodzące z dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z zakresu wspomagania administracji publicznej.

Tematy naukowo badawcze sfinansowane ze środków FL

W okresie objętym kontrolą osiem¹²⁸ z 10 nadleśnictw otrzymało z rdłp wykaz tematów naukowo-badawczych finansowanych ze środków funduszu leśnego, których wyniki – przedstawione w formie opracowań, wytycznych i zaleceń praktycznych – zamieszczone zostały na stronie internetowej LP w celu wykorzystania przez jednostki organizacyjne LP, z prośbą o ocenę przydatności dla praktyki leśnej wyników udostępnionych tematów badawczych i sposobu ich wykorzystania. Zakres tematyczny dotyczył m.in. ochrony lasu, hodowli lasu, ochrony przyrody, urzędzenia lasu, czy gospodarki łowieckiej. Wyniki tych prac naukowych znalazły zastosowanie w instrukcjach, wytycznych, zasadach branżowych i poszerzały wiedzę pracowników.

W latach 2019–2021 (I połowa) w żadnym z 10 nadleśnictw nie korzystano ze środków funduszu stabilizacji.

W okresie 2019–2021 (I połowa) Inspekcja Lasów Państwowych skontrolowała działalność 3¹²⁹ z 10 kontrolowanych nadleśnictw, w tym również w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego. Ponadto w Nadleśnictwie Niepołomice w 2020 r. rdłp w Krakowie przeprowadziła kontrolę doraźną w związku z doniesieniami medialnymi dotyczącymi potencjalnych nieprawidłowości w przekazywaniu darowizn dla Fundacji „Dla Niepodległej”. Kontrola doraźna nie wykazała nieprawidłowości i odstąpiono od wydania zaleceń. Inspekcja LP i rdłp w Krakowie nie wniosły uwag co do zakresu gospodarowania środkami funduszu leśnego przez nadleśnictwa.

Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

We wszystkich nadleśnictwach objętych kontrolą w latach 2019–2021 (I połowa) sprawowano nadzór ogólny nad gospodarowaniem środkami finansowymi i nie wprowadzono dodatkowych uregulowań w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego podlegało ogólnym uregulowaniom obowiązującym w nadleśnictwie. Szczegółowy zakres i zasady kontroli wewnętrznej zostały opracowane w postaci regulaminów kontroli wewnętrznej obowiązujących w każdym z 10 nadleśnictw.

¹²⁸ Wyników badań nie otrzymało Nadleśnictwo Kutno i Nadleśnictwo Spała.

¹²⁹ Nadleśnictwa: Ciechanów, Solec Kujawski, Niepołomice.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego w nadleśnictwach polegał w pierwszej kolejności na weryfikacji i akceptacji zadań przez poszczególne komórki merytoryczne, w tym z wykorzystaniem możliwości SILP, a następnie kontroli formalno-rachunkowej, po czym finalnie rozliczenie przekazywano za pośrednictwem właściwej rdlp do DGLP.

5.2.4. Zakłady Lasów Państwowych o zasięgu krajowym

W każdym z dwóch kontrolowanych zakładów LP-k środki z funduszu leśnego nie zostały wykorzystane w pełnej zaplanowanej wielkości.

LBG Kostrzyca wydatkował z funduszu leśnego w 2019 r. kwotę 6688,3 tys. zł netto (co stanowiło 80,8% wszystkich wydatków), w 2020 r. kwotę 5982,4 tys. zł netto (co stanowiło 92,4% wszystkich wydatków), a w 2021 r. kwotę 2869,2 tys. zł netto. W latach 2019, 2020 i 2021 (do 31 sierpnia 2021 r.) w OKL z zaplanowanych środków z funduszu leśnego wydatkowano netto, odpowiednio: 6785,6 tys. zł, 5684,5 tys. zł oraz 4286,6 tys. zł, co stanowiło, odpowiednio: 91,47%, 80,97% i 86,77% wydatków własnych Ośrodka ogółem.

W 2019 r. LBG Kostrzyca nie wykorzystał z funduszu leśnego kwoty 546,8 tys. zł netto, a w 2020 r. kwoty 1625,1 tys. zł netto. Z kolei w OKL w 2019 r. kwota niewykorzystana wyniosła 738,4 tys. zł, a w 2020 r. – 1519,8 tys. zł. Rozbieżności w wykonaniu w stosunku do planu wynikały z zakresu działań realizowanych przez zakłady w danym roku, przy czym uzależnione było to często od warunków przyrodniczych, niemożliwych do przewidzenia na etapie sporządzania planu.

Wykorzystanie
środków funduszu
leśnego

Niewykorzystane
środki funduszu leśnego

Przykłady

Na niewykonanie kosztów z funduszu leśnego w planie finansowo-gospodarczym LBG Kostrzyca miały wpływ m.in. ograniczenie lub rezygnacja z usług zewnętrznych, ograniczenie kosztów wynagrodzeń, a także kosztów narzutu, co wpłynęło na ostateczne rozliczenie podzadań, czy rezygnacja z usługi założenia strony internetowej na rzecz pracy pracowników LBG Kostrzyca w podzadaniu „Identyfikacja molekularna oraz bankowanie wybranych gatunków Puszczy Białowieskiej”.

Niewykonanie planów w pełnych wysokościach spowodowane było niezrealizowaniem przez poszczególne działy OKL wszystkich zaplanowanych zadań, tj. m.in. **Dział Muzealny** w 2020 r. wykonał 37,39% planu, co było spowodowane ogólnymi obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19. Nie zorganizowano wszystkich spotkań i konferencji. Przy konstruowaniu założeń planu przyjmowany był wariant maksymalnego wykorzystania miejsc noclegowych i środków ponieważ – w ocenie kierownika ww. działu – trudno było przewidzieć (często na rok przed wydarzeniem) liczbę uczestników i wysokość kosztów jednostkowych.

Zgodnie z porozumieniami zawartymi pomiędzy dyrektorami przedmiotowych zakładów, a DGLP, zakłady te nie otrzymywały prefinansowania zadań realizowanych ze środków pochodzących z funduszu leśnego, a jedynie zwrot poniesionych kosztów po zakończeniu danego miesiąca i po wystawieniu faktury miesięcznej na rzecz DGLP; w związku z powyższym niewykorzystane środki pochodzące z funduszu leśnego pozostawały w wyłącznej dyspozycji Dyrektora Generalnego LP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawidłowość wykorzystania środków funduszu leśnego

W okresie objętym kontrolą wszystkie zadania realizowane z udziałem środków FL, zarówno przez LBG, jak i OKL, realizowane były w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 uol. Szczegółowa analiza wydatków funduszu leśnego wykazała, że z ww. środków dokonywano również wydatków na m.in. imprezy pracownicze, dodatkowe świadczenia zdrowotne oraz upominek dla pracownika przechodzącego na emeryturę, co nie wpisywało się w katalog dopuszczalnych zadań, jakie można z tych środków realizować, ujęty w art. 58 ust. 2 pkt 1 uol.

Przykłady

W 2019 r. **LBG** zorganizował imprezę pracowniczą pn.: „Spotkanie wigilijne pracowników w ramach narady podsumowującej działalność LBG Kostrzyca” (wydatkowano kwotę 3,6 tys. zł, z czego z funduszu leśnego kwotę 2,9 tys. zł) oraz pracownicy LBG Kostrzyca wzięli udział w III Otwartych Mistrzostwach Leśników Dolnego Śląska w Narciarstwie Alpejskim (wydatkowano kwotę 2,5 tys. zł, z czego z funduszu leśnego 2,2 tys. zł). W 2020 r. LBG Kostrzyca zorganizował imprezę pracowniczą pn. „Dzień Leśnika”, na którą wydatkowano kwotę 4,1 tys. zł, z czego z funduszu leśnego kwotę 3,4 tys. zł¹³⁰.

LBG w badanym okresie, ze środków funduszu leśnego – na realizację umowy grupowego ubezpieczenia zdrowotnego (zawierającego świadczenia wykraczające poza obowiązki pracodawcy wynikające z Kodeksu pracy oraz ponadzakładowego układu zbiorowego pracy dla pracowników PGL LP), wydatkował środki w wysokości łącznie 9,3 tys. zł, z czego w 2019 r. kwotę 4,4 tys. zł, w 2020 r. kwotę 3,5 tys. zł, a w 2021 r. kwotę 1,4 tys. zł¹³¹.

OKL w 2019 zorganizował pięć imprez pracowniczych, w przypadku których na koszty przewozu osób, noclegu oraz wyżywienia łącznie wydatkowano 25,6 tys. zł ze środków FL.

W 2020 r. w **OKL**, w części, tj. w kwocie 0,8 tys. zł, sfinansowano ze środków funduszu leśnego upominek w postaci tabletu dla pracownika Ośrodka z okazji przejścia na emeryturę.

W badanym okresie w OKL nie realizowano żadnych zadań zleconych przez DGLP lub rdlp w Poznaniu z wykorzystaniem środków funduszu leśnego. LBG realizował jedno zadanie zlecone przez Dyrektora Generalnego LP.

Przykład

W oparciu o decyzję nr 6 Dyrektora Generalnego LP z 10 stycznia 2017 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pt. „Czynna ochrona cietrzewia na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych w Polsce”, zmienioną decyzją nr 152 z 14 sierpnia 2018 r., **LBG** odpowiedzialny był za przyjmowanie i przechowywanie prób w Banku Genów Cietrzewia oraz wykonywanie monitoringu genetycznego osobników znajdujących się w ośrodkach cietrzewia oraz w nadleśnictwach.

Prawidłowość przestrzegania uregulowań z zakresu prawa zamówień publicznych

Prawidłowość przestrzegania aktów normatywnych i uregulowań wewnętrznych w zakresie udzielania zamówień publicznych przy zawieraniu przez zakłady umów na realizację zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego przeprowadzono na próbie siedmiu umów zawartych przez OKL w latach 2018–2020 oraz sześciu umów zawartych w latach 2019–2021 przez LBG. Badanie wykazało, że w OKL przestrzegano prze-

¹³⁰ Stan na czerwiec 2021 r.

¹³¹ Stan na czerwiec 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pisów zawartych w: ustawie Pzp, rozporządzeniach Ministra Rozwoju z 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹³² oraz z 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej¹³³, a także w uregulowaniach wewnętrznych, tj. m.in. zarządzeniach dyrektora OKL w sprawie regulaminu zamówień publicznych, składu komisji przetargowej oraz regulaminu jej pracy. W przypadku LBG w 2 na 6 badanych postępowań stwierdzono nieprawidłowości.

Przykłady

W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym pn. „Całodobowa ochrona bezpośrednia mienia i osób oraz monitoring obiektów **Leśnego Banku Genów Kostrzyca**” nie wskazano języka/języków w jakich miała być sporządzona oferta, co było niezgodne z art. 41 pkt 10 ustawy Pzp.

W ogłoszeniu o zamówienie publiczne pn. „Pielęgnacja zieleni w **Arboretum Leśnego Banku Genów Kostrzyca**”, jako jedno z kryteriów oceny ofert wskazano „termin płatności”, mimo braku związku kryterium z przedmiotem zamówienia, co było niezgodne z art. 241 1 i ust. 2 ustawy Pzp.

W latach 2019–2021 zadania realizowane przez LBG wspólnie z innymi podmiotami niewchodzącymi w strukturę Lasów Państwowych nie były realizowane w ciężar funduszu leśnego, z kolei OKL, w okresie objętym kontrolą, wykorzystywano środki funduszu leśnego na realizację zadań wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP.

Zadania realizowane wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP

Przykłady

„Kompleksowy projekt ochrony żubra przez Lasy Państwowe” (realizowany od 1 stycznia 2017 r. do I kwartału 2019 r.; ogólna wartość projektu – 2092,0 tys. zł (brutto), jednakże z uwagi na szybsze jego zakończenie i uruchomienie nowego projektu wykorzystano wyłącznie kwotę 241,0 tys. zł, z czego w 2019 r. 31,6 tys. zł) oraz „Kompleksowa ochrona żubra w Polsce” (zadanie realizowane od II kwartału 2019 r. do I kwartału 2023 r.; ogólna wartość projektu 2013,0 tys. zł; na realizację projektu z funduszu leśnego OKL otrzymał 27,7 tys. zł) – oprócz podmiotów wchodzących w strukturę LP projekty realizowano wspólnie z: Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Stowarzyszeniem Miłośników Żubrów z siedzibą w Warszawie i Białowieckim Parkiem Narodowym.

„Utrzymanie, prowadzenie i rewaloryzacja zabytkowego Parku-Arboretum OKL w Gołuchowie” – zadanie od 11 września 2018 r. prowadzone w ramach współpracy z Muzeum Narodowym w Poznaniu na podstawie umowy użyczenia. Wartość finansowa wykonanych zadań związanych z utrzymaniem Parku-Arboretum w latach 2018, 2019 i 2020 wyniosła, odpowiednio: 269,1 tys. zł, 280,7 tys. zł i 376,7 tys. zł (łącznie 926,5 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą żaden z przedmiotowych zakładów nie prowadził ani nie zlecał badań naukowych finansowanych ze środków funduszu leśnego. LBG otrzymał od innych jednostek LP 28 wyników badań, z czego wykorzystał siedem. Pozostała część nie dotyczyła zagadnień związanych z działalnością jednostki.

Badania naukowe

¹³² Dz. U. poz. 1128 – uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.

¹³³ Dz. U. poz. 2450 – uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.

Przykłady

„Ocena potencjału produkcyjnego plantacji i plantacyjnych upraw nasiennych i optymalizacja ich wykorzystania w planowaniu hodowlanym” – badania wykorzystywane były przy planowaniu i organizacji zbioru oraz wykorzystaniu materiału nasiennego z plantacji nasiennych. Dzięki tym badaniom **LBG** Kostrzyca pozyskiwał wiedzę z zakresu zysku genetycznego w postaci drzewostanów o wyższej produktywności i jakości, obrót wysokiej jakości leśnym materiałem rozmnożeniowym.

„Oznaczenie sprawców chorób i szkodników drzew leśnych” – badania wykorzystywane w zakresie informacji o chorobach i uszkodzeniach materiału nasiennego. Dzięki wynikom tych badań w **LBG** optymalizowano metody postępowania z żołądziami (zbiór, procesy technologiczne, termoterapia, zaprawianie, przechowywanie).

„Ocena stanu różnorodności biologicznej w wybranych nadleśnictwach rdlp Krosno na podstawie wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych (kontynuacja)” – wykorzystywanie wyników inwentaryzacji fitosocjologicznej w działalności **LBG** związanej z planowaniem i organizacją zbioru materiału biologicznego chronionych i zagrożonych gatunków roślin. **LBG** wskazał na korzyści wynikające z tych badań w zakresie dostępu do bazy danych gatunków roślin na terenie rdlp w Krośnie.

W okresie objętym kontrolą ani **LBG**, ani **OKL** nie były kontrolowane w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego.

Zarówno w **OKL**, jak i w **LBG**, nadzór nad gospodarowaniem m.in. środkami funduszu leśnego uregulowany został w wydanych przez dyrektorów zakładów zarządzeniach dotyczących „Regulaminu Kontroli Wewnętrznej”, zawierających m.in.: wytyczne udokumentowania i kontroli operacji gospodarczych, wykaz obowiązujących dokumentów oraz zasady ich sporządzania, kontroli i obiegu, a także zasady prowadzenia ewidencji w **SILP**.

W zakresie kontroli wewnętrznej główna księgowa **LBG** wyjaśniła: „Na bieżąco weryfikuję dokumenty zanim zostaną zaksięgowane na trwałe w systemie **SILP** Aterm. Zdarza się, że na etapie weryfikacji kont księgowych do sprawozdania wyłapuję błędne księgowania, wówczas podlega ono korekcie, co wiąże się również, jeśli ma znaczenie, z korektą faktury na **DGLP**. Miesięcznie sporządzane są analizy wykonania zadań pod kątem finansowym. Wówczas weryfikowane są źródła finansowania i kontrolowany jest wtedy plan z wykonaniem. Chociażby za 2020 r. **LBG** Kostrzyca podlegał badaniu bilansu przez niezależną biegłą rewident, która zatwierdziła bilans i nie wniosła do niego żadnych zastrzeżeń, co dowodzi skuteczności sprawowanej kontroli wewnętrznej.”

Przeprowadzona na potrzeby przedmiotowej kontroli weryfikacja faktur za zakupione materiały i usługi przez **OKL** w drugich kwartałach 2019, 2020 i 2021 r. nie wykazała nieprawidłowości – m.in. faktury były opisywane w sposób zgodny z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi, tj. na każdej fakturze znajdowała się informacja o jej sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym (podpisy kierowników działów, których dotyczyła faktura, oraz pracowników księgowości), były zatwierdzane przez głównego księgowego oraz dyrektora **OKL** lub jego zastępcę, a także posiadały m.in. kod źródła finansowania. Dla każdego miesiąca był wydrukowany dziennik księgowy z wszystkimi fakturami za zakupione materiały i usługi.

5.3. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

W ocenie NIK działania podejmowane przez DGLP i rdlp w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego, w tym nad gospodarowaniem tymi środkami przez podległe im jednostki, były wystarczające i prawidłowe.

5.3.1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny DGLP nie przewidywał wyodrębnienia w strukturze jednostki komórki odpowiedzialnej za monitorowanie gospodarowania środkami funduszu leśnego. Dla gospodarowania środkami funduszu leśnego przyjęto ogólne, wspólne dla całej działalności LP, zasady rachunkowości opisane w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 76 Dyrektora Generalnego LP w sprawie polityki rachunkowości.

Jednostki organizacyjne LP sporządzały miesięczne sprawozdania finansowe LPIR-1¹³⁴, za pomocą funkcjonującego PGL LP Systemu Informatycznego Lasów Państwowych¹³⁵. Wygenerowane przez SILP sprawozdania były akceptowane na poziomie nadleśnictw, następnie zbiorczo zatwierdzane przez odpowiednich dyrektorów rdpl. Informacje dotyczące wykonania planu finansowo-gospodarczego zawarte w tych sprawozdaniach były przedstawiane na spotkaniach kierownictwa DGLP¹³⁶. Ponadto na podstawie art. 52 ust. 1 uol corocznie sporządzano sprawozdanie finansowo-gospodarcze PGL LP i omawiano je „podczas jednego z posiedzeń kierownictwa DGLP”.

Z posiedzeń kierownictwa sporządzano protokoły, jednak nie zawierały one szczegółowych informacji dotyczących przedkładanych sprawozdań z wykonania planu, ani zakresu informacji finansowych, które były monitorowane przez Dyrektora¹³⁷. Także prezentowane na zebraniach kierownictwa sprawozdania z realizacji planu finansowo-gospodarczego, miały charakter ogólny i nie zawierały informacji z wykonania planu funduszu leśnego.

Za pomocą systemu SILP możliwy był także dostęp do informacji dotyczących terminów przekazania przez rdpl odpisu i jego wielkości, jednak wymagało to ręcznego sprawdzenia poszczególnych dokumentów (reje-

Regulamin
organizacyjny DGLP

Posiedzenia
kierownictwa DGLP

¹³⁴ Sprawozdania zawierały informacje dotyczące wykonania przychodów i wydatków, a także wysokość odpisu na fundusz leśny i wysokość dopłat wewnętrznych LP z FL.

¹³⁵ W skład systemu wchodzi pięć ściśle zintegrowanych podsystemów: las, gospodarka towarowa, płace-kadry, finanse i księgowość, infrastruktura. SILP jest narzędziem informatycznym uwzględniającym zarówno złożoność opisywanych procesów gospodarczych, jak i ich integracyjne ujęcie, i obowiązuje on na każdym poziomie zarządzania (leśnictwa, nadleśnictwa, zakłady, rdpl, DGLP).

¹³⁶ Kierownictwa odbywały się nieregularnie. W 2019 roku odbyło się odpowiednio 12 kierownictw, w 2020 r. – sześć kierownictw, w tym dwa on-line. W I półroczu 2021 r. odbyło się sześć kierownictw w tym trzy on-line. Na spotkaniu kierownictwa w dniu 27 kwietnia 2021 r. Dyrektor Generalny ustalił, że posiedzenia kierownictwa DGLP mają się odbywać raz w miesiącu, lub częściej, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

¹³⁷ Dziewiętnaście z 24 protokołów zawierało ogólną adnotację „Dyrektor Generalny przyjął do akceptującej wiadomości relacje kierowników komórek organizacyjnych DGLP o bieżących pracach”. Tylko jedna pozycja w protokołach opisuje kwestie finansowe – na spotkaniu kierownictwa w dniu 29 marca 2021 r. analizowano możliwości dotyczące dodatkowych przychodów dla LP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analizy dotyczące celowości i oszczędności środków funduszu leśnego

strów w systemie) pod tym kątem, bowiem system ten nie generował alertów, ani raportów dotyczących terminowości przekazania i poprawności wyliczenia odpisu podstawowego. Wielkość i terminowość wpłat odpisu na fundusz leśny sprawdzana była raz do roku, przy rozliczeniu rocznym.

W DGLP prowadzone były analizy pod kątem zasadności, celowości i oszczędności wydatkowania środków funduszu leśnego, za które, na podstawie § 59 regulaminu organizacyjnego DGLP, odpowiedzialny był Wydział Analiz i Planowania. Analizy finansowe były wykonywane na etapie planowania wydatków prowizorium i planu finansowego na cały rok, m.in. analizowano zbiorcze materiały planistyczne, koncentrując się na zaplanowanym przez te nadleśnictwa wolumenie pozyskania drewna i przychodach z jego sprzedaży, natomiast analizy pod kątem zasadności i celowości wydatkowania środków ograniczały się do kontroli funkcjonalnej dokumentacji finansowej, przedkładanej do DGLP przez podległe i współfinansowane z funduszu leśnego jednostki.

Wydatkowanie środków funduszu leśnego było przedmiotem kontroli wewnętrznych i instytucjonalnych.

Kontrola wewnętrzna DGLP

Zasady kontroli wewnętrznej w DGLP uregulowano w zarządzeniu nr 77 Dyrektora Generalnego LP z 28 października 2015 r. w sprawie zasad kontroli wewnętrznej w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych¹³⁸. Za kontrolę funkcjonalną polegającą na bieżącym sprawdzaniu dokumentacji finansowo-gospodarczej oraz zagadnień związanych z projektowaniem planu zwiększeń funduszu leśnego, jak również nadzór nad funkcjonowaniem kontroli wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych LP, był główny księgowy (poza Inspekcją Lasów Państwowych – prowadzącą kontrolę instytucjonalną). Ponadto kontrolę bieżącą wykonywali wszyscy pracownicy na stanowiskach kierowniczych oraz pracownicy upoważnieni do wykonywania określonych czynności kontrolnych.

W okresie objętym kontrolą pracownicy DGLP przeprowadzili 101 kontroli funkcjonalnych (poza Inspekcją LP) – 15 miało charakter planowy, 50 doraźny, a pozostałe – charakter nadzoru merytorycznego nad realizacją zadań. Kontrole te dotyczyły głównie finansowanych (w części lub całości) z funduszu leśnego projektów badawczych, szkoleń, realizacji filmów szkoleniowych i zleconych opracowań. W wyniku przeprowadzonych kontroli w przypadku sześciu kontrolowanych projektów sformułowano wnioski pokontrolne, które w pięciu przypadkach zostały zrealizowane, natomiast w jednym – według stanu na 30 czerwca 2021 r. – były w trakcie realizacji.

Kontrole umów zawartych z parkami narodowymi

Zasady kontroli działań dofinansowywane ze środków funduszu leśnego realizowanych w parkach narodowych na podstawie art. 58 ust. 3a pkt 1a uol były regulowane stosownymi zarządzeniami Dyrektora Generalnego LP¹³⁹. Kontrole w PN, realizowane przez odpowiednie rdlp, doty-

¹³⁸ B.I.L.P. Nr 12, poz. 143, ze zm.

¹³⁹ § 12 zarządzenia nr 19 Dyrektora Generalnego LP z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań realizowanych w parkach narodowych w 2019 r.; zarządzenie nr 64 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 października 2019 r. sprawie dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań realizowanych w parkach narodowych w 2020 r.; zarządzenie nr 42 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 lipca 2020 r. w sprawie dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań realizowanych w parkach narodowych w 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

czyły wszystkich działań ujętych w umowach na dofinansowanie zawartych pomiędzy PN a Lasami Państwowymi i odbywały się przynajmniej raz w roku, po zamknięciu okresu kwalifikowalności wydatków, ale przed zatwierdzeniem rozliczenia przez DGLP. W latach 2019–2020 przeprowadzono łącznie 58 takich kontroli i obejmowały one weryfikację w terenie realizacji minimum 30% wartości kosztów umowy i 50% działań oraz weryfikację dokumentacji w zakresie nie mniejszym niż 10% wartości kosztów umowy.

Zagadnienia związane z funduszem leśnym były również przedmiotem kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję Lasów Państwowych, jednostkę podległą Dyrektorowi Generalnemu LP¹⁴⁰, zarówno w DGLP, rdlp, nadleśnictwach, jak i zakładach LP z o zasięgu krajowym.

Kontrole
przeprowadzane
przez Inspekcję LP

Przykład

W 2020 roku ILP przeprowadziła kontrolę „całokształtu działalności wybranych zakładów krajowych LP”. Kontrola dotyczyła m.in. działalności ekonomiczno-finansowej i zamówień publicznych i przeprowadzona została w trzech wytypowanych zakładach LP o zasięgu krajowym. W wyniku tej kontroli: CILP zostało ocenione negatywnie; ORW LP w Bedoniu oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, a OTL Jarocin uzyskał ocenę pozytywną z nieprawidłowościami. Wszystkie kontrolowane zakłady odniosły się do stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Ponadto w okresie objętym kontrolą prawidłowość gospodarowania środkami funduszu leśnego była jednym z obszarów kontroli okresowych przeprowadzanych w nadleśnictwach, wykonywanych przez IPL nie rzadziej niż jeden raz na dziesięć lat w każdym nadleśnictwie¹⁴¹. Kontrolami okresowymi w latach 2019–2021 objęto, odpowiednio: 43, 44 i 48 nadleśnictw. W obszarze związanym z gospodarowaniem środkami funduszu leśnego nieprawidłowości stwierdzono w 2019 r. w czterech¹⁴², a w 2020 r. – w sześciu nadleśnictwach¹⁴³. We wszystkich nadleśnictwach ocenionych w wyniku przeprowadzonych kontroli negatywnie po upływie roku przeprowadzono kontrole sprawdzające¹⁴⁴, a tych które uzyskały ocenę ogólną dostateczną¹⁴⁵ kontrole sprawdzające zostały przekazane do wykonania służbom kontrolnym odpowiednich rdlp.

W DGLP Inspekcja LP przeprowadziła dwie kontrole doraźne – jedna wynikała ze złożonej do DGLP skargi, druga zaś dotyczyła zaawansowania projektu dofinansowanego ze środków unijnych w ramach programu LIFE, z uwagi na negatywną ocenę prac wydziału odpowiedzialnego za prowadzenie tego projektu. Kontrola doraźna została przez ILP przeprowadzona również w 2020 r. w rdlp we Wrocławiu. W jej rezultacie w jednostce stwierdzono działania naruszające kryterium legalności i rzetelności w zakresie gospodarki finansowej funduszem leśnym.

¹⁴⁰ Zarządzenie ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP.

¹⁴¹ Na podstawie § 2 pkt 22 zarządzenia ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP.

¹⁴² Ostrowiec Świętokrzyski, Głęboki Bród, Zdroje, Międzyzlesie.

¹⁴³ Płaska, Pomorze, Mińsk Mazowiecki, Parciaki, Płock, Opoczno.

¹⁴⁴ Ocenę ogólną niedostateczną otrzymały 3 nadleśnictwa, tj. Międzyzlesie, Świdnica i Śnieżka.

¹⁴⁵ Ocenę taką otrzymały nadleśnictwa: Grójec, Brzesko, Ostrowiec.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą ILP przeprowadziła jedną kontrolę problemową dotyczącą gospodarowania środkami funduszu leśnego, która koncentrowała się na terminowości przekazywania przez rdlp do nadleśnictw dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów, oraz kontrolę problemową „Realizacja prawa pierwokupu przez jednostki LP”, której program obejmował m.in. badanie uzasadnienia wniosków o sfinansowanie pierwokupu ze środków funduszu leśnego.

Przykład

Kontrola dotycząca terminowości przekazywania przez rdlp do nadleśnictw dopłat z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów objęła dziewięć rdlp (z 17). Stwierdzone w jej wyniku nieprawidłowości dotyczyły niezgodnego z wewnętrznymi regulacjami kompensowania wzajemnych rozrachunków z tytułu funduszu leśnego i z innych tytułów, braku kompensujących not księgowych oraz nieterminowości wpłat. Wszystkie jednostki, u których stwierdzono ww. nieprawidłowości, ustosunkowały się do nich, informując m.in. o działaniach podjętych w celu realizacji zaleceń pokontrolnych.

Na rok 2021 zostały zaplanowane kontrole problemowe dotyczące statutowej działalności 3 rdlp¹⁴⁶, obejmujące m.in.: terminowość przekazywania środków funduszu leśnego do jednostek nadzorowanych, nadzór nad prawidłowością rozliczenia jednostek nadzorowanych z funduszem leśnym oraz rzetelność ksiąg rachunkowych, a także uzyskiwanie i rozliczenie dochodów funduszu leśnego z tytułów określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2–4 uol oraz zamówienia publiczne. Do 30 czerwca 2021 r. zakończono 2 kontrole, a jedna była w toku.

Kontrole dotyczące procedur związanych z zamówieniami publicznymi

Przedmiotem kontroli okresowych przeprowadzanych przez ILP¹⁴⁷ było również przestrzeganie przepisów i procedur w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i objęto nimi odpowiednio w 2019 r. i 2020 r. – 43 i 44 nadleśnictwa. W 2021 r. zaplanowano 48 kontroli nadleśnictw, z których do 30 czerwca 2021 r. ukończono 16.

Dodatkowo w 2020 r. przeprowadzono kontrolę z zakresu poziomu wdrażania nowych rozwiązań ustawy Pzp, którą wykonały na zlecenie Dyrektora DGLP wydziały Kontroli i Audytu poszczególnych rdlp. Kontrolą tą objęto 89 jednostek LP (nadleśnictw). W wyniku kontroli ocenę pozytywną uzyskały 63, ocenę pozytywną z uchybieniami – 23, a pozytywną z nieprawidłowościami – trzy nadleśnictwa. Żadne z kontrolowanych nadleśnictw nie otrzymało oceny negatywnej.

5.3.2. Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych

Podstawa prawna nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

W kontrolowanych rdlp nadzór nad wydatkowaniem środków finansowych z funduszu leśnego prowadzony był w ramach kontroli instytucjonalnej oraz funkcjonalnej. Kontrola instytucjonalna przeprowadzana była na podstawie zarządzenia ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 zarządzenia ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP za realizację kontroli instytucjonalnej odpowiedzialne były komórki organizacyjne właściwe w sprawach kontroli, podległe dyrektorom regionalnym.

¹⁴⁶ W Łodzi, Lublinie i Zielonej Górze.

¹⁴⁷ Nie rzadziej niż jeden raz na dziesięć lat, zgodnie z § 2 pkt 22 zarządzenia ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP.

Przykład

W rdlp w Krakowie wydziałem odpowiedzialnym za kontrolę instytucjonalną był Wydział Kontroli, Audytu Wewnętrzznego Ochrony Mienia i Obronności.

Sprawowanie nadzoru nad gospodarowaniem środkami FL w rdlp prowadzone było przez wydziały merytoryczne zarówno na etapie tworzenia planu, poprzez przyjmowanie wniosków od nadleśnictw, jak również weryfikację prawidłowości rozliczania zadań poprzez m.in. weryfikację dokumentów pod względem formalno-rachunkowym. Powyższe było realizowane przy zastosowaniu Systemu Informatycznego Lasów Państwowych. System ten pozwalał na prześledzenie poszczególnych zdarzeń gospodarczych na poziomie określonego nadleśnictwa.

Ponadto dyrektorzy rdlp monitorowali na bieżąco przebieg realizacji planów finansowo-gospodarczych za pośrednictwem kierowników komórek organizacyjnych z wykorzystaniem hurtowni danych Lasów Państwowych, tj. systemu pobierania, przechowywania i udostępniania danych, którego stosowanie wprowadzone zostało zarządzeniem nr 62 Dyrektora Generalnego LP z 30 września 2005 r. w sprawie wprowadzenia hurtowni danych Lasów Państwowych¹⁴⁸.

Także prawidłowość wpłat na odpis podstawowy i ich wysokość od poszczególnych nadleśnictw była monitorowana na bieżąco na podstawie dowodów księgowych, tj. faktur dokumentujących wartość sprzedaży drewna w danym miesiącu i ustalonego w planie finansowo-gospodarczym dla danego nadleśnictwa % odpisu na FL oraz sporządzonych na tej podstawie przez nadleśnictwa not księgowych. W rdlp noty były sprawdzane z zapisami na kontach przychodowych i rozrachunkowych nadleśnictw i księgowane w biurze rdlp, jako rozrachunek z danym nadleśnictwem z jednej strony, oraz po sporządzeniu zbiorczego zestawienia z nadleśnictw księgowane jako rozrachunek z DGLP. Wynikiem bieżącej kontroli ww. rozrachunków było zapewnienie m.in. prawidłowości obliczania i terminowości przekazywania przez nadleśnictwa odpisu podstawowego na fundusz leśny oraz zgodności księgowania w rdlp i w nadleśnictwach operacji w tym zakresie.

Ponadto w okresie objętym kontrolą we wszystkich kontrolowanych rdlp prowadzono wewnątrzinstytucjonalne badanie wyniku finansowego nadleśnictw mające na celu weryfikację wykonania przez nie zadań rzeczowych w odniesieniu do planu finansowo-gospodarczego na dany rok. Do badania powoływane były zarządzeniami dyrektorów rdlp komisje weryfikacyjne. Badanie prowadzono na podstawie przekazanego przez DGLP arkusza weryfikacyjnego (formularz Excel). Wyniki prac komisji były następnie przekazywane do DGLP wraz z podaniem uzasadnienia niepełnego wykonania zakładanych wartości. Na podstawie otrzymanych z rdlp danych, Dyrektor Generalny LP dokonywał korekty wyniku finansowego nadzorowanych przez rdlp nadleśnictw

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) komórki organizacyjne czterech z pięciu kontrolowanych rdlp przeprowadzały kontrole związane ze środkami funduszu leśnego, w tym dotyczące postępowań o udzielenie zamó-

Weryfikacja
wpłat odpisu
podstawowego

Kontrole
przeprowadzane
przez komórki
organizacyjne rdlp

¹⁴⁸ B.I.L.P. Nr 10, poz. 65, ze zm.

wień publicznych. Jedynie w jednostkach podległych rdłp w Szczecinie tylko Inspekcja Lasów Państwowych (w ramach kontroli okresowych) przeprowadzała kontrolę w zakresie gospodarowania środkami FL.

Przykłady

W 2020 r., w ramach kontroli instytucjonalnych, przeprowadzone były przez **rdłp w Krakowie** m. in. następujące kontrole:

- dotycząca organizacji wydatku drewna przez nadleśnictwa (Miechów, Piwniczna, Gorlice, Gromnik) podległe rdłp w Krakowie (kontrola problemowa własna). W wyniku kontroli sformułowano trzy oceny pozytywne z nieprawidłowościami oraz jedną pozytywną z uchybieniami. Na podstawie wyników kontroli sformułowano, m.in. wnioski dotyczące realizacji prawidłowej rotacji drewna, by zapobiec jego deprecjacji;
- dotycząca sprawdzenia doniesień medialnych portalu internetowego w sprawie rzekomych nacisków na pracowników Lasów Państwowych w związku z przekazywaniem darowizn na Fundację „Dla Niepodległej” na budowę pomnika – kaplicy (kontrola własna doraźna). W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych w 16 nadleśnictwach nie stwierdzono przypadków wywierania nacisku na pracowników w nich zatrudnionych;
- dotycząca prawidłowości wykorzystania przekazanych w 2019 r. środków funduszu leśnego (kontrola doraźna zlecona przez DGLP) w Gorczańskim Parku Narodowym, Ojcowskim Parku Narodowym, Pienińskim Parku Narodowym, Tatrzańskim Parku Narodowym. W wyniku przedmiotowej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) w **rdłp w Toruniu** przeprowadzono odpowiednio: 11, 20 i pięć kontroli wewnętrznych w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, w tym: osiem, 11 i trzy kontrole dotyczące postępowań o udzielanie zamówień publicznych (m.in. na świadczenie usług z zakresu gospodarki leśnej). Powyższe kontrole były ujęte w planach kontroli rdłp na lata 2019–2021 i zostały przeprowadzone przez: Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego rdłp (dziewięć kontroli planowych w dziewięciu nadleśnictwach, w tym pięć dotyczących postępowań o udzielanie zamówień publicznych), na podstawie § 5 zarządzenia ws. kontroli instytucjonalnej w PGL LP oraz § 70 pkt 1 regulaminu kontroli wewnętrznej, oraz Wydział Infrastruktury Leśnej (17 kontroli dotyczących postępowań o udzielanie zamówień publicznych, w tym 16 planowych i jedna doraźna, w 15 nadleśnictwach), Wydział Gospodarki Leśnej (pięć kontroli w pięciu nadleśnictwach) oraz Wydział Analiz i Planowania (pięć kontroli w pięciu nadleśnictwach), na podstawie § 1 zarządzenia nr 25/2018 dyrektora rdłp z 26 października 2018 r. w sprawie prowadzenia kontroli zarządczej w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu¹⁴⁹. W wyniku 17 (47,2%) z ww. kontroli stwierdzono nieprawidłowości i/lub uchybienia¹⁵⁰ oraz wydano zalecenia pokontrolne. Kontrolowane jednostki przekazały do rdłp informacje o sposobie realizacji ww. zaleceń.

¹⁴⁹ Znak: DK.092.26.2018.

¹⁵⁰ Dotyczące m.in.: terminowości przekazywania przez nadleśnictwa do powiatów środków funduszu otrzymanych z DGLP na łagodzenie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego od zdewastowanych w wyniku nawałnicy z sierpnia 2017 r. lasów niepaństwowych; terminowości publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia; nie zawarcia w ogłoszeniu wszystkich warunków określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia; niewysłania oferentom zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty (jedynie publikacja na stronie internetowej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto w badanym okresie komórki organizacyjne m.in. rdlp w Krakowie, Łodzi i Olsztynie, na zlecenie DGLP, zrealizowały kontrolę pn. „Poziom wdrażania nowych rozwiązań Prawa zamówień publicznych w jednostkach LP, w ramach zamawiania usług leśnych na rok 2019”.

**Kontrole
przeprowadzane
przez rdlp
na zlecenie DGLP**

W okresie objętym kontrolą dyrektor żadnej z kontrolowanych rdlp nie wnioskował do Dyrektora Generalnego LP o przeprowadzenie przez Inspekcję LP w nadleśnictwach i zakładach mu podległych kontroli w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego.

**Wnioski dyrektorów
rdlp do DGLP
o kontrolę ILP**

Zastępca dyrektora do spraw ekonomicznych rdlp w Toruniu wyjaśnił, że wyniki prowadzonej w rdlp kontroli wewnętrznej nie wskazywały na konieczność wnioskowania do Dyrektora Generalnego LP o przeprowadzenie kontroli przez Inspekcję LP.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy gospodarowanie środkami funduszu leśnego było prawidłowe?
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none">1. Czy prawidłowo planowano środki funduszu leśnego?2. Czy prawidłowo gospodarowano środkami funduszu leśnego?3. Czy nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego sprawowany był w sposób prawidłowy?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 18 jednostek, w tym: Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, pięć rdlp, 10 nadleśnictw, dwa zakłady LP o zasięgu krajowym.
Kryteria kontroli	Kontrolę we wszystkich jednostkach przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne prowadzono od 22 lipca 2021 r. do 3 grudnia 2021 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 18 lutego 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK w toku kontroli zasięgnięto informacji od Ministra Klimatu i Środowiska.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	Udział innych organów kontroli nie był planowany.
Pozostałe informacje	<p>Wyniki kontroli przedstawiono w 18 wystąpieniach pokontrolnych, do których w siedmiu przypadkach zgłoszono zastrzeżenia. Uchwałami z 21 stycznia 2022 r. (trzy uchwały), 1 lutego 2022 r., 10 lutego 2022 r. i 28 kwietnia 2022 r. Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygającej w NIK trzy zastrzeżenia uwzględniono w całości, sześć w części, 16 oddalono.</p> <p>Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 13 750,2 tys. zł.</p> <p>W 18 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 33 wnioski pokontrolne.</p> <p>Wnioski pokontrolne skierowano do:</p> <ul style="list-style-type: none">• Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych o:<ul style="list-style-type: none">– usprawnienie nadzoru Dyrektora Generalnego LP w zakresie weryfikacji i akceptacji dowodów księgowych;– finansowanie zadań określonych w regulaminie organizacyjnym DGLP i statucie LP z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw w przypadku delegowania tych zadań do realizacji przez inne jednostki organizacyjne LP;– finansowanie ze środków własnych jednostek organizacyjnych LP kosztów poniesionych na: opiekę medyczną, najem powierzchni i nagrody dla pracowników;– zaniechanie finansowania zadań nieujętych w art. 58 ust. 1–3 i 3a uol;– uregulowanie praw autorskich do nazwy i logotypu marki „Dobre z Lasu”.

ZAŁĄCZNIKI

- egzekwowanie od dyrektora CILP obowiązku opracowania corocznie planu działań z zakresu polityki komunikacyjnej LP ustalonej przez Dyrektora Generalnego LP zgodnie z par. 6 ust. 1 zarządzenia nr 14 Dyrektora Generalnego LP z 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia celów, zadań oraz zasad funkcjonowania CILP;
- egzekwowanie od rzeczownika prasowego LP pisemnych sprawozdań rocznych z realizacji polityki komunikacyjnej LP obejm. wykaz najważniejszych zdarzeń, zjawisk oraz podjętych działań w zakresie komunikacji w roku poprzednim wraz z analizą i propozycjami kierunku przyszłych działań komunikacyjnych zgodnie z pkt 5.1. ppkt k zał. do zarządzenia nr 71 Dyr. Gen. LP z 19.10.2015 r. w sprawie polityki komunikacyjnej PGL LP;
- egzekwowanie od kierowników zakładów LP o zasięgu krajowym przedkładania do DGLP wykazu zadań rzeczowych z uwzględnieniem źródeł finansowania;
- finansowanie zakupu materiałów promocyjno-reklamowych na cele związane z uczestnictwem LP w targach i konferencjach ze środków własnych jednostek organizacyjnych LP lub w przypadku DGLP i rdlp – z wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw;
- egzekwowanie od kierowników zakładów LP o zasięgu krajowym terminowego przekazywania sprawozdań rocznych z realizacji działań zakładów;
- wdrożenie procedur weryfikacji uprawnień osób reprezentujących beneficjentów podpisujących umowy i aneksy do umów na dofinansowanie działań realizowanych przez parki narodowe;
- określenie zasad finansowania i funkcjonowania na terenie Nadleśnictwa Spała Domu Pamięci Walk i Męczeństwa im. Adama Loreta w Spale poprzez zatwierdzenie programu wspólnego przedsięwzięcia, zgodnie z § 7 zarządzenia nr 66 Dyr. Gen. LP z 15.10.2020 r.;
- udzielanie dofinansowania ze środków funduszu leśnego na sporządzanie uPUL wyłącznie na wniosek starosty dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 uol;
- dochodzenie kar umownych w przypadku nieterminowej realizacji przedmiotu umowy;
- zapewnienie wszystkim pracownikom DGLP pisemnych zakresów obowiązków stanowiących załącznik do umowy o pracę;
- podjęcie działań mających na celu przeprowadzenie kompleksowej kontroli w CILP celem wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie nadzoru DGLP nad CILP.
- **Dyrektorów regionalnych dyrekcji lasów państwowych o:**
 - zapewnienie prawidłowości sporządzania dokumentów z prowadzonych kontroli;
 - podjęcie działań zapewniających niezwłoczne dochodzenie należności z tytułu decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej wydawanych przez dyrektora rdlp;
 - zapewnienie prawidłowości sporządzania dokumentów z prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z wzorami określonymi w przepisach wewnętrznych rdlp;

ZAŁĄCZNIKI

- prawidłowe klasyfikowanie wydatków związanych z zakupem zwierzyzny jako wydatków zaliczanych do działalności ubocznej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach;
- dokumentowanie notą księgową kompensaty środków otrzymywanych od DGLP/nadleśnictw tytułem wyrównania powstałych niedoborów z wartością naliczonych odpisów na FL;
- wysyłanie do zobowiązanych upomnień niezwłocznie po upływie terminu płatności należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, niezwłocznie po ustaleniu, że zobowiązany uchyla się od uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej;
- terminowe przekazywanie do DGLP należności, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 i 3 uol;
- przekazywanie do DGLP dokumentów rozliczeniowych w terminach określonych w zarządzeniach Dyrektora DGLP;
- rzetelne sporządzanie protokołów końcowej kontroli udzielanych zamówień publicznych;
- terminowe zatwierdzanie planów zamówień publicznych na kolejne lata;
- terminowe przekazywanie sprawozdań – OŚZ-27;
- niezwłoczne podejmowanie czynności egzekucyjnych wobec podmiotów, które nie uiszczyły w terminie zobowiązania wynikającego z decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej.
- **Nadleśniczych o:**
 - zatwierdzanie przez nadleśniczego w drodze zarządzeń planów finansowo-gospodarczych nadleśnictwa;
 - podjęcie działań zapewniających terminowe przekazywanie do rdlp miesięcznych odpisów podstawowych na FL.
- **Dyrektorów zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym o:**
 - zwrot do DGLP, ze środków innych niż pochodzące z funduszu leśnego, środków funduszu leśnego wykorzystanych na organizację imprez pracowniczych oraz dodatkową opiekę medyczną (fakultatywną) za 2021 r.;
 - zaprzestanie finansowania przez LBG Kostrzyca ze środków funduszu leśnego organizacji/uczestnictwa w imprezach pracowniczych oraz dodatkowej opieki medycznej (fakultatywnej);
 - podjęcie działań w celu zapewnienia wydatkowania środków z funduszu leśnego wyłącznie na zadania wpisujące się w katalog ujęty w art. 58 uol.

Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że według stanu na 6 maja 2022 r. zrealizowano pięć wniosków (16%), natomiast 27 wniosków nie zostało zrealizowanych (84%).

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Środowiska	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych ul. Grójecka 127, 02-124 Warszawa	Józef Kubica
2.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie ul. Kościuszki 46/48, 10-959 Olsztyn	Adam Rocznik
3.		Leśny Bank Genów Kostrzyca, Miłków nr 300, 58-535 Miłków	Czesław Kozioł
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu ul. Mickiewicza 9, 87-100 Toruń	Bartosz Michał Bazela
5.		Nadleśnictwo Brodnica, Sądowa 16, 87-300 Brodnica	Jarosław Molendowski
6.		Nadleśnictwo Solec Kujawski Leśna 64, 86-050 Solec Kujawski	Ireneusz Norbert Jałozą
7.	Delegatura NIK w Krakowie	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krakowie al. Juliusza Słowackiego 17a, 31-159 Kraków	Paweł Szczygieł
8.		Nadleśnictwo Krzeszowice Leśna 13, 32-080 Zabierzów	Edward Suski
9.		Nadleśnictwo Niepołomice ul. Myśliwska 41, 32-005 Niepołomice	Łukasz Nowak
10.	Delegatura NIK w Łodzi	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi ul. Jana Matejki 16, 91-402 Łódź	Dariusz Pieniak
11.		Nadleśnictwo Kutno Chrosno 13, 99-306 Łanięta	Janusz Młynarczyk
12.		Nadleśnictwo Spała, Antoniego Gabrysiewicza 2, 97-215 Spała	Jacek Wójtowicz
13.	Delegatura NIK w Poznaniu	Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie, ul. Działyńskich 2, 63-322 Gołuchów	Ewa Jedlikowska (p.o. dyrektor)
14.	Delegatura NIK Szczecinie	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie ul. Słowackiego 2, 71-434 Szczecin	Andrzej Szelażek
15.		Nadleśnictwo Kliniska Pucko 1, 72-123 Kliniska Wielkie	Ryszard Brygman
16.		Nadleśnictwo Trzebież Zalesie 1, 72-004 Zalesie	Tomasz Kulesza
17.	Delegatura NIK w Warszawie	Nadleśnictwo Ostrołęka ul. Tadeusza Zawadzkiego „Zośki” 4, 07-412 Ostrołęka	Zdzisław Gadomski
18.		Nadleśnictwo Ciechanów ul. Płocka 21c, 06-400 Ciechanów	Tomasz Drózdź

¹⁵¹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności w formie opisowej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
1.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	w formie opisowej	<p>Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła planowanie środków funduszu leśnego w latach 2019–2021. Plany finansowo-gospodarcze Lasów Państwowych, z wyjątkiem planów zakładów o zasięgu krajowym, spełniały wymogi rozporządzenia Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe oraz w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Głównym przychodem funduszu leśnego był odpis podstawowy, którego wskaźnik procentowy wykazywał tendencję malejącą z 14,87% w 2018 r., poprzez 14,0% w latach 2019–2020, do 12% w 2021 r. Wskaźniki odpisu były zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw środowiska w wysokości zaproponowanej przez Dyrektora Generalnego LP. Środki funduszu leśnego były przede wszystkim przeznaczane na dopłaty na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Pozostałe środki przeznaczano m.in. na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, badania naukowe, sporządzanie planów urządzenia lasu. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła również działania DGLP w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych LP innych niż zakłady o zasięgu krajowym oraz dofinansowanie działań realizowanych przez parki narodowe i rozliczanie przyznanych środków, pomimo że w DGLP zaakceptowano i zrealizowano dwie umowy/aneksy podpisane przez osoby nieuprawnione do reprezentowania parków narodowych.</p>	<p>Plany zakładów o zasięgu krajowym zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP w drodze decyzji, pomimo że nie zawierały zadań rzeczowych, jak również informacji o źródłach ich finansowania.</p> <p>Kontrola wykazała także, że wydatki sfinansowane z funduszu leśnego na kwotę 13 142,8 tys. zł były nieuprawnione – obejmowały wydatki poniesione w związku z opracowaniem uproszczonego planu urządzenia lasu w 2019 r. dla Leśnego Zakładu Doświadczalnego Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego oraz w związku z delegowaniem zadań DGLP na zakłady LP o zasięgu krajowym, które powinny być sfinansowane z narzutu lub ze środków własnych tych zakładów.</p> <p>Ponadto nadzór Dyrektora Generalnego LP nad zakładami LP o zasięgu krajowym w ocenie NIK prowadzony był nierzetelnie. Polegało to w szczególności na nieegzekwowaniu terminowego przekazywania sprawozdań rocznych z działalności zakładów oraz wydatkowaniu środków funduszu leśnego na cele niewymienione w art. 58 uoI. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny LP nie wymagał od kierowników zakładów LP o zasięgu krajowym załączania do planów finansowo-gospodarczych DGLP zakresu rzeczowego zadań zaplanowanych do realizacji przez te zakłady. Dodatkowo, zdaniem NIK zbyt rzadko przeprowadzano kontrole zakładów LP o zasięgu krajowym.</p> <p>Zastrzeżenia NIK dotyczą natomiast niedochodzenia przez DGLP kar umownych, pomimo nieterminowej realizacji jednego z pięciu badań naukowych, objętych szczegółową analizą. Za postępowanie nierzetelne NIK uznała także nieprzekazanie wybranym pracownikom DGLP zakresu czynności niezwłocznie po podjęciu pracy lub zmianie stanowiska.</p>

2.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Olsztynie	pozytywna	<p>Rdlp w Olsztynie w kontrolowanym okresie prawidłowo realizowała zadania w zakresie planowania przychodów funduszu leśnego i wydatkowania środków tego funduszu wykorzystywanych na pokrycie kosztów realizowanych zadań. Przychody funduszu leśnego zrealizowane zostały w wielkościach większych niż planowano. Ponadto rdlp, w latach 2019–2021, prawidłowo ustaliła wielkość odpisu na fundusz leśny dla wszystkich nadzorowanych nadleśnictw, zgodnie z zasadą określoną w § 21 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP”, a także przeznaczała i wydatkowała środki z funduszu leśnego na zadania, o których mowa w art. 58 ust. 1 i 2 uol, w tym na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP zgodnie z zatwierdzonymi przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych planami finansowo-gospodarczymi, wprowadzonymi i zatwierdzonymi przez dyrektora rdlp dla nadzorowanych jednostek organizacyjnych.</p>	Brak
3.	Nadleśnictwo Ostrołęka	w formie opisowej	<p>W planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa określano zadania przewidziane do finansowania funduszu leśnego. Odpis podstawowy na fundusz leśny był naliczany terminowo i w prawidłowej wysokości. Gospodarując środkami funduszu leśnego, Nadleśnictwo realizowało wytyczne i polecenia otrzymane z rdlp w Olsztynie oraz wytyczne zawarte w zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP. NIK odstąpiła od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach ze względu na to, że uregulowany w zarządzeniu nr 76 w sprawie polityki rachunkowości sposób prowadzenia ewidencji księgowej, nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 uol. Przy realizacji zadania finansowanego ze środków funduszu leśnego, przestrzegano wewnętrznych regulacji dotyczących procedur udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane o wartości netto nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro.</p>	Brak

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
4.	Nadleśnictwo Ciecchanów	w formie opisowej	<p>W Nadleśnictwie właściwie planowano środki funduszu leśnego. Terminowo i w prawidłowej wysokości naliczono co miesiąc odpis podstawowy na fundusz leśny. Wnioski o ujęcie w planach finansowo-gospodarczych zadań wskazanych w art. 58 uol sporządzano poprawnie pod względem formalnym. Gospodarując środkami funduszu leśnego w latach 2019–2020, Nadleśnictwo realizowało wytyczne i polecenia rdlp, zaś od 2021 r. stosowało zasady gospodarowania środkami funduszu leśnego i procedury postępowania w tym zakresie, określone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego LP. Plany finansowo-gospodarcze Nadleśnictwa za lata 2019–2021 zawierały informacje o zadaniach rzeczowych, przychodach ze sprzedaży, kosztach działalności i wyniku finansowym, zgodnie z § 6 ust 1 rozporządzenia RM w sprawie gospodarki finansowej LP. W latach objętych kontrolą, realizując zadania ze środków funduszu leśnego, Nadleśnictwo nie udzieliło zamówień publicznych o wartości netto przekraczającej wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro, a udzielając zamówień nieprzekraczających tego progu, przestrzegало obowiązujących, wewnętrznych procedur w tym zakresie. NIK odstąpiła od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach ze względu na to, że uregulowany w zarządzeniu nr 76 w sprawie polityki rachunkowości sposób prowadzenia ewidencji księgowej, nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach.</p>	Brak
5.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu	pozytywna	<p>Zadania w zakresie planowania, gospodarowania i nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu były prawidłowo realizowane przez rdlp.</p> <p>Wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny był ustalany dla nadzorowanych nadleśnictw zgodnie z zarządzeniami i decyzjami Dyrektora Generalnego LP, na poziomie umożliwiający osiągnięcie przez te jednostki dodatkich wyników finansowych z prowadzonej działalności. Weryfikowano zgodność zadań planowanych przez nadleśnictwa do sfinansowania z funduszu leśnego z celami określonymi w art. 58 ust. 1–3a uol. Prawidłowo dokonywano rozrachunków z nadleśnictwami i DGLP z tytułu odpisu podstawowego na fundusz leśny i dopłat</p>	

			z tego funduszu jak również prawidłowo określano i pobierano należności funduszu związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych. Zamówień na wykonanie projektów planów urządzenia lasu oraz opracowań glebowo-siedliskowych, finansowanych ze środków funduszu udzielano na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Ponadto sprawowano prawidłowy nadzór i kontrolę nad wydatkowaniem przez nadleśnictwa środków funduszu oraz analizowano i udostępniano kontrolowanym jednostkom wyniki tych kontroli w celu ich wykorzystania.	Brak	Brak
6.	Nadleśnictwo Brodnica	pozytywna	W okresie objętym kontrolą w Nadleśnictwie prawidłowo planowano środki funduszu leśnego. Wnioskowanie do DGLP o przyjęcie zadań do planu wydatków tego funduszu odbywało się z zachowaniem drogi służbowej, z uwzględnieniem art. 58 ust. 1–3a uol i uregulowań wewnętrznych LP. W Nadleśnictwie prawidłowo ustalano wysokość odpisu podstawowego na fundusz leśny. Zrealizowane przez Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą, przedsięwzięcia sfinansowane ze środków funduszu leśnego były zgodne z katalogiem wydatków tego funduszu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol. W Nadleśnictwie funkcjonował także właściwie zorganizowany system nadzoru i kontroli wewnętrznej w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego.	Brak	Brak
7.	Nadleśnictwo Solec Kujawski	pozytywna	W Nadleśnictwie prawidłowo planowano środki funduszu leśnego. Wnioskowanie do DGLP o przyjęcie zadań do planu wydatków tego funduszu odbywało się z zachowaniem drogi służbowej, a także z uwzględnieniem art. 58 ust. 1–3a uol i uregulowań wewnętrznych LP w tym zakresie. W Nadleśnictwie prawidłowo ustalano wysokość odpisu podstawowego na fundusz leśny. Terminowo wystawiano noty księgowe dokumentujące wzajemne kompensowanie się rozrachunków z tego tytułu oraz otrzymanych dopłat z FL na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Sfinansowane ze środków funduszu leśnego przedsięwzięcia zrealizowane przez Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą były zgodne z katalogiem wydatków tego funduszu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol. W Nadleśnictwie funkcjonował także właściwie zorganizowany system nadzoru i kontroli wewnętrznej w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego.	Stwierdzona nieprawidłowość, dotycząca niezatwierdzenia przez nadleśniczego w drodze zarządzeń planów finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa, nie miała istotnego znaczenia dla procesu planowania.	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
8.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krakowie	w formie opisowej	<p>W okresie objętym kontrolą w rdlp prawidłowo planowano środki funduszu leśnego. Dyrektor rdlp, zgodnie z zarządzeniami i decyzjami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, ustalał wskaźniki odpisu podstawowego na fundusz leśny, a plany finansowo-gospodarcze zatwierdzał wydawanymi zarządzeniami. W latach 2019–2021 w rdlp dla podległych nadleśnictw nie różnicowano wysokości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny.</p> <p>Otrzymywane z nadleśnictw wnioski o przyznanie celowych środków finansowych z funduszu leśnego weryfikowano m.in. pod względem celowości i gospodarności.</p> <p>Nadzorowane przez rdlp nadleśnictwa, przy wykorzystaniu środków z funduszu leśnego, realizowały wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę Lasów Państwowych zadania, które były zgodne z katalogiem zadań wymienionych w art. 58 ust. 1–3a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach.</p> <p>W okresie objętym kontrolą w rdlp prowadzono wykaz nadleśnictw wraz z należną kwotą z tytułu odpisu na fundusz leśny i monitorowano należności z tego tytułu. Kontrola przeprowadzona na próbie dziewięciu not księgowych dotyczących przekazywania odpisu podstawowego na fundusz leśny do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, wykazała, że środki te przekazywane były terminowo.</p> <p>W ramach nadzoru nad wydatkowaniem środków finansowych z funduszu leśnego, weryfikacji i ocenie podlegała realizacja zadań poszczególnych nadleśnictw m.in. przy zastosowaniu Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, który umożliwił przesiedlenie zdarzeń gospodarczych na poziomie określonego nadleśnictwa. Ponadto realizacja planów finansowo-gospodarczych była na bieżąco monitorowana przez dyrektora rdlp za pośrednictwem kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych.</p>	<p>Spośród 10 skontrolowanych decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, w przypadku pięciu z nich stwierdzono brak działań ze strony rdlp zmierzających do uregulowania przez zobowiązanych należności lub ich podejmowanie ze zwłoką wynoszącą od 47 do 487 dni.</p> <p>W jednym z czterech skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego sporządzono dokumenty przetargowe niezgodnie z wzorem określonym w przepisach wewnętrznych, a w kolejnym przy sporządzeniu umów nie przestrzegano postanowień art. 142 ust. 5 pkt 2–4 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.</p>

9.	Nadleśnictwo Krzeszowice	w formie opisowej	<p>Nadleśnictwo właściwie planowało oraz gospodarowało środkami FL. Nadleśniczy wnioskował do DGLP o ujęcie w planach wydatków FL swoich zadań, które mieściły się w katalogu określonym w art. 58 ust. 1-3a uol. Plany finansowo-gospodarcze zatwierdzone były przez Nadleśniczego w drodze zarządzeń. Postępowania o udzielenie zamówień publicznych, w zakresie realizacji zadań współfinansowanych ze środków były prowadzone zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, a zawarte w wyniku tych postępowań umowy zostały zrealizowane rzetelnie, terminowo oraz prawidłowo rozliczone. W okresie objętym kontrolą środki celowe na realizowane przez Nadleśnictwo zadania, finansowane w 100% z FL, wydatkowane zostały w całości, a środki otrzymane przez Nadleśnictwo z tytułu wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej poddane zostały przez rdlp w Krakowie korekcie o wartość niewykonanych zadań, i zostały prawidłowo odprowadzone na rachunek rdlp. Wysokość odpisu podstawowego na FL była przez nadleśnictwo naliczana prawidłowo.</p>	<p>Szczegółowa analiza przeprowadzona na próbie sześciu odpisów podstawowych na FL wykazała, że w dwóch przypadkach (33,3%), wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu środków na konto rdlp w wymiarze jednego i czterech dni.</p> <p>Jednocześnie NIK zaznacza, że wypracowywanie przez Nadleśnictwo w latach 2019 i 2020 zysku netto było możliwe dzięki otrzymaniu w tych latach środków z FL na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Z podziału zysku Nadleśnictwa osiągniętego w latach 2019–2020, przeznaczono na cele społecznie użyteczne w formie darowizn łącznie 305,8 tys. zł, z czego 194 tys. zł (63,4%) przekazane zostało tylko na rzecz jednej fundacji.</p>
10.	Nadleśnictwo Niepołomice	w formie opisowej	<p>W latach 2019–2021 (1 półrocze) w Nadleśnictwie prawidłowo planowano środki funduszu leśnego. Nadleśniczy składał stosowne wnioski do DGLP z zachowaniem drogi. W przyjętych zarządzeniami Nadleśniczego planach finansowo-gospodarczych przewidziano wydatki FL na zadania mieszczące się w katalogu określonym w art. 58 ust. 1–3a uol.</p> <p>W Nadleśnictwie prawidłowo naliczono wysokość miesięcznego odpisu podstawowego na FL oraz terminowo przekazywano na rachunek bankowy rdlp środki finansowe z tego tytułu. Przy udzieleniu zamówień publicznych stosowano przepisy obowiązujące w tym zakresie.</p>	<p>Jednocześnie NIK zaznacza, że wypracowywanie przez Nadleśnictwo w latach 2019 i 2020 zysku netto było możliwe dzięki otrzymaniu w tym okresie środków z FL na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.</p>
11.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi	w formie opisowej	<p>Rdlp w Łodzi w sposób prawidłowy planowała i nadzorowała gospodarowanie środkami funduszu leśnego. Rzetelnie ustalała wielkość odpisu na FL dla wszystkich 19 nadzorowanych nadleśnictw, zgodnie z art. 57 ust. 4 uol i stosownie do § 21 ust. 1 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP.</p> <p>Każdorazowo prowizoria i plany finansowo-gospodarcze rdlp przygotowywano według zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie planów finansowo-gospodarczych PGL LP. W ramach nadzoru, analizowano zasadność</p>	

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
11.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi	w formie opisowej	<p>zgłaszanych przez nadleśnictwa do DGLP zadań do realizacji z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, a zaplanowane przychody i wydatki mieściły się w ustawowym katalogu źródeł przychodów i rodzajów wydatków FL zawartym w art. 57-58 uol. W zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, zgodnie z § 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, rdlp regularnie przekazywała odpis podstawowy na FL do DGLP. Zadania realizowane przez rdlp z wykorzystaniem środków funduszu leśnego mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1-3a uol, a niewykorzystane środki FL zwracano do DGLP. Przy zawieraniu przez rdlp umów na realizację zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego przestrzegane były akty normatywne oraz uregulowania wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych.</p>	<p>W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości sprowadzające się do:</p> <ul style="list-style-type: none"> - braku dokumentowania notą księgową podlegających kompensowaniu w ciągu roku rozrachunków z tytułu odpisu podstawowego, pomiędzy rdlp i nadleśnictwami oraz pomiędzy rdlp i DGLP, wbrew obowiązкови określoneму w § 17 zarządzeń Dyrektora DGLP dotyczących planów finansowo-gospodarczych na lata 2019-2021 oraz § 14 załącznika nr 1 do zarządzeń dyrektora rdlp w sprawie planów finansowo-gospodarczych rdlp na lata 2019-2021; - przekazania do DGLP dokumentów rozliczeniowych z opóźnieniem wynoszącym od jednego do trzech dni, w stosunku do terminu określonego w § 12 ust. 2 zarządzenia dyrektora rdlp w Łodzi w sprawie prowizoriów/planów finansowo-gospodarczych na 2019 i 2021 r.; - opóźnienia w wysłaniu do zobowiązanego upomnień w sprawie uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej wynoszącego od trzech do 13 miesięcy liczonego od dnia upływu terminu płatności ww. należności; - niepodjęcia przez rdlp jako wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, pomimo uchylania się przez zobowiązanego od uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, której wartość przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia; - przekazania do DGLP środków z tytułu jednorazowego odszkodowania za dokonanie przedwczesnego wyciętu drzewostanu, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 27 Dyrektora DGLP z sprawie lanu finansowo-gospodarczego oraz § 15 ust. 1 i 3 zarządzenia dyrektora rdlp ws. planów finansowo-gospodarczych, tj. po upływie czterech miesięcy od daty otrzymania ww. płatności; - przekazania sprawozdań – OSZ-27, za 2019 i 2020 r. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2018 r. oraz z 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020;

			<p>– nierzetelnego sporządzenia trzech spośród pięciu protokołów końcowej kontroli udzielonego zamówienia publicznego na „Opracowanie fitosocjologiczne wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów”;</p> <p>– zatwierdzenia „Planu zamówień publicznych na rok 2020” z miesięcznym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 2 zarządzenia nr 17/2019 dyrektora rdpl w Łodzi z 16 maja 2019 r. w sprawie planowania, przeprowadzania oraz ewidencji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie usług, dostaw i robót budowlanych w biurze rdpl w Łodzi.</p>
12.	Nadleśnictwo Kutno	w formie opisowej	<p>Nadleśnictwo prawidłowo składało wnioski o ujęcie zadań w planach finansowo-gospodarczych. Wnioski składano z zachowaniem drogi służbowej, a zgłaszane w nich zadania, finansowane ze środków FL, wpisywały się w katalog zadań przewidzianych w art. 58 ust. 1–3a uol. Odpis podstawowy był naliczany prawidłowo, a noty księgowe dotyczące naliczania odpisu podstawowego sporządzano terminowo. Nadleśnictwo nie obliczało samodzielnie planowanej wysokości niedoborów przy realizacji zadań, o których mowa w art. 58 ust. uol, a także nie weryfikowało rzeczywistej wielkości niedoborów. Ww. zadania przeprowadzała rdpl.</p> <p>W latach objętych kontrolą Nadleśnictwo, nie udzielało zamówień publicznych z wykorzystaniem środków funduszu leśnego powyżej progu 30 tys. euro. Nadleśnictwo, przy realizacji zadań z funduszu o wartości nieprzekraczającej równowartości ww. kwoty, przestrzegало wewnętrznych regulacji w sprawie udzielenia zamówień publicznych.</p>
13.	Nadleśnictwo Spała	w formie opisowej	<p>W działalności jednostki, stwierdzono nieprawidłowości polegające na przeprowadzeniu dwóch postępowań w oparciu o regulamin, zawierający postanowienia odwołujące się do przepisów uchylonej ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Ponadto, kompensata rozrachunków z rdpl z tytułu odpisu na FL oraz należnej kwoty na wyrównanie niedoborów nie została udokumentowana notą księgową.</p> <p>W działalności jednostki, stwierdzono nieprawidłowości polegające na przeprowadzeniu dwóch postępowań w oparciu o regulamin, zawierający postanowienia odwołujące się do przepisów uchylonej ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Ponadto, kompensata rozrachunków z rdpl z tytułu odpisu na FL oraz należnej kwoty na wyrównanie niedoborów nie została udokumentowana notą księgową.</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	Nieprawidłowe
14.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie	w formie opisowej	Dyrektor rdpl określał podległym nadleśnictwom zróżnicowaną wysokość wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny. Ponadto, w rdpl nadzorowano zasadność zgłaszanych do realizacji przez nadleśnictwa do DGLP zadań z wykorzystaniem środków FL. W okresie objętym kontrolą w rdpl i podległych jednostkach środki z FL były wydatkowane na cele określone w uol, a przy udzieleniu zamówień na realizację zdań finansowanych z FL przestrzegane były przepisy dotyczących zamówień publicznych. Nadleśnictwa terminowo wpłacały do rdpl odpis podstawowy na FL, który następnie rdpl terminowo przekazywała do DGLP. W wyniku wewnątrzinstytucjonalnego rozliczania wyniku finansowego niewykorzystane środki z FL były zwracane do DGLP, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Lasów Państwowych. rdpl nadzorowała gospodarowanie środkami FL, w szczególności przeprowadzała analizy pod kątem celowości i oszczędności wydatkowania środków FL, jak również prowadziła działania nadzorcze i kontrolne, w ramach planowania i realizacji planów finansowo-gospodarczych.	Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku niezwłocznego podejmowania czynności egzekucyjnych wobec podmiotów dłużników z tytułu 14 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej na łączną kwotę 157,5 tys. zł. Przekroczenia w zakresie uiszczenia ww. należności wynosiły od 1 do 732 dni.
15.	Nadleśnictwo Kliniska	pozytywna	Nadleśnictwo prawidłowo składało wnioski o ujęcie zadań w planach finansowo-gospodarczych. Wnioski były składane do DGLP za pośrednictwem rdpl w Szczecinie, a zgłaszane w nich zadania, finansowane ze środków FL, wpisywały się w katalog zadań przewidzianych w art. 58 ust. 1-3a uol. Nadleśnictwo przeznaczało środki FL na cele wymienione w uol. Odpis podstawowy był naliczany prawidłowo, tj. w wysokościach wynikających z przeliczenia wartości sprzedaży drewna przez ustanowione w planach finansowo-gospodarczych wskaźniki odpisu. Noty księgowe dotyczące naliczania odpisu podstawowego sporządzano terminowo, tj. do ostatniego dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym. W okresie objętym kontrolą przy realizacji zadań finansowanych ze środków FL przestrzegano przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, a przy zawieraniu umów na ich realizację przestrzegano aktów normatywnych i uregulowań wewnętrznych Nadleśnictwa.	Brak

16.	Nadleśnictwo Tirzebiez	pozytywna	Nadleśnictwo prawidłowo składało wnioski o ujęcie zadań w planach finansowo-gospodarczych, przestrzegając przepisów art. 58 ust. 1–3a uoI i uregulowań wewnętrznych. Odpis podstawowy na fundusz leśny naliczany był prawidłowo i w terminie przekazywany do rdIp. Zakres przedmiotowy zadań, finansowanych ze środków funduszu, mieścił się w katalogu zadań określonych w uoI. Przy zawieraniu umów na ich realizację przestrzegano wewnętrznych procedur w zakresie zamówień publicznych.	Brak	
17.	Leśny Bank Genów Kostrzyca	w formie opisowej	W okresie objętym kontrolą w zakładzie w sposób prawidłowy planowano środki funduszu. Również wydatkowanie środków funduszu, poza przypadkami wskazanymi jako stany „nieprawidłowe”, było prawidłowe.	Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły finansowania ze środków funduszu leśnego dodatkowej opieki medycznej (w zakresie fakultatywnym) w łącznej wysokości 9,3 tys. zł oraz organizacji imprez pracowniczych w łącznej wysokości 8,5 tys. zł, a w przypadku zagadnień związanych z stosowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych: newskazania języka w jakim mają być składane oferty oraz przyjęcia do oceny ofert, kryterium niezwiązanego z przedmiotem zamówienia.	
18.	Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie	w formie opisowej	W latach 2019–2021 (do 8 listopada) plany finansowo-gospodarcze zakładu sporządzone były zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami i wytycznymi Lasów Państwowych, a kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych brali czynny udział w ich tworzeniu. Środki otrzymywane z funduszu leśnego w 99% były wydatkowane prawidłowo. Rozliczenia z tytułu wykonania usługi na rzecz DGLP następowały zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi, jednak zakres danych przekazywanych w sprawozdaniach <i>de facto</i> uniemożliwiał sprawną weryfikację poniesionych kosztów. Nie wystąpiły przypadki niezatwierdzenia kosztów przez DGLP. Badanie siedmiu postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego wykazało, że przestrzegane były zarówno ogólnie obowiązujące przepisy jak i uregulowania wewnętrzne w tym zakresie.	Stwierzone nieprawidłowości dotyczyły kwalifikowania w koszty funduszu leśnego (nieprzekraczające 0,8% zaplanowanych rocznych kosztów) części wydatków związanych z: organizacją imprez pracowniczych, zakupem pakietu dodatkowego świadczenia zdrowotnego oraz upominku dla pracownika odchodzącego na emeryturę.	

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Regulacje prawne
dotyczące
gospodarki
finansowej LP

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 i art. 32 ust.1 uol). PGL LP nie są jednostką budżetową ani żadną inną jednostką sektora finansów publicznych. Przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵² stosuje się do PGL LP wyłącznie w zakresie, w jakim wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Głównym zadaniem Lasów Państwowych jest prowadzenie zrównoważonej gospodarki leśnej według zasad powszechnej ochrony lasów, trwałości ich utrzymania, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów (przyrodniczych, społecznych i produkcyjnych) oraz powiększania zasobów leśnych (do czego zobowiązuje: art. 7 ust. 1, art. 8, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 3, art. 13 ust. 1 i art. 13a uol).

Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

W skład Lasów Państwowych zgodnie z art. 32 ust. 2 uol wchodzi: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Powyższa ustawa określa także ich zadania: zadania Dyrektora Generalnego zawarte są w art. 33, zadania dyrektorów rdlp w art. 34, zaś zadania nadleśniczych precyzuje art. 35.

Regulacje prawne dotyczące
gospodarki finansowej LP

Gospodarka finansowa Lasów Państwowych uregulowana jest w szczególności w art. 50–59 uol. Artykuły te podkreślają samodzielność finansową Lasów Państwowych, tj. pokrywanie kosztów z własnych przychodów, a także określają podstawowe zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych. Istotnym artykułem w uol, jest art. 50 do którego na podstawie ustawy z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach¹⁵³ wprowadzono ust. 2 i 3, które stanowią, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustala dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zasady (politykę) rachunkowości a także, że Lasy Państwowe prowadzą rachunkowość według zasad określonych w ustawie o rachunkowości.

Drugim istotnym aktem prawnym w zakresie gospodarki finansowej jest rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP.

Rozporządzenie to określa szczegółowe zasady gospodarki finansowej w PGL LP.

Działalność LP i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego.

Podstawą gospodarki finansowej ww. jednostek organizacyjnych LP są sporządzane corocznie plany finansowo-gospodarcze zawierające:

¹⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 1634.

¹⁵³ Dz. U. poz. 222.

- 1) zadania rzeczowe,
- 2) przychody ze sprzedaży (określone w § 14 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP),
- 3) koszty działalności (określone w § 17 i § 20 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP),
- 4) wynik finansowy (określony w § 18 i §19 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Plany finansowo-gospodarcze regionalnych dyrekcji LP, obok planu własnego obejmują także plany nadleśnictw i zakładów LP, zatwierdzane przez dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, zaś plan finansowo-gospodarczy lasów państwowych obejmuje plan Dyrekcji Generalnej i plany dyrekcji regionalnych, zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego (§ 6 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Nadleśniczy przedstawia dyrektorowi regionalnej dyrekcji informacje o działalności finansowo-gospodarczej nadleśnictwa, natomiast dyrektorzy regionalnych dyrekcji przedstawiają Dyrektorowi Generalnemu LP zbiorcze informacje obejmujące wyniki nadzorowanych nadleśnictw i zakładów LP oraz wyniki własne regionalnej dyrekcji (§ 7 ust.1 i ust. 2 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP). Dyrektor Generalny – w związku z art. 52 ust.1 uol – przedstawia, w okresie do końca maja każdego roku, ministrowi właściwemu ds. środowiska sprawozdanie finansowo-gospodarcze za poprzedni rok (§ 7 ust. 4 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Rozporządzenie powyższe precyzuje także, co powinna zawierać informacja o działalności finansowo-gospodarczej (§ 7 ust. 3 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Natomiast zagadnienia dotyczące bezpośrednio funduszu leśnego zostały sprecyzowane w tym rozporządzeniu (§§ od 21 do 24).

Regulacje dotyczące funduszu leśnego

Podstawowym źródłem przychodów LP jest sprzedaż surowca drzewnego z powierzonych w zarząd lasów Skarbu Państwa. Gospodarkę leśną w tych lasach sprawują samodzielnie nadleśniczowie, na podstawie pul. Odpowiadają oni również za stan lasu (art. 35 ust. 1 uol). Jednakże uwarunkowania przyrodnicze jak i ekonomiczne działalności poszczególnych nadleśnictw są różne i zależą one od wielu czynników, m.in. od powierzchni i struktury gatunkowej drzewostanu i to właśnie owe czynniki sprawiają, że nadleśnictwa prowadzące gospodarkę w sprzyjających warunkach osiągną wysoki poziom rentowności, natomiast nadleśnictwa, które nie posiadają takich warunków nie są w stanie wygenerować odpowiedniej ilości środków finansowych niezbędnych do samofinansowania. Aby wyrównać to zjawisko i aby gospodarka leśna mogła się rozwijać we wszystkich nadleśnictwach na podobnym poziomie, na mocy ustawy o lasach, w ramach systemu finansowego Lasów Państwowych, utworzono fundusz leśny (art. 56 uol). Fundusz ten stanowi mechanizm redystrybucji środków z nadleśnictw dochodowych do nadleśnictw deficytowych. Zgodnie z brzmieniem art. 56 ust. 1 uol fundusz stanowi formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie, a jego środkami dysponuje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (art. 56 ust. 2 uol).

Zasilanie tego funduszu określa art. 57 uol, zgodnie z którym środki funduszu stanowią:

- 1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;
- 2) należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych;
- 3) należności wynikające z odszkodowań:
 - a) cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych tytułów,
 - b) z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
 - c) za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych;
- 4) dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach o których mowa w art. 42 uol;
- 5) dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych, o których mowa w art. 54 uol;
- 6) inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu.

Wielkość odpisu podstawowego ustala corocznie minister właściwy ds. środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego, w drodze decyzji – art. 57 ust. 4 uol (czynność ta podejmowana jest przed zatwierdzeniem planu finansowo-gospodarczego).

Odpis podstawowy o którym mowa w art. 57 ust.1 uol, ustalany jest wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna i na podstawie przedstawionego, w terminie do 30 kwietnia każdego roku, planu finansowo-gospodarczego. Nadleśnictwo dokonuje co miesiąc odpisu podstawowego na fundusz leśny. Odpis ten stanowi iloczyn wartości przychodów ze sprzedaży drewna i ustalonego dla danego nadleśnictwa wskaźnika (§ 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Szczegółowe zasady tworzenia planów finansowo-gospodarczych zostały określone w zarządzeniu ws. planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Zakres przedmiotowy planu został określony w § 2 ust. 2 tego zarządzenia.

W badanym okresie właściwy minister wydał następujące decyzje określając wielkość odpisu na fundusz leśny:

- 1) decyzję Nr 15 Ministra Środowiska z 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2019¹⁵⁴;
- 2) decyzję Ministra Środowiska z 29 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2020¹⁵⁵;

¹⁵⁴ Dz. Urz. MŚ poz. 19.

¹⁵⁵ Dz. Urz. MŚ poz. 1.

- 3) decyzję Ministra Klimatu i Środowiska z 29 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2021¹⁵⁶.

Środki funduszu leśnego, o których była mowa w art. 57 ust.1 pkt 2 i pkt 3 lit. b uol, związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym Dyrekcji Generalnej (art. 57 ust. 2 uol).

W sytuacji, gdy środki funduszu nie zostaną wykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią one dochód funduszu w następnym roku kalendarzowym (art. 57 ust. 3 uol) oraz (§ 24 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP). Środki funduszu leśnego, zgodnie z art. 58 uol, są przeznaczane dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów przy realizacji zadań: gospodarki leśnej (art. 58 ust.1 pkt 1 uol) oraz (§ 23 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP) oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 pkt 2 uol).

Zgodnie z art. 58 ust. 2 uol, środki funduszu mogą być przeznaczane również na:

- wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP w szczególności w zakresie gospodarki leśnej;
- badania naukowe;
- tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej;
- sporządzanie pul;
- prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych;
- ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej;
- nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a uol, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 uol;
- organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich, o których mowa w art. 46g ustawy – Prawo łowieckie;
- inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

Środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2 uol (gromadzone na odrębnym rachunku bankowym Dyrekcji Generalnej) przeznacza się na zadania określone szczegółowo w art. 58 ust. 3 uol, tj.:

- zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- realizację zadrzewień na gruntach niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych;
- cele określone w art. 13a ust. 1 uol;

¹⁵⁶ Dz. Urz. MKiŚ, poz. 37.

- zwrot zryczałtowanych kosztów udziału przedstawicieli wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego w szacowaniu szkód łowieckich, a także ustalaniu wysokości odszkodowania za te szkody zgodnie z przepisami Prawa łowieckiego.

Środki te, zgodnie z art. 58 ust. 3a uol, mogą być również przeznaczane na:

- działania niezbędne do ochrony przyrody realizowanej metodami gospodarki leśnej polegające na:
 - wykupie przez parki narodowe na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położonych w granicach parku,
 - tworzeniu infrastruktury;
- cele określone w art. 58 ust. 2 pkt 2, 3, 5a i 6 uol, w lasach znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych;
- sporządzanie uproszczonych pul dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 uol;
- działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń, nakazane w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8l ustawy o ochronie zdrowia zwierząt.

Szczegółowe uregulowanie stanowi także zarządzenie Nr 37 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 26 czerwca 2020 r. w sprawie przeznaczania środków związanych z funduszem leśnym na sporządzanie uproszczonych pul, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach¹⁵⁷ – doprecyzowujące finansowanie tych planów z funduszu leśnego.

Dyrektor Generalny LP może także utworzyć z wydzielonej części środków funduszu leśnego, stosownie do art. 58 ust. 4 uol, fundusz stabilizacji, który przeznaczony jest na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej. Zasady wydatkowania środków z funduszu stabilizacji określa każdorazowo Dyrektor Generalny w drodze decyzji.

Generalnie należy stwierdzić, że zasady funkcjonowania Funduszu Leśnego nie są szczegółowo określone w ustawie o lasach. Ustawa ta jedynie w ogólnym zarysie reguluje te kwestie. Regulację ustawową odnajdujemy jedynie w art. 33 ust. 3 pkt 7 uol, który stanowi, że Dyrektor Generalny ze środków finansowych funduszu leśnego wyrównuje niedobory w nadleśnictwach i rdlp, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej oraz przywołanym wcześniej art. 57 ust. 2 dotyczącym ustalenia odpisu na fundusz leśny.

Każdego roku ustalany jest procent odpisu na fundusz leśny dla rdlp. Zróżnicowanie odpisów na poszczególne nadleśnictwa dokonywane jest na poziomie rdlp i to ona określa wielkość odpisu i dopłaty do działalności podstawowej i administracyjnej dla poszczególnych nadleśnictw.

Do 15 października 2020 r. sprawy dotyczące bieżącej obsługi środków związanych z funduszem leśnym były w Lasach Państwowych rozpatrywane w trybie roboczym na podstawie dekretacji Dyrektora Generalnego

¹⁵⁷ B.I.L.P. Nr 7, poz. 55.

LP (§ 2 ust. 1 zarządzenia nr 8), a od 15 października 2020 r. zasady gospodarowania funduszem określa zarządzenie ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego.

PGL LP zobowiązane jest także do stosowania prawa zamówień publicznych (ustawę stosuje się do zamówień publicznych przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej). W okresie objętym kontrolą obowiązywały: ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a następnie od 1 stycznia 2021 r. ustawa z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych.

Pamiętać jednak należy, że pewne zamówienia są wyłączone ze stosowania ustawy. W przypadku Lasów Państwowych będą to najczęściej zamówienia na realizację usług badawczych.

Oprócz ww. ustaw, w Lasach Państwowych ustalono procedury udzielania zamówień publicznych niepodlegających ustawie. W czasookresie kontroli były to:

- 1) Zarządzenie Nr 29 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 31 marca 2015 r. w sprawie procedur udzielania przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych zamówień niepodlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych.
- 2) Zarządzenie Nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 19 stycznia 2021 r. w sprawie procedur udzielania przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych zamówień niepodlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych.

Pierwsze z wymienionych zarządzeń regulowało procedury udzielania zamówień przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych o wartości szacunkowej netto do 30 000 euro oraz innych zamówień nie podlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych na podstawie jej art. 4, z wyjątkiem zamówień na usługi w zakresie badań naukowych, regulowanych odrębnym zarządzeniem.

Procedurę udzielenia zamówienia w tym zarządzeniu zależna jest od wartości kwotowych i tak:

- 1) o wartości netto do 200 euro oraz zamówienia związanego z podróżą służbową, udzielanego samodzielnie przez pracownika odbywającego podróż – regulują § 2-3 i 11;
- 2) o wartości szacunkowej netto powyżej 200 euro do 6000 euro – regulują § 2-4 i 11;
- 3) o wartości szacunkowej netto powyżej 6000 euro – regulują § 2-3 i 5-11.

Drugie z ww. zarządzeń reguluje procedury zamówień o wartości poniżej 130 000 zł oraz innych zamówień niepodlegających ustawie Pzp na podstawie jej art. 10 ust. 2 oraz 11 ust. 1 i 5, z wyjątkiem zamówień na usługi w zakresie badań naukowych, regulowanych odrębnym zarządzeniem.

Procedurę udzielenia zamówienia w tym zarządzeniu zależna jest tak, jak i w poprzednim od wartości kwotowych i tak:

- 1) o wartości do 1000 złotych oraz zamówienia związanego z podróżą służbową, udzielanego samodzielnie przez pracownika odbywającego podróż – regulują § 2-3 i 11;

Obowiązujące w LP procedury dotyczące udzielania zamówień publicznych

ZAŁĄCZNIKI

- 2) o wartości powyżej 1000 złotych do 25 000 złotych – regulują § 2–4 i 11;
- 3) o wartości powyżej 25 000 złotych regulują – § 2–3 i 5–11.

Jak zostało wcześniej powiedziane LP przeprowadzają także zamówienia, które zostały wyłączone ze stosowania ustawy Pzp i do tej kategorii zamówień mają zastosowanie:

Zarządzenie Nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 1 lipca 2014 r. w sprawie powołania Stałej Komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz procedur postępowania z tym związanych¹⁵⁸.

Zarządzenie Nr 11 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 23 lutego 2021 r. zmieniające zarządzenie nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 1 lipca 2014 r. w sprawie powołania Stałej komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ora procedur postępowania z tym związanych¹⁵⁹.

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne Lasów Państwowych

Lasry Państwowe sprawują zarząd nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W ramach tego zarządu LP prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa.

Organizacja LP opiera się na zasadzie samofinansowania – jest to możliwe dzięki istnieniu funduszu leśnego: nadleśnictwa o dobrej kondycji finansowej przekazują do funduszu nadwyżki, które są potem wykorzystywane przez inne jednostki. Z funduszu finansowane są także inne przedsięwzięcia, w tym ogólnokrajowe, np. edukacja, badania naukowe, tworzenie infrastruktury, sporządzanie pul.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. w skład Lasów Państwowych wchodziły następujące jednostki organizacyjne:

- DGLP,
- 17 rdlp,
- 430 nadleśnictw,
- 7 zakładów LP-k,
- 15 zakładów LP-r.

Zadania Dyrektora Generalnego LP

Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny LP przy pomocy dyrektorów rdlp.

Dyrektor Generalny LP powoływany jest przez ministra właściwego ds. środowiska. Aparatem wykonawczym Dyrektora Generalnego LP jest DGLP¹⁶⁰ – jednostka centralna, a organem opiniodawczo-doradczym – Kolegium Lasów Państwowych¹⁶¹.

¹⁵⁸ B.I.L.P. Nr 8/9 poz. 57, ze zm.

¹⁵⁹ B.I.L.P. Nr 4 poz. 35.

¹⁶⁰ Zgodnie z § 12 statutu LP.

¹⁶¹ Zgodnie z § 9 ust. 1 statutu LP.

Główne zadania Dyrektora Generalnego LP zostały określone w art. 33 ust. 3 uol oraz w § 8 statutu PGL LP. Dyrektor Generalny LP – w wykonaniu zadań określonych przez ustawę o lasach oraz przez przepisy wykonawcze do tej ustawy, a także innych przepisów prawnych – wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych (§ 6), w szczególności ustala (§ 8 ust. 1) m.in.: szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez LP; zasady sporządzania i realizacji planów gospodarczo-finansowych LP; zasady prowadzenia rachunkowości w LP; ramowy regulamin organizacyjny jednostek organizacyjnych LP, z wyłączeniem zakładów; zasady sprzedaży przez LP drewna i innych produktów i usług; system informacyjny LP; zasady określania wysokości środków finansowych niezbędnych na wykonywanie powierzonych spraw z zakresu nadzoru nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa lub wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; a ponadto (§ 8 ust. 2) m.in.: dysponuje środkami pozabudżetowymi i kontroluje działania jednostek organizacyjnych LP.

W świetle uregulowań regulaminu organizacyjnego Dyrekcji zadaniem Dyrektora Generalnego LP, realizowanym przy pomocy DGLP, jest m.in. podejmowanie decyzji i innych działań w sprawie gromadzenia i zarządzania środkami będącymi przychodem funduszu leśnego, w tym:

- nadzór nad realizacją merytorycznych zadań finansowanych z funduszu leśnego przez Leśny Bank Genów Kostrzyca;
- koordynacja i nadzór wykorzystania środków funduszu leśnego przeznaczonych na zalesienia gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- prowadzenie i nadzór nad sprawami związanymi z dofinansowaniem z funduszu leśnego parków narodowych;
- stwierdzanie zasadności finansowania prac urządzeniowych, banku danych i inwentaryzacji wielkoobszarowej finansowanych ze środków funduszu leśnego;
- nadzór oraz rozliczanie zadań inwestycyjnych finansowanych ze środków funduszu leśnego, realizowanych przez zakłady LP;
- opracowywanie działań związanych z lokatami środków pieniężnych funduszu leśnego;
- przygotowywanie wniosków do ministra właściwego ds. środowiska w sprawie ustalenia odpisu podstawowego na fundusz leśny i wielkości środków na utrzymanie DGLP i rdlp, obciążających koszty działalności nadleśnictw;
- ustalanie wysokości wpłat rdlp na fundusz leśny;
- ustalanie zasad i wysokości dopłat dla jednostek organizacyjnych LP na wyrównywanie niedoboru środków.

Główne zadania dyrektora regionalnego LP zostały określone w art. 34 uol oraz w statucie PGL LP. Dyrektor regionalny LP wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące na obszarze regionalnej dyrekcji (§ 17), a także (§ 19) m.in.: nadzoruje prowadzenie gospodarki leśnej w lasach zarządzanych przez LP, nadzoruje działalność nadleśnictw i zakładów, odpowiada za przygotowanie i prowadzenie ochrony przeciwpożarowej w lasach, organizuje wspólne zadania nadleśnictw, koordynuje i organizuje prace zwią-

Dyrektorzy regionalni LP
– kompetencje i zadania

zane ze sporządzaniem pul, określa warunki oraz dokonuje sprzedaży drewna lub innych produktów albo usług (na podstawie zasad ustalonych przez Dyrektora Generalnego LP), stawia wnioski w sprawie przeprowadzenia przez Inspekcję Lasów Państwowych kontroli w podległych jego nadzorowi jednostkach organizacyjnych, współdziała z terenowymi organami administracji państwowej oraz organami samorządowymi stopnia wojewódzkiego.

W świetle art. 34 uol, oraz uregulowań regulaminu organizacyjnego biura rdpl, do zadań rdpl należy m.in. nadzór nad podległymi jednostkami, koordynacja ich działań oraz gromadzenie i przekazywanie do DGLP środków będących przychodami funduszu leśnego.

Nadleśnictwo jako podstawowa jednostka organizacyjna LP

Podstawową jednostką organizacyjną w Lasach Państwowych jest nadleśnictwo (§ 25 ust. 1 statutu PGL LP). Stosownie do art. 35 ust. 1 uol nadleśniczy, kierując tą jednostką, prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie pul oraz odpowiada za stan lasu. Jego główne zadania zostały określone w uol (art. 35) oraz w § 23 i § 24 statutu PGL LP. Nadleśniczy wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące na obszarze nadleśnictwa (§ 22 ust. 3), a także (§ 23 i § 24) m.in.: wykonuje zarząd lasami, gruntami i innymi nieruchomościami stanowiącymi zasoby LP; uczestniczy w opracowywaniu pul; dokonuje bieżącej oceny stanu lasów nadleśnictwa i podejmuje działania zmierzające do ich ochrony oraz prawidłowego zagospodarowania; opracowuje plany gospodarczo-finansowe i odpowiada za ich właściwą realizację; realizuje sprzedaż drewna oraz innych produktów i usług; dochodzi naprawienia wyrządzonych szkód w lasach; współdziała z organami samorządu terytorialnego i organami rządowej administracji ogólnej; uczestniczy w opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; prowadzi rejestr gruntów oraz dokonuje bieżącej aktualizacji mapy gospodarczej nadleśnictwa.

Nadleśnictwo dokonuje co miesiąc odpisu podstawowego na fundusz leśny (§ 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Inne jednostki organizacyjne LP nieposiadające osobowości prawnej

Funkcję pomocniczą w stosunku do ww. jednostek Lasów Państwowych pełnią inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 32 ust. 2 pkt 4 uol), które Dyrektor Generalny LP nazwał zakładami LP¹⁶², działające na terenie całego kraju lub w regionach. Do zakładów LP-k należą:

- Centrum Informacyjne Lasów Państwowych w Warszawie – wydaje czasopisma i literaturę przeznaczoną dla uczniów i nauczycieli oraz branżowców, prowadzi stronę internetową LP, zarządza głównym fanpage'm LP, nadzoruje produkcję filmową oraz zajmuje się promocją i organizacją imprez;
- Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w Warszawie – koordynuje projekty środowiskowe LP, wdraża programy dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, analizuje możliwości pozyskania środków pomocowych dla sektora leśno-drzewnego;

¹⁶² W zarządzeniu DGLP ws. zakładów LP.

- Leśny Bank Genów Kostrzyca w Miłkowie – gromadzi i przechowuje zasoby genowe drzew i krzewów, prowadzi badania ochrony zasobów, produkuje biopreparat¹⁶³;
- Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie – prowadzi Muzeum Leśnictwa, sprawuje mecenat nad twórczością artystyczną leśników, zajmuje się edukacją;
- Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie – produkuje maszyny leśne;
- Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu – wdraża w LP nowe technologie, prowadzi szkolenia i kursy, produkuje filmy, zajmuje się poligrafią;
- Zakład Informatyki Lasów Państwowych w Sękocinie Starym – tworzy oprogramowanie i bazy danych.

Wszystkie zakłady LP-k podlegają bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu LP. Oprócz ww. zakładów LP działa 15 zakładów LP-r podporządkowanych dyrektorom regionalnym LP.

Z uwagi na zróżnicowane warunki przyrodniczo-leśne lasów w Polsce działalność gospodarcza części nadleśnictw jest niekiedy znacznie utrudniona, uniemożliwiająca im uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. Środki funduszu leśnego służą do wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach.

¹⁶³ Wysokiej jakości szczepionka mikoryzowa na bazie grzyba włośnianka rosista.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1173).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zmianie ustawy o lasach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 54, poz. 349, 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 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
9. Ustawy z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o lasach (Dz. U. poz. 222).
10. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692).
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. poz. 1128) – uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 (Dz. U. poz. 2103, ze zm.) – wygasło z dniem 31 grudnia 2019 r.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366, ze zm.) – wygasło z dniem 31 grudnia 2020 r..
15. Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 2450) – uchylone z dniem 1 stycznia 2021 r.
16. Decyzja Nr 15 Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2019 (Dz. Urz. MŚ. poz. 19).

ZAŁĄCZNIKI

17. Decyzja Ministra Środowiska z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2020 (Dz. Urz. MŚ. poz. 1).
18. Decyzja Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2021 (Dz. Urz. MKiŚ. poz. 37).
19. Zarządzenie nr 74 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 września 2002 r. w sprawie zasad funkcjonowania Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie, powołanego Zarządzeniem nr 26 naczelnego dyrektora Lasów Państwowych z 15 grudnia 1986 roku (znak: P-3-0102-16/86) w sprawie utworzenia Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie (B.I.L.P. Nr 10, poz. 80, ze zm.).
20. Zarządzenie nr 62 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 września 2005 r. w sprawie wprowadzenia hurtowni danych Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 10, poz. 65, ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (B.I.L.P. Nr 4, poz. 24, ze zm.).
22. Zarządzenie nr 55 Dyrektora Generalnego LP z dnia 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu” (B.I.L.P. z 2012 r. Nr 1, poz. 4, ze zm.).
23. Zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego (B.I.L.P. Nr 3, poz. 28).
24. Zarządzenie nr 41 Dyrektora Generalnego LP z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów prac urzędzenia lasu (B.I.L.P. Nr 6, poz. 77, ze zm.).
25. Zarządzenie Nr 55 z dnia 24 lipca 2012 r. w sprawie zasad funkcjonowania Leśnego Banku Genów Kostrzyca (B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 95, ze zm.).
26. Zarządzenie Nr 90 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie ramowego regulaminu organizacyjnego nadleśnictwa (B.I.L.P. z 2013 r. Nr 1, poz. 6, ze zm.).
27. Zarządzenie Nr 94 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie ramowego regulaminu organizacyjnego biura Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych (B.I.L.P. z 2013 r. Nr 1, poz. 10, ze zm.).
28. Zarządzenie nr 47 Dyrektora Generalnego LP z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie funkcjonowania Zakładu Informatyki Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 7, poz. 92).

29. Zarządzenie Nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie powołania Stałej Komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz procedur postępowania z tym związanych (B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 57, ze zm. – uchylony z dniem 1 stycznia 2021 r.).
30. Zarządzenie Nr 29 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie procedur udzielania przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych zamówień nie podlegających ustawie Prawo zamówień publicznych (B.I.L.P. Nr 5, poz. 73 – uchylony z dniem 19 stycznia 2021 r.).
31. Zarządzenie nr 71 Dyrektora Generalnego LP z dnia 19 października 2015 r. w sprawie polityki komunikacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (B.I.L.P. Nr 11, poz. 132).
32. Zarządzenie nr 77 Dyrektora Generalnego LP z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zasad kontroli wewnętrznej w Dyрекcji Generalnej Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 12, poz. 143, ze zm.).
33. Zarządzenia Nr 8 Dyrektora Generalnego LP z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zawieszenia Zarządzenia nr 1 Dyrektora Generalnego LP z dnia 31 stycznia 2012 r w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych LP w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego (B.I.L.P. Nr 3, poz. 43 – uchylony z dniem 15 października 2020 r.).
34. Zarządzenie nr 20 z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie zasad funkcjonowania Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie oraz Leśnego Banku Genów Kostrzyca (B.I.L.P. Nr 5, poz. 76).
35. Zarządzenie Nr 26 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 kwietnia 2018 r. w sprawie wykazu innych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nieposiadających osobowości prawnej o zasięgu krajowym i regionalnym (B.I.L.P. Nr 5, poz. 86 – uchylony z dniem 25 czerwca 2019 r.).
36. Zarządzenie Nr 50 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 132).
37. Zarządzenie Nr 58 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie realizacji w Lasach Państwowych wspólnych przedsięwzięć drogowych, mających związek z gospodarką leśną (B.I.L.P. Nr 8/9, poz. 138).
38. Zarządzenie Nr 62 Dyrektora Generalnego LP z dnia 30 sierpnia 2018 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Dyрекcji Generalnej Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 10, poz. 148, ze zm.).
39. Zarządzenie Nr 33 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu innych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe nieposiadających osobowości prawnej o zasięgu krajowym i regionalnym (B.I.L.P. Nr 7, poz. 83).

ZAŁĄCZNIKI

40. Zarządzenie nr 76 Dyrektora Generalnego LP z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (B.I.L.P. z 2020 r. Nr 1, poz. 5, ze zm.).
41. Zarządzenie nr 27 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2020 rok (B.I.L.P. Nr 6, poz. 46).
42. Zarządzenie Nr 37 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie przeznaczania środków związanych z funduszem leśnym na sporządzanie uproszczonych planów urzędzenia lasu, o których mowa w art. 21 ust.1 pkt 2 ustawy o lasach (B.I.L.P. Nr 7, poz. 55).
43. Zarządzenie Nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 11, poz. 90).
44. Zarządzenie Nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie procedur udzielania przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych zamówień nie podlegających ustawie – Prawo zamówień publicznych (B.I.L.P. Nr 2, poz. 18).
45. Zarządzenie Nr 11 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 lutego 2021 r. zmieniające zarządzenie nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie powołania Stałej komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych ora procedur postępowania z tym związanych (B.I.L.P. Nr 4, poz. 35).
46. Decyzja Nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 13 stycznia 2016 r. w sprawie powołania Izby Pamięci Lasów Państwowych znajdującej się w siedzibie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (B.I.L.P. Nr 2, poz. 35).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację 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. Minister Klimatu i Środowiska
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
11. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 21-09-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DLŁ-WGL.081.4.2022
2002216.8344989.6752983

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 września br. (znak: KSI.430.001.2022) przekazujące „Informację o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego”, poniżej przedstawiam stanowisko w sprawie.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że ustawodawca w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.), dalej ustawa o lasach, jednoznacznie wskazał, że dysponentem środków z funduszu leśnego jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

Należy wskazać, że fundusz leśny stoi u podstaw zasady samofinansowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i jest istotnym źródłem finansowania celów powierzonych tej jednostce, w tym celów o znaczeniu strategicznym, których realizacja nie skutkuje uzyskiwaniem przychodu.

Ustawa *o lasach* w sposób wystarczający określa źródła przychodu funduszu leśnego, a także wytyczne dotyczące przeznaczenia tych środków. W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 58 ust. 2 ustawy *o lasach* zawiera normę o charakterze fakultatywnym i stanowi on katalog otwarty. Potwierdza to interpretacja przepisu dokonana przez W. Radeckiego (*Lasy, Komentarz*, s. 375), w której czytamy, że pozostałe cele, przykładowo wymienione w art. 58 ust. 2, mogą być również realizowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego. A zatem ocena, czy konkretne cele mogą być realizowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego należy do dysponenta tego funduszu, czyli Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

W kwestii oceny, czy środki funduszu leśnego zostały wydatkowane w sposób właściwy, stoję na stanowisku, że przepisy dotyczące celów, które mogą być finansowane z funduszu leśnego, należy

czytać łącznie z zakresem kompetencji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych określonym w przepisie art. 33 ustawy *o lasach*. Dla przykładu, poza oczywistymi kompetencjami dotyczącymi kierowania Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe, jako jednostką organizacyjną, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych inicjuje, organizuje oraz koordynuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa, nadzoruje i koordynuje zadania w zakresie kształcenia kadr dla leśnictwa oraz popularyzacji wiedzy leśnej i organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. A zatem realizacja ww. celów może być realizowana ze środków funduszu leśnego.

Mając na względzie kompetencje nadane Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych w zakresie kształtowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz określania i realizacji celów poprzez m.in. organizację przedsięwzięć, kształtowania kadr dla leśnictwa oraz popularyzacji wiedzy leśnej, stoję na stanowisku, iż nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia na poziomie ustawy definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”.

Należy wskazać, że Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, jako dysponent środków funduszu leśnego, na podstawie posiadanych kompetencji organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w związku z powyższym, jeżeli Dyrektor Generalny Lasów Państwowych uzna, iż istnieje potrzeba doprecyzowania takiego pojęcia, posiada właściwe narzędzia w postaci np. zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, w którym można doprecyzować taką definicję.

W odpowiedzi na wniosek w zakresie nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe* oraz *Statutu Lasów Państwowych*, w celu zapewnienia ich zgodności w ustawą *o lasach* w zakresie art. 32 ust. 2 pkt. 4, uprzejmie informuję, że zakres proponowanych zmian aktualnie nie znajduje się w wykazie prac legislacyjnych Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Nie mniej jednak informuję, że w przypadku rozpoczęcia prac nad aktualizacją ww. aktów, wnioski Pana Prezesa w tym zakresie zostaną uwzględnione.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Edward Siarka

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KSI.430.001.2022
P/21/051

Warszawa, 05 grudnia 2022 r.

Opinia

**Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska z 21 września 2022 r. do informacji o wynikach kontroli
„Gospodarowanie środkami funduszu leśnego”¹**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

W pełni podzielam stanowisko Ministra, że ustawodawca w art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach³ jednoznacznie wskazał, że dysponentem środków z funduszu leśnego jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych⁴.

Nie mogę jednak zgodzić się z argumentacją Ministra, że fundusz leśny stoi u podstaw zasady samofinansowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe⁵. Owszem, Lasy Państwowe na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy o lasach prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów, jednakże podstawowym celem utworzenia funduszu leśnego było stworzenie mechanizmu wsparcia dla nadleśnictw, które z powodu specyficznych warunków prowadzenia gospodarki leśnej nie są w stanie pokryć kosztów własnymi przychodami. Celem nadleśnictw nie jest bowiem maksymalizacja zysku, lecz realizacja funkcji gospodarczych i produkcyjnych poprzez prowadzenie trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, a także funkcji pozaprodukcyjnych – przyrodniczych i społecznych (m.in. działalności promocyjno-edukacyjnej).

Działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych, w tym nadleśnictw, prowadzona jest na podstawie rachunku ekonomicznego⁶, co wymaga w szczególności uzyskiwania dochodów z działalności ubocznej na poziomie nie niższym od wydatków z nią związanych oraz ukształtowaniem wydatków związanych z wytwarzaniem produktów lub świadczeniem usług w ramach działalności dodatkowej, zarobkowej na poziomie nie wyższym od ich zakupu poza Lasami Państwowymi. Nie można zatem przychylić się do twierdzenia jakoby fundusz leśny stanowił istotne źródło finansowania wszystkich celów powierzonych Lasom Państwowym, w tym celów o znaczeniu strategicznym, których realizacja nie skutkuje uzyskiwaniem przychodu.

¹ Dalej: „Informacja”.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm., dalej: „ustawa o lasach”.

⁴ Dalej: „Dyrektor Generalny LP”.

⁵ Dalej: „Lasy Państwowe”.

⁶ Vide: § 3 rozporządzenia 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), dalej: „rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP”.

Zgadzam się z opinią Ministra, że ustawa o lasach w sposób wystarczający określa źródła przychodu funduszu leśnego, oraz że art. 58 ust. 2 tej ustawy zawiera normę o charakterze fakultatywnym i stanowi katalog otwarty.

Jednak nie podzielam stanowiska Ministra, że wskazane w ustawie o lasach wytyczne dotyczące przeznaczenia tych środków są wystarczające, jak również stwierdzenia, że ocena, czy konkretne cele mogą być realizowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, należy wyłącznie do dysponenta tego funduszu – Dyrektora Generalnego LP.

Jakkolwiek przepisy dotyczące celów, które mogą być finansowane z funduszu leśnego, należy czytać łącznie z zakresem kompetencji Dyrektora Generalnego LP określonym w art. 33 ustawy o lasach, to nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że na podstawie regulacji zawartej w art. 33 ust. 3 pkt 8 tej ustawy realizacja wszystkich zorganizowanych przez Dyrektora Generalnego LP wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych może być realizowana ze środków funduszu leśnego.

Na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej. Ustawa nie wprowadza ograniczeń przedmiotowych w zakresie realizowanych projektów. Z kolei w przepisach wewnętrznych Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (DGLP) zagadnienie to reguluje § 7 zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego LP z 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych⁷. Regulacja ta ma charakter ogólny i podobnie jak ustawa o lasach nie zawiera ograniczeń przedmiotowych. Za przedsięwzięcia wspólne uważa się m.in. zadania realizowane przez Dyrektora Generalnego LP na rzecz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, w szczególności przez zakład, oraz zadania realizowane przez co najmniej dwie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w ramach programów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP.

Brak określenia wśród definicji ustawowych, wymienionych w art. 6 ustawy o lasach, definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”, spowodował, że w przypadku braku środków na utrzymanie zakładów o zasięgu krajowym, pomiędzy takim zakładem a DGLP zawierane było porozumienie, zgodnie z którym Dyrektor Generalny LP zlecał – a zakład Lasów Państwowych o zasięgu krajowym przyjmował do wykonania – część składową wspólnego przedsięwzięcia wielu jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, które obejmowało dotychczasową/statutową działalność zakładu o zasięgu krajowym.

Kontrola NIK w DGLP wykazała, że udział wartości środków funduszu leśnego (przychodów z funduszu leśnego⁸) w ogólnych przychodach zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym w latach 2019-2021 (I półrocze) był znaczny i wyniósł m.in. dla:

- Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych w Warszawie – od 93% do 96%;
- Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie (OKL) – od 81% do 92%;
- Leśnego Banku Genów Kostrzyca w Miłkowie (LBG) – od 69% do 78%;
- Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w Warszawie – od 53% do 75%;

a przychody własne pozwalały na pokrycie jedynie niewielkiej części zaplanowanych kosztów.

Podstawą gospodarki finansowej ww. jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane corocznie plany finansowo-gospodarcze zawierające: zadania rzeczowe; przychody ze sprzedaży (określone w § 14 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP); koszty działalności (określone w § 17 i § 20 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP); wynik finansowy (określony w § 18 i § 19 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP).

Skonstruowany przez Lasy Państwowe system finansowania zakładów o zasięgu krajowym ze środków funduszu leśnego powoduje, że jednostki te już na etapie przygotowywania planu finansowo-gospodarczego zakładają, że znaczna częśći środków na pokrycie planowanych kosztów pochodzić będzie ze środków funduszu leśnego. Przykładowo wysokość wydatków funduszu leśnego, ujęta w planach finansowo-gospodarczych LBG, wynosiła: na 2019 r. – 77,5% planowanych kosztów, na 2020 r. – 78,2% planowanych kosztów oraz, na 2021 r. – 79,3% planowanych kosztów.

Z tego też względu, stoję na stanowisku, że niezbędne jest wprowadzenie w przepisach powszechnie obowiązujących (np. w art. 6 ustawy o lasach) zmian umożliwiających precyzyjne określenie definicji ustawowej pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”, bowiem celem utworzenia funduszu leśnego nie było utrzymywanie z jego środków wszystkich deficytowych jednostek Lasów Państwowych

⁷ B.I.L.P. Nr 11, poz. 90.

⁸ W kwocie netto.

w zakresie ich działalności statutowej. Nie mogę zatem zgodzić się z Ministrem, że nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia na poziomie ustawy definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”, a także ze stwierdzeniem, że jeżeli Dyrektor Generalny LP uzna, iż istnieje potrzeba doprecyzowania takiego pojęcia, posiada właściwe narzędzia, np. w postaci zarządzenia Dyrektora Generalnego LP, w którym może doprecyzować taką definicję.

Odnosząc do wniosku o nowelizację rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Lasach Państwowych oraz statutu Lasów Państwowych – w celu zapewnienia ich zgodności z ustawą o lasach w zakresie art. 32 ust. 2 pkt 4 – z satysfakcją przyjmuję informację, że w przypadku podjęcia prac nad aktualizacją ww. aktów wnioski Najwyższej Izby Kontroli w tym zakresie zostaną uwzględnione.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

