



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.02.2021

Jacek Wójtowicz
Nadleśniczy
Nadleśnictwo Spała
ul. A. Gabrysiewicza 2
Spała
97-215 Inowłódz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/051 Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Spała, ul A. Gabrysiewicza 2, Spała, 97-215 Inowódz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Wójtowicz, Nadleśniczy, od 5 lutego 2016 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie środków funduszu leśnego ³ 2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. 19 października 2021 r.), z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Sylwia Piechota, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/135/2021 z 16 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Nadleśnictwo.

² Dalej: Nadleśniczy.

³ Dalej: fundusz leśny lub FL.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą w sposób rzetelny i zgodny z wytycznymi Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁶ oraz Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi⁷ wnioskowało o finansowanie lub dofinansowanie zadań z środków funduszu leśnego. Zatwierdzone przez Nadleśniczego plany finansowo-gospodarcze, uwzględniały ustalone przez Dyrektora RDLP dla Nadleśnictwa wielkości wskaźników odpisu na fundusz leśny. Zgodnie § 22 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁸, oraz dyspozycją określoną w art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁹ Nadleśnictwo dokonywało odpisu podstawowego na fundusz leśny w kwotach wynikających z prawidłowych obliczeń. Otrzymane środki z FL zostały przeznaczone, zgodnie z planem finansowo-gospodarczym, na wyrównywanie planowanych niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa oraz na zadania z katalogu wymienionego w art. 58 ust. 2 uol. Klasyfikacja zadań opierała się na wytycznych DGLP i Dyrektora RDLP oraz konsultacjach z komórkami merytorycznymi RDLP. Objęte badaniem kontrolnym umowy zawarte zostały zgodnie z obowiązującymi w Nadleśnictwie regulacjami.

W działalności jednostki, stwierdzono nieprawidłowości polegające na przeprowadzeniu dwóch postępowań w oparciu o regulamin, zawierający postanowienia odwołujące się do przepisów uchylonej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰. Ponadto, kompensata rozrachunków z RDLP z tytułu odpisu na FL oraz należnej kwoty na wyrównanie niedoborów nie została udokumentowana notą księgową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie środków funduszu leśnego

1.1.-1.2. Dyrektor RDLP, na każdy rok badanego okresu, w prowizorium planu finansowo-gospodarczego RDLP ustalił dla Nadleśnictwa wielkość wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny wynoszący odpowiednio: 13,53% na 2019 r., 14% na 2020 r. i 13,91% na 2021 r. W 2019 r. i 2021 r. w planie zasadniczym wskaźnik ten uległ zmianie i wynosił odpowiednio: 13,85% i 11,61%. Ponadto w styczniu 2020 r. na mocy zarządzenia Dyrektora RDLP¹², zwiększony został wskaźnik odpisu podstawowego dla Nadleśnictwa na 2019 r. do poziomu 13,9483%.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: DGLP.

⁷ Dalej: Dyrektor RDLP.

⁸ Dz. U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692., dalej: rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad gospodarki PGL LP.

⁹ Dz.U. z 2020 r., poz. 1463, ze zm., dalej: uol.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: ustawa Pzp z 2004 r.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Zarządzenie nr 7/2020 Dyrektora RDLP z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, ustalonego zarządzeniem Dyrektora RDLP nr 18/2019 z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego RDLP na 2019 rok.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, Nadleśnictwo zostało wyznaczone przez Dyrektora RDLP do wyrównania powstałej różnicy pomiędzy uzyskanym a planowanym odpisem na fundusz leśny dla całej RDLP w 2019 r.?

(akta kontroli str.81-244, 505, 1049-1063)

1.3. Nadleśnictwo, ubiegając się o dofinansowanie w latach 2019-2021 zadań ze środków funduszu leśnego, kierowało się wytycznymi określonymi w decyzjach DGLP i Dyrektora RDLP odpowiednio w sprawie makro wskaźników do planu finansowo-gospodarczego PGL LP na dany rok i w sprawie wskaźników do planu finansowo-gospodarczego na dany rok, oraz w decyzjach aktualizujących ww. wskaźniki ustalających m.in. zasady finansowania nakładów na budowę i zakup środków trwałych. Ponadto, zasady ubiegania się o realizację zadań z środków funduszu leśnego określone były w pismach DGLP oraz Dyrektora RDLP. W pismach tych informowano o możliwości ubiegania się o dofinansowanie z funduszu leśnego określonych zadań, wskazując przy tym m.in. terminy składania wniosków, wzory obowiązujących formularzy.

Nadleśniczy wyjaśnił m.in. iż, w ramach praktyki gospodarczej, wzorowano się również na postanowieniach zarządzenia nr 1 DGLP z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych LP w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego, zawieszonego z dniem 15 lutego 2016 r.¹³ i uchylonego z dniem 15 października 2020 r.

Od 15 października 2020 r. procedury ujmowania zadań w planie wydatków funduszu leśnego uregulowane zostały w zarządzeniu Nr 66 DGLP z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych¹⁴. Nadleśnictwo nie wprowadzało dodatkowych wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 245-354, 1101-1107)

1.4. Wnioski Nadleśniczego skierowane do DGLP dotyczyły realizacji w okresie objętym kontrolą, w ramach środków funduszu leśnego łącznie 23 zadań na łączną kwotę 1 688,6 tys. zł, w tym: sześciu zadań na kwotę 826,1 tys. zł w 2019 r., 10 na kwotę 471 tys. zł w 2020 r. oraz siedmiu na kwotę 391,5 tys. zł. w 2021 r. Najwięcej wnioskowanych zadań (tj. trzy w 2019 r., cztery w 2020 r. i siedem w 2021 r.) dotyczyło sfinansowania kosztów utrzymania oraz planowanych inwestycji dot. Domu Pamięci Walki i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy Polskich im. Adama Loreta w Spale¹⁵, wyodrębnionego w strukturze organizacyjnej Nadleśnictwa¹⁶. Dom Pamięci, utworzony został Decyzją nr 69 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 8 listopada 1985 r, w której jako źródło jego finansowania wskazano środki Lasów Państwowych¹⁷. Nadleśnictwo, w okresie objętym kontrolą, wnioski o realizację zadań związanych z Domem Pamięci uzasadniało m.in. koniecznością zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania, w tym prowadzenia działalności edukacyjno-historycznej i przyrodniczo-leśnej oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury wokół budynku.

¹³ Zarządzenie 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 – uchylone z dniem 15 października 2020 r.).

¹⁴ B.I.L.P. nr 11, poz. 90, dalej: zarządzenie DGLP ws. gospodarowania środkami FL.

¹⁵ Utworzony Decyzją nr 69 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 8 listopada 1985 r., dalej: Dom Pamięci.

¹⁶ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Nadleśnictwa, wprowadzonym zarządzeniem nr 20/2019 Nadleśniczego Nadleśnictwa Spała z dnia 30 kwietnia 2019 r. oraz zarządzeniem nr 33/2021 z dnia 19 maja 2021 r., zadaniem Domu Pamięci jest gromadzenie, ewidencjonowanie, eksponowanie oraz udostępnianie zwiedzającym dokumentów, pamiątek i innych materiałów obrazujących bohaterskie, patriotyczne czyny polskich leśników i drzewiarzy.

¹⁷ Dalej: LP.

Finansowanie Domu Pamięci z środków funduszu leśnego następowało na podstawie corocznych zarządzeń DGLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych LP.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, klasyfikacja zadania dotyczącego utrzymania Domu Pamięci oraz zadań dotyczących prac inwestycyjnych prowadzonych wokół niego, uzgadniana była z komórką merytoryczną RDLP na etapie tworzenia planów finansowo-gospodarczych.

(akta kontroli str. 4-51, 510-514, 884-885, 1049-1063)

P.o. Zastępcy Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej poinformował¹⁸, iż finansowanie z funduszu leśnego działalności bieżącej i inwestycyjnej dotyczącej Domu Pamięci, wynika z tego, iż z funkcjonowaniem *Domu Pamięci wiąże się wspomaganie przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe administracji publicznej w wypełnianiu jej obowiązków w zakresie zachowania dla kolejnych pokoleń i upowszechniania wiedzy o trudnych do przecenienia zasługach, martyrologii i męczeństwie poniesionych przez leśników i drzewiarzy. Wspomaganie administracji publicznej, odbywa się w ramach realizacji wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych: Nadleśnictwa Spała, regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi oraz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Ponadto Zastępca DGLP wskazał na teoretycznie możliwe alternatywne źródło finansowania bieżącego funkcjonowania i infrastrukturalnego rozwoju Domu Pamięci środkami związanymi z dotacjami celowymi budżetu państwa na realizację zadań zleczanych przez administrację rządową, o których mowa w art. 54 uol.*

(akta kontroli str. 1176-1181)

Pozostałe zadania wnioskowane do realizacji z środków FL dotyczyły: zwalczania owadów techniką lotniczą lub naziemną (dwa w 2019 i jedno w 2020 r.), realizacji programu restytucji cisa (jedno w 2019 r.), zakupu kontenera chłodniczego, maszyn i urządzeń do gospodarstwa szkółkarskiego oraz wymiany systemu monitoringu przeciwpożarowego (łącznie pięć zadań w 2020 r.). Wnioskowanie do DGLP o przyjęcie zadań do planu wydatków funduszu leśnego, każdorazowo następowało za pośrednictwem Dyrektora RDLP.

(akta kontroli str. 4-51, 510-514)

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, zadania do sfinansowania z funduszu leśnego ustalano w oparciu o wytyczne RDLP w Łodzi i DGLP, tj.: harmonogram wprowadzania cisa na terenie RDLP, zasady bioasekuracji mające na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się wirusa afrykańskiego pomoru świń, prognozy pojawu chrząszczy, a także kierowano się doświadczeniem terenowym z lat ubiegłych, stopniem zużycia niezbędnego sprzętu oraz potrzebą zapewnienia właściwej hodowli sadzonek drzew leśnych. Wnioski o realizację zadań związanych z Domem Pamięci, Nadleśnictwo uzasadniało m.in. koniecznością zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania, w tym prowadzenia działalności edukacyjno-historycznej i przyrodniczo-leśnej oraz zapewnienia odpowiedniej infrastruktury wokół budynku.

(akta kontroli str. 1049-1063)

Nadleśnictwo, zrezygnowało z realizacji czterech wniosków (jednego w 2019 r., dwóch w 2020 r., i jednego w 2021 r.), w tym:

- a) w przypadku trzech wniosków, rezygnacje (po jednej w każdym roku) zostały złożone przed zatwierdzeniem planów finansowo-gospodarczych przez RDLP na

¹⁸ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK, dalej: Zastępca DGLP

dany rok, w tym w dwóch przypadkach wystąpiono równocześnie odpowiednio o: zgodę na inne zadanie¹⁹ o mniejszym zakresie finansowym, zgodę na przesunięcie środków na dwa inne zaplanowane zadania,

- b) w przypadku jednego wniosku (w 2020 r.) po zatwierdzeniu planów finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa wystąpiono o zmianę istniejącego zadania na inne - o takim samym zakresie finansowym (opisano szerzej w pkt 1.8. wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 350-352, 510-514, 1113-1115)

W planach finansowo-gospodarczych na lata 2019-2021, ustalonych przez Dyrektora RDLP dla Nadleśnictwa, zatwierdzone zostały środki na realizację łącznie 15 wnioskowanych zadań dot. sporządzenia planów urządzania lasów, na łączną kwotę 1 168,7 tys. zł (tj. czterech w 2019 r. na kwotę 394,1 tys. zł, ośmiu w 2020 r. na kwotę 424,6 tys. zł i trzech w 2021 r. na kwotę 350 tys. zł) oraz dwóch zadań na łączną kwotę 932,5 tys. zł (tj. po jednym w 2020 r. i 2021 r. odpowiednio na kwotę: 468,5 tys. zł i 464 tys. zł).

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, wniosek z kosztami zadania dotyczącego sporządzenia planów urządzania lasów sporządza i przekazuje zarówno do DGLP jak i do Nadleśnictwa – RDLP na podstawie zarządzenia nr 41 DGLP z dnia 7 maja 2012 r. w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów prac urządzania lasu oraz na podstawie corocznych pisemnych wytycznych otrzymywanych z DGLP w sprawie ustalania kosztów prac urzędniowych do budowy planów finansowo-gospodarczych PGL LP.

(akta kontroli str. 81-244, 355-386, 510-514, 1049-1063)

1.5. W badanym okresie, ustalony przez Dyrektora RDLP w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa, odpis podstawowy na fundusz leśny, wynosił łącznie 4 272,6 tys. zł, tj.: 1 684,9 tys. zł w 2019 r., 1 719 tys. zł w 2020 r. oraz 1 542,3 tys. zł w 2020 r., co stanowiło odpowiednio 12,8 %, 13% i 10,7 planowanych ogółem przychodów Nadleśnictwa w każdym roku. Plany te nie przewidywały innych źródeł finansowania przychodów FL. W ww. okresie planowano pozyskanie środków z funduszu leśnego w łącznej kwocie 13 141,8 tys. zł, tj.: 5 174,1 tys. zł w 2019 r., 4 114,4 tys. zł w 2020 r. oraz 3 853,3 tys. zł w 2021 r., w tym:

- a) w kwocie 11 040,6 tys. zł, tj. 4 780,0 tys. zł w 2019 r., 3 221,3 tys. zł w 2020 r. oraz 3 039,3 tys. zł w 2021 r. na pokrycie niedoborów środków powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, co stanowiło odpowiednio: 23,3 %, 15% i 15,5 % planowanych łącznie kosztów ogółem²⁰ i nakładów na rzeczowe aktywa trwałe w Nadleśnictwie,
- b) w kwocie 1 736,6 tys. zł, tj. 294,1 tys. zł w 2019 r., 718,5 tys. zł w 2020 r. oraz 724 tys. zł w 2021 r. na sfinansowanie zadań kosztowych, co stanowiło odpowiednio: 1,4%, 3,3% i 3,7% planowanych łącznie kosztów ogółem i nakładów na środki trwałe w Nadleśnictwie,
- c) w kwocie 364,6 tys. zł, tj. 100 tys. zł w 2019 r., 174,6 tys. zł w 2020 r. oraz 90 tys. zł w 2021 r. na sfinansowanie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe, co stanowiło niespełna 1% planowanych łącznie kosztów ogółem i nakładów na środki trwałe w Nadleśnictwie w każdym roku.

(akta kontroli str. 81-244, 526-527)

¹⁹ W 2019 r. Nadleśniczy zrezygnował z realizacji zadania „zwalczanie owadów techników lotniczą” jednocześnie wnioskując o zabezpieczenie środków na dofinansowanie zadania „zwalczanie owadów techniką naziemną”.

²⁰ W planach finansowo-gospodarczych planowane dopłaty z FL pomniejszają koszty ogółem Nadleśnictwa, na potrzeby niniejszego wystąpienia przyjmuje się koszty ogółem Nadleśnictwa bez uwzględnienia dopłat z FL.

1.6. W planach finansowo-gospodarczych na lata 2019-2021, ustalonych przez Dyrektora RDLP dla Nadleśnictwa, określone zostały środki z FL na realizację zadań wymienionych w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach, tj.:

- a) w 2019 r. na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przeznaczono kwotę 394,1 tys. zł, w tym: ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego – 350 tys. zł (tj. nakłady na rzeczowe aktywa trwałe oraz koszty utrzymania Domu Pamięci²¹), zwalczanie owadów techniką naziemną – 39,5 tys. zł, program restytucji cisa – 4,6 tys. zł,
- b) w 2020 r. na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przyznano kwotę 389,6 tys. zł, w tym: ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego – 290 tys. zł (tj. nakłady na rzeczowe aktywa trwałe oraz koszty utrzymania Domu Pamięci), zakup maszyn z Ośrodka Techniki Leśnej w Jarocinie²² – 43,6 tys. zł oraz zakup na rzecz ochrony przeciwpożarowej lasu – 56 tys. zł. Ponadto przeznaczono środki na tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej w kwocie 35 tys. zł oraz na sporządzanie planów urządzenia lasu – 468,5 tys. zł,
- c) w 2021 r. na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych przyznano kwotę 350 tys. zł, przeznaczoną w całości na ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego (tj. nakłady na rzeczowe aktywa trwałe oraz koszty utrzymania Domu Pamięci). Ponadto uwzględniono środki na sporządzanie planów urządzenia lasu w kwocie 464 tys. zł.

(akta kontroli str. 81-244, 510-514)

1.7. W badanym okresie, Nadleśniczy zgodnie z § 2 ust. 10 zarządzenia nr 10 DGLP z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe²³, corocznie w drodze zarządzeń zatwierdzał plany finansowo-gospodarcze, uwzględniające ustalone dla Nadleśnictwa wielkości wskaźników odpisu na fundusz leśny. Dokonana przez Dyrektora RDLP po zakończeniu roku, tj. w styczniu 2020 r., zmiana wskaźnika odpisu za 2019 r. nie spowodowała zmiany planu finansowo-gospodarczego.

(akta kontroli str. 125-135, 181-190, 235-244)

Ustalone przez Dyrektora RDLP wielkości wskaźników odpisu nie spowodowały w latach 2019-2020 osiągnięcia przez Nadleśnictwo ujemnego wyniku finansowego, który wynosił odpowiednio: 1 546,6 tys. zł i 971,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 428-436)

1.8. W badanym okresie, Nadleśnictwo po zatwierdzeniu planów finansowo-gospodarczych, jeden raz (tj. 3 listopada 2020 r.) wystąpiło, do DGLP za pośrednictwem Dyrektora RDLP, o zgodę na zmianę zadania inwestycyjnego dotyczącego ochrony leśnego dziedzictwa kulturowego zaplanowanego w kwocie 10 tys. zł w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych na inne zadanie w tym obszarze²⁴.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, z uwagi na możliwość sfinansowania z środków bieżących zadania pierwotnie planowanego jako inwestycyjne, zdecydowano o wystąpieniu o zmianę jego nazwy i zakup dodatkowych kamer do monitoringu przestrzeni wokół

²¹ Opisane szerzej w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

²² Dalej: OTL.

²³ B.I.L.P. nr 4, poz. 24, ze zm.

²⁴ 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".

Domu Pamięci. Decyzja była podyktowana koniecznością zabezpieczenia budynku i terenu wokół niego przed dewastacją i wandalizmem.

Zmiana ta nie spowodowała przesunięcia środków finansowych pomiędzy czynnościami/zadaniami określonymi w zatwierdzonym planie finansowo-gospodarczym Nadleśnictwa. DGLP wyraził zgodę na dokonanie wnioskowanych zmian, pod warunkiem nieprzekroczenia wysokości środków funduszu leśnego określonych w planie finansowo-gospodarczym na dany rok. Zadanie zostało wykonane 30 grudnia 2020 r., zaś jego koszt wyniósł 7,5 tys. zł. Zapłata wykonawcy została dokonana w dniu 2 lutego 2021 r., zaś środki funduszu leśnego RDLP przekazała do Nadleśnictwa w dniu 15 lutego 2021 r. Nadleśniczy, nie wnioskował o przesunięcie środków do rezerwy ogólnej funduszu leśnego, w związku z brakiem możliwości zapłaty za zadanie w 2020 r. Jak wyjaśnił Nadleśniczy, z uwagi na to, że zadanie zostało zrealizowane w 2020 r., nie było zasadne wnioskowanie o przesunięcie środków do rezerwy ogólnej funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 1101-1107, 1113-1115, 1130-1156)

W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych RDLP poinformował, że zadanie, na podstawie faktur i protokołu odbioru załączonych do noty księgowej, zostało uznane za zrealizowane w 2020r, zaś w 2021 r. odbyła się sama dokumentacja i przepływy środków za zadanie.

(akta kontroli str. 1157-1174)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Nadleśnictwo w okresie objętym kontrolą w sposób zgodny z wytycznymi DGLP oraz Dyrektora RDLP wnioskowało o finansowanie lub dofinansowanie zadań z środków funduszu leśnego. Zatwierdzone przez Nadleśniczego plany finansowo-gospodarcze, uwzględniały ustalone przez Dyrektora RDLP dla Nadleśnictwa wielkości wskaźników odpisu na fundusz leśny oraz wielkości niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Klasyfikacja planowanych zadań odbywała się w oparciu o wytyczne DGLP i Dyrektora RDLP oraz konsultacje z komórkami merytorycznymi RDLP.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) przychody funduszu leśnego naliczone przez Nadleśnictwo wynosiły łącznie 4 288,2 tys. zł, (tj. w 2019 r. – 1 700,5 tys. zł, w 2020 r. – 1 719 tys. zł i w 2021 r. – 868,7 tys. zł), z czego kwota 4 272,6 tys. zł (tj. 99,6%) stanowiła równowartość dokonanych odpisów podstawowych na fundusz leśny, zaś kwota 15,6 tys. zł (tj. 0,4%) – uzyskane w 2019 r. odszkodowanie za utracone prawo własności nieruchomości, o którym mowa w art. 57 ust.1 pkt 3 ustawy o lasach. Środki pieniężne za odszkodowanie zostały przekazane do RDLP w terminie 6 dni od ich otrzymania, tj. zgodnie z § 4 ust 1 zarządzenia nr 37/2016 Dyrektora RDLP z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia procedur związanych z przekazaniem środków pieniężnych z odszkodowań za grunty LP przekazane pod drogi publiczne (inwestycje) – samorządowe.

(akta kontroli str. 478-500, 501)

Badanie terminowości przekazywania oraz poprawności obliczania odpisu podstawowego, przeprowadzone na próbie sześciu losowo wybranych miesięcy²⁵, wykazało, że:

- a) w każdym miesiącu odpis podstawowy na fundusz leśny został udokumentowany notą księgową, zgodnie z § 12 ust. 1 załącznika nr 1 do zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych RDLP na dany rok. Wielkość odpisu wyliczono, zgodnie z § 22 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad gospodarki PGL LP, w oparciu o wartość przychodów z tytułu sprzedaży drewna i obowiązujący wskaźnik odpisu,
- b) Nadleśnictwo nie dokonywało przelewów kwot odpisów na rachunek funduszu leśnego. Do ostatniego dnia miesiąca następnego po miesiącu rozliczeniowym, tj. w terminie określonym w § 12 ust. 5 załącznika nr 1 do corocznych zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych RDLP²⁶ na dany rok, Nadleśnictwo otrzymywało od RDLP środki tytułem wyrównania powstałych niedoborów, skompensowane o wartość naliczonych przez Nadleśnictwo odpisów na FL. Kompensata wbrew postanowieniom § 14 ww. załącznika nie była dokumentowana notą księgową.

(akta kontroli str. 504, 1181-1186)

2.2. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w Nadleśnictwie wykorzystano łącznie 10 836,1 tys. zł otrzymanych środków funduszu leśnego, tj.: 5 149,4 tys. zł w 2019 r., 4 077,9 tys. zł w 2020 r. oraz 1 608,8 tys. zł w pierwszym półroczu 2021 r.²⁷, co stanowiło odpowiednio 27,1%, 21,3% i 17,9% łącznie kosztów ogółem i nakładów na rzeczowe aktywa trwałe. Największa ich część, tj. 4 780 tys. zł w 2019 r., 3 221,3 tys. zł w 2020 r. i 1 519,7 tys. zł w 2021 r. do 30 czerwca, dotyczyła wyrównania planowanych niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Stanowiło to odpowiednio 92,8%, 79% i 94,5% otrzymanych środków z FL. Pozostałe środki (tj. 7,2% w 2019 r. i 21% w 2020 r. i 5,5% w 2021 r. do 30 czerwca) dotyczyły realizacji innych zadań.

(akta kontroli str. 515-520, 526-528)

2.3. W okresie objętym kontrolą, Nadleśnictwo nie występowało do Dyrektora RDLP o przekazanie środków funduszu leśnego przed realizacją zadania. Na podstawie poniesionych nakładów i kosztów, Nadleśnictwo sporządzało notę obciążeniową i wraz z dokumentacją dotyczącą zadania, obejmującą m.in. faktury zakupu, protokoły odbioru i zestawienia kosztów, przekazywano do Dyrektora RDLP.

(akta kontroli str. 1072-1080, 1164-1174)

2.4. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) Nadleśnictwo obciążone było kosztami odpisu podstawowego na fundusz leśny łącznie w kwocie 4 272,6 tys. zł, w tym: 1 684,9 tys. zł w 2019 r., 1 719 tys. zł w 2020 r. oraz 868,7 tys. zł do 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 523-525)

2.5 W każdym roku badanego okresu, w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa uwzględniono dopłaty z FL na wyrównanie niedoborów przy realizacji

²⁵ Po dwa miesiące z każdego roku kontrolowanego okresu, tj.: czerwiec i lipiec 2019 r., marzec i kwiecień 2020 r., luty i czerwiec 2021 r.

²⁶ Zarządzenie nr 18/2019 Dyrektora RDLP z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego RDLP na 2019 r., zarządzenie nr 21/2020 Dyrektora RDLP z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego RDLP na 2020 r., zarządzenie nr 23/2021 Dyrektora RDLP z dnia 14 maja 2021 r. w sprawie planu finansowo-gospodarczego RDLP w Łodzi na 2021 r.

²⁷ Otrzymane środki z FL do 13 października 2021 r. dotyczące poniesionych nakładów i kosztów w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2021 r.

zadań gospodarki leśnej, i tak w 2019 r. była to kwota 4 780,0 tys. zł, w 2020 r – 3 206,8 tys. zł, a w 2021 r – 2 862,7 tys. zł. Ponadto w 2020 r. i 2021 r. zaplanowano dopłaty na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa na poziomie odpowiednio 14,5 tys. zł i 176,6 tys. zł.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, kwoty wyrównań niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej dla Nadleśnictwa Spała, ustalone były w końcowym etapie tworzenia planu finansowo-gospodarczego - po wprowadzeniu kosztów i przychodów gospodarki leśnej, a kalkulowane były na poziomie RDLP na podstawie wskaźników określonych przez DGLP. Proces planowania odbywał się w systemie informatycznym LP (SLIP), z którego dane na każdym etapie tworzenia były dostępne jednostkom nadrzędnym. Nadleśnictwo przy tworzeniu planów uwzględniało informacje i wytyczne otrzymane od RDLP, w tym wskaźniki do planów. Nadleśniczy nie przekazywał innych informacji do RDLP w tym zakresie.

(akta kontroli str. 81-244, 403-427, 505-526, 1049-1063, 1150-1156)

W 2020 r. i 2021 r. w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa, w ramach zadań administracji publicznej (ostatecznie objętych dopłatami z FL na wyrównanie niedoborów) zostały uwzględnione zadania dotyczące kosztów działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się ASF (14 tys. zł w 2020 r. i 11,1 tys. zł w 2021 r.) oraz kosztów zadań administracji z zakresu łowiectwa (po 0,5 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.). Konieczność zaplanowania odpowiednich środków w powyższym zakresie, została wskazana przez Dyrektora RDLP, na etapie prac nad budową prowizorium planów finansowych²⁸. Ponadto, w 2021 r. w ramach wspomaganie administracji publicznej w zakresie budowy dróg w planie finansowo-gospodarczym Nadleśnictwa zostały zabezpieczone środki w kwocie 165 tys. zł na zadanie dotyczące przebudowy drogi²⁹. Wnioskowanie o realizację zadania odbywało się w oparciu o wytyczne DGLP i podlegało jego akceptacji.

(akta kontroli str. 1049-1070)

Dyrektor RDLP przy ustalaniu wielkości dopłaty z FL w planach finansowo-gospodarczych na każdy rok, przewidywał uzyskanie przez Nadleśnictwo zerowego wyniku finansowego realizacji zadań gospodarki leśnej³⁰. Przy obliczaniu niedoborów uwzględniane zostały również planowane przychody i koszty działalności ubocznej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 uol oraz w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe³¹.

W 2019 r. i 2020 r. Nadleśnictwo osiągnęło nadwyżkę na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej wynoszącą odpowiednio 1 027,9 tys. zł i 455,6 tys. zł. W związku z Decyzją nr 27/2020 Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia korekty wyniku z działalności podstawowej i administracyjnej Nadleśnictwa Spała za 2019 r., Nadleśnictwo w dniu 30 kwietnia 2020 r. dokonało zwrotu na rachunek RDLP środków funduszu leśnego w kwocie 601,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 437-443, 526-528)

²⁸ Pismo ZG.7320.7.2019 z dnia 23.07.2019.

²⁹ Zadanie: „Przebudowa drogi w miejscowości Gaj na odcinku od km 0+000 do km 0+951”.

³⁰ Z uwzględnieniem równowartości odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych służących działalności leśnej, sfinansowanych ze środków zewnętrznych.

³¹ Dz.U. nr 134, poz. 692., dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej LP.

Zastępca Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej RDLP³² poinformował, że komisja weryfikacyjna powołana na mocy zarządzenia nr 15/2018 rok z dnia 27 lutego 2018 r., przeprowadzając wewnątrz instytucjonalne badanie wyniku finansowego nadleśnictw na działalności podstawowej i administracyjnej za 2019 r. w RDLP w Łodzi, dokonała analizy wyniku biorąc pod uwagę odchylenia faktycznego wykonania zadań od planu finansowo-gospodarczego wraz z oceną przyczyn powstałych rozbieżności. Nadleśnictwo Spała, przekazało do RDLP dane³³ oraz stosowne wyjaśnienia dotyczące powstałych w trakcie 2019 roku odchyleń w rozmiarze rzeczowym i finansowy wraz z podaniem przyczyn niezrealizowania lub przekroczenia planowanych zadań, a także w sprawie rozbieżności od planowanych przychodów ze sprzedaży drewna oraz kosztów administracyjnych. Komisja dokonała weryfikacji poziomu wykonanych zadań Nadleśnictwa i zaproponowała korektę wyniku w wysokości (-) 601,1 tys. zł. Kwota ta pochodziła ze składowych: 330,1 tys. zł - niewykonane zadania w gospodarce leśnej oraz 271,0 tys. zł - ponadplanowa sprzedaż drewna. W 2020 r. Nadleśnictwo, pomimo trudnej sytuacji gospodarczej spowodowanej COVID-19 i osiągnięcia przez to niższych od planowanych przychodów na działalności leśnej, wypracowało wynik dodatni, do czego przyczynił się utrzymany wysoki reżim kosztów. Komisja weryfikacyjna przychyliła się do wniosku Nadleśniczego i w swoim stanowisku zawniosowała o zastosowanie kompensaty kosztów zadań niewykonanych z kosztami zadań przekroczonych oraz o nekorygowanie wyniku na działalności podstawowej i administracyjnej za 2020 rok. Stanowisko to zostało zaakceptowane przez Dyrektora RDLP w Łodzi, i przyjęte w sprawozdaniu zbiorczym przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 455-477)

Nadleśnictwo z FL w latach 2019-2021 do 30 czerwca otrzymało dopłatę na pokrycie planowanych niedoborów na działalności podstawowej i administracyjnej w łącznej wysokości 9 521 tys. zł, tj. o 5 248,4 tys. zł wyższą od kwoty środków przeznaczonych na zasilenie FL z tytułu odpisu podstawowego.

(akta kontroli str. 523-525)

2.6. W latach 2019-2020, Nadleśnictwo na realizację łącznie 13 zadań określonych w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach wykorzystało środki funduszu leśnego w kwocie 1 226,1 tys. zł, w tym w 2019 r. zrealizowano cztery zadania na kwotę 369,6 tys. zł, zaś w 2020 r. – dziewięć zadań na kwotę 856,6 tys. zł. Najwięcej zadań (tj. dwa w 2019 r. na kwotę 343,2 tys. zł³⁴ i trzy w 2020 r. – na kwotę 257 tys. zł³⁵) dotyczyły ochrony leśnego dziedzictwa kulturowego. Pozostałe zadania dotyczyły zaś: opracowania planu urządzania lasu (w 2020 r. na kwotę 467 tys. zł³⁶), zakupu maszyn z OTL do gospodarstwa szkółkarskiego (trzy zadania w 2020 r na łączną kwotę 43,6 tys. zł³⁷), programu restytucji cisa³⁸ oraz zwalczanie owadów techniką naziemną (po jednym zadaniu w 2019 r.).

³² Informacja pozyskana od podmiotu niekontrolowanego.

³³ W formie arkusza kalkulacyjnego EXCEL określonej zarządzeniem nr 53 DGLP z dnia 27.10.1998 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 62/2000 z dnia 8 listopada 2000 r.

³⁴ W tym na utrzymanie Domu Pamięci – 243,8 tys. zł oraz na przebudowę parkingu wraz z infrastrukturą przy Domu Pamięci – 99,4 tys. zł.

³⁵ W tym na utrzymanie Domu Pamięci – 220,7 tys. zł oraz dwóch zadań dotyczących zakupu wraz z montażem drewnianej wiaty wraz ze stolami i ławkami przy Domu Pamięci oraz zakup wraz z montażem dodatkowych kamer do monitoringu przestrzeni wokół Domu Pamięci na łączną kwotę 37,3 tys. zł.

³⁶ Łączne koszty zadania w 2020 r. wyniosły 471,4 tys. zł, z czego FL obciążono wartością netto zadania, zaś z środków własnych Nadleśnictwo pokryło kwotę 7,4 tys. podatku VAT w części niepodlegającej odliczeniu przewskaznikiem.

³⁷ Zakup agregatu uprawowego, przystawki ciśnieniowej do oprysku herbicydu oraz wyracza.

³⁸ Za zgodą RDLP zadanie zostało sfinansowane z środków FL w kwocie o 1,9 tys. wyższej od planowanej.

W 2021 r. (do 30 czerwca) Nadleśnictwo poniosło koszty i nakłady finansowe na realizację zadań objętych dofinansowaniem z funduszu leśnego w łącznej kwocie 458,7 tys. zł (w tym: koszty utrzymania Domu Pamięci – 101,2 tys. zł, koszty opracowanie projektu planu urządzenia lasu – 353,2 tys. zł³⁹, nakłady na zadania inwestycyjne – 4,3 tys. zł⁴⁰), z czego z funduszu leśnego, na podstawie wystawionych not księgowych obciążeniowych, otrzymano środki w kwocie 89,1 tys. zł⁴¹ (dot. zadania: utrzymanie Domu Pamięci). Do dnia 13 października 2021 r. Nadleśnictwo obciążyło fundusz leśny poniesionymi w pierwszym półroczu 2021 r. kosztami i nakładami w łącznej kwocie 453,5 tys. zł. Noty te zostały wystawione w miesiącach maj-wrzesień 2021 r.

Jak wyjaśniła Główna księgowa, długie terminy wystawiania not obciążeniowych wynikały z dużego nasilenia prac w dziale księgowości związanych z zamknięciem roku finansowo-gospodarczego oraz zmian personalnych. Działanie to nie naraziło Nadleśnictwa na utratę płynności finansowej.

(akta kontroli str. 515-522)

2.7. Nadleśnictwo w badanym okresie, realizując wnioskowane zadania, uwzględnione przez Dyrektora RDLP w planach finansowo-gospodarczych jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, współpracowało w 2020 r. z OTL oraz Zakładem Usług Produkcyjnych Lasów Państwowych⁴². Współpraca dotyczyła zakupu maszyn i urządzeń do gospodarstwa szkółkarskiego oraz zakupu systemu monitoringu przeciwpożarowego. Możliwość uzyskania dofinansowania zakupu maszyn i urządzeń produkowanych przez OTL została wskazana przez DGLP w trakcie prac nad przewidywanym planem finansowo-gospodarczym na 2020 r. i wynikała z przyjętego programu rozwojowego⁴³. Nadleśnictwo uzyskało dofinansowanie zakupu trzech maszyn wykorzystywanych w szkółce leśnej na łączną kwotę 43,6 tys. zł.⁴⁴ Z kolei, w 2020 r. Nadleśnictwo zakupiło za kwotę 73,8 tys. zł brutto od ZUP LP sprzęt do monitoringu przeciwpożarowego lasów. Zadanie objęte było dofinansowaniem z środków FL w kwocie 56 tys. zł. Zakup został dokonany na podstawie zamówienia złożonego przez Nadleśnictwo w oparciu o otrzymaną ofertę. Wybór sprzętu spełniającego warunki działania Nadleśnictwa był konsultowany z ZUP LP. Nadleśnictwo nie zawierało pisemnej umowy z ZUP LP.

(akta kontroli str. 314-331, 785-828, 1026-1038)

Nadleśniczy, powołując się na wytyczne DGLP⁴⁵, wyjaśnił, iż zawarcie umowy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi nie jest wymagane, ponieważ nie są to dwa odrębne podmioty prawa, gdyż wchodzi w skład większej jednostki PGL LP.

Nadleśniczy wyjaśnił również, że sprzęt do monitoringu przeciwpożarowego lasu, ze względu na wysokie wymagania techniczne oraz specyfikę pracy, nie jest szeroko oferowany na rynku, co wynika z wąskiego zakresu odbiorców. Podejmowane w formie rozmowy telefonicznej próby rozeznania cenowego na rynku zewnętrznym nie przyniosły efektu i Nadleśnictwo nie otrzymało żadnej oferty. W związku z powyższym Nadleśnictwo zakupiło niezbędny zestaw od innej jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, która dokonywała zakupu tego typu sprzętu

³⁹ Zadanie w 2021 r. przewidziane było do realizacji w dwóch etapach. Ostatni etap został zgłoszony przez wykonawcę do odbioru w dniu 1 października 2021 r.

⁴⁰ Zadanie: utwardzenie terenu dla osób niepełnosprawnych przy wiacie oraz budynku Domu Pamięci – nakłady w kwocie 1,8 tys. zł, zadanie: wykonanie opaski i odwodnienia fundamentów dla budynku Domu Pamięci – nakłady w kwocie 2,5 tys. zł. Do dnia 13 października 2021 r. zadania te zostały zrealizowane w całości, poniesione nakłady podlegające dofinansowaniu z FL wyniosły odpowiednio: 30 tys. zł i 57 tys. zł.

⁴¹ Do dnia 13 października 2021 r.

⁴² Dalej: ZUP LP.

⁴³ Program „Rozwój potencjału wykonawczego i technicznego jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz jego unowocześnienie” wprowadzony decyzją nr 115 DGLP z dnia 15 lipca 2019 r.

⁴⁴ Przystawka ciśnieniowa, agregat uprawowy i wyorywacz.

⁴⁵ Pismo OZ-023-2/04 z dnia 7 kwietnia 2004 r.

w oparciu o rozeznanie rynku oraz doświadczenie w jego zamawianiu. ZUP LP, jako część składowa LP, jest podmiotem wyspecjalizowanym i profesjonalnym w zakresie świadczenia usług i dostawy towarów dla pozostałych jednostek LP. Zamawianie większej liczby zestawów do monitoringu ppoż. daje możliwość negocjacji i uzyskania niższej ceny w stosunku do zakupów pojedynczych.

(akta kontroli str. 1097-1100, 1128-1137)

2.8. – 2.9. Nadleśnictwo nie uzyskało dochodów z należności, opłat i kar związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych lub z odszkodowań z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanu, o których mowa w art. 57 ust. 2 uol. W planach finansowo – gospodarczych ustalonych przez Dyrektora RDLP dla Nadleśnictwa, nie przewidziano wystąpienia takich należności, a także ich wykorzystania w zakresie wskazanym w art. 58 ust 3 i 3a.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, Nadleśnictwo nie posiada wiedzy, w jaki sposób Dyrektor Generalny LP, jako dysponent funduszu leśnego, przeznacza środki tegoż funduszu na zadania określone w art. 58 ust 3 i 3a uol.

(akta kontroli str. 81-244, 1101-1107)

2. 10. W kontrolowanym okresie Nadleśnictwo, na realizację zadań związanych wykorzystaniem środków funduszu leśnego nie udzielało zamówień publicznych, w trybach przewidzianych ustawą Pzp z 2004 r. oraz ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁶. Zasady udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 tys. euro, o której mowa w ustawie Pzp z 2004 r. zostały określone w regulaminie przyjętym zarządzeniem nr 62/2017 Nadleśniczego z dnia 15 listopada 2017 r.⁴⁷, zaś zasady udzielania zamówień o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 tys. zł, o której mowa w ustawie Pzp z 2019 r. - w regulaminie przyjętym zarządzeniem nr 9/2021 Nadleśniczego z dnia 19 lutego 2021 r.⁴⁸

Szczegółowym badaniem objęto sześć umów o łącznej wartości 275,7 tys. zł, po dwie z każdego roku, w tym po jednej o najwyższej wartości, które wykazało, że:

a) wyboru wykonawców dokonano zgodnie z obowiązującym w Nadleśnictwie regulaminem udzielania zamówień z 15 listopada 2017 r., tym:

- cztery z sześciu umów zawarto po przeprowadzeniu zapytania ofertowego rozesłanego do minimum trzech wykonawców. Wyboru wykonawcy dokonała komisja wybrana zarządzeniem Nadleśniczego. Zgodnie z wyznaczonym kryterium oceny, wybrane zostały oferty najkorzystniejsze pod względem ceny,
- dwie umowy zawarto z wybranym wykonawcą bez wcześniejszego rozeznania rynku, w tym w jednym przypadku przeprowadzono negocjacje ustalonych wysokości stawek.

Wybór sposobu przeprowadzenia postępowania każdorazowo zatwierdzany był przez Nadleśniczego.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm., dalej: ustawa Pzp z 2019 r.

⁴⁷ Zarządzenie nr 62/2017 Nadleśniczego Nadleśnictwa Spała z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielenia zamówień o wartości do progu określonego w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp (tekst jednolity Dz.U. 2017 r. poz. 1579) oraz wprowadzenia regulaminu pracy komisji przetargowej dla zamówień, których wartość szacunkowa przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29.01.2004 Pzp (tekst jednolity Dz.U. 2017 poz. 1579) w Nadleśnictwie Spała. Dalej: regulamin udzielania zamówień z 15 listopada 2017 r.

⁴⁸ Zarządzenie nr 9/2021 Nadleśniczego Nadleśnictwa Spała z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielenia zamówień o wartości do progu określonego w art. 2 ust. 1 pkt 1 z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2019 r. poz. 2019) wprowadzenia regulaminu pracy komisji przetargowej dla zamówień, których wartość szacunkowa przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. 2019 r. poz. 2019). Dalej: regulamin udzielania zamówień z 19 lutego 2021 r.

- b) w dwóch przypadkach w 2021 r. postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone było w oparciu o regulamin, zawierający postanowienia odwołujące się do zapisów art. 4 pkt 8 ustawy Pzp z 2004 r, która utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r
- c) we wszystkich przypadkach, wykonanie przedmiotu umowy zostało potwierdzone protokołem odbioru podpisanym przez przedstawicieli obu stron, a w przypadku robót budowlanych - z udziałem inspektora nadzoru budowlanego. Zamówienia zrealizowane zostały w terminie określonym w umowach. Faktury zawierały m.in. opis merytoryczny, wskazanie źródła finansowania wydatku, podstawę prawną udzielenia zamówienia, adnotację o dokonaniu weryfikacji pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym oraz akceptację głównego księgowego i Nadleśniczego.

(akta kontroli str. 532-784)

2.11. W 2021 r. Nadleśnictwo planowało realizację jednego zadania we współpracy z jednostką samorządu terytorialnego. Wydatki z tym związane, obciążały dopłatę z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z zakresu wspomaganie administracji publicznej. Zadanie to, o wartości 165 tys. zł, dotyczyło przebudowy drogi gminnej⁴⁹. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych zadanie nie zostało zrealizowane.

W badanym okresie Nadleśnictwo nie realizowało innych zadań wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP.

(akta kontroli str. 1049-1070)

2.12.- 2.14. W badanym okresie Nadleśnictwo nie zlecało i nie otrzymywało wyników badań naukowych sfinansowanych ze środków funduszu leśnego. Nie korzystało również ze środków funduszu stabilizacji.

Nadleśnictwo nie było kontrolowane w zakresie gospodarowania w latach 2019-2021 środkami funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 1049-1063)

2.15. Nadleśnictwo nie wprowadzało odrębnych uregulowań dotyczących gospodarowania środkami funduszu leśnego. W Nadleśnictwie w badanym okresie obowiązywał regulamin kontroli wewnętrznej⁵⁰ określający w szczególności procedury i mechanizmy kontroli wewnętrznej.

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, nadzór nad gospodarowanie środkami Funduszu Leśnego w Nadleśnictwie Spała odbywał się na wielu płaszczyznach, zarówno poprzez weryfikację i ocenę zadań przez poszczególne komórki merytoryczne w terenie jak i poprzez wykorzystanie narzędzi analitycznych, jakie dostępne są z poziomu Systemu Informatycznego Lasów Państwowych (SILP). W weryfikacji prac i robót dotyczących gospodarki leśnej uczestniczą również poszczególni leśnicy, którzy sprawdzają wykonanie zadań w terenie.

(akta kontroli str. 116-1124, 1175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴⁹ Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Gaj na odcinku 0+00 km do 0+951 km.

⁵⁰ Zarządzenie nr 19/2019 Nadleśniczego Nadleśnictwa Spała z dnia 30 kwietnia 2019 r w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli wewnętrznej, zmienione zarządzeniami nr 34/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r., 55/2020 z dnia 6 listopada 2020 r., zarządzeniem zastąpione zarządzeniem nr 51/22021 z 29 września 2021 r

1. Nadleśniczy opracował i przyjął regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp z 2019 r., dopiero w dniu 19 lutego 2021 r., tj. po upływie ponad miesiąca od daty wejścia w życie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. W wyniku powyższego, w Nadleśnictwie do dnia 18 lutego 2021 r. obowiązywał regulamin określający próg kwotowy zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy Pzp na poziomie określonym w art. 4 pkt 8 ustawy Pzp z 2004 r. pomimo, że przepisy te utraciły moc z dniem 1 stycznia 2021 r.⁵¹ W oparciu o zapisy ww. Regulaminu przeprowadzono również dwa postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach których dokumenty związane z ww. postępowaniami, tj. wnioski o udzielenie zamówienia publicznego oraz zapytania ofertowe, zawierały zapisy wskazujące, iż postępowania prowadzone są na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp z 2004 r.

(akta kontroli str. 532-545, 720-741, 772)

Jak wyjaśnił Nadleśniczy, przeprowadzenie postępowań w oparciu o niezaktualizowany regulamin udzielania zamówień publicznych wynikało z dużego nakładu pracy na przełomie roku, omyłkowego niezaktualizowania podstawy prawnej w treści zamówienia. Zaktualizowane procedury wprowadzone regulaminem udzielania zamówień z 19 lutego 2021 r. nie uległy zmianie, poza wskazaniem nowej podstawy prawnej. Nadleśniczy wyjaśnił również, że termin wprowadzenia do stosowania nowego regulaminu wynikał z dużego nakładu pracy na przełomie roku 2020/2021, zmian kadrowych w dziale administracji i księgowości oraz nieobecności w grudniu pracownika merytorycznego opracowującego treść zarządzenia.

(akta kontroli str. 532-562, 1101-1107, 1116-1124)

NIK wskazuje, iż powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na wybór wykonawców w postępowaniach.

2. Nadleśnictwo, we wszystkich badanych przypadkach obejmujących sześć miesięcy⁵², wbrew obowiązki określonej w § 14 w związku z § 12 ust. 1 i 3 załącznika nr 1 do zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych RDLP, nie dokumentowało notą księgową dokonywanej kompensaty środków otrzymywanych od RDLP tytułem wyrównania powstałych niedoborów z wartością naliczonych odpisów na FL, w sytuacji gdy w myśl ww. zarządzenia rozrachunki z tytułu naliczonego co miesiąc na dobro RDLP odpisu podstawowego na fundusz leśny oraz naliczona w ciężar RDLP 1/12 dopłaty z funduszu leśnego z tytułu wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, mogą podlegać wzajemnemu kompensowaniu udokumentowanemu notą księgową.

(akta kontroli str. 102-114, 157-169, 213-225, 504, 1181-1186)

Nadleśniczy wyjaśnił, iż rozrachunki mogą być kompensowane, a naliczona dopłata była kompensowana w danym okresie sprawozdawczym z naliczonym udokumentowanym notą księgową odpisem na FL i Nadleśnictwo Spała korzystało z takiej możliwości zgodnie z zapisami zarządzenia. Nota księgową zaś jest dokumentem księgowym (dokumentem rozliczeniowym jednostki), potwierdzającym operacje gospodarcze pomiędzy jednostką a jej kontrahentem i wymaga ujęcia w księgach rachunkowych (w tym przypadku pomiędzy

⁵¹ Art. 89 ustawy - przepisy wprowadzające Pzp.

⁵² Po dwa miesiące z każdego roku kontrolowanego okresu, tj.: czerwiec i lipiec 2019 r., marzec i kwiecień 2020 r., luty i czerwiec 2021 r.

Nadleśnictwem Spała a RDLP w Łodzi). W zależności od celu, w jakim zostaje wystawiona, nota księgową może być: uznaniowa, obciążeniowa lub obciążeniowo-uznaniowa, nie występują natomiast noty kompensacyjne.

(akta kontroli str. 1042-1050)

NIK nie podziela stanowiska Nadleśniczego. Kompensata rozrachunków jest sposobem na zniesienie wzajemnych należności i zobowiązań pomiędzy podmiotami i może nie wymagać potwierdzenia żadnym dokumentem księgowym. Nie ma to jednak znaczenia w analizowanym wypadku, albowiem istotą nieprawidłowości jest brak udokumentowania notą księgową dokonanej kompensaty, zgodnie z przytoczonymi zapisami zarządzenia RDLP.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność Nadleśnictwa w obszarze gospodarowania środkami funduszu leśnego.

Nadleśnictwo w badanym okresie w sposób prawidłowy gospodarowało środkami funduszu leśnego. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami dokumentowało i wyliczało wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny. Każdego roku środki funduszu leśnego przeznaczane były na wyrównywanie niedoborów ustalonych przez Dyrektora RDLP w planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictw oraz na zadania z katalogu wymienionego w art. 58 ust. 2 uol. Objęte badaniem umowy dotyczące realizacji zadań finansowanych lub dofinansowanych z FL zostały zawarte zgodnie z przyjętym w Nadleśnictwie regulaminem udzielania zamówień. Tym niemniej w wyniku opóźnienia aktualizacji postanowień regulaminu, dokumentacja dwóch, przeprowadzonych w 2021 r. postępowań zawierała zapisy odwołujące się do przepisów uchylonej ustawy Pzp z 2004 r. Ponadto, kompensata rozrachunków z RDLP z tytułu odpisu na FL oraz należnej kwoty na wyrównanie niedoborów nie została udokumentowana notą księgową.

IV. Uwagi i wnioski

Uwaga NIK zwraca uwagę na konieczność dokumentowania notą księgową kompensaty środków otrzymywanych od RDLP tytułem wyrównania powstałych niedoborów z wartością naliczonych odpisów na FL.

Wnioski Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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 Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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.

Łódź, 29 października 2021 r.

Kontroler
Sylwia Piechota
Specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektora

Piotr Walczak
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi

Z UP.


Przemysław Szewczyk
p.o. Wicedyrektora
podpis

