



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.01.2021

**Pan
Dariusz Pieniak
Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów
Państwowych w Łodzi
Ul. Jana Matejki 16
91-402 Łódź**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/051 Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana | Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi, ul. Jana Matejki 16 91-402 Łódź |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Dariusz Pieniak, Dyrektor ¹ , od 7 grudnia 2015 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Planowanie środków funduszu leśnego. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia 2019 r. do 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 ² |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi |
| Kontroler | Magdalena Łysek, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/134/2021 z 3 sierpnia 2021 r. |

(akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: Dyrektor RDLP.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Łodzi⁴ w sposób prawidłowy planowała i nadzorowała gospodarowanie środkami funduszu leśnego⁵. Rzetelnie ustalała wielkość odpisu na FL dla wszystkich 19 nadzorowanych nadleśnictw, zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o lasach⁶ i stosownie do § 21 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe⁷. Każdorazowo Prowizoria i Plany Finansowo – Gospodarcze RDLP⁸ przygotowywano według zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁹ w sprawie planów finansowo-gospodarczych PGL LP¹⁰. W ramach nadzoru, analizowano zasadność zgłaszanych przez nadleśnictwa do DGLP zadań do realizacji z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, a zaplanowane przychody i wydatki mieściły się w ustawowym katalogu źródeł przychodów i rodzajów wydatków FL zawartym w art. 57- 58 uol.

W zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, zgodnie z § 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, RDLP regularnie przekazywała odpis podstawowy na FL do DGLP. Zadania realizowane przez RDLP z wykorzystaniem środków funduszu leśnego mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1-3a uol, a niewykorzystane środki FL zwracano do DGLP na podstawie procedury wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego, zawartej w Zarządzeniu nr 53 DGLP z 27 października 1998 r. Przy zawieraniu przez RDLP umów na realizację zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego przestrzegane były akty normatywne oraz uregulowania wewnętrzne w zakresie udzielania zamówień publicznych.

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości sprowadzające się do:

- braku dokumentowania notą księgową podlegających kompensowaniu w ciągu roku rozrachunków z tytułu odpisu podstawowego, pomiędzy RDLP i nadleśnictwami oraz pomiędzy RDLP i DGLP, wbrew obowiązкови określoneму w § 17 zarządzeń DGLP dotyczących Planów Finansowo – Gospodarczych na lata 2019 – 2021 oraz § 14 załącznika nr 1 do zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych RDLP na lata 2019-2021;
- przekazania do DGLP dokumentów rozliczeniowych z opóźnieniem wynoszącym od jednego do trzech dni, w stosunku do terminu określonego w § 12 ust. 2 zarządzenia Dyrektora RDLP w Łodzi w sprawie Prowizoriów / Planów F-G na 2019 i 2021 r.;
- opóźnienia w wysłaniu do zobowiązanego upomnień w sprawie uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej wynoszącego od trzech do 13 miesięcy liczonego od dnia upływu terminu płatności ww. należności;
- niepodjęcia przez RDLP jako wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, pomimo uchylania się przez

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

⁴ Dalej: RDLP.

⁵ Dalej: fundusz leśny lub FL.

⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r. poz. 1275 ze zm.). Dalej: uol.

⁷ Dz. U. z 1994 r. nr 134, poz. 692. Dalej: rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP.

⁸ Dalej: Plany F-G

⁹ Dalej: DGLP.

¹⁰ Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (B.I.LP. Nr 4, poz. 24 ze zm.).

- zobowiązanego od uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, której wartość przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia;
- przekazania do DGLP środków z tytułu jednorazowego odszkodowania za dokonanie przedwczesnego wyrębu drzewostanu, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 27 DGLP z sprawie Planu F-G oraz § 15 ust. 1 i 3 Zarządzenia Dyrektora RDLP ws. Planów F-G, tj. po upływie czterech miesięcy od daty otrzymania ww. płatności;
 - przekazania sprawozdań - OŚZ-27,¹¹ za 2019 i 2020 r. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. oraz z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020;
 - dokonywaniu w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących programu pn. „Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych” rozliczeń wydatków związanych z zakupem kuropatw ze środków funduszu leśnego w ramach działalności gospodarczej podstawowej RDLP, w sytuacji, gdy w myśl § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, ww. wydatki jako związane z gospodarowaniem zwierzyną winny zostać zaliczone do działalności ubocznej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach;
 - nierzetelnego sporządzenia trzech spośród pięciu protokołów końcowej kontroli udzielonego zamówienia publicznego na *Opracowanie fitosocjologiczne wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów*;
 - zatwierdzenia Planu zamówień publicznych na rok 2020 z miesięcznym opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w z § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 17/2019 Dyrektora RDLP w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie planowania, przeprowadzania oraz ewidencji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie usług, dostaw i robót budowlanych w biurze RDLP w Łodzi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie środków funduszu leśnego

1.1. W okresie objętym kontrolą, DGLP, zgodnie z art. 57 ust. 4 uol oraz § 21 rozporządzenie RM ws. gospodarki finansowej LP, określił dla RDLP wielkość wskaźnika ustalającego odpis podstawowy na fundusz leśny, obciążający koszty działalności nadleśnictw w wysokości: 14%¹³ planowanych przychodów ze sprzedaży drewna nadzorowanych nadleśnictw w 2019 r., 14%¹⁴ w 2020 r. i 12%¹⁵ w 2021 r.

Wielkość odpisu podstawowego ustalonego przez DGLP, w każdym analizowanym przypadku była zgodna z decyzjami ministra właściwego ds. środowiska w sprawie

¹¹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326). Dalej: uogril.

¹² 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.

¹³ Zarządzenie nr 71 DGLP z 3 października 2018 r. w sprawie prowidorium Planu Finansowo – Gospodarczego PGL LP na 2019 r. oraz Zarządzenie nr 23 DGLP z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego PGL LP na 2019 r.

¹⁴ Zarządzenie nr 58 DGLP z 11 października 2019 r. w sprawie prowidorium Planu Finansowo – Gospodarczego PGL LP na 2020 r. oraz Zarządzenie nr 27 DGLP z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego PGL LP na 2020 r.

¹⁵ Zarządzenie nr 29 DGLP z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego dla PGL LP na 2021 r.

określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na FL¹⁶.

(akta kontroli str. 6-287, 294-296)

1.2. W jednym przypadku, w 2021 r., wielkość wskaźnika określona w prowizorium Planu Finansowo – Gospodarczego, na poziomie 14%, zgodnie z zatwierdzonym Planem Finansowo - Gospodarczym uległa zmianie na 12%. Zmiana wielkości wskaźnika spowodowana była koniecznością jego dostosowania do Decyzji Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 kwietnia 2021 r. Pozostałe wskaźniki odpisu na FL dla RDLP, tj. w 2019 i 2020 r. ustalone w prowizoriach i Planach F-G nie ulegały zmianom.

(akta kontroli str. 6, 294-296)

1.3. Dyrektor RDLP ustalił wielkość wskaźnika odpisu na FL dla wszystkich 19 nadzorowanych nadleśnictw. Wielkość odpisu na FL dla poszczególnych nadleśnictw była w 2019 i 2021 r. zróżnicowana. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych wynikało to z przyjętych zasad budowania Planów F-G, stanowiących, że punktem wyjścia przy określaniu wskaźnika odpisu podstawowego jest założenie, że na etapie planu wynik z realizacji zadań gospodarki leśnej, po skorygowaniu o wartość odpisu podstawowego i dopłaty do wyrównania niedoborów, powinien być równy „zero”, a po skorygowaniu o równowartość odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej sfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, przyjąć wartość równą tej równowartości ze znakiem ujemnym. Wielkość wskaźnika odpisu podstawowego powinna z jednej strony zapewnić równomierne obciążenie wskaźnikiem odpisu podstawowego, z drugiej zaś strony zapewniać brak ujemnej dopłaty na wyrównanie niedoborów. Zróżnicowanie wielkości wskaźników odpisu nie wpłynęło na nieosiągnięcie przez którekolwiek nadleśnictwo dodatniego wyniku finansowego. RDLP ustalało wielkości wskaźników odpisów w taki sposób, że w sytuacji, w której dopłata w nadleśnictwie przyjęłaby wartość ujemną – w jednostce tej powiększano procentową wartość odpisu podstawowego do poziomu takiego by dopłata miała wartość dodatnią. Jednocześnie w pozostałych nadleśnictwach zmniejszano poziom odpisu, tak by wartość łączna w ramach RDLP osiągnęła poziom ustalony przez DGLP. Wielkość niedoborów na nadleśnictwa dyrektor RDLP określał na podstawie przekazanych przez nadleśnictwo planowanych kosztów i przychodów.

(akta kontroli str. 6, 294-296, 298-315)

1.4. Dyrektor RDLP, zgodnie z zarządzeniami i decyzjami DGLP¹⁷, ustalał w drodze zarządzeń w sprawie Planu F-G, wielkość zróżnicowanego wskaźnika odpisu na FL dla nadleśnictw RDLP. W kolejnych latach badanego okresu, wielkość wskaźnika odpisu na FL, zgodnie z zatwierdzonymi Planami F-G kształtowała się następująco: w 2019 r.¹⁸ dla Nadleśnictwa Piotrków oraz Wieluń – 14,79%, dla Nadleśnictwa Radomsko 14,00%, dla pozostałych 16 nadleśnictw 13,85% wartości sprzedaży drewna. W 2020 r. dla wszystkich nadleśnictw wskaźnik odpisu podstawowego na

¹⁶ Decyzją nr 15 Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2019 r. (Dz. Urz. MŚ z 2019 r. poz. 19); Decyzją Ministra Środowiska z dnia 29 kwietnia 2020 r. (Dz. Urz. MŚ z 2020 r. poz. 1) oraz Decyzją Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 29 kwietnia 2021 r. (Dz. Urz. MKiŚ z 2021 r. poz. 37).

¹⁷ Zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych (B.I.LP.2020.11.90 z dnia 2020.11.10) (dalej: zarządzenie ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami FL) oraz Zarządzenia nr 1 DGLP z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie zasad i procedur postępowania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego (B. I. LP z 2012 r. Nr 3, poz. 28 ze zm.), (zawieszono Zarządzeniem nr 8 DGLP z dnia 15 lutego 2016 r., na podstawie, którego sprawy dotyczące bieżącej obsługi środków związanych z funduszem leśnym rozpatrywane były w trybie roboczym na podstawie dekretacji DGLP (B. I. LP z 2016 r. Nr 3, poz. 43)).

¹⁸ Zarządzenia nr 18/2019 Dyrektora RDLP w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego RDLP w Łodzi na 2019 r.;

FL wynosił 14%¹⁹. Z kolei w 2021 r. Dyrektor RDLP zróżnicował wskaźnik odpisu podstawowego²⁰ w następujący sposób: dla Nadleśnictwa Piotrków – 15,28%, dla Nadleśnictwa Wieluń – 13,20%, dla Nadleśnictwa Złoczew – 11,55% i dla pozostałych 16 nadleśnictw – 11,61%.

(akta kontroli str. 6, 294-296)

1.5. Na mocy Zarządzenia nr 7/2020 Dyrektora RDLP z dnia 23 stycznia 2020 r. w sprawie zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na FL, ustalonego w Zarządzeniu Dyrektora RDLP nr 18/2019 z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie Planu F-G na 2019 r., w jednym przypadku zmieniono, po zakończeniu roku, wielkość wskaźnika odpisu podstawowego dla Nadleśnictwa Spała z 13,85% na 13,9483% od rzeczywistej wartości sprzedaży drewna.

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora ds. Ekonomicznych było to spowodowane koniecznością osiągnięcia wielkości odpisu ustalonego przez Ministra właściwego ds. środowiska²¹. Za 2019 r. różnicę wyrównano w Nadleśnictwie Spała wg kryterium najwyższego wyniku osiągniętego za ten rok na działalności leśnej.

(akta kontroli str. 6, 294-297)

1.6. W okresie objętym kontrolą, w Planach F-G na lata 2019-2021, zaplanowano następującą wysokość przychodów FL: w 2019 r. 63.555,80 tys. zł²², (co stanowiło 16,72% przychodów ogółem), w 2020 r. 63.314,80 tys. zł²³ (15,98%) i w 2021 r. 59.211,90 tys. zł²⁴ (15,48%).

Planowane koszty FL w tych latach określono odpowiednio na poziomie: 54.636,80 tys. zł, (co stanowiło 14,95% kosztów ogółem²⁵), 50.043,70 tys. zł (13,15%) i 50.910,20 tys. zł (13,84%)²⁶.

(akta kontroli str. 354)

1.7. FL, zgodnie z art. 56 ust. 1 uol, stanowił formę gospodarowania środkami na cele wskazane w uol. W okresie objętym kontrolą, wysokość środków funduszu leśnego dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust.1 uol), zaplanowano odpowiednio na poziomie: 46.478,5 tys. zł (2019 r.), 43.771,4 tys. zł (2020 r.) i 21.574,0,0 tys. zł. (I połowa 2021 r.).

W pozostałym zakresie środki FL, w okresie objętym kontrolą, zaplanowano do wykorzystania na dopłaty kosztowe celowe (ZK), odpowiednio w wysokości: 5.250,5 tys. zł, 1.907,1 tys. zł i 2.720,4 tys. zł²⁷ oraz dopłaty do zadań inwestycyjnych²⁸

¹⁹ Zarządzenie nr 21/2020 Dyrektora RDLP z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego RDLP w Łodzi na 2020 r.

²⁰ Zarządzenie nr 23/2021 Dyrektora RDLP z dnia 14 maja 2021 r. w sprawie Planu Finansowo – Gospodarczego RDLP w Łodzi na 2021 r.

²¹ W celu osiągnięcia wielkości odpisu ustalonego przez ministra właściwego do spraw środowiska ostateczne wielkości wskaźnika odpisu na FL w poszczególnych jednostkach podlegają przeliczeniu po uzyskaniu danych o zrealizowanych przychodach ze sprzedaży drewna za dany rok. Zgodnie z § 2 zarządzeń ws. jednolitego gospodarowania środkami FL.

²² Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw: 43.555,8 tys. zł i należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych 20.000 tys. zł.

²³ Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw: 43.314,80 tys. zł i należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych 20.000 tys. zł.

²⁴ Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw: 37.151,20 tys. zł i należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych 22.060,70 tys. zł.

²⁵ Kosztów wykazanych w Rachunku Zysków i Strat.

²⁶ Na podstawie Decyzji Dyrektora RDLP w sprawie aktualizacji wskaźników do PF-G, Plany kosztów były opracowywane bez środków związanych z funduszem leśnym (odpis podstawowy i dopłata na wyrównanie niedoborów z art. 58 ust. 1 uol), ale uwzględniały zadania przewidziane do realizacji ze środków związanych z funduszem leśnym na podstawie posiadanych odrębnych ustaleń (koszt zadania i dopłata celowa (przedmiotowa)) zgodnie z określonymi zasadami. Poziom kosztów działalności ubocznej i dodatkowej przyjęty w planie był kształtowany w zgodności z zapisami § 4.3. Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

²⁷ W prowidorium na 2021 założono, że środki finansowe związane z funduszem leśnym na zadania realizowane w ramach dopłat przedmiotowych (celowych) przyznawane były tylko i wyłącznie na zadania kontynuowane,

(ZI - nakłady na rzeczowe aktywa trwale), odpowiednio w wysokości: 2.907,8 tys. zł, 4.302,2 tys. zł i 5.041,8 tys. zł. I tak w podziale na poszczególne zadania zaplanowano wykorzystanie środków funduszu leśnego:

- na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 1 uol, w łącznej wysokości 4.093,70 tys. zł w 2019 r., 1.800,80 tys. zł w 2020 r. i 2.729,90 tys. zł w 2021 r. w tym na:
 - kontenery na śmieci Program Czysty Las (CZYSTY) – ZK: 26,0 tys. zł w 2019 r., 25,6 tys. zł w 2020 r. oraz ZI: 20,0 tys. zł w 2019 r., 7,8 tys. zł w 2020 r.;
 - maszyny OTL (MASZ) - ZK - 8,9 tys. zł w 2019 r. i ZI: 52,7 tys. zł w 2019 r., 496,3 tys. zł w 2020 r. oraz 118,3 tys. zł w 2021 r.;
 - projekt rozwoju łączności w LP (PRLĄCLP) – ZI: 305,0 tys. zł w 2019 r.;
 - termomodernizacja (TERM) – ZI: 422,1 tys. zł w 2019 r., 193,1 tys. zł w 2020 r. oraz 628,0 tys. zł w 2021 r.;
 - ochronę leśnego dziedzictwa kulturowego (OCH LDK) - ZK 250,0 tys. zł w 2019 i 2020 r., 260,0 tys. zł w 2021 r. oraz ZI: 100,00 tys. zł w 2019 r., 40,0 tys. zł w 2020 r. i 90,0 tys. zł w 2021 r.;
 - zakładanie i utrzymanie archiwum klonów (ARCH KLON) – ZK: 2,1 tys. zł w 2019 r., 1,2 tys. zł w 2020 r. oraz 2,2 tys. zł w 2021 r.;
 - program restytucji cisa (RESTIT CS) – ZK: 102,4 tys. zł w 2019 r., 58,7 tys. zł w 2020 r. oraz 132,2 tys. zł w 2021 r.;
 - zwalczanie owadów techniką lotniczą (ZWA LOT) – ZK: 2521,2 tys. zł w 2019 r.; 541,4 tys. zł w 2020 r. oraz 318,8 tys. zł w 2021 r.;
 - zwalczanie owadów techniką naziemną (ZWA NAZ) – ZK: 266,3 tys. zł w 2019 r.; 88,5 tys. zł w 2020 r. oraz 58,2 tys. zł w 2021 r.;
 - wzbogacenie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych (WRP ŁLP) – ZK: 17,0 tys. zł w 2019 r., 29,2 tys. zł w 2020 r. oraz 67,0 tys. zł w 2021 r.;
 - zakupy na rzecz ochrony p.poż lasu (P.POŻ) – ZI – 56,0 tys. zł w 2020 r.;
 - Leśne gospodarstwa węglowe (PLGW) – ZI: 13,0 tys. zł w 2020 r. i 19,5 tys. zł w 2021 r.
- na tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 3 uol w łącznej wysokości 1.401,80 tys. zł w 2019 r., 3.135,00 tys. zł w 2020 r. i 3.000 tys. zł w 2021 r., w tym:
 - budowa szkółek (SZKÓŁKI) ZI: 751,8 tys. zł w 2019 r.;
 - budowa i modernizacja budowli kubaturowych (BUD KUB) ZI: 650,0 tys. zł w 2019 r. oraz po 3.000,0 tys. zł w 2020 r. i 2021 r.;
 - budowa infrastruktury łowieckiej (INFRA) ZI: 135,0 tys. zł w 2020 r.
- na sporządzanie planów urządzenia lasu²⁹, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 4 uol, w wysokości: 2.056,6 tys. zł w 2019 r., 975,5 tys. zł w 2020 r. oraz 1.882,0 tys. zł w 2021 r.;

zgodnie z procedurą przyjętą na etapie prac nad planem zasadniczym na 2020 rok. Środki finansowe związane z funduszem leśnym na zadania realizowane w ramach dopłat celowych przyznawane były wg zasad określonych w zarządzeniu nr 66 DGLP z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych.

²⁸ Środki finansowe związane z funduszem leśnym na realizację zadań inwestycyjnych przyznawane były wg zasad określonych w ww. zarządzeniu nr 66. Poszczególne wydziały merytoryczne RDLP w Łodzi dokonywały uzgodnień w zakresie rzeczowym i finansowym zadań przewidzianych do dofinansowania z środków związanych z funduszem leśnym. Ostateczny termin przesyłania wniosków i dokonywania uzgodnień z wydziałami merytorycznymi DGLP, dotyczących zakresu rzeczowego i finansowego zadań przewidzianych do finansowania ze środków związanych z funduszem leśnym, był każdorazowo ustalany Decyzją Dyrektora RDLP w sprawie Prowizoriów / Planów Finansowo – Gospodarczych na dany rok.

²⁹ Szczegółowe uregulowanie stanowi zarządzenie Nr 37 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie przeznaczania środków związanych z funduszem leśnym na sporządzanie uproszczonych pul, o których mowa w art. 21 ust.1 pkt 2 uol – doprecyzowujące finansowanie tych planów z funduszu leśnego.

- na nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a uol, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 uol, zgodnie z art. 38 ust. 2 pkt 5b uol:
 - wykup lasów lub gruntów do zalesień (WYKGR) - 606,2 tys. zł w 2019 r., 281,0 tys. zł w 2020 r. oraz 1.186,0 tys. zł w 2021 r.;
 - wykup gruntów w ramach prawa pierwokupu (WYKGR P) – 80,0 tys. zł w 2020 r.

W badanym okresie nie planowano przeznaczania środków na badania naukowe, prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej; organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich, o których mowa w art. 46g ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie³⁰, czy innych zadań z zakresu gospodarki leśnej w lasach.

Zaplanowane przychody i wydatki mieściły się w ustawowym katalogu źródeł przychodów i rodzajów wydatków funduszu leśnego zawartym w art. 57- 58 uol.

(akta kontroli str. 7-287)

1.8. Analiza zasadności zgłaszanych przez nadleśnictwa do DGLP zadań do realizacji z wykorzystaniem środków funduszu leśnego przebiegała dwuetapowo.

W pierwszej kolejności dokonywano weryfikacji merytorycznej zgłaszanych zadań, która zależała od specyfiki i rodzaju zadania planowanego do realizacji. W drugiej kolejności, na etapie rozliczania poniesionych kosztów (podczas składania not księgowych przez nadleśnictwa), dokonywano weryfikacji zasadności zadań zgłoszonych do refundacji z funduszu leśnego.

Weryfikacji zapotrzebowania na środki z FL w stosunku do planowanych do realizacji zadań i ich zgodności z celami wskazanymi w art. 58 ust. 1-3a uol, dokonywano w trakcie roku oraz w trakcie sporządzania prognoz lub Planów F-G na dany rok. Weryfikacja odbywała się:

- poprzez szczegółową analizę wniosków o dofinansowanie zadań z funduszu leśnego (zadania OCH LDK, I OCH LDK, RESTYT CS, ARCH KLON, I MASZ, I CZYSTY, CZYSTY, I SZKÓŁKI, I BUD KUB, I P.POŻ, I PLGW, I INFRA Ł oraz WRP ŁLP);
- w oparciu o zaktualizowane prognozy zagrożenia drzewostanów od szkodliwych owadów (zadania ZWA LOT i ZWA NAZ);
- poprzez sprawdzanie zgodności z aktami wykonawczymi, tak jak w przypadku zadania WRP ŁLP, dodatkowa weryfikacja zgodności z przyjętym w Zarządzeniu nr 33/2020 Dyrektora RDLP z dnia 21 lipca 2020 r. w sprawie przystąpienia do programu mającego na celu utrzymanie różnorodności przyrodniczej harmonogramem, a w przypadku zadania UL, z Zarządzeniem nr 41 DGLP z 7 maja 2012 r. w sprawie zasad planowania i rozliczania kosztów prac urządzenia lasu³¹ oraz wytycznych DGLP przekazywanych corocznie do RDLP;
- w przypadku zadania dot. nabywania przez Skarb Państwa lasów oraz gruntów przeznaczonych do zalesiania, o którym mowa w art. 37 uol, w oparciu o szczegółową analizę pod kątem spełnienia ustawowych przesłanek oraz zasadności nabycia³².

(akta kontroli str. 288-293, 298-315)

1.9. RDLP weryfikowała możliwość finansowania zadania z innych źródeł niż FL (zewnętrznych lub własnych), każdorazowo przed rozpoczęciem zadania, na etapie

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1683 i 2320.

³¹ Zmienionego Zarządzeniem nr 49 DGLP z dnia 22 sierpnia 2014 r. w sprawie zmiany zasad planowania i rozliczania kosztów prac urządzenia lasu.

³² W przypadku zadania nabywania gruntów, o których mowa w art. 37a uol, nie przeprowadzano takiej procedury z uwagi na brak możliwości przewidzenia, jakie grunty będą podlegały art. 37a uol.

składania wniosku o zgodę na jego realizację oraz przy sporządzaniu przewidywania i Planu F-G. Analiza zewnętrznych źródeł finansowania zadań polegała na weryfikacji aktualnych i możliwych do skorzystania programów pomocowych³³. RDLP aktywnie uczestniczyła w tworzeniu Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego i Regionalnego Programu Operacyjnego poprzez dokonywanie zgłoszeń przedsięwzięć inwestycyjnych wpisujących się w założenia programów. Efektem ww. działań, było zrealizowane w 2020 r. zadanie inwestycyjne w Leśnym Ośrodku Edukacji i Rehabilitacji Zwierząt w Kole na terenie Nadleśnictwa Piotrków polegające na budowie nowoczesnego obiektu z gabinetem weterynaryjnym i salą operacyjną (z dofinansowaniem na poziomie 80% kosztów kwalifikowanych)³⁴.

(akta kontroli str. 369-388, 1221-1246)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie środków funduszu leśnego przez RDLP.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

2.1 Przychody funduszu leśnego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą, RDLP wraz z podległymi jednostkami uzyskała przychody funduszu leśnego w wysokości odpowiednio: 88.675,4 tys. zł; 79.384,6 tys. zł i 56.752,3 tys. zł (I połowa 2021 r.), w tym wysokość przychodów samej RDLP wyniosła odpowiednio: 35.244,5 tys. zł; 243,7 tys. zł i 397,7 tys. zł (I połowa 2021 r.). W latach 2019-2020 największą część przychodów stanowił odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 uol i wyniósł odpowiednio: 43.419,4 tys. zł, (co stanowiło 49% przychodów FL ogółem), 40.362,4 tys. zł. (51%) i 19.909,7 tys. zł (35%).

Największą część przychodów w I połowie 2021 r. stanowiły przychody z tytułu kar i opłat związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 uol, które w okresie objętym kontrolą wyniosły odpowiednio: 34.472,3 tys. zł (38%), 34.653,8 tys. zł (44%) i 36.380,1 tys. zł (64%). Pozostałe przychody funduszu leśnego obejmowały: należności wynikające z odszkodowań, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 uol i wynosiły w 2019 r. – 1.422,2 tys. zł (1,5%); w 2020 r. 879,2 tys. zł (1%) i w I poł. 2021 r. – 462, 5 tys. zł (0,8%) oraz inne dochody uzyskane na rzecz funduszu leśnego³⁵ (w 2019 r. – 9.361,5 tys. zł (10%) i w 2020 r. – 3.489,2 tys. zł (5%).

(akta kontroli str. 354-356, 360-362)

2.1.2. W badanym okresie RDLP przekazała do DGLP odpis podstawowy na FL, przekazany przez nadleśnictwa, w wysokości 103.691,5 tys. zł. Wysokość środków przekazanych na zasilenie FL w badanym okresie była niższa o 14.958,16 tys. zł, od kwoty dopłat wewnętrznych Lasów Państwowych, która wyniosła 118.649,66 tys. zł.

(akta kontroli str. 355-359, 363-365)

Wydział Księgowości RDLP monitorował regulowanie należności z tytułu odpisu podstawowego na FL i weryfikował wpłaty rozrachunków wewnątrzinstytucjonalnych poprzez szczegółową analizę wszystkich wpłat, pierwszego dnia roboczego po upływie terminu płatności, na podstawie zapisów na kontach

³³ Lasy Państwowe oprócz środków własnych wykorzystują środki UE np. realizując program Małej retencji nizinnej – największy program środowiskowy UE oraz środki krajowe np. na wykonanie instalacji fotowoltaicznych.

³⁴ Pozostałe środki nie pochodziły z funduszu leśnego, a ze środków bieżących Nadleśnictwa Piotrków.

³⁵ Stanowiły przekazane do funduszu leśnego kwoty wynikające z zastosowania procedury wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego, na podstawie Zarządzenia nr 53 DGLP z dnia 27 października 1998 r. ze zm., zgodnie z art. 57 ust. 3 uol stanowiącym, że środki FL niewykorzystane w danym roku kalendarzowym, stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym.

księgowych oraz na podstawie wyciągów bankowych za dany okres. W przypadku braku terminowej wpłaty podejmowane były czynności ponagląjące.

Badanie terminowości przekazywania odpisu podstawowego z 19 nadleśnictw do RDLP w Łodzi przeprowadzone na próbie losowej, trzech miesięcy w każdym z trzech lat objętych kontrolą (łącznie 9 miesięcy), wykazało, że w siedmiu przypadkach przekazano środki po terminie, tj.:

- za miesiąc czerwiec 2019 r. Nadleśnictwo Bełchatów – przekazało środki do RDLP z sześciodniowym opóźnieniem tj. 6 sierpnia 2019 r.;
- za miesiąc sierpień 2020 r. Nadleśnictwo Kolumna – przekazało środki do RDLP w dwóch częściach: (5543,76 zł i 391,67 zł). Druga część wpłynęła z dwudniowym opóźnieniem tj. 2 października 2020 r.;
- za miesiąc styczeń 2021 r. Nadleśnictwa Gostynin i Radomsko – przekazały środki do RDLP z jednodniowym opóźnieniem tj. 1 marca 2021 r.;
- za miesiąc marzec 2021 r. Nadleśnictwa Brzeziny, Gostynin i Spała – przekazały środki do RDLP z cztero- i pięciodniowym opóźnieniem tj. 4 i 5 maja 2021 r.

Stwierdzone opóźnienia w przekazaniu odpisu podstawowego z ww. nadleśnictw do RDLP nie miały wpływu na terminowe wpłaty środków z tytułu odpisu na FL z RDLP do DGLP. Badanie terminowości przekazywania odpisu podstawowego z RDLP do DGLP przeprowadzone na próbie losowej, trzech miesięcy w każdym z trzech lat objętych kontrolą (łącznie 9 miesięcy), wykazało, że we wszystkich badanych przypadkach RDLP regularnie przekazywała odpis podstawowy na FL do DGLP³⁶, tj. do ostatniego dnia miesiąca następnego po miesiącu rozliczeniowym.

W żadnym przypadku nie dokumentowano notą księgową rozrachunków podlegających wzajemnemu kompensowaniu w ciągu roku, co było niezgodnie z § 17 Zarządzeń DGLP dotyczących Planów F-G na lata 2019 – 2021. W okresie objętym kontrolą dokumentowane było wyłącznie naliczenie sumy odpisu na FL.

(akta kontroli str. 366-368,369-388, 637-772)

Badanie terminowości przesyłania dokumentów rozliczeniowych z RDLP do DGLP przeprowadzone na próbie losowej, trzech miesięcy w każdym z trzech lat objętych kontrolą wykazało, że w sześciu przypadkach na dziewięć badanych dokumenty zostały przekazane w terminie określonym w § 12 ust. 2 zarządzenia Dyrektora RDLP w Łodzi w sprawie Prowizoriów / Planów F-G na 2019, 2020 i 2021 r. zaś w trzech przypadkach po terminie.

(akta kontroli str. 366-368, 402-555,)

2.1.3. W RDLP wydawanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej następowało w dwóch etapach. W pierwszym etapie organ wydawał decyzję, w której zezwalał na dokonanie wyłączenia. W decyzji tej określano: należność z tytułu trwałego wyłączenia, stanowiącą, równowartość ceny 1 m³ drewna dla danego typu siedliskowego lasu oraz opłatę roczną z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji, zgodnie art. 12 ust. 11 uogril. Wnioskodawcy byli zobowiązani uiścić należność, opłatę roczną i/lub jednorazowe odszkodowanie za dokonanie przedwczesnego wyrębu drzewostanu, po dniu faktycznego wyłączenia gruntów leśnych z produkcji³⁷. Z kolei, w II etapie, organ wydawał decyzję, w której naliczał stosowną opłatę i nakładał obowiązek jej uiszczenia. Decyzja ta, wydawana była, po

³⁶ zgodnie z § 17 rozrachunki dotyczące odpisu podstawowego na FL naliczany co miesiąc na dobro DGLP i planowana dopłata z funduszu leśnego naliczana co miesiąc w ciężar DGLP, podlegały w ciągu roku wzajemnemu kompensowaniu, co oznaczało, że raz na miesiąc RDLP przekazywało do DGLP lub DGLP do RDLP, kwotę środków pieniężnych odpowiadającą saldu łącznemu z ww. tytułów rozrachunkowych

³⁷ Zgodnie z treścią wydawanych decyzji w I etapie, kwota należności i pierwszej opłaty rocznej miała być wyliczana po dokonaniu faktycznego wyłączenia gruntów leśnych z produkcji, na podstawie ilości m³ wskazanych w decyzji, mnożonych przez średnią cenę 1 m³ drewna ogłoszoną przez GUS, obowiązującą w dniu faktycznego wyłączenia. W decyzji nie określano zatem obowiązku uiszczenia należności i opłat w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna, określonego w art. 12 ust. 13 uogril.

faktycznym wyłączeniu gruntów z produkcji. Monitorowanie zmian w sposobie gospodarowania tymi gruntami prowadzono na podstawie Zarządzenia nr 49/16 Dyrektora RDLP z dnia 14 lipca 2016 r. w sprawie przeglądów gruntów leśnych pod kątem stosowania przepisów uogril na podstawie art. 13a ust. 2 uol.

W latach 2019-2021 (I połowa) Dyrektor RDLP wydał 184 decyzje nakładające obowiązek uiszczenia opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, na łączną kwotę należności z tego tytułu – 10.548,71 tys. zł, z czego 103 decyzje zostały wydane w 2019 r. (4.171,06 tys. zł), 52 decyzje w 2020 r. (1.414,13 tys. zł) i 29 decyzji w I połowie 2021 r. (4.963,52 tys. zł). W wyniku wydania ww. decyzji w 170 przypadkach należności i opłaty roczne oraz jednorazowe odszkodowania w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu, zostały uiszczone w prawidłowej wysokości tj. łącznie wysokości 10.365,94 tys. zł (98% należności z tego tytułu). Należności te stanowiły w całości przychody funduszu leśnego.

Pozostałe 14 przypadków (2% należności) dotyczyło:

- w trzech przypadkach dokonano niepełnej wpłaty, (niedopłata wyniosła 0,19 zł, 0,15 zł i 0,14 zł) i ze względów ekonomicznych RDLP odstąpiło od wysłania upomnień;
- w dwóch przypadkach umorzono opłaty roczne oraz jednorazowe odszkodowanie na podstawie art. 12 ust. 16 uogril;
- w siedmiu kolejnych przypadkach podjęto działania windykacyjne zmierzające do odzyskania należności od dłużnika polegające na podjęciu działań informacyjnych oraz wysłaniu upomnień. W czterech przypadkach upomnienia zostały wysłane od trzech do 13 miesięcy po upływie terminu płatności;
- w dwóch przypadkach nie przekazano do Wydziału Księgowości informacji dotyczącej naliczenia opłaty rocznej i należności wynikających z decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej nr ZS.224.1.13.2016 (w łącznej wysokości 1021,34 zł) oraz jednorazowego odszkodowania wynikającego z decyzji nr ZS.224.2.154.2019 (w kwocie 1.005,19 zł), w wyniku czego, w pierwszym przypadku nie podjęto działań windykacyjnych w celu wyegzekwowania ww. należności, a w drugim przypadku środki z tytułu jednorazowego odszkodowania przekazano do DGLP dopiero w trakcie trwania kontroli NIK.

(akta kontroli str. 402-555, 572-623, 624-636, 782-783,816-828)

2.1.4. W RDLP dysponowano danymi z zakresu: obszarów gruntów wyłączonych z produkcji oraz ustalonych z tego tytułu należności. Zgodnie ze sprawozdaniami OŚZ-27 z przebiegu realizacji przepisów o ochronie gruntów leśnych³⁸, sporządzanymi przez Dyrektora RDLP, wysokość należności i opłat ogółem z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej w 2019 r. wyniosła ogółem 34.318,66 tys. zł, (w tym prywatnych 11.442,89 tys. zł), natomiast uzyskanych na FL ogółem 34.800,85 tys. zł., (z czego prywatnych 11.632,56 tys. zł), zaś w 2020 r. wymierzono ogółem 33 869,68 tys. zł, (w tym prywatnych 11.351,80 tys. zł), a wpłynęło 34.971,51 tys. zł, (z czego prywatnych 12 249,38 tys. zł).

Sporządzone przez RDLP Sprawozdania - OŚZ-27, za 2019 i 2020 r. zostały przekazane odpowiednio w 16 marca 2020 r. i 15 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów³⁹ w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020.

(akta kontroli str. 556-571, 572-577)

³⁸ Na podstawie art. 33 uogril.

³⁹ Z dnia 14 września 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2103) oraz z dnia 11 października 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2366).

2.1.5. Wydane w okresie objętym kontrolą decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, w 28 przypadkach dotyczyły gruntów Skarbu Państwa, zaś w 156 gruntów niepaństwowych. Środki w wysokości 3.483,54 tys. zł, związane były z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa i zostały w całości przekazane na odrębny rachunek bankowy DGLP, o którym mowa w art. 57 ust 2 uol. W okresie objętym kontrolą, Dyrektor RDLP nie wydawał decyzji związanych z wyłączeniem z produkcji lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.

(akta kontroli str. 572-584)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech przypadkach na dziewięć badanych, obejmujących miesiące: czerwiec i wrzesień 2019 r. oraz styczeń 2021 r., dokumenty rozliczeniowe zostały przekazane przez RDLP do DGLP w dniu 16 lipca, 17 października 2019 r. oraz 22 lutego 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: dwa dni, trzy dni i jeden dzień, w stosunku do terminu określonego w § 12 ust. 2 Zarządzeń Dyrektora RDLP w Łodzi w sprawie Prowizoriów/Planów F-G na 2019 i 2021 r., zgodnie z którym przesłanie dokumentów rozliczeniowych do DGLP dotyczących odpisu podstawowego na FL, powinno nastąpić w ciągu 14 dni, a od 2020 r. w ciągu 21 dni od zakończenia miesiąca rozliczeniowego.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej, przekazanie noty księgowej 16 lipca 2019 r. wynikało z konieczności uzyskania wszystkich wymaganych podpisów, przekazanie dokumentów 17 października 2019 r. spowodowane było oczekiwaniem na prawidłową notę księgową z Nadleśnictwa Radomsko, a przesłanie dokumentów 22 lutego 2021 r. było wynikiem natłoku prac nad sporządzaniem sprawozdania finansowego za 2020 r.

(akta kontroli str. 366-368, 402-423)

2. W czterech na dziewięć badanych spraw, upomnienie w sprawie uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych określonej w decyzji RDLP, zostały wysłane do zobowiązanego w terminie od trzech do 13 miesięcy⁴⁰, liczonym od dnia upływu terminu płatności, w sytuacji, gdy zgodnie z § 3 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁴¹, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych w pierwszym przypadku decyzja pomimo poprawnego wprowadzenia do systemu SILP, nie wygenerowała danych do transferu do finansów i księgowości w roku wymagalności decyzji. Dopiero w trakcie kontroli NIK przeprowadzono roboczą analizę wydanych i naliczonych decyzji. Pozostałe upomnienia zostały wysłane z opóźnieniem z uwagi na kumulację pracy w Wydziale Księgowości.

(akta kontroli str. 578-584, 624-781, 816-822)

⁴⁰ Należność w wysokości 4.087,09 zł, decyzja nr ZS.224.2.200.2019, upomnienie wysłane po upływie ponad 13 miesięcy, liczonym od terminu płatności; należność w wysokości 2.886,15 zł, decyzja nr ZS.224.2.13.2018, upomnienie wysłane po czterech miesiącach od terminu płatności, należność w wysokości 12.307,04 zł, decyzja nr ZS.224.2.132.2020, upomnienie wysłane po czterech miesiącach od terminu płatności; należność w wysokości 1.698,73 zł, decyzja nr ZS.224.2.311.2020, upomnienie wysłano po prawie trzech miesiącach od terminu płatności.

⁴¹ Dz. U. poz. 2083.

3. a) RDLP jako wierzyciel, w jednej sprawie na dziewięć badanych, dotyczącej opłaty rocznej za lata 2017-2019 z tytułu użytkowania na cele nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w łącznej wysokości 377,04 zł, której termin płatności przypadał na 18 lutego 2020 r. oraz należności z tytułu trwałego wyłączenia z produkcji gruntów leśnych w wysokości 644,30 zł, której termin płatności przypadał na 19 kwietnia 2020 r., wynikających z decyzji nr ZS.224.1.13.2016 z dnia 28 stycznia 2020 r., wbrew obowiązki określonej w art. 6 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, pomimo uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku uiszczenia ww. opłat i należności, których wartość przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia, nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Niepodjęcie ww. działań wynikało z faktu nieprzekazania przez Wydział Gospodarki Leśnej do Wydziału Księgowości informacji dotyczącej naliczenia ww. opłaty rocznej i należności.

W trakcie trwania kontroli NIK, Wydział Księgowości otrzymał informację o naliczeniu należności i w dniu 19 października 2021 r. wysłał do dłużnika upomnienie nr 73/2021 na łączną kwotę 1.037,34 zł.

- b) W sprawie dotyczącej jednorazowego odszkodowania za dokonanie przedwczesnego wyrębu drzewostanu, w kwocie 1.005,19 zł wynikającego z decyzji nr ZS.224.2.154.2019, uiszczono w dniu 18 maja 2021 r., środki z tego tytułu przekazano do DGLP, po upływie czterech miesięcy od daty otrzymania ww. płatności, tj. w trakcie trwania kontroli NIK, co było niezgodne z § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 27 DGLP z sprawie Planu F-G oraz § 15 ust. 1 i 3 Zarządzenia Dyrektora RDLP ws. Planów F-G., zgodnie z którym *RDLP nalicza na dobro DGLP należności z tytułów określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2,3 i 4 uol (w tym należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz należności wynikające z odszkodowań: z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów uogril) z dniem uprawomocnienia się stosownych decyzji bądź innych dokumentów, a wpłaty na fundusz leśny z ww. tytułów należy przekazywać do DGLP w ciągu 7 dni za okresy: od 1 do 15 dnia każdego miesiąca oraz od 16 do ostatniego dnia każdego miesiąca.*

Jak wyjaśnił Główny Księgowy było to spowodowane nieprzekazaniem do Wydziału Księgowości informacji dotyczącej naliczenia należności wynikających z ww. decyzji.

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora ds. Ekonomicznych wynikało to z problemów kadrowych i stanowiło 0,00367% właściwie wyegzekwowanych w 2021 r. środków.

NIK wskazuje, że na wierzycielu ciąży nie powinność, ale obowiązek doprowadzenia do wszczęcia postępowania egzekucyjnego (zob. np. wyrok NSA OZ w Lublinie z 14.03.2001 r., I SA/Lu 452/00, POP 2002/2, poz. 64). Nałożenie na wierzyciela obowiązku doprowadzenia do zastosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego uchylającego się od wykonania obowiązku administracyjnego jest konsekwencją ukształtowania w ustawie instytucji wierzyciela jako podmiotu biorącego aktywny udział w wykonywaniu administracji publicznej.

(akta kontroli str. 198, 578-584, 624-781, 823-828)

4. Sporządzone przez RDLP Sprawozdania - OŚZ-27, za 2019 i 2020 r. zostały przekazane 16 marca 2020 r. i 15 marca 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio 16 i 14 dni w stosunku do terminu określonego w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r.⁴² oraz z dnia 11

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 2103.

października 2019 r.⁴³. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020, zgodnie z którym Regionalne dyrekcje Lasów Państwowych są zobowiązane przekazać sprawozdania odpowiednio do 28 lutego 2020 r. za rok 2019 i do 1 marca 2021 r. za rok 2020.

Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora ds. Ekonomicznych opóźnienie było wynikiem błędnej interpretacji i nie miało wpływu na sporządzenie przez DGLP sprawozdań zagregowanych i terminowe przekazanie do Ministerstwa Środowiska i Głównego Urzędu Statystycznego.

(akta kontroli str. 298-315, 556-571)

5. We wszystkich badanych przypadkach obejmujących trzy miesiące w każdym z trzech lat objętych kontrolą, rozrachunki z tytułu odpisu podstawowego, podlegające kompensowaniu w ciągu roku, pomiędzy RDLP i nadleśnictwami oraz pomiędzy RDLP i DGLP, wbrew obowiązkowi określone w § 17 zarządzeń DGLP dotyczących Planów F-G na lata 2019 – 2021 oraz § 14 załącznika nr 1 do zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie Planów F-G RDLP na lata 2019-2021, nie były dokumentowane notą księgową. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomicznych w okresie objętym kontrolą dokumentowane było wyłącznie naliczenie sumy odpisu na FL. W zależności od celu, w jakim zostaje wystawiona, nota księgowa może być: uznaniowa, obciążeniowa lub obciążeniowo-uznaniowa, nie występują natomiast noty kompensacyjne.

(akta kontroli str. 7-287, 298-315)

2.2 Wydatki funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. W kontrolowanym okresie wszystkie nadleśnictwa podległe RDLP wykazywały niedobory⁴⁴ powstałe przy realizacji zadań gospodarki leśnej i zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa,⁴⁵ o których mowa w art. 58 ust. 1 uol. Łączna wielkość powstałych niedoborów w nadleśnictwach w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 43.238,80 tys. zł w 2019 r., 40.886,80 tys. zł w 2020 r. i 19.947,84 tys. zł w I połowie 2021 r. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów.

Przekazane do nadleśnictw w latach 2019-2021 środki funduszu leśnego na pokrycie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej były wyższe odpowiednio o 3.239,7 tys. zł; 3.165,54 tys. zł i 1.626,16 tys. zł, w stosunku do faktycznych niedoborów nadleśnictw.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych wykazane kwoty na pokrycie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej były równe równowartości odpisów amortyzacyjnych od otrzymanych nieodpłatnie lub sfinansowanych z innych źródeł środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych na działalność leśną w nadleśnictwach RDLP, które to kwoty były zaliczane na poczet przychodów przy ustalaniu dopłaty do gospodarki leśnej.

(akta kontroli str. 828-835, 836-868, 875-877)

⁴³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2366.

⁴⁴ Choć nie we wszystkich latach, i tak: w 2019 r. niedoborów nie wykazały nadleśnictwa: Piotrków, Radomsko i Wieluń, a w 2021 r. (do 30 czerwca) nadleśnictwa: Gostynin, Piotrków i Wieluń.

⁴⁵ W latach 2019-2020 sposób wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej uwzględniał planowane wyniki realizacji zadań gospodarki leśnej, a także równowartość odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej finansowanych ze źródeł zewnętrznych, zaliczony na poczet niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej. W 2021 r. zgodnie z § 6 zarządzenia nr 66 DGLP z dnia 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych, wartość środków na wyrównanie niedoborów ustalano, biorąc pod uwagę: 1) planowany wynik finansowy na działalności leśnej, z uwzględnieniem równowartości odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych służących działalności leśnej, sfinansowanych ze środków zewnętrznych; 2) wartość środków przeznaczonych na realizację zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

2.2.2. RDLP wraz z podległymi jednostkami⁴⁶ w latach 2019-2021 wydatkowała łącznie 121.431,05 tys. zł ze środków FL na realizację zadań wymienionych w art. 58 ust. 1-2 uol, w tym 52.875,80 tys. zł w 2019 r.; 46.938,25 tys. zł w 2020 r. i 21.616,98 tys. zł. Udział procentowy środków funduszu leśnego w kosztach RDLP ogółem kształtował się następująco: 14,48% w 2019 r., 13,97% w 2020 r. i 14,33 % w I połowie 2021 r.

(akta kontroli str. 354, 875-877)

2.2.3. RDLP otrzymała w kontrolowanym okresie dopłaty wewnętrzne Lasów Państwowych z DGLP w następującej wysokości: 50.918,44 tys. zł w 2019 r., 45.788,61 tys. zł w 2020 r. i 21.942,61 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca). Dopłaty te obejmowały dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa, a także dopłaty wewnętrzne w nadleśnictwach na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych. RDLP wydatkowała z tego na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej / dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa łącznie 111.823,90 tys. zł (92% wszystkich wydatków z FL), w tym 46.478,50 tys. zł w 2019 r., 44.052,34 tys. zł⁴⁷ w 2020 r. i 21.574,00 tys. zł w 2021 r.

(akta kontroli str. 363-365)

2.2.4. Zgodnie z procedurą wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego, zawartą w Zarządzeniu nr 53 DGLP z 27 października 1998 r.⁴⁸, w RDLP powoływano Komisję dokonującą oceny wykonania Planu F-G poszczególnych nadleśnictw⁴⁹ i w przypadku niewykonania zadań rzeczowych – zobowiązywała nadleśnictwa do odprowadzania środków pieniężnych na FL. W wyniku weryfikacji zwrócono do DGLP w 2019 r. 9.361,5 tys. zł i w 2020 r. 3.489,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 369-388, 1215-1246)

2.2.5. W okresie objętym kontrolą, RDLP wydatkowała środki funduszu leśnego na następujące zadania, określone w art. 58 ust. 2 uol:

- w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w szczególności w zakresie gospodarki leśnej, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 1 – kwotę 4.082,37 tys. zł, z tego: 2.605,64 tys. zł w 2019 r., 1.433,75 tys. zł w 2020 r. 42,98 tys. zł w 2021 r., w tym na:
 - 'WRP ŁLP' - Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych (49,0 tys. zł w 2019 r., 29,2 tys. zł w 2020 r. i 2,6 tys. zł w I połowie 2021 r.). W efekcie dokonano wsiedlenia 1030 sztuk kuropatw, a wydatki z tego tytułu rozliczono w działalności gospodarczej podstawowej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach.
 - MASZ' - Maszyny z OTL – 8,9 tys. zł w 2019 r. na zakup podcinacza korzeni.
 - I MASZ' - Maszyny z OTL – 52,7 tys. zł w 2019 r., 555,4 tys. zł w 2020 r., 22,4 tys. zł w I połowie 2021 r. na zakup środków trwałych, tj. plugu, głębosza i wyorywacza.

⁴⁶ Sama RDLP w Łodzi nie wydatkowała w okresie objętym kontrolą żadnych środków funduszu leśnego, wydatki z tego tytułu pochodziły w latach 2019 – 2021 od jednostek podległych RDLP.

⁴⁷ W tym 280,94 tys. zł na działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń,

⁴⁸ Oraz aktami wykonawczymi Dyrektora RDLP: Zarządzenie nr 15/2018 z 27 lutego 2018 r. i Zarządzenie nr 13/2021 z 3 marca 2021 r.

⁴⁹ Komisja dokonywała analizy wyniku biorąc pod ocenę odchylenia faktycznego wykonania zadań do Planu F-G wraz z oceną przyczyn powstałych różnic. Dla każdego nadleśnictwa oddzielnie sporządzano arkusze kalkulacyjne zawierające informację o zadaniach niewykonanych oraz zadaniach przekroczonych, a także informację o realizacji sprzedaży drewna. Następnie nadleśnictwa ustosunkowywały się do przedstawionych kalkulacji i wyjaśniały przyczyny powstałych różnic.

- 'I OCH LDK' - Ochrona leśnego dziedzictwa kulturowego – 99,4 tys. zł w 2019 r. i 37,3 tys. zł w 2020 r. na przebudowę parkingu wraz z infrastrukturą towarzyszącą przy Domu Pamięci Walki i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy w Spale.
 - OCH LDK' - Ochrona leśnego dziedzictwa kulturowego – 243,8 tys. zł w 2019 r., 220,7 tys. zł w 2020 r. i 18,0 tys. zł w 2021 r. na utrzymanie Domu Pamięci Walki i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy w Spale.
 - 'I CZYSTY' i 'CZYSTY' - Kontenery na śmieci Program Czysty Las - 46,0 tys. zł w 2019 r. i 33,4 tys. zł w 2020 r.
 - 'ZWA NAZ' - Zwalczanie owadów techniką naziemną – 94,7 tys. zł w 2019 r. i 48,1 tys. zł w 2020 r.
 - 'ZWA LOT' - Zwalczanie owadów techniką lotniczą – 1.913,5 tys. zł w 2019 r. i 387,3 tys. zł w 2020 r.
 - 'ARCH KLON' - Zakładanie i utrzymanie archiwum klonów - po 1,0 tys. zł w 2019 r. i 2020 r.
 - 'RESTIT CS' - Program restytucji cisa – 96,6 tys. zł w 2019 r. m.in. na wprowadzenie 6 370 sztuk cisa na łącznej powierzchni 4,28 ha, wykonanie melioracji agrotechnicznej na powierzchni 0,70 ha i 53,3 tys. zł w 2020 r. m.in. na wprowadzenie 3700 sztuk cisa na łącznej powierzchni 2,16 ha.
 - 'I P.POŻ' - zakupy na rzecz ochrony p.poż lasu – 56,0 tys. zł w 2020 r. na zakup zestawu do monitoringu ppoż.
 - 'I PLGW' Leśne Gospodarstwo Węglowe – 12,0 tys. zł w 2020 r. na realizację przedsięwzięcia Bociany Czarne online (zakup kamer do obserwacji) w ramach aukcji Jednostek Dwutlenku Węgla.
 - w ramach tworzenia infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 3 uol, w łącznej wysokości 1.536 tys. zł, z tego: 1.401,80 tys. zł w 2019 r., 134,20 tys. zł w 2020 r. w tym:
 - 'INFRA Ł' - budowę infrastruktury łowieckiej – 134,2 tys. zł w 2020 r., na zakup kontenerów chłodniczych do przechowywania tusz dzików.
 - 'SZKÓŁKI' - budowę szkółek 751,8 tys. zł w 2019 r., na modernizacja i przebudowa systemu nawadniania na szkólkach leśnych.
 - 'BUD KUB – RAT' - budowę i modernizacja budowli kubaturowych 650,0 tys. zł w 2019 r., na budowę nowej siedziby biura Nadleśnictwa Złoczew wraz z niezbędną infrastrukturą.
 - w ramach sporządzania planów urządzenia lasu⁵⁰, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 4 uol, w wysokości: – 2.977,47 tys. zł, w tym: 2.006,47 tys. zł w 2019 r. i 971,00 tys. zł w 2020 r. na opracowania fitosocjologiczne wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów dla 10 nadleśnictw oraz plany zadań ochronnych dla trzech obszarów NATURA 2000.
 - w ramach nabywania przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 uol, zgodnie z art. 58 ust. 2 pkt 5b uol – wydatkowano łącznie 730,41 tys. zł z tego: 383,41 tys. zł w 2019 r. i 347,00 tys. zł w 2020 r., na zakup gruntów o łącznej powierzchni 21,5559 ha na podstawie art. 37 uol i 4,0472 ha na podstawie art. 37a uol.
- W 2020 r. RDLP wydatkowała także środki z FL w wysokości 280,90 tys. zł, na działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń, określone w art. 58 ust. 3a pkt 3 uol. Konieczność poniesienia ww.

⁵⁰ Szczegółowe uregulowanie stanowi zarządzenie Nr 37 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie przeznaczania środków związanych z funduszem leśnym na sporządzanie uproszczonych pul, o których mowa w art. 21 ust.1 pkt 2 uol – doprecyzowujące finansowanie tych planów z funduszu leśnego.

wydatków wynikała z rozporządzenia nr 5/2020 Wojewody Łódzkiego z dnia 21 lutego 2020 r, wydanego na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt⁵¹, w którym nakazano wykonanie ogrodzenia ograniczającego lub zatrzymującego migrację zwierząt, i w którym wykonanie tego zadania powierzono Nadleśniczemu Nadleśnictwa Smardzewice. Dopłatę do ww. działań związanych z zapobieganiem dalszemu rozpowszechnianiu się afrykańskiego pomoru świń w 2020 r. ujęto na koncie księgowym 7412 - dopłaty wynikające z realizacji zadań z tytułu wyrównania niedoborów przy realizacji administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 pkt 2 uol)⁵².

(akta kontroli str. 624-781, 784-815, 836-868, 875-943)

2.2.6. W okresie objętym kontrolą RDLP nie wydatkowała środków z funduszu leśnego na zalesianie gruntów niebędących własnością Skarbu Państwa, ani nie realizowała zadań z wykorzystaniem środków funduszu leśnego na żądanie DGLP.

(akta kontroli str. 369-388, 875-877)

2.2.7. W latach 2019-2021 (I połowa) RDLP realizowała także wspólne przedsięwzięcia z jednostkami samorządu terytorialnego⁵³, i tak w 2019 r. poniesiono nakłady z funduszu leśnego w wysokości 949,01 tys. zł, w 2020 r. - 936,63 tys. zł i w 2021 r. (I połowa) - 575,00 tys. zł. Wszystkie zadania obejmowały remont lub przebudowę dróg i mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1-3a uol.

(akta kontroli str. 836-874, 1215-1220)

2.2.8. W kontrolowanym okresie RDLP nie finansowała wyników badań naukowych, ze środków funduszu leśnego, ani nie korzystała ze środków funduszu stabilizacji.

(akta kontroli str. 875-877)

2.2.9. W okresie objętym kontrolą w RDLP zostały przeprowadzone cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na usługi dotyczące realizacji zadań finansowanych ze środków FL⁵⁴. W jednym przypadku, postępowanie zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 ustawy PZP tj.: cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a zamawiający nie mógł zwiększyć tej kwoty do ceny najkorzystniejszej oferty. W 2020 r. w celu zabezpieczenia płynności finansowej LP w związku z epidemią COVID-19, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zalecił⁵⁵ wstrzymanie ogłaszania postępowań przetargowych z wyłączeniem sporządzania planów urządzenia lasu przewidzianych w Planie F-G na rok 2020.

(akta kontroli str. 389-401, 402-423, 1247-1432)

2.2.10. Badaniem objęto wszystkie trzy udzielone zamówienia publiczne o łącznej wartości zawartych umów 6.312 tys. zł netto, sfinansowane ze środków FL, tj.:

- 1) Wykonanie opracowania fitosocjologicznego wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów Nadleśnictw: Kutno, Płock, Poddębice, Radomsko i Radziwiłłów, o wartości 1.607 tys. zł.

⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1421.

⁵² Była to dopłata celowa (przedmiotowa) kosztowa i została zaksięgowana w oparciu o pismo DGLP z dnia 2 marca 2020 r. zn. spr. ZG.Ł.033.13.2020.

⁵³ Inicjatorem realizacji wspólnych przedsięwzięć była każdorazowo jednostka samorządu terytorialnego, która składał wniosek do Nadleśnictwa o realizację inwestycji wspólnej.

⁵⁴ Wszystkie postępowania zostały przeprowadzone przez RDPL jako zamawiającego wyznaczonego w drodze zarządzenia Prezesa Rady Ministrów, do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, spośród organów administracji rządowej lub jednostek organizacyjnych podległych tym organom lub przez nie nadzorowanych, na podstawie art. 39 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.

⁵⁵ Zn. spr. EP.0300.1.4.2020 z dnia 30 marca 2020 r.

- 2) Opracowanie projektu Planu urządzenia lasu wraz z Programem Ochrony Przyrody i Prognozą oddziaływania planu na środowisko i obszary Natura 2000 dla Nadleśnictwa Spała na lata 2022-2031, o wartości 1.160 tys. zł;
- 3) Opracowanie projektu Planu urządzenia lasu wraz z Programem Ochrony Przyrody i Prognozą oddziaływania planu na środowisko i obszary Natura 2000 dla Nadleśnictw Brzeziny, Gostynin i Skierniewice na lata 2023-2032, o wartości 3.545 tys. zł.

W wyniku powyższego badania stwierdzono, że:

- wszystkie zamówienia zostały udzielone na usługi leśne w trybie przetargu nieograniczonego;
- zamawiający (RDLP) zamieścił wymagane ogłoszenia o zamiarze udzielenia zamówienia oraz udostępnił specyfikację istotnych warunków zamówienia;
- osoby biorące udział w postępowaniach przetargowych ze strony zamawiającego, złożyły wymagane oświadczenia;
- postępowania przetargowe przeprowadzała komisja powołana przez zamawiającego, która sporządziła stosowne dokumenty;
- rozliczenie umów było prawidłowe;
- umowy zostały zrealizowane zgodnie z terminami w nich wskazanymi;
- dwa spośród pięciu objętych badaniem protokołów końcowej kontroli zostały sporządzone prawidłowo;
- dwa na trzy badane plany zamówień publicznych zostały przygotowane terminowo.

(akta kontroli str. 402-423, 1248-1259, 1422-1432)

2.2.11. Nadleśnictwa nadzorowane przez RDLP łącznie osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto w wysokości 74.473,35 tys. zł, z tego: w 2019 r. 21.768,50 tys. zł, w 2020 r. 20.675,83 tys. zł oraz w I połowie 2021 r. 29.472,39 tys. zł. Wyniki te uwzględniały kwoty dopłaty z FL.

W 2020 r. Nadleśnictwo Brzeziny i Nadleśnictwo Poddębice uzyskały ujemny wynik finansowy brutto, odpowiednio: - 464.828,07 tys. zł i -147.994,74 tys. zł, co zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej było spowodowane niską realizacją przychodów, głównie ze sprzedaży drewna, spowodowanej pandemią COVID-19.

(akta kontroli str. 369-388, 944-1220)

2.2.12. Na podstawie zarządzenia nr 50 DGLP z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w PGL LP, okresowe kontrole w nadleśnictwach przeprowadza Inspekcja Lasów Państwowych. Kontrole instytucjonalne w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego w latach 2019-2021 były prowadzone w nadleśnictwach Opoczno, Płock, Smarkzewice i Brzeziny. Na 2021 r. zaplanowano także kontrole w nadleśnictwach Gostynin, Skierniewice i Spała.

Kontrole w zakresie prawidłowości gospodarowania środkami funduszu leśnego nie były ujęte w planie kontroli na lata 2019-2021.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych, tego typu kontrole odbywają się na bieżąco na wielu płaszczyznach m.in. kontrole okresowe, lustracje terenowe, wykorzystanie narzędzi analitycznych w SILP. Kontrole bieżące polegały na kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej w zakresie zgodności rozliczenia przedmiotowego zadania z funduszem leśnym poprzez szczegółową weryfikację not księgowych wraz z dokumentacją źródłową w zakresie rzeczowym i finansowym.

(akta kontroli str. 299,-315, 327-353, 1433-1531)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. RDLP, w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących programu pn. „Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych

i polnych" dokonywało rozliczeń wydatków związanych z zakupem kuropatw ze środków funduszu leśnego w ramach działalności gospodarczej podstawowej, w sytuacji, gdy w myśl § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, ww. wydatki jako związane z gospodarowaniem zwierzyną winny zostać zaliczone do działalności ubocznej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej, wzbogacenie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych w ramach wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP służy działalności podstawowej jako działania LP związanego z ochroną i zagospodarowaniem lasu zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, a nie działalności ubocznej (łowieckiej) związanej z gospodarowaniem i odstrzałem tych ptaków.

(akta kontroli str. 900-943)

2. Trzy spośród pięciu objętych badaniem protokołów końcowej kontroli, zostały sporządzone nierzetelnie, tj. w protokołach końcowej kontroli dla *Opracowania fitosocjologicznego wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów Nadleśnictw: Płock, Radomsko i Radziwiłłów* (nr ER.271.1.-2.2019, nr ER.271.1.-4.2019 i nr ER.271.1.-5.2019), wskazano jako termin zatwierdzenia przez Komisję kompletności i prawidłowości całości opracowania dzień 17 czerwca 2020 r., w sytuacji gdy Wykonawca przekazał poprawioną dokumentację odpowiednio w dniu 17 listopada 2020 r., 22 czerwca 2020 r. i 19 czerwca 2020r. Zgodnie z wyjaśnieniami Z-cy Dyrektora ds. Gospodarki Leśnej było to wynikiem omyłki pisarskiej. Powyższe nie miało wpływu na prawidłowość rozliczenia umów.

(akta kontroli str. 402-423)

3. Zatwierdzenie Planu zamówień publicznych na rok 2020 z 29-dniowym opóźnieniem.

Plan zamówień publicznych na rok 2020 został zatwierdzony w dniu 23 grudnia 2019 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym 29 dni w stosunku do terminu określonego w § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 17/2019 Dyrektora RDLP w Łodzi z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie planowania, przeprowadzania oraz ewidencji postępowań o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie usług, dostaw i robót budowlanych w biurze RDLP w Łodzi.

Zgodnie z ww. zarządzeniem „W terminie nie dłuższym niż 30 dni od przyjęcia Prowizorium (...), zatwierdzony Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, komórka organizacyjna właściwa ds. zamówień publicznych zamieszcza na stronie internetowej BIP RDLP w Łodzi (...)”, natomiast prowizorium Planu F-G RDLP w Łodzi na 2020 r. zostało przyjęte Zarządzeniem nr 37/2019 Dyrektora RDLP w Łodzi dnia 25 października 2019r.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych było to spowodowane zmianami kadrowymi na stanowisku naczelnika Wydziału Administracji i związanym z tym przedłużeniem uzgodnień dotyczących zakresu zamówień publicznych.

(akta kontroli str. 836-854)

OCENA CZĄSTKOWA

RDLP, zgodnie z § 22 rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, regularnie przekazywała odpis podstawowy na FL do DGLP. W RDLP dysponowano także danymi z zakresu obszarów gruntów wyłączonych z produkcji. W działalności jednostki stwierdzono nieprawidłowości sprowadzające się m.in. do:

- a) opóźnienia w wysyłaniu do zobowiązanego upomnień w sprawie uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych, wynoszącego od trzech do 13 miesięcy, liczonego od dnia upływu terminu płatności ww. należności.
- b) niepodjęcia w jednej spośród dziewięciu badanych spraw czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, pomimo uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku uiszczenia opłaty z tytułu

- wyłaczenia z produkcji gruntów leśnych, której wartość przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia;
- c) przekazania do DGLP środków z tytułu jednorazowego odszkodowania za dokonanie przedwczesnego wyrębu drzewostanu, z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 18 ust. 1 załącznika nr 1 do Zarządzenia nr 27 DGLP z sprawie Planu F-G oraz § 15 ust. 1 i 3 Zarządzenia Dyrektora RDLP ws. Planów F-G., tj. po upływie czterech miesięcy od daty otrzymania ww. płatności;
 - d) przekazania sprawozdań - OŚZ-27, za 2019 i 2020 r. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2018 r. oraz z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2019 i 2020;
 - e) braku dokumentowania notą księgową podlegających kompensowaniu w ciągu roku rozrachunków z tytułu odpisu podstawowego, pomiędzy RDLP i nadleśnictwami oraz pomiędzy RDLP i DGLP, wbrew obowiązki określone w § 17 zarządzeń DGLP dotyczących Planów Finansowo – Gospodarczych na lata 2019 – 2021 oraz § 14 załącznika nr 1 do zarządzeń Dyrektora RDLP w sprawie planów finansowo-gospodarczych RDLP na lata 2019-2021,
 - f) dokonywaniu w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją zadań dotyczących programu pn. „Wzbogacanie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych” rozliczeń wydatków związanych z zakupem kuropatw ze środków funduszu leśnego w ramach działalności gospodarczej podstawowej RDLP, w sytuacji, gdy w myśl § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia RM ws. gospodarki finansowej LP, ww. wydatki jako związane z gospodarowaniem zwierzyną winny zostać zaliczone do działalności ubocznej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach.
 - g) nierzetelnego sporządzenia trzech spośród pięciu objętych badaniem protokołów końcowej kontroli, dla *Opracowania fitosocjologicznego wraz z aktualizacją siedlisk przyrodniczych lasów Nadleśnictw: Płock, Radomsko i Radziwiłłów (nr ER.271.1.-2.2019, nr ER.271.1.-4.2019 i nr ER.271.1.-5.2019)* w wyniku wskazania jako terminu zatwierdzenia przez Komisję kompletności i prawidłowości całości opracowania nieprawidłowej daty.

OBSZAR

3. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą, w RDLP obowiązywało zarządzenie nr 62 DGLP z dnia 30 września 2005 r. w sprawie wprowadzenia hurtowni danych LP⁵⁶, czyli systemu pobierania, przechowywania i udostępniania danych⁵⁷. W zarządzeniu DGLP zobowiązał RDLP do dokonywania merytorycznej oceny informacji z jednostek organizacyjnych w szczególności zadań rzeczowo – finansowych, znajdujących się w hurtowni, z zatwierdzonymi planami.

W ramach sprawowanego nadzoru, bieżący monitoring nad realizacją zadań inwestycyjnych ujętych w planie finansowo – gospodarczym (w tym wydatkami z FL) prowadził Wydział Infrastruktury Leśnej i Administracji, monitoring wysokości wydatków dotyczących sporządzania planów urządzenia lasów prowadził Wydział Zarządzania Zasobami Leśnymi, monitoring nad prawidłowością realizacji wydatków na wzbogacenie różnorodności przyrodniczej łowisk leśnych i polnych, w zakresie Restytucji Cisa, na Archiwum Kolonów, w zakresie realizacji zabiegów ograniczania populacji szkodliwych owadów, sprawował Wydział Gospodarki Leśnej i Ochrony

⁵⁶ Zarządzenie nr 62 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 września 2005 r. w sprawie wprowadzenia hurtowni danych Lasów Państwowych (B. I. LP z 2005 r. Nr 10, poz. 65 z późn. zm.).

⁵⁷ Hurtownia danych składa się z centralnej bazy danych zawierającej dane pobierane ze wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz oprogramowania umożliwiającego przeglądanie, pobieranie oraz przetwarzanie tych danych.

Lasu, monitoring nad prawidłowością realizacji zadań związanych z utrzymaniem Domu Pamięci Walk i Męczeństwa Leśników i Drzewiarzy Polskich w Spale wykonywany był przez Wydział Organizacji i Kadr, monitoring nad przebiegiem całości realizacji planów przychodów i wydatków funduszu leśnego w nadleśnictwach RDLP wykonywany był przez Wydział Analiz i Planowania, który wykorzystywał dostępne narzędzia analityczne w systemie informatycznym LP (SILP) oraz aplikację Business Objects. Ponadto nadzór np. nad prawidłowym wykonaniem umów sprzedaży drewna prowadzony był przez Wydział Gospodarki Drewnem i obejmował nadzór nad poprawnością ustalania cen otwarcia przy sprzedaży drewna w PL-D i aplikacji „e-drewno”, nadzór w zakresie terminowej realizacji planu cięć i rotacji drewna oraz nadzór nad masową realizacją umów sprzedaży drewna. Rozliczenia z funduszem leśnym nadzorował z kolei Wydział Księgowości

(akta kontroli str. 1532-1622)

3.2. W RDLP obowiązywała robocza procedura weryfikacyjna wpłat rozrachunków wewnątrzinstytucjonalnych. Weryfikacja ta przeprowadzana była przez Wydział Księgowości i polegała na szczegółowej analizie wszystkich wpłat, na podstawie zapisów na kontach księgowych oraz na podstawie wyciągów bankowych za dany okres. Wpłaty nadleśnictw księgowane były na bieżąco w oparciu o generowane codzienne wyciągi bankowe. Ewidencja księgowa prowadzona była na koncie 130* w korespondencji z kontem 2454* z adresem danego nadleśnictwa w analityce, co pozwalało na zidentyfikowanie terminu i rodzaju wpłat.

(akta kontroli str. 369-388)

3.3. RDLP, w ramach sprawowanego nadzoru, kierował do wszystkich podległych jednostek pisma wskazujące na konieczność dołożenia szczególnych starań w kierunku utrzymania płynności finansowej. Działania te polegać miały m.in. na szczegółowej analizie zadań inwestycyjnych i konieczności ich realizacji, z podkreśleniem konieczności dyscyplinowania kosztów i podejmowania działań oszczędnościowych w związku z rozpowszechnianiem się pandemii COVID-19. Poszczególne wydziały (wg kompetencji) dokonywały kontroli merytorycznej wydatkowania środków finansowych funduszu leśnego na etapie planowania i składania przez nadleśnictwa dokumentów o zwrot środków finansowych.

(akta kontroli str. 389-401)

3.4. Dyrektor RDLP nie wnioskował do Dyrektora Generalnego LP o przeprowadzenie przez Inspekcję LP kontroli w podległych nadleśnictwach i zakładach LP-r w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, z uwagi na obowiązujące zarządzenie nr 50 DGLP z dnia 24 lipca 2018 r. w sprawie kontroli instytucjonalnej w PGL LP.

(akta kontroli str. 327-353, 624-638)

3.5. RDLP przeprowadzała kontrolę postępowań o udzielenie zamówień publicznych tj. kontrole bieżące, funkcjonalne i instytucjonalne. W ramach tzw. kontroli bieżącej weryfikowano prawidłowość przeprowadzania postępowania przed terminem otwarcia ofert. W 2019 r. przeprowadzono siedem takich kontroli, w 2020 r. sześć, a w 2021 r. (do 31 sierpnia) - cztery kontrole bieżące. Przeprowadzano także kontrole funkcjonalne dotyczące zgodności wydatkowania środków z obowiązującymi przepisami w zakresie udzielania zamówień publicznych. W 2019 r. przeprowadzono dwie tego typu kontrole, a w 2021 r. jedną kontrolę funkcjonalną. Ponadto w latach 2020-2021 Wydział Kontroli i Audytu Wewnętrznego przeprowadził cztery kontrole instytucjonalne w zakresie poziomu wdrożenia nowych rozwiązań legislacyjnych przewidzianych w ustawie PZP w jednostkach LP w ramach zamawiania usług leśnych na 2019 r.

(akta kontroli str. 402-555)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzony nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego przez RDLP.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność:

1. prawidłowego klasyfikowania wydatków związanych z zakupem zwierzyny jako wydatków zaliczanych do działalności ubocznej w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach;
2. dokumentowania notą księgową kompensaty środków otrzymywanych od DGLP/nadleśnictw tytułem wyrównania powstałych niedoborów z wartością naliczonych odpisów na FL;
3. wysyłania do zobowiązanych upomnień niezwłocznie po upływie terminu płatności należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, niezwłocznie po ustaleniu, że zobowiązany uchyla się od uiszczenia opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej;
4. terminowego przekazywania do DGLP należności, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 i 3 uol;
5. przekazywania do DGLP dokumentów rozliczeniowych w terminach określonych w zarządzeniach Dyrektora DGLP;
6. rzetelnego sporządzania protokołów końcowej kontroli udzielanych zamówień publicznych;
7. terminowego zatwierdzania planów zamówień publicznych na kolejne lata;
8. terminowego przekazywania sprawozdań - OŚZ-27.

Wnioski

NIK 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 uwag

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

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, 28 października 2021 r.

Kontroler
Magdalena Łysek
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
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

