

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 13 czerwca 2011 r.

Tekst jednolity uwzględniający treść uchwały Komisji
Odwoławczej z dnia 8 lipca 2011 r. zatwierdzonej
postanowieniem Prezesa NIK z dnia 27 lipca 2011 r.

*Pan
Marian PIGAN
Dyrektor Generalny
PGL Lasy Państwowe
w Warszawie*

LWR-4101-20-03/2010
P/10/180

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych w Warszawie, zwaną dalej „DGLP”, w zakresie realizacji ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry – 2006 w oparciu o „Program dla Odry – 2006”².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi Generalnemu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia funkcjonowanie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w kontrolowanym zakresie.

Przedstawioną ocenę ogólną uzasadniają zamieszczone poniżej oceny cząstkowe.

1. Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym do zadań Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (będącej jednostką organizacyjną Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe³ zwanego dalej Lasy Państwowe) należała m.in. koordynacja i nadzór nad

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Przyjętego ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program dla Odry - 2006" (Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1067).

³ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe - państwowa jednostka organizacyjna nie posiadająca

przebiegiem realizacji zadań z zakresu leśnictwa w Lasach Państwowych ujętych w „Programie dla Odry 2006” (zwanym dalej „Programem”). Zadanie to zostało powierzone Wydziałowi Hodowli i Użytkowania Lasu DGLP (do dnia 4 maja 2008 r. Wydziałowi Gospodarki Leśnej). Do koordynacji działań w zakresie realizacji Programu dla Odry – 2006 w kompetencji *Lasy* oraz do kontaktów z biurem „Pełnomocnika Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006”, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych upoważnił ponadto Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu ⁴.

W ocenie NIK przedmiotowe zadanie nie było realizowane w sposób wystarczający (rzetelny). Zarówno Naczelnik Wydziału Hodowli i Użytkowania Lasów DGLP, jak i Dyrektor RDLP we Wrocławiu nie mieli szczegółowo określonego zakresu obowiązków dotyczących koordynacji działań odnośnie Programu dla Odry – 2006. Program ten w kompetencji *Lasy* przewidywał poniesienie w latach 2002-2016 nakładów w łącznej wysokości 298,5 mln zł.⁵ DGLP nie posiadała na okres realizacji Programu dla Odry - 2006 strategii (koncepcji) wykorzystania i wydatkowania tych środków oraz planu rzeczowo – finansowego zadań inwestycyjnych przewidywanych do realizacji przez Lasy Państwowe. Brak takich opracowań nie pozwalał na rzetelną koordynację realizowanych i planowanych do realizacji zadań pod względem ich znaczenia, charakteru, wzajemnych powiązań i zależności, pożądanej kolejności wykonywania, nie sprzyjał utrzymaniu dynamiki realizacji Programu, nie zapobiegał możliwości ewentualnego zgłaszania i wykonywania zadań nie kwalifikujących się do finansowania z dotacji celowej budżetu państwa lub mało przydatnych dla podniesienia stanu bezpieczeństwa przeciwpowodziowego. W przypadku Lasów Państwowych realizacja Programu odbywała się w oparciu o coroczne propozycje zadań inwestycyjnych nadsyłanych na żądanie DGLP przez podległe RDLP i Nadleśnictwa, po przyrzeczeniu DGLP przez Ministra Środowiska środków finansowych na ten cel na dany rok. Według danych GDLP w związku z Programem dla Odry – 2006 w latach 2007-2010 Lasy Państwowe sfinansowały 19 zadań inwestycyjnych ⁶ na łączną kwotę 4.705,9 tys. zł ⁷ (1,6 %

osobowości prawnej, działająca na podstawie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (j.t. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.), przepisów wykonawczych do ustawy i Statutu. Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych stanowi aparat wykonawczy Dyrektora Generalnego.

⁴ Do dnia 30 kwietnia 2010 r.

⁵ Dla porównania w kompetencji „Odbudowa i modernizacja wałów” zaplanowano nakłady w wysokości niewiele większej bo 364,5 mln zł.

⁶ Jak m.in. odtworzenie i uzupełnienie istniejącego systemu drenującego i irygacyjnego, budowa nowej sieci wodnomelioracyjnej, budowa zbiorników retencyjnych, odbudowa pokrywy leśnej, przebudowa drzewostanów.

nakładów komponentu *Lasy*), z tego w kwocie 4.024,2 tys. zł (85,5%) z dotacji celowej budżetu państwa przeznaczonej na realizację Programu, 517,4 tys. zł (11,0%) ze środków własnych i 164,3 tys. zł (jedno zadanie) ze środków gminy.

Zdaniem NIK dotychczasowy sposób decydowania o kolejności i zakresie wykonywania poszczególnych zadań inwestycyjnych i niskie wykorzystanie przez Lasy Państwowe w badanym okresie nakładów na zadania Programu w komponencie *Lasy* (którego Lasy Państwowe powinny być naturalnym największym konsumentem) niesie ryzyko niewykonania do czasu zakończenia Programu planowanych nakładów oraz spiętrzenia prac i płatności w końcowym okresie jego realizacji. Tym samym ryzykiem dotknięte jest osiągnięcie wszystkich celów Programu, dla których komponent *Lasy* – choć nie stanowił głównego elementu – był istotnym narzędziem jego realizacji.

Niewystarczająca była współpraca Lasów Państwowych z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 (Wojewoda Dolnośląski) w zakresie sporządzanej przez niego⁸ sprawozdawczości, co nie pozwalało na przedstawianie w Informacjach oraz Sprawozdaniach Pełnomocnika Rządu o realizacji zadań „Programu dla Odry – 2006”, pełnych i wiarygodnych danych rzeczowo – finansowych Lasów Państwowych odnoszących się do realizowanych zadań Programu w komponencie *Lasy*. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Programu dla Odry – 2006 (funkcjonującego w strukturze Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu) rozliczenia nakładów poniesionych na zadania Programu w latach 2007-2008 miały obejmować RDLP zlokalizowane na obszarze dorzecza Odry, jednakże były trudności z uzyskiwaniem wiarygodnych danych w tym zakresie, co spowodowało ograniczenie gromadzenia informacji do jednostek, które otrzymały środki finansowe z rezerwy celowej w danym roku sprawozdawczym. Ograniczenie to potwierdził Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Marketingu i Organizacji DGLP podając, że od 2009 r. w sprawozdaniach ujmowane są wyłącznie zadania Programu dla Odry – 2006 dofinansowane z rezerwy celowej budżetu Państwa. Wprawdzie w latach 2007-2008 w opracowaniu danych zbiorczych do sporządzania Sprawozdań i Informacji Pełnomocnika Rządu brała udział RDLP we Wrocławiu, jednakże

⁷ Według zał. Nr 1 do ustawy o ustanowieniu Programu już w pierwszym 2002 r. jego finansowania zakładano poniesienie nakładów w komponencie *Lasy* w wysokości 5,9 mln zł, a począwszy od 2006 r. do 2016 r. corocznie w wysokości po 23,1 mln zł.

⁸ Na podstawie informacji pozyskiwanych przede wszystkim z jednostek wdrażających zadania Programu, m.in. Informacja i Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu za 2007 r. i 2008 r. zostały sporządzone na podstawie danych pozyskanych z Ministerstwa Środowiska oraz Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych zaangażowanych w Program i przesyłanych w niektórych przypadkach do wiadomości DGLP.

za właściwą organizację i przepływ informacji do wszystkich jednostek Lasów Państwowych biorących udział w Programie odpowiadała DGLP⁹.

2. Kontrola wykazała nieprawidłowości w realizacji umowy dotacji celowej na kwotę 566 tys. zł zawartej w dniu 27 sierpnia 2009 r. przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (dotowany) z Ministrem Środowiska (dotujący)¹⁰. Przedmiotem umowy było udzielenie dotacji celowej na wykonanie prac z zakresu komponentu *Lasy* w ramach „Programu dla Odry – 2006” przez 4 Nadleśnictwa (3 z RDLP we Wrocławiu i 1 z RDLP w Szczecinie). Ustalono, że DGLP nie przesłała dotującemu pisemnej, miesięcznej informacji za październik 2009 r. o postępie prac i sposobie realizacji zadań przez Nadleśnictwa wykorzystujące dotację, co było niezgodne z § 5 ust. 1 umowy dotacji, obligującym dotowanego do składania dotującemu pisemnych miesięcznej informacji w tym zakresie. Dodatkowo dotowany naruszył dwukrotnie warunki wykorzystania przedmiotowej dotacji celowej. Stosownie bowiem do § 4 ust. 5 umowy dotacji, był zobowiązany do jej wykorzystania dokonując płatności z tytułu realizacji zadań w terminie do dnia 24 grudnia 2009 r., a wg § 6 ust. 3 umowy, niewykorzystana część dotacji podlegała zwrotowi na rachunek bankowy dotującego w terminie do 28 grudnia 2009 r.

Tymczasem kontrola wykazała, że Nadleśnictwo Jugów realizujące w ramach cytowanej umowy dotacji zadanie „*Odbudowa pokrywy leśnej w zniszczonych lasach na obszarach górskich*” o wartości 126 tys. zł, zapłaciło wykonawcy za trzy faktury VAT łącznie 5.456,13 zł (netto) już po przekroczeniu terminu określonego w umowie dotacji do wykonania takiego działania, bo w dniu 4 stycznia 2010 r. Wobec powyższego dokonanie przedmiotowego wydatku było nielegalne i stanowiło przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych. Naruszało ponadto § 5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe¹¹, wg którego dotacje celowe nie wykorzystane w danym roku budżetowym, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej nie zostały wykorzystane. Ostatecznie kwotę 5.469,13 zł (5.456,13 zł plus odsetki 13,0 zł) nieterminowo wykorzystanej dotacji, DGLP zwróciła na konto dotującego w dniu 21 stycznia 2010 r. Zaznaczyć jednak należy, iż zwrot ten nastąpił dopiero wskutek zakwestionowania rozliczenia umowy dotacji przez Departament Ekonomiczny Ministerstwa

⁹ Naczelnik Wydziału Hodowli i Użytkowania Lasu (Wydziału Gospodarki Leśnej).

¹⁰ W latach 2007-2008 umowy dotacji celowych na realizację zadań „Programu dla Odry – 2006” były zawierane pomiędzy Ministrem Środowiska, a Dyrektorami RDLP biorącymi udział w Programie.

¹¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 134, poz. 692

Środowiska, a nie w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu dotacji przez służby i pracowników DGLP, gdzie m.in. do zadań Głównego Księgowego Lasów Państwowych należała kontrola prawidłowości rozliczeń związanych z finansowaniem jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych oraz terminowości regulowania zobowiązań DGLP. Sytuacja ta, w ocenie NIK, świadczy o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu kontroli funkcjonalnej i wewnętrznej w DGLP.

3. W badanym okresie do DGLP nie kierowano skarg i wniosków w sprawach realizacji bądź rozliczeń Programu dla Odry -2006.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Sporządzenie w uzgodnieniu z Pełnomocnikiem Rządu do Spraw Programu dla Odry – 2006 planu rzeczowo – finansowego zadań inwestycyjnych przewidywanych do realizacji przez Lasy Państwowe do 2016 r. w ramach komponentu Lasy oraz zapewnienie właściwej koordynacji i nadzoru nad realizacją i sprawozdawczością tych zadań.*
2. *Podjęcie działań dla poprawy funkcjonowania systemu kontroli funkcjonalnej i wewnętrznej w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych w zakresie realizacji i rozliczania umów dotacji celowych.*

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Dyrektora Generalnego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.