



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.020.02.2021

Tomasz Drózdź
Nadleśniczy Nadleśnictwa Ciechanów
ul. Płocka 21c
06-400 Ciechanów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.237.2021 Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 stycznia 2022 r.

P/21/051 - Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Nadleśnictwo Ciechanów, ul. Płocka 21c 06-400 Ciechanów ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Drózdź, Nadleśniczy Nadleśnictwa Ciechanów ² od dnia 29 stycznia 2019 r. (poprzednio, tj. od dnia 16 października 2000 r. do dnia 28 stycznia 2019 r., funkcję tę pełnił Wojciech Kamiński).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie środków funduszu leśnego. 2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli, 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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jarosław Przepióra doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LWA/155/2021 z 22 września 2021 r. (akta kontroli str. 1-2, 6, 739-740)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>W Nadleśnictwie właściwie planowano środki funduszu leśnego. Terminowo i w prawidłowej wysokości naliczano co miesiąc odpis podstawowy na fundusz leśny. Wnioski o ujęcie w planach finansowo-gospodarczych zadań wskazanych w art. 58 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵ sporządzano poprawnie pod względem formalnym. Gospodarując środkami funduszu leśnego w latach 2019–2020, Nadleśnictwo realizowało wytyczne i polecenia Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych⁶, zaś od 2021 r. stosowało zasady gospodarowania środkami funduszu leśnego i procedury postępowania w tym zakresie, określone w zarządzeniu nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych. Plany finansowo-gospodarcze Nadleśnictwa za lata 2019–2021 zawierały informacje o zadaniach rzeczowych, przychodach ze sprzedaży, kosztach działalności i wyniku finansowym, zgodnie z § 6 ust 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁷. W latach objętych kontrolą, realizując</p>
---------------------	---

¹ Dalej: Nadleśnictwo.

² Dalej: Nadleśniczy.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: ustawa o NIK

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1275, dalej „uol” lub „ustawa o lasach”

⁶ Dalej: RDLP.

⁷ Dz. U nr 134, poz. 692, dalej: rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP.

zadania ze środków funduszu leśnego, Nadleśnictwo nie udzielało zamówień publicznych o wartości netto przekraczającej wyrażonej w złotych kwoty 30.000 euro, a udzielając zamówień nieprzekraczających tego progu, przestrzegało obowiązujących, wewnętrznych procedur w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach ze względu na to, że uregulowany w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Lasów Państwowych⁸ sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie środków funduszu leśnego

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁰, planowanie w Lasach Państwowych obejmuje roczne plany finansowo-gospodarcze. Sporządzane są one z uwzględnieniem celów polityki leśnej państwa, w oparciu o zadania określone w planach urządzenia lasu, potrzeby wynikające z bieżących uwarunkowań gospodarki leśnej, sytuację na rynku drzewnym i rynku usług oraz makrowskaźniki, o których mowa w § 2 ust. 7 ww. zarządzenia.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie¹¹ ustalił dla Nadleśnictwa Ciechanów wielkość odpisów podstawowych na fundusz leśny ze sprzedaży drewna na poziomie 13,1% w 2019 r., 12,5% w 2020 r. i 6,7% w 2021 r. Powyższe wskaźniki nie uległy zmianom w trakcie roku kalendarzowego.

(akta kontroli str. 34-35, 59-146)

W zarządzeniu nr 66 z dnia 15 października 2020 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych¹² ustalił jednolite zasady gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, w tym procedury postępowania przy ubieganiu się o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego. Zgodnie z § 12 ust. 2 i 3 ww. zarządzenia, podstawą wystąpienia o przyznanie środków z funduszu leśnego jest sformułowanie pisemnego zapotrzebowania zawierającego w szczególności: nazwę zadania wymagającego uruchomienia środków z funduszu leśnego, szczegółowy jego opis wraz z podaniem zakresu rzeczowego i finansowego, całkowitą kwotę wnioskowaną do uruchomienia,

⁸ Zarządzenie nr 76 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (znak EG.0210.4.2019) oraz zarządzenie nr 78 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 grudnia 2020 r. zmieniające Zarządzenie nr 76 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego tekstu Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (znak: EG.0210.9.2020).

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ B.I.LP.2010.4.24 z dnia 10.04.2010r. ze zm.

¹¹ Dalej: Dyrektor RDLP.

¹² Dalej: Dyrektor Generalny LP.

uzasadnienie potrzeby przydzielenia środków funduszu leśnego, proponowany kod zadania oraz źródło finansowania. Kryteria i procedury postępowania przy ubieganiu się o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego, ustalone w ww. zarządzeniu, obowiązywały od 2021 r.

W latach 2019 i 2020 Nadleśnictwo gospodarowało środkami funduszu leśnego na podstawie wytycznych i poleceń otrzymywanych z Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie które obowiązywały na etapie sporządzenia planów finansowo-gospodarczych na dany rok gospodarczy.

(akta kontroli str. 37, 241-334, 718)

W okresie objętym kontrolą, Nadleśniczy¹³ wnioskował do Dyrektora Generalnego LP, za pośrednictwem Dyrektora RDLP, o przyznanie środków z funduszu leśnego na dofinansowanie następujących zadań:

- w 2019 r. – na zakup 10 tys. mikoryzowanych sadzonek sosny o wartości 0,7 tys. zł (w ramach realizacji zadania „MIK” dot. zakładania upraw przy wykorzystaniu sadzonek mikoryzowanych); na zakup stacji bazowej w systemie DMR w kwocie 25 tys. zł (w ramach realizacji zadania „I PRŁAČLP” dot. rozwoju łączności w Lasach Państwowych); na zakup nieruchomości o pow. 6,02 ha, położonej w obrębie ewidencyjnym Modła gmina Ciechanów, w związku z odstąpieniem przez sprzedającego od umowy w sprawie sprzedaży gruntu w miejscowości Sierakowo gmina Raciąż oraz w ramach zadania „I INFRA Ł” na zakup i montaż kontenera chłodniczego;
- w 2020 r. – na zakup 10 tys. mikoryzowanych sadzonek sosny o wartości 0,7 tys. zł (zadanie „MIK”); na zakup działki nr 254 obręb ewidencyjny Dunaj o pow. 7,52 ha (zadanie „I WYKGR” dot. nabywania przez Skarb Państwa lasów i gruntów przeznaczonych pod zalesianie);
- w 2021 r. na zakup 6,2 tys. mikoryzowanych sadzonek sosny o wartości 0,5 tys. zł (zadanie „MIK”); na zakup działki nr 92 o pow. 10,5259 ha położonej w obrębie ewidencyjnym Pniewo Wielkie, gm. Regimin (zadanie „I WYKGR”) przeznaczonych pod zalesianie.

Powyższe zadania spełniały przesłanki z art. 58 ust. 2 pkt 1, 3 i 5b ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 37; 335)

W zatwierdzonych przez Dyrektora RDLP¹⁴ i wprowadzonych do stosowania przez Nadleśniczego¹⁵ planach finansowo-gospodarczych ujęto przychody i koszty funduszu leśnego, które wynosiły odpowiednio: w 2019 r. 1 208.700,00 zł i 3 497.300,00 zł; w 2020 r. 1 203.700,00 tys. zł i 2 884.800,0 zł, a w 2021 r. 644.900,00 zł i 2 478.600,00 zł. Udział procentowy planowanych przychodów i kosztów funduszu leśnego, w stosunku do planowanych przychodów i kosztów Nadleśnictwa ogółem, wyniósł odpowiednio: w 2019 r. 12,38%¹⁶ i 36,43 %¹⁷; w 2020 r. 11,85 %¹⁸ i 28,86 %¹⁹; a w 2021 r. 6,38 %²⁰ i 24,85 %²¹.

¹³ Wniosek z 17.08.2018 r., wniosek ZG.2280.1.2018 r. z 23.01.2018 r., wniosek ZG.2280.1.2019 z 28.08.2019 r., wniosek K.0301.1.2019 z 31.07.2019 r., wniosek z 2.09.2019 r., wniosek ZG.2280.2.2019 z 3.09.2019 r., wniosek z 22.02.2021 r., wniosek ZG.2280.1.2020 z 11.08.2020 r.

¹⁴ Zarządzenie Dyrektora RDLP nr 23/2019 z dnia 8 maja 2019 r., nr 14/2020 z dnia 11 maja 2020 r. i nr 13/2021 z dnia 13 maja 2021 r.

¹⁵ Zarządzenie Nadleśniczego Nadleśnictwa Ciechanów nr 23/2019 z dnia 23 maja 2019 r., nr 13/2020 z dnia 14 maja 2020 r. i 15/2021 z dnia 20 maja 2021 r.

¹⁶ Planowany przychód ogółem: 9762,5 tys. zł.

¹⁷ Planowane koszty ogółem: 9599,6 tys. zł.

¹⁸ Planowany przychód ogółem: 10155,4 tys. zł.

¹⁹ Planowane koszty ogółem: 9994,7 tys. zł.

²⁰ Planowany przychód ogółem: 10 111,9 tys. zł.

²¹ Planowane koszty ogółem: 9972,7 tys. zł.

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) Nadleśnictwo zaplanowało osiągnięcie dodatniego wyniku finansowego.

(akta kontroli str. 47-48, 82-83, 112-113)

W planach finansowo-gospodarczych Nadleśnictwa określono zadania finansowane z funduszu leśnego.

- na 2019 r. – zakup 10 tys. sztuk sadzonek sosny mikoryzowanej (0,7 tys. zł), zakup stacji bazowej do łączności radiowej w systemie DMR (25 tys. zł), zakup z przeznaczeniem pod zalesianie działki nr 15 oraz nr 28 położonej w miejscowości Sierakowo gmina Raciąż (290 tys. zł), zakup z przeznaczeniem pod zalesienie działki nr 8 położonej w obrębie ewidencyjnym Modła gm. Ciechanów (290 tys. zł), zakup i montaż kontenera chłodniczego (45 tys. zł);
- w 2020 r. – zakup 10 tys. sztuk sadzonek sosny mikoryzowanej (0,7 tys. zł), zakup z przeznaczeniem pod zalesianie działki nr 254, obręb ewidencyjny Dunaj gm. Stupsk (300 tys. zł);
- w 2021 r. – zakup 6,2 tys. sztuk sadzonek sosny mikoryzowanej (0,5 tys. zł), zakup działki nr 92 o pow. 10,5259 ha położonej w obrębie ewidencyjnym Pniewo Wielkie, gm. Regimin.

(akta kontroli str. 335)

W 2019 r. Nadleśniczy wnioskował do DGLP (za pośrednictwem RDLP) o zmianę planu wydatków w dwóch zadaniach finansowanych z funduszu leśnego. Dotyczyło to zadania uruchomionego z rezerwy celowej na rozbudowę infrastruktury łowieckiej (zadanie „I INFRA Ł”). Kwota określona przez Nadleśnictwo we wniosku z dnia 11 września 2019 r. opiewała na 45 tys. zł i na dokonanie wydatku w takiej wysokości Nadleśnictwo uzyskało zgodę DGLP. W wyniku rozstrzygnięcia ofertowego Nadleśnictwo uzyskało niższą kwotę od wnioskowanej o 12 204,38 zł, zwracając się z prośbą o przesunięcie niewydatkowanej kwoty do rezerwy celowej. Nadto w ramach zadania „I WYKGR”, we wniosku z dnia 28 sierpnia 2019 r.²², Nadleśnictwo zwróciło się o przesunięcie środków z funduszu leśnego i wyrażenie zgody na nabycie działki nr 8 o pow. 6,02 ha, obręb ewidencyjny Modła gm. Ciechanów – ze względu na niesfinalizowanie zakupu działek nr 15 i 28 położonych w miejscowości Sierakowo gm. Raciąż (odstąpienie od transakcji przez sprzedającego). Na zakup działki nr 8 Nadleśnictwo otrzymało środki z funduszu leśnego w wysokości 290 tys. zł, wydatkując, w wyniku podjętych negocjacji, kwotę 289 tys. zł. We wniosku z dnia 11 grudnia 2019 r.²³ Nadleśnictwo wniosło o przesunięcie na rezerwę celową kwoty 1,0 tys. zł.

Odnosząc się do kwestii braku finansowania zadania „I PRŁAÇLP”, Nadleśniczy wyjaśnił, że Nadleśnictwo nie otrzymało tych środków, a tym samym zadanie nie było realizowane. Powodem takiego stanu rzeczy było nieuruchomienie procesu udzielenia zamówienia publicznego na dostawę i wdrożenie Sieci Radiokomunikacji Ruchomej Lasów Państwowych. Informacja o tym fakcie została zawarta w wytycznych do planu zasadniczego na 2020 r.

(akta kontroli str. 38, 377-378)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Nadleśnictwie właściwie planowano środki funduszu leśnego. Prawidłowo sporządzano wnioski o ujęcie w planach finansowo-gospodarczych zadań wskazanych w art. 58 ustawy o lasach. Wprowadzone przez Nadleśniczego do

²² Wniosek nr ZG.2280.1.2019

²³ Wniosek nr FK.031.1.3.2019.K

stosowania plany finansowo-gospodarcze Nadleśnictwa zawierały informacje o zadaniach rzeczowych, przychodach ze sprzedaży, kosztach działalności i wyniku finansowych, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Opis stanu faktycznego

Nadleśnictwo naliczało odpis podstawowy na fundusz leśny zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach²⁴. Zgodnie z § 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, Nadleśnictwo dokonywało co miesiąc odpisu podstawowego na ten fundusz, stanowiącego iloczyn wartości przychodów ze sprzedaży drewna i wskaźnika ustalonego dla danego nadleśnictwa.

W wyniku kontroli ustalono, że Nadleśnictwo nie dokonywało wpłat środków pieniężnych z tytułu odpisu na fundusz leśny do 25 dnia miesiąca rozliczeniowego, o czym mowa w § 11 ust. 2 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 24/2019 Dyrektora RDLP z dnia 8 maja 2019 r., nr 15/2020 Dyrektora RDLP z dnia 11 maja 2020 r. oraz § 12 ust. 6 załącznika nr 1 do zarządzenia nr 14/2021 Dyrektora RDLP z dnia 13 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 34, 195-240)

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) odpis na fundusz leśny był naliczany przez Nadleśnictwo, lecz środki z tego tytułu nie były odrębnie przekazywane do RDLP ze względu na zapisy wynikające z zatwierdzonego corocznie planu finansowo-gospodarczego (§ 12–14), umożliwiające wzajemne kompensowanie odpisu podstawowego na fundusz leśny z dopłatą funduszu leśnego, którą Nadleśnictwo otrzymywało na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Wzajemne kompensowanie dokumentowane było sporządzaną co miesiąc notą księgową, co oznaczało, że raz w miesiącu Nadleśnictwo mogło przekazywać do RDLP (lub RDLP do Nadleśnictwa) kwotę środków pieniężnych odpowiadającą saldu łącznemu z tytułu rozrachunkowego.

Nadleśniczy wyjaśnił, że korzystając z zasady wzajemnego kompensowania w latach 2019–2021 (I połowa), Nadleśnictwo co miesiąc naliczało odpis na fundusz leśny, ale nie był on odrębnie przekazywany do RDLP. Przekazanie środków finansowych w ramach kompensaty, zgodnie z zatwierdzonym corocznie planem finansowo-gospodarczym, odbywało się do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu rozliczeniowym.

(akta kontroli str. 653-654, 663-673)

Przychody funduszu leśnego wyniosły:

- w 2019 r.: 1195,25 tys. zł, z czego odpis podstawowy wyniósł 1178,40 tys. zł, a należności wynikające z odszkodowań²⁵ 16,85 tys. zł. Po weryfikacji dokonanej przez powołaną do tego celu komisję z RDLP, ogólny wynik przychodów funduszu leśnego pomniejszony został o kwotę 372,6 tys. zł, co dało końcowy przychód funduszu leśnego w kwocie 822,65 tys. zł;
- w 2020 r.: 1201,75 tys. zł, z czego odpis podstawowy wyniósł 1200,7 tys. zł, należności wynikające z odszkodowań w wysokości 1,05 tys. zł, a należności stanowiące kwotę zwrotu przez Nadleśnictwo środków do funduszu leśnego po weryfikacji wyniku finansowego przez komisję z RDLP 177,6 tys. zł, co dało końcowy wynik przychodu funduszu w kwocie 1379,35 tys. zł.
- w 2021 r. (do 30 czerwca) przychody funduszu wyniosły 345,20 tys. zł.

(akta kontroli str. 417)

²⁴ Badanie terminowości przekazywania oraz poprawności obliczania odpisu podstawowego przeprowadzono na próbie losowej 6 miesięcy (I-VI 2019 r.), (VI-XII 2020 r.) oraz 2 miesięcy (VI-VII 2021 r.).

²⁵ Art. 57 ust. 1 pkt 3 uol.

Odnosząc się do kwestii zwrotu w 2020 r. do Nadleśnictwa środków w kwocie 372,6 tys. zł oraz zwrotu w 2021 r. do funduszu leśnego przez Nadleśnictwo środków w wysokości 177,6 tys. zł, główna księgową Nadleśnictwa wyjaśniła, że komisja wewnątrzinstytucjonalna RDLP, badając wynik finansowy za 2019 r uznała zasadność wykonanych przez Nadleśnictwo zadań ilościowych i wartościowych, które zostały zaplanowane na ten rok. Jednocześnie Nadleśnictwo odnotowało stratę na działalności leśnej w wysokości 71,2 tys. zł. Nadto Dyrektor RDLP, na podstawie § 8 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Dyrektora Generalnego nr 53/98, dokapitalizował Nadleśnictwo kwotą 301,4 tys. zł na potrzeby inwestowania w 2020 r. Strata w wysokości 71,2 tys. zł spowodowana była zróżnicowanymi warunkami gospodarczymi, które uniemożliwiły Nadleśnictwu realizację planu sprzedaży. Były to więc powody niezależne od Nadleśnictwa. Odnosząc się do kwestii zwrotu za 2020 r. do funduszu leśnego 177,6 tys. zł, główna księgową wyjaśniła, że spowodowane to było osiągnięciem w tym roku dodatniego wyniku finansowego z działalności leśnej (w ww. wysokości), co było efektem zaistnienia różnych czynników niezależnych od Nadleśnictwa, związanych m.in. z dynamicznym wzrostem cen drewna. Zwracając powyższą kwotę do funduszu leśnego w następstwie korekty wyniku finansowego dokonanego przez komisję wewnątrzinstytucjonalną, Nadleśnictwo osiągnęło zaplanowany poziom w planie finansowo-gospodarczym na ten rok.

W wyjaśnieniach z dnia 26 października 2021 r. Nadleśniczy doprecyzował, że stwierdzona po korekcie wyniku finansowego za 2019 r. strata w wysokości 71,2 tys. zł była efektem niewykonania planu sprzedaży drewna w następstwie zastoju w tamtym czasie na rynku drzewnym, na którym nastąpiła następnie wyżka cen drewna w 2020 r. Zdaniem Nadleśniczego, na etapie planowania nie można było przewidzieć, że zaplanowane do sprzedaży drewno nie znajdzie nabywców.

(akta kontroli str. 716-717, 718-719)

Nadleśnictwo ze środków funduszu leśnego wydatkowało:

- w 2019 r. kwotę 3819,10 tys. zł²⁶, z czego 3495,60 tys. zł stanowiły dopłaty na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej, 1 tys. zł – dopłaty do zadań administracji publicznej w zakresie leśnictwa, 0,7 tys. zł – na realizację zadania „MIK”, 32,80 tys. zł – na realizację zadania „I INFRA Ł” oraz 289 tys. zł – na zakup nieruchomości gruntowej leśnej;
- w 2020 r. kwotę 2 884,80 tys. zł²⁷, z czego 2 866 tys. zł stanowiły dopłaty na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej, 18,10 tys. zł – dopłaty do zadań administracji publicznej w zakresie leśnictwa i 0,7 tys. zł – na realizację zadania „MIK”;
- w 2021 r. (do 30 czerwca) kwotę 1554,06 tys. zł, z czego 1 230 tys. zł stanowiły dopłaty na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej, 9,06 tys. zł – dopłaty do zadań administracji publicznej w zakresie leśnictwa i 315 tys. zł – zakup nieruchomości gruntowej leśnej.

(akta kontroli str. 448)

Udział procentowy środków funduszu leśnego w stosunku do zrealizowanych kosztów Nadleśnictwa²⁸ wyniósł: w 2019 r. 19,56 %²⁹; w 2020 r. 14,67 %³⁰; a do 30 czerwca 2021 r. 15,23 %³¹.

(akta kontroli str. 711)

²⁶ Nadleśnictwo wydatkowało 3819,10 tys. zł natomiast po wewnątrzinstytucjonalnej weryfikacji wyniku finansowego w dniu 25 marca 2020 r. uznana przez Komisję weryfikacyjną utworzoną w RDLP Olsztyn kwota zwrotu do Nadleśnictwa środków wyniosła 372,6 tys. zł.

²⁷ Nadleśnictwo wydatkowało 2884,80 tys. zł natomiast po wewnątrzinstytucjonalnej weryfikacji wyniku finansowego w dniu 24 marca 2021 r. uznana przez Komisję weryfikacyjną utworzoną w RDLP Olsztyn kwota niewykorzystanych środków wyniosła 177,6 tys. zł. i została przekazana przez Nadleśnictwo na konto funduszu.

²⁸ Na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej (bez funduszu leśnego).

Zgodnie z art. 58 ust. 1 uol, środki funduszu leśnego przeznacza się na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

Nadleśniczy wyjaśnił, że wysokość dopłaty ustalana jest na etapie budowy planu finansowo-gospodarczego. Do dopłaty z funduszu leśnego stosuje się zasadę, iż po uwzględnieniu odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej, finansowanych ze źródeł zewnętrznych, równoważonych przychodami ze źródeł zewnętrznych ujmowanych w pozostałych przychodach operacyjnych, dopłata doprowadza wynik działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej „do zera”. Wysokość kosztów w planie ustalana jest na podstawie rzeczywistych potrzeb gospodarki leśnej, znanych na etapie tworzenia planu. Dopłata ma za zadanie wyrównać niedobory środków finansowych wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej oraz przekazanych odpisów. Realizacja tych zadań w ciągu roku zależy w dużej mierze od warunków atmosferycznych, sytuacji gospodarczej rozstrzygniętych przetargów itp. Rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP reguluje kwestię wyniku finansowego przez pomniejszenie go o wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej, a środki związane z niewykonaniem zadań wracają do funduszu leśnego.

Zgodnie z zarządzeniem nr 24/98 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 maja 1998 r. w sprawie sposobu ustalania i ewidencjonowania wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw i przeprowadzania oceny wyniku nadleśnictwa na działalności podstawowej i administracyjnej, finansowanej ze środków własnych oraz z zarządzeniem nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 października 1998 r. zmieniającym zarządzenie nr 24/98, a także z zarządzeniem nr 62 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 8 listopada 2000 r. zmieniającym Zarządzenie nr 53/98- niewykonane zadania rzeczowe są corocznie weryfikowane.

Komisja ds. przeprowadzenia wewnątrzinstytucjonalnego badania (weryfikacji) wyniku finansowego powoływana jest corocznie przez Dyrektora RDLP. Podstawą przeprowadzenia tego badania są informacje rzeczowe i finansowe nadleśnictw po zakończeniu badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta, a jeśli badanie takie nie jest wymagane, po sporządzeniu przez nadleśnictwa rocznego bilansu i rachunku wyników.

Komisja powołana przez Dyrektora RDLP dokonuje wnikliwej oceny (łącznie z badaniem przyczyn podjęcia zadań dodatkowych lub zaniechania wykonawstwa zadań ujętych w planie) wykonania planu finansowo-gospodarczego poszczególnych nadleśnictw i w razie niewykonania zadań rzeczowych – zobowiązuje nadleśnictwo do odprowadzenia środków pieniężnych na fundusz leśny. Nadleśnictwo Ciechanów na podstawie wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego za 2020 r., uznaną przez Komisję kwotę 177,6 tys. zł niewykorzystanych środków przekazało za pośrednictwem RDLP w Olsztynie na poczet funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 657-658; 699-707)

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w Nadleśnictwie wystąpiły niedobory na realizację zadań, o których mowa w art. 58 ust. 1 pkt 1 i 2 uol. Wysokość niedoboru powstającego przy realizacji zadań gospodarki leśnej obliczana jest jako różnica

²⁹ Wykonane koszty na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej (bez funduszu leśnego) wyniosły 11 854 371,88 zł.

³⁰ Wykonane koszty na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej (bez funduszu leśnego) wyniosły 11 483 286,17 zł.

³¹ Wykonane koszty na działalności podstawowej, administracyjnej i ubocznej (bez funduszu leśnego) wyniosły 5 868 207,60 zł (do 30 czerwca 2019 r.).

między przychodami, a kosztami działalności administracyjnej, działalności podstawowej i działalności ubocznej pomniejszonej o kwotę odpisu na fundusz leśny. W poszczególnych latach wysokość niedoborów kształtowała się następująco: 2019 r.: 3 522.300,00 zł; 2020 r.: 2 909.800,00 zł, 2021 r. (do 30 czerwca): 1 251.913,56 zł. Wykazane niedobory pokryto dopłatą z funduszu leśnego, zgodnie z art. 58 ust.1 pkt 1 i 2 uol.

(akta kontroli str. 659, 698)

W okresie od 2019 r. do 30 czerwca 2021 r. Nadleśnictwo osiągnęło dodatni wynik finansowy, tj. w 2019 r. w wysokości 123 034,94 zł; w 2020 r. w wysokości 311 622,28 oraz w 2021 r. (do 30 czerwca) w wysokości 411.231,87 zł.

(akta kontroli str. 194)

Nadleśniczy podał, że jednym z przychodów funduszu leśnego wymienionym w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, jest odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw. Taki sposób ujmowania odpisu w nadleśnictwach wynika z § 17 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP. Odnośnie do kosztów funduszu leśnego poniesionych w latach 2019–2021, w Nadleśnictwie wystąpiły tytuły wymienione w art. 58 ust. 1 pkt 1 i 2 uol, które zgodnie z planem kont PGL LP ewidencjonuje się na koncie 741 „Dopłaty wewnętrzne lasów państwowych”. Konto to służy do ewidencji dopłat wewnętrznych z funduszu leśnego na wyrównanie niedoboru środków finansowych jednostek organizacyjnych LP powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, a także wspólnych (kosztowych) przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej. Dopłaty na konto 741 zmniejszają koszty sprzedaży. Zadania dotyczące nakładów na budowę środków trwałych finansowane ze środków funduszu leśnego, rozliczane są z kontem rozrachunkowym 2454 „Rozrachunki z tytułu funduszu leśnego” w korespondencji z kontem 800111 „Otrzymane środki na aktywa trwale z funduszu leśnego”. Środki funduszu leśnego przyznane Nadleśnictwu Ciechanów na realizację zadań kosztowych oraz dopłata na wyrównanie niedoborów odnoszone są w planach finansów-gospodarczych po stronie kosztowej, w której odpis na fundusz leśny stanowi zwiększenie kosztu sprzedaży, a dopłata na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa – jego zmniejszenie.

W wyjaśnieniach z dnia 26 października 2021 r. Nadleśniczy podał, że przyjęty w Nadleśnictwie sposób ewidencji przekazywanych środków funduszu leśnego pozwala na dokładne rozliczenie jedynie tych zdań, którym dedykowane są te środki. Pozostałych środków z tytułu dopłat z funduszu leśnego nie da się rozliczyć do konkretnych pozycji planu finansowo-gospodarczego Nadleśnictwa.

(akta kontroli str. 709, 718-719)

Ze względu na uregulowany w zarządzeniu Dyrektora Generalnego LP w sprawie zasad (polityki) rachunkowości sposób prowadzenia ewidencji środków otrzymywanych przez Nadleśnictwo z funduszu leśnego, wydatki nie były przypisane do konkretnych zadań wynikających z art. 58 ustawy.

W 2019 r. w Nadleśnictwie, z rezerwy celowej funduszu leśnego (uruchomionej w dniu 21 sierpnia 2019 r.) w wysokości 45,0 tys. zł, zrealizowano, za kwotę 32,8 tys. zł, zadanie dotyczące rozwoju infrastruktury łowieckiej w postaci zakupu dodatkowego kontenera chłodniczego do przetrzymywania tusz dzików do momentu uzyskania badania w kierunku ASF (kod zadania „I INFRA Ł”). Niewykorzystane środki zwrócono na rachunek funduszu leśnego. Przy realizacji zadania

z wykorzystaniem środków funduszu leśnego w Nadleśnictwie przestrzegane były uregulowania wewnętrzne³² w sprawie procedur udzielania zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane o wartości netto nieprzekraczającej wyrażonej w złotych kwoty 30.000 euro. Zakres przedmiotowy zadań spełniał przesłanki art. 58 ust 2 pkt 3 uol.

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca), w ramach zadania „MIK”, w odnowieniach na silnie zachwaszczających się powierzchniach, Nadleśnictwo realizowało (za kwotę 1,9 tys. zł) wspólne przedsięwzięcie jednostek organizacyjnych LP.

Nadleśnictwo nie wykonywało z innymi podmiotami, niewchodzącymi w strukturę LP, zadań przy wykorzystaniu środków z funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 335, 712)

Nadleśnictwo otrzymało z RDLP³³ wykaz tematów naukowo-badawczych z funduszu leśnego, których wyniki w formie opracowań zamieszczone zostały na stronie internetowej Lasów Państwowych celem ich wykorzystania. Nadleśniczy wyjaśnił, że prezentowane wyniki badań, szczególnie zalecenia i wytyczne do praktyki leśnej, są analizowane przez pracowników Nadleśnictwa pod kątem ich wykorzystania w uwarunkowaniach przyrodniczych i organizacyjnych jednostki kontrolowanej. Część istotnych materiałów, opatrzona własnym komentarzem kierownictwa, przekazywana jest pracownikom służb terenowych drogą e-mailową lub bezpośrednio na naradach. Nadleśnictwo w badanym okresie wykorzystало w bieżącej działalności między innymi :

- opracowanie mierników i narzędzi pomiaru efektywności wykorzystania obiektów turystycznych LP; nr tematu 20/15. Ustalenia z tej pracy są wykorzystywane w realizacji zadań z edukacji i zagospodarowania turystycznego, zwłaszcza na terenie lasów w granicach miasta Ciechanów zarządzanych przez Nadleśnictwo;
- opracowanie zasad ochrony przeciwpożarowej obiektów chronionych oraz stosowania kontrolowanego wypalania jako metody czynnej ochrony przyrody; nr tematu- 500441. Opracowanie wykorzystywane jest przy sporządzaniu dokumentów operacyjnych obowiązujących w Nadleśnictwie – „Sposób postępowania na wypadek pożaru lasu” oraz „Plan działania w zakresie ochrony pomników przyrody, obiektów dziedzictwa kulturowego i innych form ochrony przyrody”.
- określenie optymalnych zagęszczeń jeleniowatych w kontekście czynników środowiskowych i celów gospodarki leśnej; nr tematu – 500430. Sformułowane w wyniku badań „Wnioski dla praktyki leśnej” są wykorzystywane do planowania zadań z zakresu gospodarki łowieckiej i ochrony upraw, w szczególności utrzymywania prawidłowej liczebności populacji jeleniowatych.

Nadleśniczy stwierdził, że wiele wyników prac znajduje zastosowanie w instrukcjach, wytycznych czy zasadach branżowych, które Nadleśnictwo jest zobowiązane stosować dzięki czemu pracownicy nabywają wiedzę, którą wykorzystują w codziennej pracy.

(akta kontroli str. 40-41)

W latach 2019–2021 (do 30 czerwca) Nadleśnictwo nie korzystało ze środków funduszu stabilizacji wydzielonego ze środków funduszu leśnego na podstawie art. 58 ust. 4 uol.

(akta kontroli str. 42)

³² Zarządzenie Dyrektora RDLP w Olsztynie nr 10/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.

³³ Pismem nr ZO.720.51.2019 z dnia 3 grudnia 2019 r. i nr DO.5000.1.2021 z dnia 12 marca 2021 r.

W 2019 r. zespół kontrolny z Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych przeprowadził kontrolę kompleksową Nadleśnictwa, obejmującą m.in. gospodarowanie środkami funduszu leśnego, którą objęto lata 2009–2018. W ramach tej kontroli pozytywnie oceniono w Nadleśnictwie planowanie, ewidencję oraz rozliczanie zadań realizowanych ze środków funduszu leśnego³⁴.

(akta kontroli str. 42; 394-416)

Zarządzeniem Nr 3/2020 Nadleśniczego Nadleśnictwa Ciechanów z dnia 21 stycznia 2020 r. wprowadzono do stosowania „Regulamin kontroli wewnętrznej Nadleśnictwa Ciechanów”. W akcie tym określono m.in. cele, zadania i funkcje kontroli wewnętrznej, podstawowe zasady realizacji kontroli wewnętrznej, jej zakres i charakter, zadania i obowiązki pracowników na stanowiskach kierowniczych w zakresie kontroli wewnętrznej, w tym Nadleśniczego, głównego księgowego, inżyniera nadzoru, starszego strażnika leśnego. Organizację kontroli wewnętrznej powiązano ze strukturą organizacji zarządzania jednostką i obejmuje ona:

- a) kontrolę funkcjonalną sprawowaną w ramach obowiązków przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz podległe im komórki organizacyjne Nadleśnictwa;
- b) kontrolę instytucjonalną sprawowaną przez wyodrębnione organizacyjnie komórki bądź stanowiska pracy, których wyłącznym zadaniem jest wykonywanie w określonym zakresie funkcji kontrolnych w stosunku do innych komórek organizacyjnych Nadleśnictwa;
- c) samokontrolę polegającą na kontroli prawidłowości wykonywania własnej pracy, z postanowień zawartych w regulaminie oraz obowiązków wynikających z posiadanego zakresu czynności;
- d) kontrolę społeczną sprawowaną przez związki zawodowe i inne formy przedstawicielstwa pracowników w zakresie warunków pracy, bhp, socjalno-bytowych, prawa pracy oraz stosunków międzyludzkich.

Z treści regulaminu kontroli wewnętrznej Nadleśnictwa Ciechanów wynika obowiązek prowadzenia czynności kontroli wewnętrznej we wszystkich fazach działalności Nadleśnictwa poprzez badanie każdego elementu stanu faktycznego (zaistniałego lub mającego zaistnieć) i porównywanie go z wyznaczoną dla niego normą w formie: kontroli wstępnej, kontroli bieżącej (sterującej) oraz kontroli końcowej (następczej).

(akta kontroli str. 720-738)

Nadleśniczy wyjaśnił, że nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego w Nadleśnictwie rozpoczyna się od momentu sporządzenia planu finansowo-gospodarczego na dany rok. Kryteria i procedury postępowania przy ubieganiu się o dofinansowanie ze środków funduszu leśnego w latach 2019–2020 ustalone były na podstawie wytycznych oraz uzgodnień z RDLP. W 2021 r. kryteria i procedury przy ubieganiu się o środki funduszu ustalone zostały w zarządzeniu nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych. W ciągu roku gospodarczego każda komórka organizacyjna Nadleśnictwa kontroluje, w ramach swojego działu, celowość wydatkowania środków. Istotne odstępstwa od planu finansowo-gospodarczego każdorazowo uzgadniane są z RDLP (wymagają pisemnej zgody). Odpis podstawowy na fundusz leśny, stanowiący iloczyn wartości uzyskanych przychodów ze sprzedaży drewna i ustalonego dla Nadleśnictwa wskaźnika, kontrolowany jest za pomocą zapisów na kontach oraz sporządzanych notach

³⁴ Wystąpienie pokontrolne z dnia 9 kwietnia 2020 r. sygn. GI.092.1.1.2019 (ocena ogólna kontrolowanej działalności Nadleśnictwa Ciechanów : bardzo dobra).

księgowych. Nadzór nad realizacją zadań finansowanych ze środków funduszu leśnego odbywa się w działach merytorycznych Nadleśnictwa. Następną komórkę kontrolną stanowią pracownicy działu księgowego, którzy kontrolują dokumenty pod względem formalno-rachunkowym oraz sporządzają noty księgowe do Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych celem rozliczenia wykonanego zadania i refundacji ze środków funduszu leśnego. Skontrolowane dokumenty przedkładane są głównemu księgowemu Nadleśnictwa do akceptacji. Finalnie dokumenty zatwierdza Nadleśniczy jako osoba odpowiedzialna w Nadleśnictwie za zorganizowanie przez podległych mu pracowników właściwego nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 42, 712-713)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2020, gospodarując środkami funduszu leśnego, Nadleśnictwo realizowało wiążące wytyczne i polecenia Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Olsztynie, zaś od 2021 stosowało zasady w zakresie gospodarowania i procedur postępowania ze środkami funduszu leśnego na zadania wskazane w art. 58 uol. Terminowo i w prawidłowej wysokości naliczano co miesiąc odpis podstawowy na fundusz leśny. Nadleśnictwo nie udzielało zamówień publicznych o wartości netto przekraczającej wyrażonej w złotych kwoty 30.000 euro, a udzielając zamówień nieprzekraczających tego progu, przestrzegało obowiązujących, wewnętrznych procedur w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od oceny prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego na cele wymienione w ustawie o lasach ze względu na to, że uregulowany w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie zasad (polityki) rachunkowości Lasów Państwowych sposób prowadzenia ewidencji księgowej nie przewidywał wymogu przypisania konkretnych wydatków finansowanych ze środków otrzymanych w ramach dopłat, do poszczególnych zadań wynikających z art. 58 ustawy o lasach.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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

Warszawa, 9 listopada 2021 r.

Kontroler
Jarosław Przepióra
doradca prawny
/-/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała Urszula Klimska p.o. Wicedyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora

