



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4114-01-01/2013
I/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|--|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | I/14/001 – Gospodarowanie środkami funduszu leśnego w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Radomiu. |
| <i>Okres objęty kontrolą</i> | Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach. |
| <i>Kontroler</i> | Zbigniew Majewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86696 z dnia 23 stycznia 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu, ul. 25 Czerwca 68, 26-600 Radom (dalej: RDLP). |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Tomasz Sot, Dyrektor RDLP od dnia 8 lutego 2012 r. Poprzednio na tym stanowisku zatrudniony był od 21 marca 2008 r. do 6 lutego 2012 r. Adam Wasiak. [dowód: akta kontroli str. 3] |

II. Ocena kontrolowanej działalności

| | |
|-----------------------------------|---|
| Ocena ogólna | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ , działalność RDLP w zbadanym zakresie. |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>Pozytywną ocenę uzasadniają:</p> <ul style="list-style-type: none">– ustalenie wielkości odpisu na fundusz leśny dla wszystkich 23 nadzorowanych nadleśnictw, zgodnie z zasadą określoną w § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe²;– wydanie 15 zbadanych decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej zgodnie przepisami art. 12 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³, art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu⁵;– sporządzanie sprawozdań OŚZ-27 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów leśnych wg wymogów określonych w art. 33 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych;– wydatkowanie środków z funduszu leśnego na zadania, o których mowa w art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁶, w tym na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, zgodnie z planami finansowo-gospodarczymi oraz zarządzeniem nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 stycznia 2012 r.⁷ |

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

²Dz. U. Nr 134, poz. 692.

³Dz. U. z 2013 r., poz. 1205.

⁴Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁵Dz. U. z 2002 r. Nr 99, poz. 905.

⁶Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

⁷Zarządzenie 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 (wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 50 Dyrektora Generalnego LP z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie katalogu wydatków z funduszu leśnego).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przekazania w 2011 i 2013 r. do nadleśnictw środków z funduszu leśnego na pokrycie niedoborów na działalności podstawowej i administracyjnej w kwocie wyższej o 43.119,1 tys. zł, w stosunku do faktycznych niedoborów nadleśnictw, co stanowiło naruszenie art. 58 ust. 1 ww. ustawy o lasach;
- niewykonania wniosku pokontrolnego NIK z kontroli nr P/08/110 dotyczącego zaprzestania udzielania dopłat z funduszu leśnego do działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictwom, które osiągają dodatnie wyniki finansowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Gromadzenie i wykorzystanie środków funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. W kontrolowanym okresie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustalił dla RDLP wysokość odpisu podstawowego na fundusz leśny (dalej: FL) w wysokości: na 2011 r. – 10,0%, na 2012 r. – 14,5% oraz na 2013 r. – 14,5% planowanych przychodów ze sprzedaży drewna nadzorowanych nadleśnictw, tj. wg zasady określonej w § 21 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. Ustalony wskaźnik odpisu na FL dla RDLP nie był zmieniany w kontrolowanym okresie. [dowód: akta kontroli str. 4-10]

1.2. Dyrektor RDLP, zgodnie z dyspozycją zawartą w § 21 ww. rozporządzenia, ustalił wielkość odpisu na FL dla wszystkich 23 nadzorowanych nadleśnictw. Wielkość odpisu na FL dla poszczególnych nadleśnictw była zróżnicowana i nie ulegała zmianie w ciągu danego roku. W 2011 r. wielkość odpisu na FL dla 21 nadleśnictw była taka sama i wynosiła 10,0%, natomiast dla Nadleśnictwa Kozienice – 7,9%, a dla Nadleśnictwa Kielce – 11,4%. W 2012 r. dla 13 nadleśnictw wskaźnik odpisu na FL wynosił 14,5%, a dla pozostałych dziesięciu od 10,0% do 20,77%, z czego najwyższy wskaźnik odpisu otrzymały nadleśnictwa: Kielce – 20,8%, Staszów -19,8% oraz Jędrzejów – 18,7%. W 2013 r. dla 19 nadleśnictw wskaźnik odpisu wynosił 14,4%, a dla pozostałych czterech nadleśnictw: Jędrzejów – 17,2%, Staszów – 16,2% oraz Radom i Zagnańsk – po 10,7%. [dowód: akta kontroli str. 11]

1.3. W latach 2011-2013 Dyrektor RDLP wydał 220 decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, z tego: 86 decyzji z naliczeniem opłat i 134 decyzje bez opłat. W 16 przypadkach decyzje dotyczyły gruntów Skarbu Państwa, a w 204 gruntów niepaństwowych. [dowód: akta kontroli str. 12-30]

Szczegółowe badanie kontrolne 15 decyzji na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej (po pięć decyzji z danego roku o najwyższej wartości) wykazało, że:

- do decyzji załączone było szczegółowe wyliczenie opłat, tj. należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji, opłaty rocznej z tytułu użytkowania gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz wyliczenie jednorazowego odszkodowania z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanu;
- wyliczenia dokonano zgodnie z przepisami art. 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (w wersji obowiązującej na dzień dokonania wyliczenia) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu;
- za podstawę do wyliczenia przyjmowano opisy taksacyjne drzewostanu oraz ceny drewna ogłaszane w komunikatach Prezesa GUS, publikowane w Monitorze Polskim;
- badane decyzje były zgodne z przepisami art. 107 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj.: zawierały oznaczenie organu wydającego decyzję oraz daty ich wydania, określenie stron, których decyzje dotyczyły, podstawy prawne wydania decyzji wraz z ich uzasadnieniem oraz pouczenie o sposobie i terminie odwołania. Decyzje były podpisane przez osoby upoważnione do ich wydania. [dowód: akta kontroli str. 31-255]

Na koniec 2013 r. nie wystąpiły zaległości w opłatach ustalonych w decyzjach objętych badaniem kontrolnym. [dowód: akta kontroli str. 31-32]

Dyrektor RDLP sporządzał sprawozdania OŚZ-27 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów leśnych. Sprawozdania zawierały dane o: powierzchni gruntów

wyłączonych z produkcji leśnej, powierzchni wyłączonej wg typów siedliskowych oraz o wysokości środków uzyskanych na FL z tytułu wyłączeń gruntów z produkcji leśnej. Dane wykazane w sprawozdaniach spełniały wymogi określone w art. 33 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. [dowód: akta kontroli str. 256-257, 257a]

1.4. W okresie objętym badaniem kontrolnym wystąpiły niedobory⁸ i nadwyżki przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach podległych RDLP, tj.:

a) w 2011 r. w planie finansowo-gospodarczym RDLP założono wystąpienie niedoborów w 22 nadleśnictwach⁹ (za wyjątkiem Nadleśnictwa Kielce) na łączną kwotę 41.529,5 tys. zł. Niedobory wystąpiły w 15 nadleśnictwach¹⁰, w wysokości 1.245,5 tys. zł. RDLP przekazała 22 nadleśnictwom (za wyjątkiem Nadleśnictwa Kielce), w których przewidywała wystąpienie niedoborów, planowaną kwotę 41.529,5 tys. zł na ich pokrycie. Kwota ta była wyższa o 40.284,0 tys. zł od wielkości faktycznego niedoboru powstałego w tych nadleśnictwach. Dla 15 nadleśnictw, w których wystąpiły niedobory w łącznej wysokości 1.245,5 tys. zł przekazano kwotę 33.205,5 tys. zł, tj. wyższą o 31.960,0 tys. zł od faktycznego niedoboru, a dla pozostałych siedmiu nadleśnictw¹¹ (za wyjątkiem Nadleśnictwa Kielce, gdzie nie wystąpiły niedobory), przekazano kwotę 8.324,0 tys. zł. Nadwyżka 40.284,0 tys. zł, którą przekazano nadleśnictwom na pokrycie niedoborów nie została zwrócona dysponentowi FL, tj. Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych; [dowód: 258-259, 303-341]

b) w 2012 r. plan finansowo-gospodarczy RDLP zakładał powstanie niedoborów w 20 nadleśnictwach¹² (za wyjątkiem nadleśnictw: Jędrzejów, Kielce i Staszów) na łączną kwotę 34.587,5 tys. zł. Niedobory wystąpiły we wszystkich 23 nadleśnictwach¹³, w wysokości 43.375,8 tys. zł, tj. w kwocie wyższej od planowanej o 8.797,3 tys. zł. Trzy nadleśnictwa¹⁴, w których nie planowano wystąpienia niedoborów, łącznie odnotowały ujemny wynik w wysokości 2.644,0 tys. zł, na wyrównanie którego nie otrzymały środków

⁸ Sposób ustalania niedoboru określają wytyczne Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do planu finansowo-gospodarczego, tj. uwzględniane są planowane wyniki realizacji zadań gospodarki, a także równowartość odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej finansowanych ze źródeł zewnętrznych, zaliczona na poczet niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

⁹ Wysokość planowanych niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 2.683,2; Chmielnik – 2.160,7; Daleszyce – 2.477,6; Dobieszyn – 2.221,0; Grójec – 2.013,9; Jędrzejów – 1.865,0; Kozienice – 2.873,7; Łagów – 2.280,5; Marcule – 1.162,8; Ostrowiec Świętokrzyski – 1.122,2; Pińczów – 2.119,4; Przysucha – 1.581,7; Radom – 1.732,5; Ruda Maleniecka – 1.208,5; Skarżysko-Kamienna – 2.479,0; Starachowice – 766,0; Staszów – 1.891,9; Stąporków – 2.581,6; Suchedniów – 617,8; Włoszczowa – 1.199,3; Zagnańsk – 1.983,8; Zwoleń – 2.507,4.

¹⁰ Wysokość faktycznych niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 1.576,9; Chmielnik – 1.470,4; Daleszyce – 443,6; Dobieszyn – 499,3; Grójec – 913,3; Kozienice – 823,1; Łagów – 911,1; Pińczów – 976,5; Radom – 963,7; Skarżysko-Kamienna – 482,9; Staszów – 579,0; Stąporków – 1.234,7; Włoszczowa – 915,2; Zagnańsk – 438,8; Zwoleń – 875,0.

¹¹ Nadleśnictwa (w tys. zł): Jędrzejów – 1.865,0; Marcule – 1.162,8; Ostrowiec Świętokrzyski – 1.122,2; Przysucha – 1.581,7; Ruda Maleniecka – 1.208,5; Starachowice – 766,0; Suchedniów – 617,8.

¹² Wysokość planowanych niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 2.722,3; Chmielnik – 2.366,4; Daleszyce – 2.423,5; Dobieszyn – 1.840,1; Grójec – 3.034,8; Kozienice – 422,0; Łagów – 1.979,8; Marcule – 304,1; Ostrowiec Świętokrzyski – 1.054,7; Pińczów – 2.511,8; Przysucha – 1.638,8; Radom – 3.459,2; Ruda Maleniecka – 539,7; Skarżysko-Kamienna – 1.798,5; Starachowice – 551,2; Stąporków – 2.472,4; Suchedniów – 55,4; Włoszczowa – 2.034,2; Zagnańsk – 1.517,0; Zwoleń – 1.852,6.

¹³ Wysokość niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 2.633,0; Chmielnik – 3.142,2; Daleszyce – 2.459,6; Dobieszyn – 2.219,3; Grójec – 3.572,5; Jędrzejów – 464,1; Kielce – 842,8; Kozienice – 991,7; Łagów – 2.740,9; Marcule – 1.550,2; Ostrowiec Świętokrzyski – 1.067,0; Pińczów – 2.250,4; Przysucha – 1.349,0; Radom – 3.138,7; Ruda Maleniecka – 1.167,2; Skarżysko-Kamienna – 2.295,7; Starachowice – 744,2; Staszów – 1.337,1; Stąporków – 2.868,7; Suchedniów – 720,2; Włoszczowa – 1.744,8; Zagnańsk – 1.771,0; Zwoleń – 2.305,4.

¹⁴ Wysokość niedoborów, które nie zostały pokryte z FL (w tys. zł) nadleśnictwa: Jędrzejów (461,1), Kielce (842,8), Staszów (1.337,1).

z FL. Pięć nadleśnictw¹⁵, w których wystąpiły niedobory w wysokości 11.115,9 tys. zł, na ich wyrównanie otrzymały środki w kwocie 12.366,3 tys. zł, tj. wyższej o 1.250,4 tys. zł od zaewidencjonowanych niedoborów, natomiast 15 pozostałych nadleśnictw¹⁶, które odnotowały niedobory w wysokości 29.615,8 tys. zł, na ich wyrównanie otrzymało kwotę 22.212,2 tys. zł, tj. niższą o 7.403,6 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 258-259, 342-378]

Dyrektor RDLP pismem z dnia 4 marca 2013 r., znak: EP-0337-17/13 skierowanym do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, wnioskował o przyznanie środków z FL na wyrównanie ww. niedoborów nadleśnictw powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Wniosek ten nie został uwzględniony, a niedobory pokryte zostały ze środków własnych nadleśnictw. [dowód: akta kontroli str. 488-510, 564-566]

c) W 2013 r. w planie finansowo-gospodarczym RDLP, planowano niedobory w 21 nadleśnictwach¹⁷ (za wyjątkiem nadleśnictw: Jędrzejów i Staszów) w wysokości 43.781,1 tys. zł. Niedobory wystąpiły w 21 nadleśnictwach¹⁸, w wysokości 40.946,0 tys. zł, tj. niższej niż planowano o 2.835,1 tys. zł. W siedmiu nadleśnictwach¹⁹ niedobory wyniosły razem 13.464,9 tys. zł na wyrównanie których otrzymały one z FL kwotę 12.369,5 tys. zł, tj. niższą o 1.095,4 tys. zł. W pozostałych 14 nadleśnictwach²⁰ niedobory wyniosły 27.803,2 tys. zł, na pokrycie których RDLP przekazało kwotę 31.411,6 tys. zł, tj. wyższą od zaewidencjonowanych niedoborów o kwotę 3.608,4 tys. zł. RDLP dokonała weryfikacji wyniku finansowego nadleśnictw za 2013 r., w wyniku czego siedem nadleśnictw, które nie otrzymały środków na pełne pokrycie niedoborów uzyskało ww. kwotę 1.095,4 tys. zł. Środki na ten cel RDLP uzyskała w wyniku zmniejszenia dopłat dla nadleśnictw, które otrzymały je w zwiększonej wysokości, w stosunku do uzyskanego wyniku finansowego. [dowód: akta kontroli str. 258-259, 379-415, 428-431]

W latach objętych kontrolą nie dokonywano zmian w planach finansowo-gospodarczych RDLP, w zakresie wielkości planowanych niedoborów.

¹⁵ Wysokość przekazanych środków z FL na pokrycie niedoborów dla nadleśnictw (w tys. zł): Barycz (2.722,3), Pińczów (2.511,8), Przysucha (1.638,8), Radom (3.459,2), Włoszczowa (2.034,2).

¹⁶ Wysokość brakujących kwot na pełne pokrycie niedoborów z FL (w tys. zł), w nadleśnictwach: Chmielnik (775,8), Daleszyce (36,1), Dobieszyn (379,2), Grójec (537,7), Kozienice (569,7), Łagów (761,1), Marcule (1.246,1), Ostrowiec Św. (12,3), Ruda Maleniecka (627,5), Skarżysko-Kamienna (497,2), Starachowice (193,0), Stąporków (396,3), Suchedniów (664,8), Zagnańsk (254,0), Zwoleń (452,8).

¹⁷ Wysokość planowanych niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 3.408,4; Chmielnik – 1.721,9; Daleszyce – 3.242,0; Dobieszyn – 2.726,1; Grójec – 4.193,8; Kielce – 549,1; Kozienice – 318,5; Łagów – 2.566,4; Marcule – 1.274,1; Ostrowiec Świętokrzyski – 1.175,2; Pińczów – 3.000,3; Przysucha – 1.129,0; Radom – 3.483,8; Ruda Maleniecka – 1.071,1; Skarżysko-Kamienna – 2.187,0; Starachowice – 2.140,5; Stąporków – 3.455,6; Suchedniów – 469,5; Włoszczowa – 2.223,1; Zagnańsk – 1.864,2; Zwoleń – 1.581,5.

¹⁸ Wysokość faktycznych niedoborów w nadleśnictwach (w tys. zł): Barycz – 3.129,0; Chmielnik – 1.769,3; Daleszyce – 2.800,3; Dobieszyn – 2.260,9; Grójec – 4.279,6; Kielce – 792,4; Kozienice – 600,1; Łagów – 2.440,1; Marcule – 1.136,5; Ostrowiec Świętokrzyski – 938,8; Pińczów – 2.388,9; Przysucha – 885,9; Radom – 3.175,9; Ruda Maleniecka – 834,7; Skarżysko-Kamienna – 2.098,2; Starachowice – 2.345,2; Stąporków – 3.270,6; Suchedniów – 437,1; Włoszczowa – 2.006,3; Zagnańsk – 1.902,7; Zwoleń – 1.775,6.

¹⁹ Wysokość brakujących kwot na pełne pokrycie niedoborów z FL (w tys. zł), w nadleśnictwach: Chmielnik (47,4), Grójec (85,8), Kielce (243,3), Kozienice (281,6), Starachowice (204,7), Zagnańsk (38,5), Zwoleń (194,1).

²⁰ Kwoty przekazane na pokrycie niedoborów z FL, wyższe od zaewidencjonowanych niedoborów (w tys. zł), nadleśnictwom: Barycz (279,4), Daleszyce (441,7), Dobieszyn (465,2), Łagów (126,3), Marcule (137,6), Ostrowiec Św. (236,4), Pińczów (611,4), Przysucha (243,1), Radom (307,9), Ruda Maleniecka (236,4), Skarżysko-Kamienna (88,8), Stąporków (185,0), Suchedniów (32,4), Włoszczowa (216,8).

1.5. Według danych ujętych w sprawozdaniach finansowych za latami 2011-2013 nadleśnictwa nadzorowane przez RDLP osiągnęły dodatni wynik finansowy w wysokości 59.454,2 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 45.035,4 tys. zł, w 2012 r. – 289,2 tys. zł oraz w 2013 r. – 14.129,6 tys. zł. Wyniki te uwzględniały kwoty dopłaty z FL. Wynik finansowy nadleśnictw liczony bez dopłat z FL wykazywał wartość ujemną i wynosił 75.007,8 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 2.420,2 tys. zł, w 2012 r. – 38.050,2 tys. zł i w 2013 r. – 34.537,4 tys. zł.

Wynik finansowy nadleśnictw na działalności podstawowej i administracyjnej, liczony bez dopłat z FL, wykazał wartość ujemną w wysokości 103.001,8 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 7.813,5 tys. zł, w 2012 r. – 48.061,8 tys. zł oraz w 2013 r. – 47.126,5 tys. zł. Wynik finansowy na działalności podstawowej i administracyjnej (ustalony przez RDLP dla potrzeb kontroli) bez naliczania wpłat na FL i bez korzystania z dopłat z FL na wyrównanie niedoborów nadleśnictw, w trzech analizowanych latach łącznie wykazywał wartość dodatnią w wysokości 10.070,5 tys. zł, z tym że w 2011 r. wystąpiłaby nadwyżka w kwocie 21.290,8 tys. zł, a w kolejnych latach strata, która w 2012 r. wynosiłaby 6.336,1 tys. zł, a w 2013 r. – 4.884,2 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 263-265]

1.6. W kontrolowanym okresie RDLP otrzymała i wydatkowała w całości dopłaty z FL w wysokości 201.908,9 tys. zł, z tego: dopłatę podstawową brutto – 119.889,1 tys. zł, dopłatę celową – 14.572,9 tys. zł, dopłatę inwestycyjną – 67.203,1 tys. zł oraz dopłatę na likwidację Ośrodka Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej – 243,8 tys. zł. Wysokość otrzymanych dopłat w poszczególnych latach wynosiła:

- a) w 2011 r. dopłata ogółem – 74.224,5 tys. zł, z tego:
 - dopłata podstawowa brutto – 41.529,5 tys. zł;
 - dopłata celowa – 5.926,2 tys. zł;
 - dopłata inwestycyjna – 26.768,8 tys. zł;
- b) w 2012 r. – 68.721,1 tys. zł, z tego:
 - dopłata podstawowa brutto – 34.578,5 tys. zł;
 - dopłata celowa – 3.760,9 tys. zł;
 - dopłata inwestycyjna – 30.137,9 tys. zł;
 - dopłata na likwidację Ośrodka Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej – 243,8 tys. zł;
- c) w 2013 r. – 58.963,3 tys. zł, z tego:
 - dopłata podstawowa brutto – 43.781,1 tys. zł;
 - dopłata celowa – 4.885,8 tys. zł;
 - dopłata inwestycyjna – 10.296,4 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 260]

W badanym okresie RDLP przekazała do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych środki na FL, zgromadzone przez nadleśnictwa w wysokości 113.072,3 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 29.104,3 tys. zł, w 2012 r. – 41.725,7 tys. zł oraz w 2013 r. – 42.242,3 tys. zł. Wysokość środków przekazanych na zasilenie FL w badanym okresie była niższa o 88.836,6 tys. zł, od kwoty otrzymanej z FL, która wyniosła 201.908,9 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 261]

1.7. W planach finansowo-gospodarczych RDLP na lata 2011-2013 określone zostały środki z FL na realizację zadań wymienionych w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach, w tym na:

- a) *wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych* – wydatkowano kwotę 6.926,6 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 3.822,9 tys. zł, w 2012 r. – 1.037,5 tys. zł oraz w 2013 r. – 2.066,2 tys. zł;
- b) *tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej* (budowa dróg w nadleśnictwach) – 64.532,1 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 25.267,1 tys. zł, w 2012 r. – 29.565,0 tys. zł oraz w 2013 r. – 9.700,0 tys. zł;
- c) *sporządzanie planów urządzenia lasu* – 10.163,3 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 3.542,3 tys. zł, w 2012 r. – 3.477,4 tys. zł oraz w 2013 r. – 3.143,6 tys. zł. Kosztami sporządzenia planów urządzenia lasu RDLP obciążała nadleśnictwa;
- d) *prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych* – wydatkowano kwotę 135,2 tys. zł, z tego: w 2011 i 2012 r. po 40,8 tys. zł oraz w 2013 r. – 53,6 tys. zł. Wszystkie wydatki z tego zakresu dotyczyły utrzymania punktów meteorologicznych w nadleśnictwach.

RDLP wydatkowała środki z FL również na inne zadania określone w art. 58 ust. 3 ustawy o lasach, w wysokości 262,6 tys. zł, z tego: w 2011 i 2012 r. po 21,9 tys. zł oraz w 2013 r. – 218,8 tys. zł. Wydatki te poniesione były na przeprowadzenie inwentaryzacji wielkoobszarowej w Nadleśnictwie Ostrowiec Świętokrzyski, tj. zgodnie z ww. przepisem ustawy o lasach, w zw. z art. 13a ust. 1 pkt 2 tej ustawy, który stanowi, że: *w celu realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej Lasy Państwowe obowiązane są w szczególności do: sporządzania okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów oraz aktualizacji stanu zasobów leśnych.* [dowód: akta kontroli str. 266-278]

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w zarządzeniu nr 1 z dnia 31 stycznia 2012 r.²¹, w § 8 określił, że: *W zakresie wspólnych przedsięwzięć, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy, mieszczą się zadania realizowane:*

- 1) *przez Dyrektora Generalnego na rzecz jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, bezpośrednio lub za pośrednictwem wskazanej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, w szczególności przez zakład;*
- 2) *przez co najmniej dwie jednostki organizacyjne Lasów Państwowych w ramach programów zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego;*
- 3) *w ramach tworzenia, łączenia, dzielenia, likwidacji nadleśnictw i zakładów zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia; (mowa o rozporządzeniu Rady Ministrów z 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe²²);*
- 4) *w ramach tworzenia bądź przystępowania do spółek, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o lasach;*

W załączniku nr 1 do powyższego zarządzenia zamieszczono *Katalog wydatków funduszu leśnego.*

W § 9 ww. zarządzenia zapisano: *W zakresie wydatków na inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach, o których mowa w art. 58 ust. 2, pkt 6 ustawy, mieszczą się koszty związane z prowadzeniem rachunków bankowych funduszu leśnego.* [dowód: akta kontroli str. 279-297]

W latach 2011-2013, w ramach wydatków na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, RDLP ze środków FL sfinansowała 18 różnych zadań z zakresu gospodarki leśnej na łączną kwotę 6.926,6 tys. zł. Szczegółowym badaniem kontrolnym objęto wszystkie wydatki w tym zakresie, tj.:

- a) *zalesienia w ramach Krajowego Programu Zwiększenia Lesistości²³ – wydatkowano 30,4 tys. zł. W 2011 r. zadanie zostało zrealizowane przez trzy nadleśnictwa²⁴ na kwotę 6,1 tys. zł, w 2012 r. przez cztery nadleśnictwa²⁵ - 16,7 tys. zł oraz w 2013 r. przez dwa nadleśnictwa²⁶ - 7,6 tys. zł;*
- b) *program mikoryzacji²⁷ – wydatkowano 46,1 tys. zł. W 2011 r. zadanie zostało zrealizowane przez Nadleśnictwo Pińczów na kwotę 6,1 tys. zł, w 2012 r. przez dwa nadleśnictwa²⁸ - 16,1 tys. zł oraz w 2013 r. przez Nadleśnictwo Pińczów - 5,0 tys. zł;*
- c) *hodowla zwierzyny grubej²⁹ – wydatkowano 49,1 tys. zł w 2013 r. Zadanie było realizowane przez Nadleśnictwo Jędrzejów;*

²¹ 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 (wcześniej obowiązywało zarządzenie nr 50 Dyrektora Generalnego LP z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie katalogu wydatków z funduszu leśnego).

²² Dz. U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692.

²³ Zalesienia gruntów prowadzone w ramach Krajowego Programu Zwiększenia Lesistości, opracowanego przez Ministra Środowiska.

²⁴ Kielce – 2,9 tys. zł, Przysucha – 2,4 tys. zł, Włoszczowa – 0,8 tys. zł.

²⁵ Kielce – 7,0 tys. zł, Marcule – 2,2 tys. zł, Przysucha – 2,9 tys. zł, Włoszczowa – 4,6 tys. zł.

²⁶ Barycz – 2,5 tys. zł, Skarżysko-Kamienna – 5,1 tys. zł.

²⁷ Środki FL zostały wykorzystane na zakup biopreparatów mikoryzowych, użytych do rewitalizacji gleb w szkółkach leśnych.

²⁸ Pińczów – 13,8 tys. zł, Radom – 2,2 tys. zł.

²⁹ Zakupy w ramach Programu wsiedlania danieli do Ośrodka Hodowli Zwierzyny w Nadleśnictwie Jędrzejów, zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego LP – środki przeznaczono na zakup danieli.

- d) *zwalczanie owadów techniką lotniczą* – wydatkowano 3.117,5 tys. zł. W 2011 r. zadanie zostało realizowane przez sześć nadleśnictw³⁰ na kwotę 1.939,2 tys. zł oraz w 2013 r. przez pięć nadleśnictw³¹ – 1.178,3 tys. zł;
- e) *zwalczanie owadów techniką naziemną* – wydatkowano 147,9 tys. zł. W 2011 r. zadanie zostało realizowane przez pięć nadleśnictw³² na kwotę 127,7 tys. zł oraz w 2013 r. przez dwa nadleśnictwa³³ – 20,2 tys. zł;
- f) *praktyczna nauka zawodu*³⁴ – wydatkowano 416,4 tys. zł, z tego: w 2011 r. – 112,0 tys. zł, w 2012 r. – 139,0 tys. zł oraz w 2013 r. – 165,4 tys. zł. Zadanie dotyczyło praktycznej nauki zawodu w Zespole Szkół Leśnych w Zagnańsku. Ujęte było w planach finansowych RDLP, finansowane z FL za zgodą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych;
- g) *testowanie potomstw*³⁵ – wydatkowano 122,4 tys. zł. W 2011 r. zadanie zostało zrealizowane przez sześć nadleśnictw³⁶ na kwotę 69,9 tys. zł, w 2012 r. przez cztery nadleśnictwa³⁷ - 45,9 tys. zł oraz w 2013 r. przez trzy nadleśnictwa³⁸ - 6,6 tys. zł;
- h) *zakładanie plantacji nasiennych*³⁹ – wydatkowano 79,7 tys. zł. W 2011 r. zadanie zrealizowało Nadleśnictwo Marcule na kwotę 41,3 tys. zł, w 2012 r. Nadleśnictwo Starachowice - 3,1 tys. zł oraz w 2013 r. dwa nadleśnictwa⁴⁰ - 35,3 tys. zł;
- i) *szkolenia z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* – wydatkowano w 2013 r. kwotę 2,3 tys. zł przez 18 nadleśnictw (za wyjątkiem nadleśnictw: Daleszyce, Kozienice, Stąporków, Suchedniów i Zagnańsk);
- j) *program Aktywne Udostępnianie Lasu*⁴¹ – *parking leśny* – wydatkowano w 2013 r. 309,7 tys. zł na budowę parkingu leśnego w Nadleśnictwie Daleszyce;
- k) *program „Czysty las”*⁴² – *zakup kontenerów na śmieci* – wydatkowano 98,6 tys. zł. W 2011 r. zadanie zrealizowało dwa nadleśnictwa⁴³ na kwotę 19,6 tys. zł, w 2012 r. przez trzy nadleśnictwa⁴⁴ - 34,6 tys. zł oraz w 2013 r. przez trzy nadleśnictwa⁴⁵ - 44,4 tys. zł;
- l) *budowa środków trwałych w szkółkach*⁴⁶ – wydatkowano 1.128,1 tys. zł. W 2011 r. zadanie zrealizowało trzy nadleśnictwa⁴⁷ na kwotę 796,6 tys. zł, w 2012 r. dwa nadleśnictwa⁴⁸ - 302,1 tys. zł oraz w 2013 r. Nadleśnictwo Daleszyce - 159,4 tys. zł;

³⁰ Marcule – 130,4 tys. zł, Ostrowiec Świętokrzyski – 942,1 tys. zł, Pińczów – 63,4 tys. zł, Starachowice – 723,5 tys. zł, Staszów – 50,6 tys. zł, Zwoleń – 29,2 tys. zł.

³¹ Barycz – 25,1 tys. zł, Chmielnik – 22,7 tys. zł, Dobieszyn – 148,1 tys. zł, Kozienice – 959,6 tys. zł, Łagów – 22,8 tys. zł.

³² Daleszyce – 24,4 tys. zł, Marcule – 42,2 tys. zł, Ostrowiec Świętokrzyski – 10,2 tys. zł, Pińczów – 13,8 tys. zł, Zwoleń – 37,1 tys. zł.

³³ Dobieszyn – 5,0 tys. zł, Kozienice – 15,2 tys. zł.

³⁴ Podstawą finansowania było zarządzenie nr 50/2009 Dyrektora Generalnego LP z 17 lipca 2009 r. w sprawie katalogu wydatków z FL, a obecnie zarządzenie nr 1 Dyrektora Generalnego LP z 31 stycznia 2012 r. Koordynacją zajęć i przepływem środków zajmuje się Nadleśnictwo Zagnańsk.

³⁵ Wydatki w ramach realizacji „Programu testowania potomstwa wyłączonych drzewostanów nasiennych, drzew doborowych, plantacji nasiennych i plantacyjnych upraw nasiennych” – program wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego LP nr 85/2004 z 31 grudnia 2004 r.

³⁶ Kielce – 3,2 tys. zł, Marcule – 27,0 tys. zł, Radom – 27,0 tys. zł, Ruda Maleniecka – 5,2 tys. zł, Suchedniów – 2,1 tys. zł, Zwoleń – 5,3 tys. zł.

³⁷ Kielce – 9,0 tys. zł, Marcule – 16,8 tys. zł, Radom – 15,1 tys. zł, Zwoleń – 5,0 tys. zł.

³⁸ Kielce – 1,8 tys. zł, Marcule – 2,7 tys. zł, Zwoleń – 2,0 tys. zł.

³⁹ Wydatki w ramach „Programu zachowania leśnych zasobów genowych na potrzeby nasienia i hodowli drzew leśnych” – program wprowadzony zarządzeniami Dyrektora Generalnego LP: nr 7A/2006 z 7 kwietnia 2006 r., nr 16/2011 z 27 kwietnia 2011 r. oraz nr 29/2013 z 21 marca 2013 r.

⁴⁰ Jędrzejów – 23,6 tys. zł, Marcule – 11,7 tys. zł.

⁴¹ Wydatki w ramach realizacji programu Dyrektora Generalnego LP związanego z budową w całej Polsce, na terenach leśnych nowoczesnych parkingów wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

⁴² Realizacja programu zainicjowanego przez Dyrektora Generalnego LP, związanego z wyposażeniem w kontenery parkingów należących do nadleśnictw.

⁴³ Radom – 15,9 tys. zł, Zwoleń – 3,6 tys. zł.

⁴⁴ Jędrzejów – 9,4 tys. zł, Marcule – 19,9 tys. zł, Starachowice – 5,2 tys. zł.

⁴⁵ Barycz – 19,9 tys. zł, Ruda Maleniecka – 8,7 tys. zł, Starachowice – 15,8 tys. zł.

⁴⁶ Wydatki w ramach „Regionalnego Programu Szkółkarskiego RDLP na lata 2009-2015” – wprowadzonego zarządzeniem nr 27 Dyrektora Generalnego LP z 22 kwietnia 2009 r.

⁴⁷ Daleszyce – 49,0 tys. zł, Marcule – 117,2 tys. zł, Zwoleń – 630,4 tys. zł.

- m) *budowa środków trwałych w bazach lotniczych* – wydatkowano 50,0 tys. zł w 2011 r. na zakup wraz z wyposażeniem dwóch kontenerów, jako obiekty operacyjno-socjalne i magazynowe, zabezpieczające potrzeby załogi obsługującej czarterowane przez Lasy Państwowe samoloty gaśnicze, stacjonujące w Leśnej Bazie Lotniczej w Piastowie, Nadleśnictwo Radom;
- n) *zakup maszyn z Ośrodka Techniki Leśnej*⁴⁹ – wydatkowano 354,7 tys. zł. W 2011 r. zakupu dokonało Nadleśnictwo Starachowice za kwotę 240,1 tys. zł, w 2012 r. dwa nadleśnictwa⁵⁰ - 62,7 tys. zł oraz w 2013 r. dwa nadleśnictwa⁵¹ - 51,9 tys. zł;
- o) *zakupy na rzecz ochrony lasu* – wydatkowano 131,0 tys. zł. W 2011 r. trzy nadleśnictwa: Marcule, Pińczów i Zwoleń zakupiły opryskiwacze do zwalczania chrabąszczy w lasach za kwotę 120,0 tys. zł, w ramach „Strategii działań w zakresie ograniczenia populacji imago chrabąszczy w lasach w 2011 roku”. W 2013 r. Nadleśnictwo Starachowice zakupiło za kwotę 11,0 tys. zł opryskiwacz do drzew wysokich, dofinansowany w 25% z FL;
- p) *środki trwałe – hodowla zwierzyny grubej*⁵² – Nadleśnictwo Jędrzejów wydatkowało 20,0 tys. zł w 2013 r. na budowę zagrody adaptacyjnej dla zwierząt;
- q) *stanowisko leśniczego - projekt KNX* – wydatkowano 448,9 tys. zł. W 2011 r. zadanie zrealizowały wszystkie 23 nadleśnictwa za kwotę 275,4 tys. zł oraz w 2012 r. – 21 nadleśnictw (za wyjątkiem nadleśnictw: Chmielnik i Włoszczowa) – 173,5 tys. zł;
- r) *likwidacja Ośrodka Edukacji Ekologicznej i Integracji Europejskiej w Jedlni Letnisko*⁵³ – w 2012 r. wydatkowano 243,8 tys. zł na świadczenia dla pracowników likwidowanego zakładu, tj.: odprawy pieniężne, odszkodowania za skrócony okres wypowiedzenia, ekwiwalenty za urlop i składki ZUS. [dowód: akta kontroli str. 298-301, 416-425, 456-459, 463-481]

Wymienione wyżej zadania, zrealizowane ze środków FL w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, ujęte były w planach finansowo-gospodarczych RDLP na lata 2011-2013. Zadania doraźne realizowane były na wnioski nadleśnictw, pozytywnie zaopiniowane przez RDLP, za zgodą Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Objęte szczegółowym badaniem kontrolnym zadania wyszczególnione były w *Katalogu wydatków funduszu leśnego*, stanowiącym załącznik nr 1 do ww. zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 1 z dnia 31 stycznia 2012 r. oraz załączniku do wcześniejszego zarządzenia nr 50 z 17 lipca 2009 r., jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. [dowód: akta kontroli str. 279-297, 303-415]

W kontrolowanym okresie RDLP nie korzystała ze środków funduszu stabilizacji, o którym mowa w art. 58 ust. 4 ustawy o lasach. [dowód: akta kontroli str. 302]

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W 2011 r. RDLP na pokrycie niedoborów nadleśnictw z FL przeznaczyła całą zaplanowaną kwotę 41.529,5 tys. zł, tj. wyższą o 40.284,0 tys. zł od wielkości faktycznego niedoboru, który wynosił 1.245,5 tys. zł. Dla siedmiu nadleśnictw, w których nie wystąpił niedobór przekazano nienależne środki na jego pokrycie w wysokości 8.324,0 tys. zł, a dla 15 nadleśnictw, w których wystąpiły niedobory w łącznej wysokości 1.245,5 tys. zł przyznano kwotę z FL na ich pokrycie w kwocie 33.205,5 tys. zł, tj. wyższej o 31.960,0 tys. zł od faktycznego niedoboru. Powyższe było niezgodne z art. 58 ust. 1 ustawy o lasach, stanowiącym, że *środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej*.

⁴⁸ Dobieszyn – 187,6 Tys. zł, Stąporków – 114,5 tys. zł.

⁴⁹ Wydatki na zakup maszyn w serii testowej i pilotażowej, produkowanych w ramach prac rozwojowo-wdrożeniowych przez podległy Dyrektorowi Generalnemu LP Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie.

⁵⁰ Marcule – 33,0 tys. zł, Ostrowiec Świętokrzyski – 29,7 tys. zł.

⁵¹ Ruda Maleniecka – 14,9 tys. zł, Starachowice – 37,0 tys. zł.

⁵² Wydatki w ramach „Programu wsiedlania danieli do Ośrodka Hodowli Zwierzyny w Nadleśnictwie Jędrzejów”.

⁵³ Zadanie zrealizowane przez RDLP za zgodą Dyrektora Generalnego LP.

Ustalone
nieprawidłowości

Kwota 40.284,0 tys. zł, która stanowiła nadwyżkę środków FL na pokrycie niedoborów nie została zwrócona przez RDLP dysponentowi FL, którym zgodnie z art. 56 ust. 2 jest Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Na podstawie decyzji Dyrektora RDLP dotyczących zatwierdzenia sprawozdań finansowych nadleśnictw za 2011 r., środki uzyskane na pokrycie niedoborów w kwocie 40.284,0 tys. zł zostały przeznaczone m.in. na zwiększenie kapitału zasobów Lasów Państwowych w tych nadleśnictwach. Było to niezgodne z art. 57 ust. 3 ustawy o lasach, z którego wynika, że środki FL niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym. [dowód: akta kontroli str. 433-455]

W 2012 r. niedobory wystąpiły we wszystkich 23 nadleśnictwach w wysokości 43.375,8 tys. zł, tj. w kwocie wyższej od przewidzianej w planie o 8.797,3 tys. zł, która nie została wyrównana ze środków FL. Trzy nadleśnictwa, które odnotowały niedobory w łącznej wysokości 2.644,0 tys. zł nie otrzymały żadnych środków z FL na ich pokrycie, 15 nadleśnictw, które odnotowały niedobory w wysokości 29.615,8 tys. zł na ich pokrycie uzyskało z FL kwotę 22.212,2 tys. zł, tj. niższą o 7.403,7 tys. zł. Natomiast pięciu nadleśnictwom, które osiągnęły niedobory w wysokości 11.115,9 tys. zł, RDLP przekazała na ich pokrycie środki w kwocie 12.366,3 tys. zł, tj. wyższej o 1.250,4 tys. zł od faktycznych niedoborów, co stanowiło naruszenie art. 58 ust. 1 ustawy o lasach. Dyrektor RDLP mimo braku funduszy na pełne pokrycie niedoborów nie dokonał przesunięć otrzymanych środków z FL na częściowe wyrównanie ww. dysproporcji. Niedobór za 2012 r. w kwocie 8.797,3 tys. zł pokryty został ze środków własnych nadleśnictw.

W 2013 r. niedobory wystąpiły w 21 nadleśnictwach w wysokości 40.946,0 tys. zł, tj. w kwocie niższej niż planowano o 2.835,1 tys. zł. Na pokrycie niedoborów RDLP przeznaczyła całą zaplanowaną kwotę 43.781,1 tys. zł, w wielkościach określonych dla danego nadleśnictwa w planie finansowo-gospodarczym. Siedem nadleśnictw, w których niedobory wyniosły 13.464,9 tys. zł nie otrzymało kwoty 1.095,4 tys. zł na pełne pokrycie niedoborów. Pozostałe 14 nadleśnictw, których niedobory wynosiły 27.803,2 tys. zł otrzymało na ich pokrycie kwotę wyższą o 3.608,4 tys. zł. W toku kontroli NIK, RDLP dokonała weryfikacji wyniku finansowego nadleśnictw za 2013 r., w wyniku czego siedem nadleśnictw, które w ciągu tego roku nie otrzymały środków na pełne pokrycie niedoborów otrzymało ww. kwotę 1.095,4 tys. zł. Środki na ten cel RDLP uzyskała w wyniku zmniejszenia za 2013 r. dopłat dla nadleśnictw, które otrzymały je w zwiększonej wysokości, w stosunku do uzyskanego wyniku finansowego. Po dokonaniu powyższej weryfikacji, środki z FL przeznaczone na wyrównanie niedoborów nadleśnictw, w dalszym ciągu były wyższe o 2.835,1 tys. zł od ich faktycznych niedoborów i nie zostały zwrócone dysponentowi FL. [dowód: akta kontroli str. 258-259, 431]

Powyższe nieprawidłowości wynikały z przekazywania środków z FL na pokrycie niedoborów w działalności nadleśnictw na podstawie kwot ustalonych na etapie planowania, bez dokonywania korekt planów finansowo-gospodarczych w celu dostosowania wysokości dopłat do faktycznych niedoborów, co było działaniem nierzetelnym. Skutkiem powyższego było przeznaczenie w 2011 r. na pokrycie niedoborów nadleśnictw z FL kwoty o 40.284,0 tys. zł wyższej niż faktycznie odnotowane niedobory, a w 2013 r. – wyższej o 2.835,1 tys. zł, oraz przeznaczenie w 2012 r. środków na wyrównanie niedoborów w kwocie niższej od rzeczywistych niedoborów o 8.797,3 tys. zł. Decyzje za 2013 r. zatwierdzające sprawozdania finansowe nadleśnictw za ten rok, do dnia zakończenia kontroli nie zostały jeszcze wydane. [dowód: akta kontroli str. 432-455, 488-510]

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Dyrektor RDLP Tomasz Sot, który wyjaśnił, że: (...)
Dyrektor Generalny LP zarządzeniami :

- 1) *nr 12 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie planu finansowo – gospodarczego PGL LP na 2011 r.*
- 2) *nr 38 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie planu finansowo – gospodarczego PGL LP na 2012 r.*
- 3) *nr 42 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie planu finansowo – gospodarczego PGL LP na 2013 r.*

ustalił dopłatę dla nadleśnictw z tytułu wyrównania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w takiej wysokości, że wynik realizacji zadań gospodarki leśnej

wynosi zero (na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej w rozumieniu § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów).

W tym miejscu należy zauważyć, że ustawodawca nie doprecyzował pojęcia „niedobór”, które również dotyczy braku zdolności jednostek do regulowania zobowiązań, braku środków na rozwój, w tym na planowane inwestycje. Zgodnie z art. 56 ustawy o lasach i § 23 Rozporządzenia RM nadleśnictwa mogą otrzymywać również środki na pokrycie tych niedoborów.

Wynik finansowy osiągnięty przez nadleśnictwa w danym roku (w tym również w okresie 2011 – 2013) może – z różnych przyczyn – różnić się od planowanego. Formą regulacji przyznanych nadzorowanym jednostkom dopłat z funduszu leśnego, związaną ze zmianami warunków gospodarowania oraz pozostałymi okolicznościami wpływającymi na poziom realizacji rocznego planu, jest weryfikacja wyniku finansowego, przeprowadzana w oparciu o Zarządzenie nr 53/98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 października 1998 r. w sprawie sposobu ustalania 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 z późniejszymi zmianami.

W 2011 roku w wyniku ww. weryfikacji przeprowadzonej przez DGLP (pismo z dnia 09.03.2012 r. znak EP-0350-19-4/12), RDLP w Radomiu została zobligowana do przekazania na fundusz leśny kwoty 85,0 tys. zł. Kwota ta została rozliczona przez Dyрекcję Generalną LP w dniu 21.03.2012 r. W wyniku analizy i weryfikacji wyników finansowych nadleśnictw RDLP w Radomiu za 2011 rok, celem m.in. wyrównania stopnia sfinansowania aktywów trwałych kapitałem własnym (na mocy ww. Zarządzenia 53/1998) dopłata na wyrównanie niedoborów została skorygowana pomiędzy jednostkami RDLP.

W 2012 roku wynik na działalności leśnej wyniósł (-) 9 438 479,29 zł. Na podstawie weryfikacji przeprowadzonej przez DGLP (pismo z dnia 18.03.2013 r. znak EP-0350-18-4/13) ustalono kwotę korekty wyniku w wysokości zero zł. (co należy rozumieć jako uznanie wyniku w osiągniętej wielkości). W związku z powyższym RDLP w Radomiu również w procesie weryfikacji nie skorygowała wyników Nadleśnictw za 2012 rok.

W 2013 roku w wyniku weryfikacji, DGLP (pismo z dnia 10.03.2014 r. znak EP-0350-18-4/14) ustaliła kwotę korekty wyniku w wysokości zero zł. (rozumiana jw.). RDLP w Radomiu w ramach procedury weryfikacji, po analizie wyników finansowych na działalności leśnej oraz stopnia sfinansowania aktywów trwałych kapitałem własnym, jednostkom, które osiągnęły ujemny wynik, zwiększyła dopłatę na pokrycie niedoborów – równolegle odpowiednio korygując (in minus) wynik jednostek, w których planowane niedobory nie wystąpiły.

Powyższe korekty wyniku (w zakresie de facto redystrybucji między jednostkami tzw. dopłaty z FL) należy uznać jako:

- z jednej strony - żądanie zwrotu nadwyżki środków z funduszu leśnego (korekta in minus w jednostkach w których niepowstały niedobory w wysokości planowanej),
- z drugiej – jako dodatkową dopłatę (korekta in plus w jednostkach, w których powstały niedobory były wyższe niż planowano). Suma powyższych korekt w nadleśnictwach RDLP Radom nie mogła jednak przekroczyć ogólnej kwoty określonej w procedurze weryfikacji (przeprowadzanej na mocy Zarządzenia 53/98 DGLP) na szczeblu DGLP - wobec RDLP. Szczegółowo poziom ww. korekt przedstawia załączona tabela.

Tym samym nadleśnictwa otrzymały środki funduszu leśnego w wysokości odpowiadającej wyrównaniu niedoboru powstałego przy realizacji zadań gospodarki leśnej zgodnie z obowiązującym prawem.

Nie podzielam wyrażonego poglądu, że „w latach 2011 – 2013 środki funduszu leśnego nie były wykorzystywane zgodnie z art. 58 ust. 1. ustawy o lasach, który stanowi, że: środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej”. Jak przedstawiono powyżej przy ustalaniu wysokości dopłaty na wyrównanie niedoborów nie naruszono art. 58 ust.1 ustawy z dnia 28 września o lasach i § 23 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

Nie uprawniony jest również pogląd, że „przyczyną powyższego było przekazywanie środków FL na pokrycie niedoborów w działalności nadleśnictw na podstawie kwot ustalonych na etapie planowania. Plany finansowo – gospodarcze RDLP nie były

weryfikowane w trakcie ich realizacji”. Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia Rady Ministrów podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych jest zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego roczny plan finansowo – gospodarczy. Jak przedstawiono powyżej środki pieniężne na pokrycie niedoborów były przekazywane zgodnie z wartościami zaplanowanymi, a po zakończeniu roku weryfikowane zgodnie z Zarządzeniem 53/98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 października 1998 r. w sprawie sposobu ustalania 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 z późniejszymi zmianami. [dowód: akta kontroli str. 426-431]

Przytoczone wyjaśnienia Dyrektora RDLP nie zasługują na uwzględnienie. Z ustaleń kontroli jednoznacznie bowiem wynika, że w latach 2011-2013 RDLP przekazywała środki z FL na wyrównanie niedoborów nadleśnictwom, które faktycznie nie wykazywały niedoborów lub wykazywały je w wysokości niższej niż zaplanowane.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie RDLP udzieliło siedmiu zamówień publicznych na usługi o wartości 11.528.599,43 zł (brutto), sfinansowane ze środków FL. Przedmiotem tych zamówień było wykonanie projektów planów urządzenia lasu oraz opracowań siedliskowych i opracowań fitosocjologicznych. [dowód: akta kontroli str. 262]

Badaniem kontrolnym objęto trzy zamówienia publiczne o najwyższej wartości, po jednym z każdego badanego roku, których łączna wartość brutto wynosiła 9.440,3 tys. zł, tj.:

- Wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictw: Chmielnik, Pińczów i Zwoleń na okres 2013-2022 wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 projektu planu urządzenia lasu oraz z aktualizacją opracowania siedliskowego dla nadleśnictw Chmielnik i Pińczów, o wartości 3.263,8 tys. zł;
- Wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictw: Grójec i Ostrowiec Świętokrzyski na okres 2014-2023 wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 oraz wykonanie aktualizacji opracowania siedliskowego dla nadleśnictw: Grójec i Marcule, o wartości 3.681,7 tys. zł;
- Wykonanie projektu planu urządzenia lasu dla nadleśnictw: Włoszczowa i Marcule na okres 2015-2024 wraz ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko i obszary Natura 2000 oraz wykonanie innych prac urządzeniowych, w tym dla Nadleśnictwa Starachowice, o wartości 2.494,8 tys. zł.

W wyniku powyższego badania kontrolnego stwierdzono, że:

- zamówienia zostały udzielone na usługi leśne w trybie przetargu nieograniczonego;
- zamawiający (RDLP) zamieścił wymagane ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia oraz udostępnił specyfikację istotnych warunków zamówienia;
- jako kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty przyjęto: cenę oferty – 70%, doświadczenie wykonawcy – 20% i posiadanie systemu zarządzania jakością – 10%;
- osoby biorące udział w postępowaniach przetargowych ze strony zamawiającego, złożyły wymagane oświadczenia;
- postępowania przetargowe przeprowadzała komisja powołana przez zamawiającego, która sporządziła obowiązujące dokumenty;
- do przetargów, we wszystkich badanych sprawach przystąpił jeden oferent, tj. Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Radomiu, który złożył wymagane dokumenty przetargowe;
- oferent uiścił ustalone wadium oraz zabezpieczenie należytego wykonania umowy;
- w umowach zawartych z wykonawcą zabezpieczone zostały interesy zamawiającego w zakresie terminowości i prawidłowości wykonania zamówienia.

Sposób i tryb udzielenia zamówień publicznych oraz przebieg postępowań przetargowych były zgodne z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁴.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Przyjęte w postępowaniach przetargowych, wymienione wyżej kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty, spełniały wymagania dla usług o charakterze niepriorytetowym, określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym⁵⁵. [dowód: akta kontroli str. 567, 572-588]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli NIK nr P/08/110

Opis stanu
faktycznego

W 2008 r. Delegatura NIK w Kielcach przeprowadziła w RDLP kontrolę nr P/08/110, której tematem było gospodarowanie środkami FL. W wyniku tej kontroli NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- przekazaniu środków z FL w łącznej kwocie 1.874,2 tys. zł na pokrycie niedoborów na działalności podstawowej i administracyjnej (co stanowiło 2,3% wydatkowanych ogółem na ten cel) nadleśnictwom, które w danym roku osiągały dodatnie wyniki finansowe;
- zakwalifikowaniu w latach 2005-2007 kwoty 26.282,4 tys. zł, jako wydatki poniesione z FL na realizację wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Wydatki te dotyczyły robót budowlano-montażowych, zasilenia kapitału na zadania inwestycyjne, zakupu gotowych środków trwałych oraz małej retencji i były realizowane samodzielnie przez poszczególne nadleśnictwa, wyłącznie na własne potrzeby;
- nieegzekwowaniu należności, dotyczących wydanych decyzji o wyłączeniu gruntów leśnych z produkcji.

W wystąpieniu pokontrolnym NIK wniosowała o:

1. Zaprzestanie udzielania dopłat z funduszu leśnego do działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictwom, które osiągały dodatnie wyniki finansowe;
2. Zaprzestanie kwalifikowania wydatków realizowanych przez poszczególne nadleśnictwa wyłącznie na własne potrzeby, jako wydatki na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych;
3. Ujmowanie w ewidencji należności z tytułu wydanych decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji, odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności;
4. Wyegzekwowanie od dłużników należnych opłat za wyłączenia gruntów leśnych z produkcji oraz odsetek z tytułu nieterminowego ich regulowania.

Z ustaleń niniejszej kontroli oraz wcześniejszych kontroli NIK wynika, że RDLP zrealizowała wnioski pokontrolne, określone w ww. pkt od 2 do 4. [dowód: akta kontroli str. 511-553]

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezrealizowaniu wniosku pokontrolnego NIK, dotyczącego zaprzestania udzielania dopłat z funduszu leśnego do działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictwom, które osiągały dodatnie wyniki finansowe. Ustalenia w tym zakresie opisano w pkt. 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Dyrektor RDLP Adam Wasiak w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK z dnia 6 sierpnia 2008 r., zawartej w piśmie, znak: DK-091-2/08 z 30 września 2008 r. stwierdził m.in.: *RDLP Radom podejmie działania zmierzające do zaprzestania udzielania dopłat z funduszu leśnego do działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictwom, które osiągały dodatnie wyniki finansowe.*

Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że Adam Wasiak, który był Dyrektorem RDLP do 7 lutego 2012 r. nie podjął działań w celu realizacji powyższego wniosku NIK. Działania takich nie podjął również obecny Dyrektor RDLP Tomasz Sot.

Adam Wasiak, aktualnie Dyrektor Generalny Lasów Państwowych, wyjaśnił: (...) *Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w latach 2011-2014 wprowadził do stosowania plany finansowo-gospodarcze poniższymi zarządzeniami:*

- 1) *nr 12 z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego PGL LP na 2011 r.,*

⁵⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 68.

- 2) nr 38 z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego PGL LP na 2012 r. (z późn. zm.),
- 3) nr 42 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego PGL LP na 2013 r.,
- 4) nr 75 z dnia 21 października 2013 r. w sprawie przewidywanego planu finansowo-gospodarczego PGL LP na 2014 r.

W ww. planach określono wartość dopłat na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej na poziomie, przy którym wynik realizacji zadań gospodarki leśnej jest równy „zero”. Jednak specyfika gospodarki leśnej i zmiany warunków gospodarowania na etapie wykonania założeń planów powodowały, że wynik realizacji zadań gospodarki leśnej mógł różnić się od planowanego. Stąd też formą regulacji przyznanych z funduszu leśnego dopłat nadzorowanym jednostkom jest weryfikacja wyniku finansowego przeprowadzona zgodnie z zarządzeniem nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 października 1998 r. w sprawie sposobu ustalania 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 (ze zm.).

W RDLP w Radomiu weryfikacja wyniku przeprowadzona przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych (dalej: DGLP) przedstawiała się następująco:

- w 2011 r. RDLP w Radomiu została zobligowana do przekazania na fundusz leśny kwoty 85,0 tys. zł;
- w 2012 r. kwotę wyniku skorygowano o wartość równą „zero” zł;
- w 2013 r. DGLP ustaliła kwotę korekty wyniku o wartość równą „zero” zł.

Niezgodność powyższych korekt wyniku z przyznaną RDLP wartością dopłat na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej, tj.:

- w 2011 r. kwota 40.284,0 tys. zł wyższa od faktycznego niedoboru;
- w 2012 r. kwota 8.797,3 tys. zł niższa od faktycznego niedoboru;
- w 2013 r. kwota 2.835,1 tys. zł wyższa od faktycznego niedoboru;

jest związana z brakiem sprecyzowania w ustawie o lasach pojęcia „niedoboru środków finansowych”. Otóż niedobór środków finansowych wiąże się ściśle z pojęciem płynności finansowej i obejmuje nie tylko bieżące problemy z płynnością, ale również brak środków na rozwój organizacji w tym planowane inwestycje. Poza tym ujemny wynik finansowy (strata) lub dodatni wynik finansowy (zysk), nie mogą być bezpośrednio utożsamiane z niedoborem lub nadwyżką środków pieniężnych, ponieważ wynik finansowy jest ustalany w rachunkowości zgodnie z zasadą memoriału, tj. w oderwaniu od momentu wystąpienia wpływów, wydatków środków pieniężnych. Stąd też występują sytuacje, w których gospodarujące jednostki wykazują dodatnie wyniki finansowe, ale mają problemy z płynnością finansową i odwrotnie.

Wyrównanie niedoborów wiąże się z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, których dysponentem, zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy o lasach, jest Dyrektor Generalny. Dyrektor Generalny może więc określać cele i zasady wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej w zakresie nieuregulowanym szczegółowo w ustawie o lasach i aktach wykonawczych. Stąd też wobec braku sprecyzowania w ustawie o lasach pojęcia „wyrównanie niedoborów” nie mogą budzić zastrzeżeń działania Dyrektora Generalnego podejmowane w tej kwestii.

W związku z powyższym będąc dyrektorem RDLP do 7 lutego 2012 r. nie wprowadziłem rozwiązań organizacyjnych zapobiegających przekazaniu dopłat nadleśnictwom na pokrycie niedoborów, które faktycznie nie wystąpiły, ponieważ takie zjawisko nie miało miejsca. Nadleśnictwa otrzymywały środki z funduszu leśnego w wysokości odpowiadającej wyrównaniu niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej zgodnie z obowiązującym prawem. [dowód: akta kontroli str. 568-571]

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Adam Wasiak, jako Dyrektor RDLP zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do zaprzestania udzielania dopłat z FL do działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictwom, które osiągają dodatnie wyniki finansowe. Argumenty podniesione w wyjaśnieniach, których Adam Wasiak używa obecnie w celu uzasadnienia, że sposób wyrównywania niedoborów nadleśnictw przy realizacji zadań gospodarki leśnej jest prawidłowy, nie zasługują na

uwzględnienie w świetle obowiązujących przepisów prawnych. Powoływanie się na niesprecyzowanie w ustawie o lasach pojęcia „niedobór środków finansowych”, nie jest argumentem uzasadniającym przekazywanie środków z FL na wyrównanie niedoborów nadleśnictwom, w których niedobory, przy realizacji zadań gospodarki leśnej, faktycznie nie powstały lub wystąpiły w wysokości niższej, niż planowana.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁶, wnioskuje o udzielanie dopłat z FL nadleśnictwom wykazującym faktyczne niedobory powstające przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia czerwca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

Kontroler
Zbigniew Majewski
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

⁵⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.