



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.034.01.2021

Pani
Ewa Jedlikowska
p.o. Dyrektora
Ośrodka Kultury Leśnej
w Gołuchowie
ul. Działyńskich 2
63-322 Gołuchów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/051 – Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie, ul. Działyńskich 2, 63-322 Gołuchów (dalej: Ośrodek albo OKL)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Jedlikowska, p.o. Dyrektora OKL, od 1 sierpnia 2021 r. poprzednio: Benedykt Roźmiarnek, Dyrektor OKL od 12 czerwca 2002 r. do 30 lipca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie środków funduszu leśnego. 2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do 8 listopada 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Krzysztof Kowalak, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/139/2021 z 9 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej także: kontrolowany okres, badany okres.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. dalej: ustawa o NIK.

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2021 (do 8 listopada) w Ośrodku Kultury Leśnej w Gołuchowie generalnie prawidłowo gospodarowano środkami funduszu leśnego, o którym mowa w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴.

W Ośrodku właściwie planowano środki z ww. funduszu. Z uwagi na specyfikę działania OKL oraz relatywnie niewielkie przychody pokrywające około 10% zaplanowanych kosztów, funkcjonowanie Ośrodka opierało się głównie na środkach z funduszu leśnego. Plany finansowo – gospodarcze OKL sporządzano zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami i wytycznymi Lasów Państwowych. Plany te dotyczyły uzasadnionych inwestycji oraz zadań przypisanych wszystkim działom Ośrodka, których kierownicy brali czynny udział w ich tworzeniu.

Środki otrzymywane z funduszu leśnego wydatkowano co do zasady prawidłowo. Wyjątki w tym zakresie, nieprzekraczające 0,8% zaplanowanych rocznych kosztów, dotyczyły części wydatków związanych z: organizacją imprez pracowniczych, zakupem pakietu dodatkowego świadczenia zdrowotnego oraz upominku dla pracownika odchodzącego na emeryturę. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły jednocześnie przypadki niezatwierdzenia kosztów przez podmiot sprawujący nadzór nad OKL. Rozliczenia z tytułu wykonania usługi na rzecz Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w Warszawie (dalej: Dyrekcja Generalna albo DGLP) następowały zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi, jednak zakres danych przekazywanych w sprawozdaniach de facto uniemożliwiał sprawną weryfikację poniesionych kosztów. W toku kontroli wprowadzono w OKL rozwiązania zwiększające transparentność podejmowanych działań.

Przy realizacji powierzonych zadań skutecznie pozyskiwano środki zewnętrzne oraz aktywnie współpracowano z innymi podmiotami. Badanie siedmiu postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego wykazało, że przestrzegano przepisów ogólnie obowiązujących oraz uregulowań wewnętrznych.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, dalej: uol albo ustawa o lasach.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie środków funduszu leśnego

1.1. Zgodnie z § 30 statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: PGL LP), Ośrodek jest odrębną jednostką organizacyjną Lasów Państwowych, finansowaną ze środków przeznaczonych na wspólne przedsięwzięcia, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 uol. OLK jest jednostką szczególną o zasięgu ogólnokrajowym, podległą bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu.

Zasady postępowania przy ubieganiu się przez OKL o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (dalej: Dyrektor Generalny albo DG) ustalił w:

1) zarządzeniu nr 74 z 18 września 2002 r. w sprawie zasad funkcjonowania Ośrodka, powołanego zarządzeniem Naczelnego Dyrektora Lasów Państwowych nr 26 z 15 grudnia 1986 r., w sprawie utworzenia OKL (dalej: zarządzenie nr 74). Wskazano w nim m.in., że Ośrodek pokrywa swoje koszty z przychodów uzyskanych ze sprzedaży produktów i usług na rzecz jednostek Lasów Państwowych i innych podmiotów gospodarczych, a na wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań otrzymuje dopłatę z funduszu leśnego. W praktyce działalność OKL w około 90% była finansowana ze środków funduszu leśnego⁶. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawione zostały w kolejnych punktach niniejszego wystąpienia.

2) zarządzeniu nr 20 z 29 marca 2016 r. w sprawie zasad funkcjonowania OKL oraz Leśnego Banku Genów Kostrzyca (dalej: zarządzenie nr 20),

3) porozumieniu zawartym w Warszawie 21 czerwca 2016 r. pomiędzy Dyrekcją Generalną, a OKL (dalej: Porozumienie).

Rozrachunki wewnątrzinstytucjonalne Ośrodka były prowadzone z DGLP⁷. Działalność finansowa OKL była realizowana na podstawie prowizoriów planów finansowo – gospodarczych oraz zasadniczych planów finansowo – gospodarczych zatwierdzanych przez Dyrektora Generalnego w drodze decyzji⁸. Plany te wchodziły w skład planu finansowo – gospodarczego PGL LP.

Ponadto, z DGLP przekazywano do Ośrodka (odrębne dla każdego roku) decyzje w sprawie makrowskaźników do planów finansowo – gospodarczych PGL LP, do których dołączane były m.in. wytyczne (założenia) do prowizoriów i zasadniczych planów finansowo – gospodarczych. W wytycznych zawarto m.in. postanowienia dotyczące planowania kosztów w części finansowanej ze środków związanych z funduszem leśnym. Wskazano, że należy je ujmować bez należnego podatku VAT, który w myśl obowiązujących przepisów nie stanowił kosztu zakładu.

⁵ 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.

⁶ Według zasadniczych planów finansowo – gospodarczych na lata 2019, 2020 i 2021, planowana kwota wydatków z funduszu leśnego stanowiła odpowiednio: 91,49%, 89,01% i 88,30% ogółu planowanych wydatków.

⁷ Do końca 2016 r. rozrachunki były prowadzone z Regionalną Dyrekcją Lasów Państwowych w Poznaniu.

⁸ W latach 2019, 2020 i 2021 prowizoria planów finansowo – gospodarczych wprowadzono do stosowania decyzjami Dyrektora Generalnego odpowiednio o nr: 183 z 3 października 2018 r., 149 z 11 października 2019 r. i 111 z 1 października 2020 r. Z kolei zasadnicze plany finansowo – gospodarcze wprowadzono jego decyzjami odpowiednio o nr: 49 z 26 kwietnia 2019 r., 40 z 30 kwietnia 2020 r. i 37 z 30 kwietnia 2021 r.

Do Ośrodka przekazywano również wytyczne z Dyrekcji Generalnej w zakresie projektów rozwojowych (m.in. „Kompleksowy projekt ochrony żubra przez Lasy Państwowe” oraz „Termomodernizacja budynków PGL LP”)⁹.

(akta kontroli str. 5-14, 17-83, 85-137, 139-167, 169-173, 176-210, 214-233, 235-285, 287-301, 303-334, 336-386, 462, 477-481, 538-543)

1.2. W zarządzeniu nr 74 przyjęto m.in. (§ 5), że OKL prowadzi prace na rzecz działalności administracyjnej w zakresie:

- ochrony dziedzictwa leśnictwa polskiego, w tym prowadzenia działalności w zakresie muzealnictwa leśnego¹⁰,
- zarządzania zasobami informacyjnymi, przede wszystkim odnoszącymi się do wiedzy historycznej o organizacji i funkcjonowaniu Lasów Państwowych, technice i technologii, a także kultury leśnej¹¹,
- prowadzenia ciągłej kampanii mającej za przedmiot bezpośrednią edukację leśną społeczeństwa¹²,
- sprawowania mecenatu nad twórczością artystyczną leśników oraz twórców, których dzieła są inspirowane lasem i leśnictwem,
- współpracy, wymiany doświadczeń z uczelniami i szkołami, stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi, parkami narodowymi i krajobrazowymi, arboretami i ogrodami botanicznymi, muzeami w kraju i za granicą;

a także na rzecz gospodarki leśnej¹³ oraz poza tą gospodarką¹⁴.

(akta kontroli str. 477-481)

Z kolei w Porozumieniu przyjęto m.in. (§ 1), że DGLP zleca, a OKL przyjmuje do wykonania część składową realizacji wspólnego przedsięwzięcia wielu jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, obejmującą

- dotychczasową działalność,
- usługę polegającą na wspomaganiu DG w organizowaniu, planowaniu, koordynowaniu oraz nadzorowaniu różnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w odniesieniu do ich działań w zakresie:
 - a) inwentaryzacji i dokumentowania materialnego i niematerialnego szeroko rozumianego leśnego dziedzictwa kulturowego,
 - b) rozbudowy oraz prowadzenia Domu Pamięci Walki i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy Polskich im. Adama Loreta w Spale,

⁹ M.in. z Wydziału Infrastruktury DGLP e-mailem z 1 lipca 2019 r. przekazano zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 36 z 27 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia zaktualizowanych „Wytycznych do realizacji projektu rozwojowego pn. Termomodernizacja budynków PGL LP (łącznie z zastosowaniem OZE w budynkach)”. Również Zastępca Dyrektora Generalnego ds. ekonomicznych pismem nr ER.0302.01.2021 z 16 lutego 2021 r. przekazał wytyczne do zasadniczego planu finansowo – gospodarczego na 2021 r. w zakresie projektów rozwojowych.

¹⁰ M.in. gromadzenie materialnego i niematerialnego dorobku leśnictwa oraz ich konserwacja, udostępnianie zbiorów muzealnych dla zwiedzających, konserwacja i bieżące prowadzenie zabytkowego zespołu pałacowo – parkowego wraz z pielęgnacją, ochroną i rewaloryzacją Parku – Arboretum.

¹¹ M.in. promocja i popularyzacja wiedzy o misji i roli Lasów Państwowych, edukacja leśna społeczeństwa (w tym społeczności leśnej), udostępnianie zbiorów muzealnych, archiwalnych, wiedzy historycznej o leśnictwie w celach naukowo – badawczych, działalność wydawnicza i ekspercka, organizowanie i prowadzenie konferencji, warsztatów, olimpiad, seminariów, kursów, konkursów, targów, wystaw itp.

¹² M.in. prowadzenie i udostępnianie dla zwiedzających pokazowej zagrody zwierząt, wraz z pełnym przekazem wiedzy o łowiectwie, roli i znaczeniu dzikich zwierząt w funkcjonowaniu ekosystemów leśnych, udostępnianie dla zwiedzających Parku – Arboretum w Gołuchowie połączone z przekazywaniem możliwie pełnej wiedzy o gatunkach drzew leśnych, a także produkcyjnych i pozaprodukcyjnych funkcjach lasu.

¹³ M.in. sprzedaż sadzonek i drewna, działalność lokacyjną środków pieniężnych oraz bytowa na rzecz własnych pracowników.

¹⁴ M.in. świadczenie usług rekreacyjno-turystycznych, gastronomicznych i pobytowych, wynajem środków transportu i mieszkań, wdzierżawianie składników majątkowych.

- c) modernizacji, utrzymania i wykorzystania do działalności edukacyjnej i turystycznej obiektów typu „Wilczy Szaniec” itp., o ile przestaną być przedmiotem wydzierżawienia,
- d) tworzenia i utrzymywania obiektów małej architektury,
- e) utrzymywania izb pamięci urządzonych jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych,
- f) utrzymywania cmentarzy i pozostałości egzystencji ludzkiej znajdujących się w obrębie kompleksów leśnych,
- g) innej działalności wspomagającej.

(akta kontroli str. 538-540)

Do DGLP wnioskowano o ujęcie środków z funduszu leśnego w planie finansowo – gospodarczym. Kwota tych środków była ustalana na podstawie wniosków kierowników poszczególnych działów Ośrodka, które podlegały analizie pracowników działu finansowo – księgowego, a następnie zatwierdzeniu w porozumieniu z Dyrektorem Ośrodka. Z przeprowadzanych analiz nie był sporządzany odrębny dokument, z którego wynikałoby z wykonania jakich zadań zrezygnowano (wraz z podaniem przyczyn rezygnacji), jakie zadania dodano lub jak zmieniały się wysokości przydzielonych kwot. Szczegółowe podziały kosztów (planowanych zadań) działów merytorycznych¹⁵ były przekazywane do DGLP odrębną korespondencją.

(akta kontroli str. 387-401, 463-464, 510-513, 522-526, 538-543, 566-569, 579-582, 747-773)

Z uwagi na specyfikę działania OKL (wykonywanie działań krajowych) oraz brak wystarczających przychodów własnych na funkcjonowanie i realizację zadań statutowych, Ośrodek utrzymywany był przede wszystkim ze środków funduszu leśnego. Z zasadniczych planów finansowo - gospodarczych na lata 2019, 2020, 2021 wynikało, że w OKL zaplanowano, a w DGLP zatwierdzono koszty netto Ośrodka w łącznej wysokości odpowiednio: 8 224 000,00 zł, 8 094 000,00 zł i 8 548 000,00 zł. Zaplanowane przychody własne w kwotach netto: 700 000,00 zł, 889 700,00 zł i 1 000 000,00 zł pozwalały na pokrycie jedynie niewielkiej części zaplanowanych kosztów (odpowiednio: 8,51%, 10,99% i 11,70%). Pozostałe koszty OKL były pokrywane z przychodów z funduszu leśnego. Z ww. planów finansowo - gospodarczych na lata 2019, 2020 i 2021 wynikało, że na pokrycie zadań realizowanych przez Ośrodek, z funduszu leśnego zaplanowano odpowiednio kwoty netto: 7 524 000,00 zł, 7 204 300,00 zł i 7 548 000,00 zł.

Według przyjętych do realizacji planów finansowo – gospodarczych w latach 2019, 2020 i 2021 zaplanowane koszty (netto) wynikały przede wszystkim z:

- wynagrodzeń, odpowiednio w kwocie: 3 968 647,28 zł, 3 834 589,33 zł i 3 637 013,53 zł,
- narzutów na płace¹⁶: 654 754,75 zł, 435 620,79 zł i 722 680,28 zł,
- zakładowego funduszu świadczeń socjalnych: 57 300,00 zł, 71 300,00 zł i 68 800,00 zł,
- remontów: 67 500,00 zł, 59 200,00 zł, 78 000,00 zł,
- kosztów działów merytorycznych: 1 106 700,00 zł, 1 178 000,00 zł i 1 383 200,00 zł¹⁷,

¹⁵ Tj.: Edukacji, Muzealnego, Inwentaryzacji i Gromadzenia Zbiorów Muzealnych, Parkowego.

¹⁶ Tj. m.in. rozliczenia z tytułu ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego, składki na fundusz pracy.

- kosztów administracyjnych¹⁸: 1 463 376,87 zł, 1 607 900,00 zł i 1 580 400,00 zł,
- amortyzacji: 695 004,29 zł, 678 614,09 zł i 820 986,75 zł,
- amortyzacji muzealnej: 22 416,81 zł, 24 406,89 zł i 24 406,89 zł,
- podatków, opłat, wpłat do budżetu¹⁹: 43 600,00 zł, 55 000,00 zł i 73 000,00 zł,
- zakupów do sklepiku: 30 000,00 zł, 30 000,00 zł i 30 000,00 zł,
- delegacji: 24 000,00 zł, 18 968,90 zł i 17 012,55 zł,
- szkoleń, narad i konferencji pracowników OKL: 29 000,00 zł, 33 900,00 zł i 31 000,00 zł,
- imprez pracowniczych: 29 600,00 zł, 22 000,00 zł i 24 000,00 zł,
- umundurowania: 28 100,00 zł, 29 500,00 zł i 42 500,00 zł.

(akta kontroli str. 126-137, 275-285, 376-386, 504-505)

W związku z tym, że planowanie kosztów odbywało się w kwotach netto, odrębną korespondencją przekazywano do Dyrekcji Generalnej informacje w zakresie podstawy opodatkowania VAT z tytułu zakupionych towarów i świadczonych usług na rzecz DGLP, wynikające z zaplanowanych kosztów finansowanych z funduszu leśnego, wraz z należnym VAT oraz wartością brutto do obciążenia Dyrekcji Generalnej²⁰.

W okresie objętym kontrolą powyższe wartości kształtowały się następująco:

- w 2019 r.: kwota netto 7 524 000,00 zł, VAT należny 1 662 800,00 zł²¹, wartość brutto do obciążenia DGLP 9 186 800,00 zł,
- w 2020 r.: kwota netto 7 204 300,00 zł, VAT należny 1 541 000,00 zł²², wartość brutto do obciążenia DGLP 8 745 300,00 zł,
- w 2021 r.: kwota netto 7 548 000,00 zł, VAT należny 1 622 800,00 zł²³, wartość brutto do obciążenia DGLP 9 170 800,00 zł.

Główny Księgowy OKL wyjaśnił, że wartości VAT wskazywane w zestawieniach dla DGLP były wartościami szacunkowymi, określanymi na podstawie danych o wysokości VAT z poprzednich lat.

(akta kontroli str. 527-531, 563-564, 589-591, 1010-1012)

W badanym okresie kwoty wnioskowane przez Dyrektora OKL na realizację powyższych zadań, zarówno do prowizorium jak i zasadniczego planu finansowo - gospodarczego, co do zasady nie były zatwierdzane przez DG w pełnej wysokości. W prowizorium planu finansowo – gospodarczego na 2019 r. wnioskowano o kwotę (netto) wyższą łącznie o 274 700,00 zł²⁴, a w 2021 r. o 542 000,00 zł²⁵. Z kolei wnioskowana kwota do planów zasadniczych w 2019 r. była umniejszona

¹⁷ W tym koszty: 1) Działu Edukacji: 211 300,00 zł, 239 300,00 zł i 333 000,00 zł; 2) Działu Muzealnego: 121 200,00 zł, 93 000,00 zł i 196 100,00 zł; 3) Działu Inwentaryzacji i Gromadzenia Zbiorów Muzealnych: 55 000,00 zł, 62 000,00 zł i 53 000,00 zł; 4) Działu Parkowego: 719 200,00 zł, 783 700,00 zł i 801 100,00 zł.

¹⁸ Tj. opłaty za: gaz ziemny, energię elektryczną, pobór wody, ochronę mienia, sprzątanie obiektów, utrzymanie obiektów (konserwacje, utrzymanie mieszkań, utrzymanie obory), utrzymanie środków transportu i maszyn, utrzymanie systemu informatycznego, BHP i medycynę pracy, ubezpieczenie majątkowe i środków transportu, telekomunikację, prasę i materiały biurowe, wysyłaną korespondencję, zakup telefonów i sprzętu IT, zakup wyposażenia, pozostałe zakupy i usługi (w tym artykuły spożywcze i przemysłowe).

¹⁹ Obejmują one m.in. obowiązkową wpłatę do budżetu z tytułu sprzedaży drewna, podatek od nieruchomości, podatek rolny, opłatę za gospodarowanie odpadami, składki PFRON.

²⁰ Coroczne zestawienie na potrzeby budowy planu finansowo – gospodarczego dotyczące kosztów towarów i usług świadczonych na rzecz DGLP, finansowanych z funduszu leśnego.

²¹ Na wykazaną kwotę składa się VAT ze stawką: 23% (1 631 800,00 zł), 8% (25 400,00 zł) i 5% (5 600,00 zł).

²² Na wykazaną kwotę składa się VAT ze stawką: 23% (1 492 000,00 zł), 8% (35 200,00 zł) i 5% (13 800,00 zł).

²³ Na wykazaną kwotę składa się VAT ze stawką: 23% (1 568 600,00 zł), 8% (46 800,00 zł) i 5% (7 400,00 zł).

²⁴ Z OKL wnioskowano o 7 630 000,00 zł a DG zatwierdził 7 355 300,00 zł.

²⁵ Z OKL wnioskowano o 7 442 000,00 zł a DG zatwierdził 6 900 000,00 zł (ostatecznie kwota zatwierdzona w zasadniczym planie wyniosła 7 548 000,00 zł).

o 34 000,00 zł²⁶, a w 2020 r. o 354 400,00 zł²⁷. W 2021 r. zatwierdzono ją we wnioskowanej wysokości.

Jak wyjaśnił Główny Księgowy, DG nie wskazał przyczyn zmian wnioskowanych kwot. Tylko w jednym przypadku, tj. w przewidywanym planie finansowo – gospodarczego na 2020 r., DG zatwierdził wyższą kwotę od wnioskowanej, co było spowodowane zwiększeniem kwoty przeznaczonej na nagrody²⁸.

Główny Księgowy dodał, że w związku z brakiem zatwierdzenia kosztów we wnioskowanej wysokości, m.in.: nie zrealizowano wszystkich zaplanowanych remontów lub zmniejszono koszty ich przeprowadzenia, zrezygnowano z wydruku jednej pozycji książkowej i organizacji dwóch wystaw czasowych, wstrzymano również okresowo prace w zakresie wykaszania polan oraz nasadzeń, spowodowane przejściem części środków trwałych (w tym części Parku - Arboretum) przez Muzeum Narodowe w Poznaniu.

(akta kontroli str. 505-506, 856-859)

1.3. W planach finansowo – gospodarczych OKL na lata 2019, 2020 i 2021 wydatki funduszu leśnego ujęto odpowiednio w następujących wysokościach netto: 7 524 000,00 zł (co stanowiło 91,49% wydatków Ośrodka ogółem), 7 204 300,00 zł (89,01%) i 7 548 000,00 zł (88,30%). Najwięcej środków zarezerwowano na trzy główne pozycje, tj.: wynagrodzenia, zadania działów merytorycznych i koszty administracyjne. Tylko te trzy pozycje w ww. latach stanowiły odpowiednio: 87%, 92% i 87% zaplanowanych przychodów z funduszu leśnego. Pozostałe zaplanowane wydatki przedstawiono w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia.

Dyrektor OKL w latach 2019 – 2021 zaplanował do realizacji w działach merytorycznych:

1. w Dziale Parkowym m.in.: zadania związane z prowadzeniem Parku Arboretum²⁹ oraz Pokazowej Zagrody Zwierząt³⁰ – były to przede wszystkim zadania stałe – wykonywane corocznie, związane z ich bieżącą obsługą i utrzymaniem,
2. w Dziale Muzealnym m.in.: uzupełnianie wystaw stałych, organizację wystaw czasowych (np. „Gorczański Park Narodowy”, „Animalistyka i przyroda we współczesnym malarstwie polskim”, „Drzewa Nowej Zelandii”, OPTAL – Ogólnopolski Przegląd Twórczości Artystycznej Leśników, „Las jako życie. Kod kulturowy pasterstwa beskidzkiego”), organizację wydarzeń artystycznych i naukowych (np. Międzynarodowy Festiwal Kultury Leśnej i Łowieckiej”, konferencja „Las i historia”, Noc Muzeów),
3. w Dziale Inwentaryzacji i Gromadzenia Zbiorów Muzealnych m.in.: konserwację zbiorów, działalność biblioteczną, realizację projektu „Bartnictwo w Ośrodku Kultury Leśnej w Gołuchowie”, Międzynarodowe Szachowe Mistrzostwa Polski Leśników,
4. w Dziale Edukacji i Informacji działalność wydawniczą, w ramach której zaplanowano m.in. wydanie: kwartalnika edukacyjno – informacyjnego „Zagajnik”, książek np.: „Prymitywne techniki obróbki drewna w polskiej kulturze ludowej”, „Z lasu do kuchni. Potrawy i przetwory z grzybów”, „Cudem ocalały”, „Lasy doliny obrzańskiej”, „Leśne drogi i bezdroża”, „Piły i pilarki ze zbiorów

²⁶ Z OKL wnioskowano o 7 558 000,00 zł a DG zatwierdził 7 524 000,00 zł.

²⁷ Z OKL wnioskowano o 7 558 700,00 zł a DG zatwierdził 7 204 300,00 zł.

²⁸ Z OKL wnioskowano o 7 132 300,00 zł a DG zatwierdził 7 204 300,00 zł.

²⁹ Np. utrzymanie układu architektoniczno – przestrzennego, zakładanie i uzupełnianie kolekcji dendrologicznych, wykaszanie polan i nasadzeń, prace pielęgnacyjne, utrzymanie i renowację ścieżek, alejek i dróg parkowych, zakup sadzonek, utrzymanie ogrodu kwiatowo – ziołowego i inne.

³⁰ Np. bezpośredni nadzór nad zagrodą z żubrami, konikami polskimi, danielami i dzikami, zakup i przygotowanie karmy dla zwierząt, zabiegi sanitarno – weterynaryjne.

OKL”, organizację imprez masowych np. obchody „Dnia Ziemi”, a także organizację festynów np.: „Spotkanie z lasem”, „Sowi wieczór”.

(akta kontroli str. 503-505, 524-526, 550, 580-582, 617-618)

Zaplanowano też wykorzystanie środków z funduszu leśnego na: realizację projektu termomodernizacji w obiektach Dom Pracy Twórczej oraz Obora w Gołuchowie, w wysokości 297 200,00 zł (15% kosztów projektu), zakup ciągnika - 27 750,00 zł (15% kosztów) oraz budowę zagrody dla żubrów - 189 340,00 zł (15% kosztów).

(akta kontroli str. 503, 505)

1.4. W planach finansowo – gospodarczych OKL na poszczególne lata okresu 2019 – 2021 zostało ujęte zadanie „Usługi na rzecz DGLP”³¹ i zadania inwestycyjne finansowane z funduszu leśnego. W pkt 1.2. i 1.3 niniejszego wystąpienia wskazano zadania jakie zaplanowano do realizacji z funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 464)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie wnioskowano do Dyrekcji Generalnej o zmianę planu wydatków funduszu leśnego. Jak wyjaśniła Dyrektor OKL, nie realizowano zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, dla których wnioskodawcą nie był Dyrektor Ośrodka.

(akta kontroli str. 464-465, 477-481, 538-540)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie planowanie środków funduszu leśnego w OKL. Z uwagi na specyfikę działania OKL oraz relatywnie niewielkie przychody pokrywające około 10% zaplanowanych kosztów, funkcjonowanie Ośrodka opierało się głównie na środkach z funduszu leśnego. Plany finansowo – gospodarcze OKL sporządzano zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami i wytycznymi Lasów Państwowych. Plany te dotyczyły uzasadnionych inwestycji oraz zadań przypisanych wszystkim działom Ośrodka, których kierownicy brali czynny udział w ich tworzeniu.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019, 2020 i 2021 (do 31 sierpnia 2021 r.) w OKL z zaplanowanych środków z funduszu leśnego wydatkowano netto odpowiednio: 6 785 639,26 zł, 5 684 538,29 zł oraz 4 286 558,74 zł, co stanowiło odpowiednio: 91,47%, 80,97% i 86,77% wydatków własnych Ośrodka ogółem.

(akta kontroli str. 502)

2.2. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia, rozliczenie z tytułu wykonania „Usługi na rzecz DGLP” następowało na podstawie faktury wystawionej przez OKL na rzecz DGLP w terminie do 14 dnia następnego miesiąca, po miesiącu, w którym została wykonana. Zapłata za jej wykonanie usługi następowała w terminie do siedmiu dni od jej zaakceptowania przez Dyrektora Generalnego. W przypadku niezaakceptowania poszczególnych kosztów, miała nastąpić korekta wystawionej faktury, a konsekwencje, w tym finansowe z tego tytułu ponosił Ośrodek. Dyrektor OKL podała, że w okresie objętym kontrolą nie było sytuacji by DG nie zaakceptował kosztów (faktur). W związku z przyjęciem takiego sposobu rozliczeń przez DGLP i OKL, Ośrodek nie otrzymywał środków z funduszu leśnego przed wykonaniem

³¹ W fakturach stosowano nomenklaturę „Za usl. z dział.dodat.”.

zadań, tylko dopiero po ich zrealizowaniu i wystawieniu stosownych dokumentów. W konsekwencji tego, OKL nie posiadał niewykorzystanych środków, które mogłyby być lokowane.

(akta kontroli str. 465-466, 469-476, 538-540, 595-612, 1047, 1050-1055, 1068, 1079-1085)

Do ww. faktury dołączano pismo przewodnie i comiesięczne sprawozdanie z wykonanej usługi. Ze sprawozdań tych wynikały jednak wyłącznie zadania jakie realizowano w działach merytorycznych w danym miesiącu, nie wskazywano w nich natomiast informacji o wysokości poniesionych kosztów na realizowanie poszczególnych zadań, jak również wysokości kosztów administracyjnych oraz wynagrodzeń. W związku z tym, bez dodatkowej analizy systemu księgowego, dokumentacji księgowej lub sprawozdań, nie było możliwe zidentyfikowanie wysokości poszczególnych kosztów, które złożyły się na ogólną kwotę do zapłaty wykazaną na fakturze.

Główny Księgowy wyjaśnił, że w kwocie do zapłaty podawano wartość wszystkich kosztów poniesionych w danym miesiącu, tj. koszty: działów merytorycznych, płac, administracyjne i inne. Dodał, że na koniec każdego miesiąca z terminem akceptacji (14 – 15 dzień następnego miesiąca) sporządzane było sprawozdanie LPIR³², w którym wykazywano koszty, przychody i wykonany wynik. Ponadto, za każdy miesiąc, w raportach w SILP WEB sporządzane były automatycznie następujące sprawozdania: bilans PGL LP, rachunek zysków i strat, rejestr sprzedaży drewna, raporty (LPIR, LPIO dotyczące OKL). Nadto, w obrotach na kontach widoczne były kwoty poniesionych kosztów i wykonanych dochodów w danym okresie sprawozdawczym. Z wyjaśnień Głównego Księgowego wynikało ponadto, że właściwy merytorycznie wydział DGLP, o którym mowa w § 3 ust. 3 Porozumienia przekazał do OKL informację że „do faktury należy dołączyć sprawozdanie z prac wykonywanych w poszczególnych działach”.

NIK wskazuje, że nieskorzystanie przez OKL z możliwości dokumentowania w tych sprawozdaniach realizowanych zadań w powiązaniu z ich kosztami, de facto uniemożliwiało sprawną weryfikację tych kosztów i nie sprzyjało transparentności podejmowanych w tym zakresie działań.

W toku kontroli, 18 października 2021 r. Dyrektor OKL wydała decyzję nr 9/2021 w sprawie dokumentacji sprawozdawczej przekazywanej do Dyrekcji Generalnej w rozliczeniu comiesięcznym i rocznym faktur za usługi działalności dodatkowej. W treści załączników nr 2 i 3 do tej decyzji zawarto wzór zestawienia kosztów i przychodów OKL³³ oraz wynagrodzeń, nagród, składek ZUS i pozostałych kosztów płac Ośrodka, z rozbiciem tych kosztów, przychodów, wynagrodzeń i składek na poszczególne kategorie. Dnia 8 listopada 2021 r. do Dyrekcji Generalnej przekazano sprawozdania za październik br. sporządzane według nowych wzorów.

(akta kontroli str. 853-855, 1532-1549)

Nie wszystkie wydatki zaplanowane w zasadniczym planie finansowo – gospodarczym ze środków funduszu leśnego były zrealizowane w pełnej kwocie. W okresie objętym kontrolą wykonanie tych środków kształtowało się na poziomie: 90,2% w 2019 r. (kwota niewykorzystana 738 360,74 zł), 79% w 2020 r. (kwota niewykorzystana 1 519 761,71 zł) oraz 57% według stanu na 31 sierpnia 2021 r. (kwota niewykorzystana 3 261 441,26 zł). Niewykonanie planów w pełnych wysokościach spowodowane było niezrealizowaniem przez poszczególne działy Ośrodka wszystkich zaplanowanych zadań. Na przykład:

³² Informacje zawarte w sprawozdaniu stanowią podstawę przy sporządzaniu i miesięcznym oraz rocznym rozliczaniu wykonania planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych PGL LP.

³³ Do wystawionej faktury obciążającej DGLP w ramach zadań finansowanych z funduszu leśnego.

- Dział Muzealny w 2020 r. wykonał 37,39% planu, co było spowodowane ogólnymi obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19. Nie zorganizowano wszystkich spotkań i konferencji. Przy konstruowaniu założeń planu przyjmowany był wariant maksymalnego wykorzystania miejsc noclegowych i środków ponieważ – w ocenie kierownika ww. działu – trudno przewidzieć (często na rok przed wydarzeniem) liczbę uczestników i wysokość kosztów jednostkowych;

- Dział Parkowy w 2019 r. wykonał 54,61% planu w zakresie wykaszania polan, 51,20% w zakresie zakładania i uzupełniania kolekcji dendrologicznych, a także 44,38% w zakresie zakupu sadzonek, co było spowodowane złymi warunkami pogodowymi (długotrwałe susze). Z kolei w 2020 r. z uwagi na trudną sytuację epidemiologiczną Park – Arboretum został tymczasowo zamknięty a wykonywanie wszelkich prac zostało wstrzymane, w związku z czym wykonanie planu było na poziomie około 68%;

- Dział Inwentaryzacji i Gromadzenia Zbiorów Muzealnych w 2020 r. wykonał 36,66% planu. Spowodowane to było m.in. ogólnymi obostrzeniami związanymi z pandemią COVID-19, które w sposób znaczący ograniczyły możliwość organizacji spotkań oraz utrudniły dostęp do wykonawców prac konserwatorskich. Jak wyjaśnił kierownik tego działu, zakupiono również mniej wydawnictw, ponieważ mniejsza była podaż na rynku wydawnictw z zakresu leśnictwa i dziedzin pokrewnych, w których specjalizuje się biblioteka OKL. Dodał, że plan w zakresie zakupu muzealiów wykonano w około 78%, ponieważ co do zasady nie sposób przewidzieć czy wszystkie eksponaty uda się zakupić i czy spełnią kryteria muzealium;

- Dział Edukacji i Informacji w: 2019 r. wykonał około 85% planu ponieważ m.in. nie zrealizowano pozycji wydawniczej – „Prymitywne techniki obróbki drewna w polskiej kulturze ludowej”, gdyż przesunięto termin wystawy, której książka miała towarzyszyć oraz wydłużono czas na skompletowanie rycin do publikacji. Z kolei w 2020 r. Dział wykonał 70% planu, czego powodem było m.in. niewydanie drukiem zaplanowanej jednej pozycji – katalog „Piły i pilarki ze zbiorów Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie”, z uwagi na powiększenie kolekcji pilarek, a także odwołanie organizacji aż siedmiu wydarzeń edukacyjnych oraz posiedzeń Rady Naukowej OKL.

(akta kontroli str. 491-502, 505)

2.3. Dyrektor OKL podała, że w okresie objętym kontrolą nie występowały niedobory powstające przy realizacji zadań, o których mowa w art. 58 ust. 1 ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 466)

2.4. Wysokość środków z funduszu leśnego przeznaczonych na „Usługę na rzecz DGLP” wyniosła netto w: 2019 r. - 6 472 284,60 zł, 2020 r. - 5 684 538,29 zł, 2021 r. (do 31 sierpnia) - 4 286 558,74 zł.

Ze środków funduszu leśnego zrealizowano m.in. dwie inwestycje, tj. termomodernizację dwóch obiektów OKL oraz zakup ciągnika. Na przeprowadzenie termomodernizacji wydatkowano 285 604,66 zł netto, a na zakup ciągnika 27 750,00 zł netto.

Z ww. środków dokonywano również wydatków na m.in. imprezy pracownicze, dodatkowe świadczenia zdrowotne oraz upominek dla pracownika przechodzącego na emeryturę, co nie zawsze wpisywało się w katalog dopuszczalnych zadań jakie można z tych środków realizować, ujęty w art. 58 uol, a w szczególności w jego ust. 2 pkt 1³⁴.

(akta kontroli str. 374, 466, 489 1113-1156, 1170-1224, 1311-1531)

³⁴ O czym szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

2.5. W okresie objętym kontrolą, w Ośrodku nie realizowano zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego na żądanie Dyrekcji Generalnej lub Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Poznaniu.

(akta kontroli str. 466-467)

2.6. Badaniem objęto siedem umów podpisanych w latach 2018 - 2020³⁵, dotyczących realizacji zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego. Wszystkich wykonawców realizowanych zadań wyłoniono w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Badanie wykazało, że przestrzegano przepisów zawartych w: ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych³⁶, rozporządzeniach Ministra Rozwoju z 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego³⁷ oraz z 16 grudnia 2019 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej³⁸, a także w uregulowaniach wewnętrznych, tj. m.in. zarządzeniach Dyrektora OKL w sprawie regulaminu zamówień publicznych, składu komisji przetargowej oraz regulaminu jej pracy.

(akta kontroli str. 864-1008, 1088-1112)

2.7. W okresie objętym kontrolą wykorzystywano środki funduszu leśnego na realizację zadań wspólnie m.in. z podmiotami niewchodzącymi w strukturę Lasów Państwowych.

Dział Parkowy OKL realizował trzy takie zadania, tj.:

1. „Kompleksowy projekt ochrony żubra przez Lasy Państwowe” w okresie od 1 stycznia 2017 r. do I kwartału 2019 r. Ogólna wartość projektu wynosiła 2 091 979,00 zł (brutto), jednakże z uwagi na szybsze jego zakończenie i uruchomienie nowego projektu wykorzystano wyłącznie kwotę 241 033,38 zł., z czego w 2019 r. 31 615,59 zł³⁹.
2. „Kompleksowa ochrona żubra w Polsce” od II kwartału 2019 r. do I kwartału 2023 r. Ogólna wartość projektu wynosi 2 013 040,00 zł⁴⁰, a na jego realizację ww. z funduszu leśnego OKL otrzymał 27 750,00 zł⁴¹.

³⁵ Tj.: 1. Umowa nr LP/5/2018 z 27 grudnia 2018 r. na usługi w zakresie bieżącego utrzymania i pielęgnacji Parku – Arboretum (oddziały 1 -31) oraz oddziałów 32 i 33 w Pokazowej Zagrodzie Zwierząt OKL w roku 2019. Wartość udzielonego zamówienia 418 371,84 zł. 2. Umowa nr NA/3/2019 z 16 sierpnia 2019 r. na odbudowę drewnianego budynku dawnej wyluszczeni nasion z miejscowości Kobylec translokowanego do OKL. Przedmiotem zadania była rekonstrukcja (ponowny montaż) budynku po jego: inwentaryzacji i oznakowaniu poszczególnych elementów zgodnie z inwentaryzacją architektoniczno-konstrukcyjną, rozbiórce i translokacji. Wartość udzielonego zamówienia 706 987,90 zł. 3. Umowa nr LP/5/2019 z 25 listopada 2019 r. na całoroczną opiekę i nadzór nad żubrami w OKL wraz z przygotowaniem karmy w ramach Kompleksowego projektu ochrony żubra w Polsce w latach 2020 – 2023 POIS.02.04.00-00-0027/18. Wartość udzielonego zamówienia 632 808,00 zł. 4. Umowa nr LP/1/2020 z 14 stycznia 2020 r. na usługi w zakresie bieżącego utrzymania i pielęgnacji Parku – Arboretum (oddziały 1 -31) oraz oddziałów 32 i 33 w Pokazowej Zagrodzie Zwierząt OKL w roku 2020. Wartość udzielonego zamówienia 560 113,65 zł. 5. Umowa nr LP/2/2020 z 9 grudnia 2020 r. na usługi w zakresie bieżącego utrzymania i pielęgnacji Parku – Arboretum (oddziały 1 -31) oraz oddziałów 32 i 33 w Pokazowej Zagrodzie Zwierząt OKL w roku 2021. Wartość udzielonego zamówienia 525 164,58 zł. 6. Umowa nr NA/3/2020 z 22 grudnia 2020 r. na usługi w zakresie ochrony osób i mienia obiektów i terenu OKL w latach 2021 – 2022. Wartość udzielonego zamówienia 611 306,65 zł. 7. Umowa nr NA/4/2020 z 28 grudnia 2020 r. na usługi w zakresie sprzątnięcia i utrzymania w czystości obiektów OKL w latach 2021-2022. Wartość udzielonego zamówienia to 489 146,40 zł.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

³⁷ Dz. U. poz. 1128.

³⁸ Dz. U. poz. 2450. A także rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 22 grudnia 2017 r. o tej samej nazwie (Dz. U. poz. 2479).

³⁹ W 2017 r. 67 502,84 zł, a w 2018 r. 141 914,95 zł.

⁴⁰ Z czego 85% pochodzi z funduszy europejskich (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014 – 2020, Oś Priorytetowa II), a 15% z funduszu leśnego. Do 16 lipca 2021 r. wartość otrzymanego dofinansowania z funduszy europejskich wyniosła 342 919,65 zł a z funduszu leśnego 27 750,00 zł (na zakup ciągnika).

⁴¹ Kwota przeznaczona została na zakup ciągnika.

Realizacja ww. dwóch projektów (oprócz podmiotów wchodzących w strukturę Lasów Państwowych⁴²) odbywała się wspólnie z: Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Stowarzyszeniem Miłośników Żubrów z siedzibą w Warszawie i Białowieskim Parkiem Narodowym.

(akta kontroli str. 487-488, 821-852)

3. „Utrzymanie, prowadzenie i rewaloryzacja zabytkowego Parku – Arboretum OKL w Gołuchowie”. Zadania te od 11 września 2018 r. były prowadzone w ramach współpracy z Muzeum Narodowym w Poznaniu na podstawie umowy użyczenia⁴³. Wartość finansowa wykonanych zadań związanych z utrzymaniem Parku – Arboretum w latach 2018, 2019 i 2020 wyniosła odpowiednio: 269 140,00 zł, 280 660,00 zł i 376 660,00 zł (łącznie 926 460,00 zł).

Z kolei Dział Edukacji i Informacji OKL w Gołuchowie realizował następujące projekty:

1. „Konkursy i wydarzenia edukacyjne OKL w Gołuchowie upowszechniające wiedzę ekologiczną i przyrodniczą⁴⁴ w 2019 r. finansowane w 50% (kwota dofinansowania 14 056,54 zł) ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu (dalej: WFOŚiGW) i w 50% przez Ośrodek z funduszu leśnego. Wnioskodawcą niniejszego projektu był OKL;
2. Międzynarodowy Plener Artystyczny „Inspiracje leśne V” w 2019 r. współfinansowany przez Fundację Współpracy Polsko – Niemieckiej z siedzibą w Warszawie (kwota dofinansowania 12 800,00 zł), Polskie Stowarzyszenie Edukacji Plastycznej z siedzibą w Kielcach (kwota 3 000,00 zł) oraz z funduszu leśnego (kwota 23 045,75 zł);
3. „Wydawnictwa edukacyjne OKL w Gołuchowie wspomagające budowanie postaw przyjaznych środowisku oraz upowszechniające ochronę przyrody i dziedzictwo przyrodniczo – kulturowe leśnictwa⁴⁵ w 2020 r. finansowane w 43,46% (kwota dofinansowania 46 500,00 zł) z WFOŚiGW i w 56,54% przez OKL z funduszu leśnego (kwota 60 500,00 zł). Wnioskodawcą dla niniejszego projektu był Ośrodek.

(akta kontroli str. 482-486, 774-852)

2.8. W latach 2019 – 2021 (do 8 listopada) Ośrodek nie przeprowadzał ani nie zlecał badań naukowych finansowanych z środków funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 467)

2.10. W latach 2019 – 2021 (do 8 listopada) OKL nie był kontrolowany w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 467, 1009)

2.11. W myśl § 1 pkt 1 i 3 zarządzenia nr 20, Dyrektor Generalny pełni nadzór nad działalnością zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym – m.in. nad OKL, który działa na podstawie planu finansowo – gospodarczego zatwierdzanego przez DG. Z kolei w świetle § 4 pkt 7 i § 12 pkt 1 ppkt d Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka⁴⁶, jego Dyrektor m.in. planuje i organizuje działalność OKL oraz

⁴² Np. nadleśnictw.

⁴³ Zawartej 11 września 2018 r.

⁴⁴ Projekt obejmował sfinansowanie pięciu wydarzeń o charakterze edukacyjnym: „Sowi wieczór”, obchody „Dnia Ziemi”, VI Przegląd Twórczości Dziecięcej „Ze sztuką bezpiecznie”, XIII Ogólnopolski Konkurs „Bajarze z Leśnej Polany” im. redaktora Andrzeja Zalewskiego oraz festyn „Spotkanie z lasem”. Dofinansowanie obejmowało także zakup m.in. nagród, banerów, materiałów plastycznych.

⁴⁵ W ramach projektu poszerzono ofertę wydawnictw edukacyjnych. OKL wydał 10 pozycji, które trafiły do uczniów, nauczycieli, turystów, pasjonatów przyrody i historii regionu, 22 bibliotek uniwersyteckich.

⁴⁶ Zatwierdzony zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 16 z 21 lutego 2003 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Ośrodka.

opracowuje plan gospodarczy – finansowy i odpowiada za jego realizację, a Główny Księgowy Ośrodka odpowiada za organizowanie i sprawowanie kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo – księgowych.

W okresie objętym kontrolą w OKL obowiązywało też zarządzenie Dyrektora Ośrodka nr 6/2014 z 9 czerwca 2014 r. w sprawie „Regulaminu Kontroli Wewnętrznej”, w skład którego wchodziły m.in.: wytyczne udokumentowania i kontroli operacji gospodarczych w OKL (załącznik nr 1), wykaz obowiązujących dokumentów oraz zasady ich sporządzania, kontroli i obiegu (załącznik nr 2), zasady prowadzenia ewidencji w SILP⁴⁷ (załącznik nr 3)⁴⁸. W myśl treści ww. zarządzenia i jego załączników, Główny Księgowy sprawował nadzór nad danymi podstawowymi w SILP, umożliwiającymi księgowanie zdarzeń gospodarczych, w zakresie zgodności księgowiń z obowiązującymi przepisami ustawy o rachunkowości⁴⁹, zakładowym planem kont oraz przepisami prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Czuwał też nad zachowaniem terminowości księgowiń zdarzeń gospodarczych oraz transferów księgowiń w SILP. Główny Księgowy sprawował też nadzór nad przestrzeganiem zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz nad przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego w SILP.

Weryfikacja faktur za zakupione materiały i usługi w drugich kwartałach 2019, 2020 i 2021 r. wykazała, że były one opisywane w sposób zgodny z przyjętymi regulacjami wewnętrznymi oraz rzetelny, tj. na każdej fakturze znajdowała się informacja o jej sprawdzeniu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym (podpisy kierowników działów których dotyczyła faktura oraz pracowników księgowości). Wszystkie badane faktury były zatwierdzane przez Głównego Księgowego oraz Dyrektora OKL lub jego Zastępcę. Faktury posiadały merytoryczny opis zawierający uzasadnienie zasadności zakupu danej usługi lub materiału. Ponadto, zawierały m.in. numer identyfikacyjny dokumentu, sposób księgowania (dekretację), kod źródła finansowania (np. 101 – ze środków własnych, 212 – wspólne przedsięwzięcia nieinwestycyjne w DGLP), potwierdzenie złożenia przelewu. Dla każdego miesiąca był wydrukowany dziennik księgowy z wszystkimi fakturami za zakupione materiały i usługi.

(akta kontroli str. 468, 541-543, 619-746, 1157-1169, 1225-1310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Część środków z funduszu leśnego wydatkowano na cele niewpisujące się w ujęty w art. 58 uol katalog celów na jakie mogą być przeznaczone te środki,. Dotyczyło to:
- pięciu imprez pracowniczych⁵⁰, zorganizowanych w 2019 r., w przypadku których na koszty przewozu osób, noclegu oraz wyżywienia łącznie wydatkowano 25 631,13 zł⁵¹;

⁴⁷ System Informatyczny Lasów Państwowych.

⁴⁸ Pozostałe załączniki: nr 4 - Instrukcja kasowa, nr 5 - Instrukcja magazynowa, nr 6 - Instrukcja inwentaryzacyjna, nr 7 - Zasady prowadzenia sprzedaży detalicznej produktów i usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, przy użyciu kas rejestrujących zainstalowanych w punktach sprzedaży poza siedzibą jednostki, nr 8 - Instrukcja w sprawie druków ścisłego zarachowania, nr 9 - Wykaz osób uprawnionych do: wystawiania faktur VAT, dysponowania środkami pieniężnymi, kontroli merytorycznej, formalno – rachunkowej oraz zatwierdzania dokumentów.

⁴⁹ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).

⁵⁰ Tj.: 1. Wyjazd edukacyjno – integracyjny Ojców, Kraków, Wieliczka – skarby przyrody i kultury polskiej w dniach 4 – 6 marca 2019 r. 2. Wyjazd edukacyjny do Parku Orientacji Przestrzennej w Owińskach – Park sensoryczny dla dzieci niewidomych, zapoznanie się z zastosowanymi metodami i rozwiązaniami w dniu 18 kwietnia 2019 r. 3. Wyjazd edukacyjny Arboretum Wirty, Słowiński Park Narodowy w dniach 7 – 9 maja 2019 r. 4. Wyjazd edukacyjno – integracyjny Pieniński Park Narodowy oraz Ogrody Sensoryczne w Muszynie w dniach 18 – 20 września 2019 r. 5. Narada gospodarcza dla pracowników OKL połączona ze spotkaniem Bożonarodzeniowym w dniu 18 grudnia 2019 r.

⁵¹ Pozostała kwota, tj. 2 263,75 zł dotyczyła kosztów wstępu do obiektów turystycznych oraz usługi przewodnickiej, których to wydatków NIK nie kwestionuje. Łączny koszt ww. wyjazdów wyniósł 27 952,87 zł.

- „Dodatkowych Świadczeń Zdrowotnych” udzielanych w całym okresie objętym kontrolą, ujętych w umowie o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawartej 24 lutego 2016 r.⁵², za wyjątkiem świadczeń ściśle związanych z wykonywaną pracą, w tym dotyczących chorób zawodowych⁵³, o których mowa w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych⁵⁴;

- zakupu w 2020 r. upominku w postaci tabletu dla pracownika Ośrodka z okazji przejścia na emeryturę, który w części, tj. w kwocie 804,92 zł sfinansowano ze środków funduszu leśnego⁵⁵.

Główny Księgowy⁵⁶ złożył obszernie wyjaśnienia dotyczące ww. kwestii, w zakresie imprez pracowniczych podając, że były one planowane, akceptowane i organizowane za zgodą DGLP na podstawie zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 15 z 8 marca 2016 roku w sprawie imprez pracowniczych w PGL LP. Wydatki związane z ww. imprezami, podobnie jak pozostałe wydatki OKL były zawsze planowane. Wskazał, że każdorazowo z DGLP przysyłana była drogą elektroniczną prośba o przygotowanie planu finansowo - gospodarczego w sprawie imprez pracowniczych w PGL LP. Informacja ta była przekazywana kierownikom działów merytorycznych, którzy przygotowywali propozycje imprez pracowniczych na dany rok. Następnie było to analizowane, akceptowane i przekazywane przez Dyrektora OKL w formie planów prowizorium i zasadniczego do DGLP. Główny Księgowy podał ponadto, że imprezy pracownicze - wyjazdy edukacyjne (techniczne) – w OKL były zawsze organizowane w ramach współpracy, wymiany doświadczeń z uczelniami i szkołami, stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi, parkami narodowymi i krajobrazowymi, arboretami i ogrodami botanicznymi, muzeami w kraju i za granicą na podstawie § 5 ust. 1 pkt 5 zarządzenia nr 74. Ich organizacją zawsze zajmowały się działy merytoryczne OKL czyli Dział Inwentaryzacji i Gromadzenia Zbiorów Muzealnych, Dział Edukacji Informacji lub Dział Muzealny. Główny Księgowy dodał, że wyjazdy te były organizowane w celu poszerzenia wiedzy niezbędnej przy wykonywaniu pracy zawodowej przez pracowników Ośrodka. W związku z tym, uczestnikami ww. wyjazdów w pierwszej kolejności byli pracownicy ww. działów merytorycznych. Podkreślił, że wyjazdy te miały ograniczoną liczbę uczestników, maksymalnie 16 osób.

W kwestii zakupu „Dodatkowego świadczenia zdrowotnego”, Główny Księgowy wyjaśnił, że na podstawie § 23c Ponadzakładowego Układu Zbiorowego dla Pracowników PGL LP, zawartego w dniu 29 stycznia 1998 w Warszawie (...) ⁵⁷, pracodawca może zapewnić pracownikom możliwość nieodpłatnego korzystania z usług z zakresu opieki zdrowotnej, udzielanych poza systemem NFZ, a osobom bliskim pracownikom – możliwość odpłatnego korzystania z tych usług. Wydatki związane z zakupem „Dodatkowego świadczenia zdrowotnego” dla pracowników, członków ich rodzin i pracowników emerytowanych, ponoszone były w ramach działalności bytowej na rzecz pracowników (§ 5 ust. 2 pkt 4 zarządzenia nr 74). Uzasadnieniem ww. wydatków był szczególny charakter pracy w terenie, pracownicy

⁵² Która dotyczyła również świadczeń zdrowotnych z zakresu medycyny pracy („Świadczenia zdrowotne Medycyny Pracy”).

⁵³ Takich jak np. borelioza, odkleszczowe zapalenie mózgu albo stawów, których NIK nie kwestionuje. Ośrodek w badanym okresie ze środków funduszu leśnego, na realizację „Dodatkowego Świadczenia Zdrowotnego” dla pracowników wydatkował środki w wysokości łącznie 31 096,99 zł netto, z czego w 2019 r. kwotę 11 120,19 zł, w 2020 r. 13 866,40 zł, a w 2021 r. (do 30 czerwca) 6 110,40 zł. W oparciu o zgromadzoną dokumentację, brak jest możliwości określenia wartości poszczególnych świadczeń wchodzących w skład ww. pakietu.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1367, ze zm.

⁵⁵ Pozostała kwota, tj. 310,00 zł pokryta została przez pracowników OKL.

⁵⁶ Składający wyjaśnienia z upoważnienia Dyrektora OKL.

⁵⁷ Ze zm.

narażeni są na bardzo trudne do zdiagnozowania i leczenia choroby typu borelioza, odkleszczowe zapalenie stawów czy uszkodzenia układu kostnego.

W obszernych wyjaśnieniach na pytania dotyczące poszczególnych wydatków pokrywanych ze środków z funduszu leśnego, Główny Księgowy nie odniósł się do kwestii częściowego sfinansowania ww. tabletu ze środków funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 374, 1113-1156, 1170-1224, 1311-1531)

NIK nie podważa zasadności organizacji samych imprez pracowniczych oraz zakupu dla pracowników „Dodatkowego świadczenia zdrowotnego” albo upominków dla pracowników przechodzących na emeryturę. Rzecz jednak w tym, że finansowanie ww. wydatków ze środków funduszu leśnego, w zakresie jakim nie mają one funkcjonalnego związku ze wspólnymi przedsięwzięciami jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, nie znajduje oparcia w treści art. 58 ust. 2 pkt 1 uol. W tym kontekście, NIK nie kwestionuje poszczególnych wydatków poniesionych z ww. środków na zakup biletów wstępu do obiektów muzealnych lub edukacyjnych (np. arboretum) w trakcie imprez pracowniczych oraz świadczeń medycznych związanych z wykonywaną w OKL pracą, w tym chorobami zawodowymi. W pozostałym jednak zakresie, wydatki poniesione w trakcie ww. imprez na m.in. usługi gastronomiczne, na dodatkowe świadczenia zdrowotne nie dotyczące wykonywanej pracy, wchodzące w skład pakietu „Comfort” oraz - w całości – na zakup ww. tabletu dla osoby przechodzącej na emeryturę, nie wpisywały się w usługę polegającą na wspomaganiu Dyrektora Generalnego w organizowaniu, planowaniu, koordynowaniu oraz nadzorowaniu różnych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w odniesieniu do ich działań w zakresie szczegółowo opisanym w § 1 ust. 2 Porozumienia⁵⁸. Ewentualne twierdzenie, że należałoby je zakwalifikować jako „inną działalność wspomagającą”, o której mowa w § 1 ust. 2 pkt g, skutkowałoby nadmiernym rozszerzeniem katalogu dopuszczalnych wydatków, zwłaszcza w świetle tego jak wąsko, kazuistycznie opisano kwestie ujęte w pkt a-f ww. Porozumienia.

Odwolywanie się do postanowień zarządzenia nr 74 jest w tym sensie nietrafne, że w myśl jego § 7 ust. 1 i 2 OKL pokrywa swoje koszty z przychodów uzyskanych ze sprzedaży produktów i usług na rzecz jednostek LP i innych podmiotów gospodarczych, a na wyrównanie niedoboru środków powstających przy realizacji zadań, o których mowa w § 5 ust. 1 ww. zarządzenia, OKL otrzymuje dopłatę z funduszu leśnego, ustalaną corocznie w planie finansowo – gospodarczym Lasów Państwowych. W tym kontekście, pierwotnym źródłem finansowania powinny być ww. przychody własne, a dopiero w drugiej kolejności środki funduszu leśnego.

Przy ocenie powyższych wydatków nie ma decydującego znaczenia również fakt analizowania wydatków i zatwierdzenia planów finansowo-gospodarczych Ośrodka w Dyrekcji Generalnej, albowiem nie może to stanowić samoistnej podstawy do uznania wydatków poniesionych z niewłaściwego źródła – w tym przypadku, ze środków funduszu leśnego – za zgodne z normą wyrażoną w art. 58 uol.

OCENA CZĄSTKOWA

Środki otrzymywane z funduszu leśnego, stanowiące około 90% corocznego budżetu Ośrodka, wydatkowano co do zasady prawidłowo. Wyjątki w tym zakresie, nieprzekraczające 0,8% zaplanowanych rocznych kosztów, dotyczyły części wydatków związanych z organizacją imprez pracowniczych, zakupem pakietu dodatkowego świadczenia zdrowotnego oraz upominku dla pracownika odchodzącego na emeryturę. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły jednocześnie przypadki niezatwierdzenia kosztów przez podmiot sprawujący nadzór nad OKL.

⁵⁸ Patrz punkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Rozliczenia z tytułu wykonania usługi na rzecz DGLP następowały zgodnie z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi jednak zakres danych przekazywanych w sprawozdaniach de facto uniemożliwiał sprawną weryfikację poniesionych kosztów. W toku kontroli wprowadzono w OKL rozwiązania zwiększające transparentność podejmowanych działań. Przy realizacji powierzonych zadań skutecznie pozyskiwano środki zewnętrzne oraz aktywnie współpracowano z innymi podmiotami. Badanie siedmiu postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, wykazało, że przestrzegano przepisów ogólnie obowiązujących oraz uregulowań wewnętrznych.

III. Wnioski

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia wydatkowania środków z funduszu leśnego wyłącznie na zadania wpisujące się w katalog ujęty w art. 58 uol.

IV. 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 Poznaniu. 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
wykonania wniosku.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 17 listopada 2021 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Krzysztof Kowalak
Starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis