



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.017.03.2021

Andrzej Szelażek
Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych
w Szczecinie
ul. Słowackiego 2
71-434 Szczecin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/051 – Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie ¹ ul. Słowackiego 2, 71-434 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Szelażek, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych ² , od 23 lipca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie środków funduszu leśnego. 2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego. 3. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Adam Milczarek, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/138/2021 z 3 września 2021 r. 2. Mirosław Guzikiewicz, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/151/2021 z 20 września 2021 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dalej: RDLP.

² Dalej: Dyrektor RDLP.

³ Tj. do 29 października 2021 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Dyrektor RDLP określał podległym nadleśnictwom zróżnicowaną wysokość wskaźników odpisu podstawowego na fundusz leśny⁶. W jednym roku z uwagi na trudności ze sprzedażą drewna jedno nadleśnictwo⁷ uzyskało ujemny wynik finansowy.

W RDLP nadzorowano zasadność zgłaszanych do realizacji przez nadleśnictwa do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych⁸ zadań z wykorzystaniem środków FL. W okresie objętym kontrolą w RDLP i podległych jednostkach środki z FL były wydatkowane na cele określone w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁹. RDLP przy udzielaniu zamówień na realizację zadań finansowanych z FL przestrzegała przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Nadleśnictwa terminowo wpłacały do RDLP odpis podstawowy na FL, który następnie RDLP terminowo przekazywała do DGLP. W wyniku wewnątrzinstytucjonalnego rozliczania wyniku finansowego niewykorzystane środki z FL były zwracane do DGLP, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi Lasów Państwowych¹⁰.

RDLP nadzorowała gospodarowanie środkami FL, w szczególności przeprowadzała analizy pod kątem celowości i oszczędności wydatkowania środków FL, jak również prowadziła działania nadzorcze i kontrolne, w ramach planowania i realizacji planów finansowo - gospodarczych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku niezwłocznego podejmowania czynności egzekucyjnych wobec podmiotów dłużników z tytułu 14 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej na łączną kwotę 157,5 tys. zł. Przekroczenia w zakresie uiszczenia ww. należności wynosiły od 1 do 732 dni.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie środków funduszu leśnego.

1-2. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych¹² w latach objętych kontrolą ustalał dla RDLP wielkość wskaźnika odpisu podstawowego na FL. W latach 2019-2020 wskaźnik odpisu został ustalony w wysokości 14%, a w 2021 r. w wysokości 12%. Ustalone przez DG wskaźniki nie ulegały zmianom w ciągu roku, na jaki zostały ustalone.

(akta kontroli str.7-10, 14, 16)

3. Dyrektor RDLP w badanym okresie każdorazowo ustalał dla podległych mu 35 nadleśnictw (w załączniku do prowizorium planu finansowo-gospodarczego RDLP i planu finansowo-gospodarczego RDLP¹³) wielkość wskaźników odpisu podstawowego na FL. Wysokość wskaźnika odpisu na FL była ustalana

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

⁶ Dalej: FL.

⁷ Z 35.

⁸ Dalej: DGLP.

⁹ Dz. U z 2021 r. poz. 1275, dalej: ustawa o lasach.

¹⁰ Dalej: LP.

¹¹ 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.

¹² Dalej: DG.

¹³ Prowizorium i plan finansowo-gospodarczy były wprowadzane zarządzeniami i obejmowały RDLP, nadleśnictwa oraz zakłady o zasięgu regionalnym.

indywidualnie dla każdego nadleśnictwa i w 2019 r. została ustalona w przedziale od 2,7% do 21,69%, w 2020 r. od 10% do 23,46%, a w 2021 r. od 9,32% do 23,48%. Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił, iż: *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”(...). Przy czym wielkość wskaźnika odpisu podstawowego powinna z jednej strony zapewnić w miarę możliwości równomierne obciążenie wskaźnikiem odpisu podstawowego, z drugiej zaś brak „ujemnej” dopłaty na wyrównanie niedoborów.*

Ustalone wskaźniki były zmieniane na koniec roku. W okresie objętym kontrolą dokonano trzech zmian, tj. jednej w stosunku do wskaźnika określonego na 2019 r. dla nadleśnictwa Barlinek¹⁴ oraz dwóch w 2020 r. w stosunku do wskaźnika określonego dla nadleśnictwa Gryfino¹⁵ oraz nadleśnictwa Skwierzyna¹⁶. Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił: *Przyczynami zmian było przeliczenie po uzyskaniu danych o zrealizowanych przychodach ze sprzedaży drewna za miniony rok, oraz w jednym przypadku nastąpiła kolejna zmiana z powodu uznania w nadleśnictwie reklamacji na drewno, która nastąpiła po wcześniejszym przeliczeniu odpisu na FL, a miała wpływ na zrealizowany przychód ze sprzedaży drewna.*

(akta kontroli str. 15-22)

4. Wskaźniki odpisu na FL dla poszczególnych nadleśnictw, były każdorazowo określone w załączniku do planu finansowo-gospodarczego, co było zgodne z §2 ust. 1 zarządzenia nr 66 Dyrektora Generalnego z 15 października 2020 r. w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych¹⁷. Zmiana wielkości wskaźników odpisu na FL była dokonywana w formie zarządzenia zmieniającego plan finansowo-gospodarczy na dany rok, co było zgodne z §2 ust. 2 ww. zarządzenia

(akta kontroli str. 15, 21-22)

5. W badanym okresie w jednym przypadku nadleśnictwo uzyskało ujemny wynik finansowy, tj. Nadleśnictwo Trzebież w 2019 r., które miało ustalony wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny na poziomie 14,01495%. W pozostałych latach wszystkie 35 nadleśnictw uzyskiwało dodatni wynik finansowy. Ujemny wynik finansowy Nadleśnictwa Trzebież wynikał z trudności w sprzedaży zaplanowanej ilości drewna, wynikającej z niekorzystnego położenia i trudności z dojazdem. Nadleśnictwo zrealizowało 95,7% planu, co skutkowało przychodem niższym o 1 148,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 26-28, 35)

6. W latach 2019-2020 zaplanowano przychody FL odpowiednio w wysokości: 113 688,9 tys. zł (12,8% ogółu przychodów), 112 581,4 tys. zł (12,8% ogółu przychodów) i 97 092,2 tys. zł (11,1% ogółu przychodów), w tym z tytułu:

- odpisu podstawowego na fundusz leśny zaplanowano odpowiednio: 108 188,9 tys. zł, 107 081,4 tys. zł, 91 952,2 tys. zł,
- opłat, kar i innych należności na rzecz lasów w zarządzie LP każdorazowo po 4 500,0 tys. zł,
- zwiększenia funduszu leśnego na rzecz lasów poza zarządem LP każdorazowo po 1 000,0 tys. zł.

¹⁴ Zwiększenie z 8,58353% na 10,16627433%.

¹⁵ Zwiększenie z 10,0% na 11,0517317%.

¹⁶ Zmniejszenie z 17,70350% na 17,70345186%.

¹⁷ B.I.LP 2020.11.90 z dnia 10 listopada 2020 r., dalej: zarządzenie DG ws. jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego.

W ww. okresie zaplanowano wydatki z FL odpowiednio na: 60 975,1 tys. zł (7,0% ogółu wydatków), 62 341,8 tys. zł (7,2% ogółu wydatków), 54 234,8 tys. zł (6,3% ogółu wydatków), w tym na:

- wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej odpowiednio: 51 758,0 tys. zł, 53 684,5 tys. zł, 47 341,0 tys. zł;
- wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej odpowiednio: 1 407,1 tys. zł, 1 333,0 tys. zł, 921,6 tys. zł;
- tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej odpowiednio: 3 346,9 tys. zł, 2 042,3 tys. zł, 1 089,5 tys. zł;
- sporządzenia planów urządzenia lasu odpowiednio: 4 445,1 tys. zł, 5 282,0 tys. zł, 4 882,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 36-43)

7. W latach 2019 – 2020 RDLP ujęła w planach 16 zadań¹⁸ finansowanych z FL. Na ich realizację zaplanowano odpowiednio: 9 199,1 tys. zł, 8 657,3 tys. zł i 6 893,8 tys. zł. We wszystkich latach objętych kontrolą planowano realizację zadań pn.: Maszyny z OTL (I MASZ), Termomodernizacja (I TERM), Wykup lasów lub gruntów do zalesień (I WYGR), Zakładanie i utrzymanie archiwum klonów (ARCH KLON), Program LIFE Ochrona Rybołowa – jednostki (LIFERYBY J), program mikoryzacji (MIK), Program restytucji cisa (RESTY CS), Praktyczna nauka zawodu (SZK UCZ), Koszt urządzenia lasów (UL). Dodatkowo w 2019 r. planowano realizację zadań pn. I *Projekt rozwoju łączności w LP (PRAŁA CLP)*, *Zakup na rzecz ochrony lasów (I OCHRONA)*; w 2020 r. pn. *Zwalczanie owadów techniką lotniczą (ZWA LOT)*, *Leśne Gospodarstwa Węglowe (I PLGW)* i *Program Life ochrona rybołowa środki trwałe (I LIFERYBY)*; w 2021 r. pn. *Kontenery na śmieci Program Czysty Las (I CZYSTY)*, *ZWA LOT* i *Zwalczanie owadów techniką naziemną (ZWA NAZ)*.

(akta kontroli str. 101)

8. Na podstawie wyjaśnień Naczelnika Wydziału Analiz i Planowania ustalono, iż w kontrolowanym okresie wnioski sporządzane przez nadleśniczych, dotyczące finansowania zadań z FL, które były składane na etapie przygotowania planów gospodarczych podlegały ocenie wydziałów merytorycznych pod kątem zasadności, celowości i zgodności z katalogiem wydatków FL. Planowanie zadań celowych ze środków FL w RDLP rozpoczynało się od wydziałów merytorycznych i polegało na przyjęciu wniosków od nadleśnictw na poszczególne zadania¹⁹. Po zebraniu wniosków z nadleśnictw przygotowywany był do wydziałów merytorycznych DGLP wniosek zbiorczy o udostępnienie środków na poszczególne zadania. Wydział Analiz i Planowania sprawdzał prawidłowość ujęcia tych zadań w planie, poprzez sprawdzenie zgodności źródeł finansowania, kodów zadań i wspólnie z wydziałami merytorycznymi kwot oraz ujęcie w planie dopłat za te zadania.

(akta kontroli str. 10-11)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 Dyrektora RDLP ustalał różnicowaną wysokość wskaźników odpisu podstawowego na FL dla podległych mu nadleśnictw. W jednym roku

¹⁸ 11 w 2019 r., 12 w 2020 r. oraz 12 w 2021 r.

¹⁹ Tj. z zakresu hodowli lasu (ARCH KLON, MIK, REST CS) po skontrolowaniu ich zgodności z odpowiednimi programami; sfinansowanie kosztów urządzenia lasu (UL) dla nadleśnictw, których 10 letni plan urządzenia lasu jest w ósmym roku realizacji; sfinansowanie kosztów zwalczania owadów (ZWA LOT; ZWA NAZ) ustalone są na podstawie prognozy gradacji szkodliwych owadów, uzgodnionej z Zakładem Ochrony Lasu; wnioski inwestycyjne (I MASZ, I CZYSTY) na podstawie zamówień nadleśnictw sprzętu z oferty OTL Jarocin; wnioski inwestycyjne (I TERM, I LIFERYBY, I PLGW i inne) na podstawie wytycznych DGLP do projektów rozwojowych.

z uwagi na trudności ze sprzedażą drewna jedno nadleśnictwo uzyskało ujemny wynik finansowy.

RDLP zgodnie z procedurami wewnętrznymi dokonała zmian w badanym okresie wskaźnika odpisu podstawowego dla trzech nadleśnictw. W RDLP nadzorowano zasadność zgłaszanych przez nadleśnictwa do DGLP zadań do realizacji z wykorzystaniem środków FL, poprzez weryfikację ich poprawności przez wydziały merytoryczne.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

Opis stanu faktycznego

2.1. Przychody funduszu leśnego.

1. W badanym okresie RDLP przekazywała do DGLP wpłaty z tytułu odpisu podstawowego na FL w terminie określonym w planach finansowo-gospodarczych²⁰, tj. do ostatniego dnia każdego miesiąca po miesiącu rozliczeniowym. Nadleśnictwa dokonywały wpłaty ustalonego przez RDLP odpisu do 25 dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym. Na podstawie badania próby (dziewięciu miesięcy) ustalono, iż nie wystąpiły przypadki niewywiązywania się nadleśnictw z tego obowiązku. W RDLP prowadzono miesięczne wykazy należnych kwot odpisu na FL z podziałem na poszczególne nadleśnictwa.

(akta kontroli str.12, 36-44)

2. W okresie objętym kontrolą wysokość przychodów FL przekazanych przez RDLP do DGLP wyniosła łącznie 331 201,2 tys. zł, z tego 140 980,5 tys. zł w 2019 r., 124 173,7 tys. zł w 2020 r., 66 047 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca).

W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) struktura przychodów przedstawiała się następująco, z tytułu:

- odpisu podstawowego obciążającego koszty działalności nadleśnictw odpowiednio: 110 045,4 tys. zł, 99 001,7 tys. zł, 52 943,5 tys. zł;
- należności, kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych odpowiednio: 5 106,2 tys. zł, 4 725,8 tys. zł, 8 276,3 tys. zł;
- należności wynikających z odszkodowań odpowiednio: 938,9 tys. zł, 871,3 tys. zł, 827,2 tys. zł;
- innych dochodów uzyskanych na rzecz funduszu leśnego odpowiednio: 24 890 tys. zł, 19 574,9 tys. zł, 4 000 tys. zł.

(akta kontroli str. 46)

3. W okresie objętym kontrolą RDLP wydała 144 decyzje o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej, z tego w: 2019 r. 50 decyzji, 2020 r. 66 decyzji, 2021 r.²¹ 28 decyzji. RDLP naliczyła z tytułu ww. decyzji łączną kwotę 2 875,2 tys. zł, w tym z tytułu: opłat rocznych - 1 056,8 tys. zł, jednorazowego odszkodowania - 93,8 tys. zł, należności jednorazowej²² - 1 724,6 tys. zł.

Na dzień przeprowadzenia czynności kontrolnych²³ uiszczono 2 717,7 tys. zł. W stosunku do 14 decyzji, w których nie uiszczono określonych w nich opłat na łączną kwotę 157,5 tys. zł nie podejmowano niezwłocznie czynności egzekucyjnych, co zostało opisane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W związku niewywiązywaniem się z uiszczania opłat z tytułu ww. decyzji w terminie, RDLP podejmowała czynności egzekucyjne, tj. rozmowy telefoniczne, wysyłanie

²⁰ Plany finansowo-gospodarczego RDLP na: 2019 r.– wprowadzony zarządzeniem nr 11 Dyrektora RDLP z 29.04.2019 r. – znak sprawy: EP.0300.1.2019; 2020 r. – wprowadzony zarządzeniem nr 17 Dyrektora RDLP z 4.05.2020 r. – znak sprawy: EP.0300.1.2020; 2021 r. –wprowadzone zarządzeniem nr 22 Dyrektora RDLP z 4.05.2021 r. – znak sprawy: EP.0300.1.2021.

²¹ Do 30 czerwca.

²² Uwzględniające decyzje pomniejszające do decyzji wydanych do 30 czerwca 2021 r.

²³ Tj. na dzień 30 września 2021 r.

maili z numerami rachunków i przypominaniem o terminie wpłaty, wysłanie 31 upomnień. W przypadku bezskuteczności ww. czynności wystawiano tytuł wykonawczy i przekazywano go do właściwego Urzędu Skarbowego. Należności z tytułu kar oraz dochodów były przekazywane w całości na FL do DGLP .

(akta kontroli str. 47-60)

4. Z 144 ww. decyzji 102 dotyczyły lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Łączna kwota wynikająca z tych decyzji wyniosła 773,6 tys. zł, z czego uiszczono 718,6 tys. zł. RDLP terminowo przekazała 698,5 zł na właściwy rachunek DGLP²⁴. W stosunku do kwoty 20,1 tys. zł termin przekazania miał 7 listopada 2021 r.²⁵. Wobec dłużników z tytułu trzech decyzji, od których nie została wniesiona opłata w łącznej wysokości 55,0 tys. zł prowadzone były czynności egzekucyjne: w dwóch przypadkach wystawiono tytuły egzekucyjne w jednym trwała procedura zmiany podmiotu na decyzjach w związku ze zbyciem gruntu.

(akta kontroli str. 58-60)

2.2. Wydatki funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie we wszystkich 35 nadleśnictwach nadzorowanych przez RDLP występowały niedobory powstałe w realizacji zadań z zakresu gospodarki leśnej²⁶. Wysokość niedoborów wynosiła:

- 53 536,6 tys. zł – w 2019 r.,
- 55 545,3 tys. zł – w 2020 r.,
- 23 395,9 tys. zł – w 2021 r. (do 30 czerwca).

Na pokrycie powyższych niedoborów z funduszu leśnego przekazano:

- 51 758,0 tys. zł – w 2019 r.,
- 53 684,5 tys. zł – w 2020 r.,
- 23 410,5 tys. zł – w 2021 r. (do 30 czerwca).

W każdym z badanych lat wystąpiły przypadki niewyrównania niedoborów, w wysokości kolejno: 1 778,6 tys. zł, 1 860,8 tys. zł i 985,4 tys. zł. Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił: *W procesie planowania, dopłata do niedoboru została ustalona tak, aby nie pokrywała kosztów, których równowartość została odniesiona w pozostałych przychodach operacyjnych.(...) równowartość odpisów amortyzacyjnych rzeczowych aktywów trwałych działalności leśnej sfinansowanych ze źródeł zewnętrznych (dotacji). Jej planowana wartość w poszczególnych latach 2019-2021 w nadleśnictwach wyniosła: 2019 - 1 788,6 tys. zł, 2020 - 1 860,8 tys. zł 2021 - 985,4 tys. zł (wykonanie do czerwca 2021).*

(akta kontroli str. 27-30,36-43, 66)

2. RDLP wraz z podległymi jednostkami wydatkowała z FL²⁷:

a) 63 185,7 tys. zł w 2019 r., tj. 7,27% wszystkich kosztów, w tym:

- 49 803,6 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej;
- 1 954,4 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa;
- 2 659,2 tys. zł – dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa - dopłata celowa;
- 4 585,3 - wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w tym:
 - 888,6 tys. zł - zadanie kosztowe,
 - 3 696,8 tys. zł - nakłady na rzeczowe aktywa trwałe;

²⁴ O którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy o lasach.

²⁵ Tj. po zakończeniu czynności kontrolnych.

²⁶ O których mowa w art. 58 ust. 1 ustawy o lasach.

²⁷ W badanych latach RDLP nie wydatkowała samodzielnie środków z FL.

- 4 133,2 tys. zł - sporządzanie planów urządzenia lasu;
 - 50,0 tys. zł - nabywanie przez Skarb Państwa gruntów oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania.
- b) 61 624,0 tys. zł w 2020 r., tj. 7,8% wszystkich kosztów, w tym:
- 51 639,5 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej;
 - 2 045,0 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa;
 - 1 967,8 tys. zł - wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w tym:
 - 563,1 tys. zł - zadanie kosztowe,
 - 1 404,7 tys. zł - nakłady na rzeczowe aktywa trwałe;
 - 5 013,4 tys. zł - sporządzanie planów urządzenia lasu;
 - 77,0 tys. zł - nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania;
 - 881,3 tys. zł - działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń²⁸.
- c) 24 894,6 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca), tj. 5,74% wszystkich kosztów, w tym:
- 21 292,6 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej;
 - 1 117,9 tys. zł - dopłaty wewnętrzne na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa;
 - 709,6 tys. zł - wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w tym:
 - 389,9 tys. zł - zadanie kosztowe,
 - 319,7 tys. zł - nakłady na rzeczowe aktywa trwałe;
 - 1 065,8 tys. zł - sporządzanie planów urządzenia lasu;
 - 708,7 tys. zł - działania związane z zapobieganiem dalszemu rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń²⁹.

(akta kontroli str. 67-68)

3. Plan wydatków RDLP wraz z podległymi jednostkami środków z FL przedstawiał się następująco:

- 2018 r. w wysokości 43 868,80 tys. zł, wydatkowano 40 876,60 tys. zł, tj. nie wykorzystano 2 992,2 tys. zł. Powyższe wynikało m.in. z: braku realizacji inwestycji drogowych z samorządami; braku ofert wykonawców na realizację niektórych zadań; mniejszego niż planowany zakresu prac, tj. dostosowanego do faktycznego zapotrzebowania, przesunięcia zadania na rok następny, mniejszych kwot w ofertach od wykonawców, brak złożenia ofert i brak realizacji zadań, przesunięcia realizacji zadań z roku 2018 na rok 2019;
- 2019 r. w wysokości 60 975,10 tys. zł, wydatkowano 63 185,70 tys. zł., tj. 2 210,60 tys. zł więcej niż zaplanowano. Powyższe wynikało z uruchomienia rezerwy w wysokości 2 659,24 tys. zł na budowę dróg nieujętych w zatwierdzonym planie³⁰;
- 2020 r. w wysokości 62 341,80 tys. zł, wydatkowano 61 624,00 tys. zł, tj. 717,80 tys. zł mniej niż zaplanowano. Niewykorzystanie wszystkich środków finansowych w 2020 r. wynikało m.in. z: wybuchu pandemii i zaniechania realizacji niektórych zadań; mniejszego niż planowany zakresu prac, tj. dostosowanego do faktycznego zapotrzebowania; uzyskania korzystniejszych

²⁸ Nakazane w trybie art. 46 ust. 3 pkt 8l ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 1421).

²⁹ J.w.

³⁰ Inwestycje realizowane na podstawie porozumienia samorządami, nieujęte w latach wcześniejszych planach RDLP.

niż planowano ofert, braku realizacji przez samorządy wspólnych inwestycji drogowych.

(akta kontroli str. 30, 67-73)

4. RDLP po przeprowadzeniu wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego i ustaleniu wartości niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej nadleśnictw oraz przeprowadzeniu oceny wyniku na działalności podstawowej administracyjnej i ubocznej, w przypadku niewykorzystania środków dokonywała ich zwrotu do DGLP³¹. Naczelnik Wydziału Planowania i Analiz wyjaśnił: (...) *Komisja rozpoczyna prace po zakończeniu badania sprawozdania finansowego nadleśnictwa przez biegłego rewidenta, a jeśli badanie takie nie jest wymagane przepisami prawa, po sporządzeniu przez nadleśnictwo rocznego bilansu i rachunku wyników, czyli zaakceptowaniu sprawozdań finansowych i LPIR1 za poprzedni rok. Do wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego osiągniętego w poprzednim roku komisja przystępuje wykorzystując w tym celu arkusz w programie Excel (arkusz weryfikacyjny) przekazany przez DGLP generowany na podstawie danych SILP pobieranych raportem przygotowywanym w systemie informatycznym PGL LP przy wykorzystaniu narzędzia SAP BusinessObjects Business Intelligence.*

Nadleśnictwa na potrzeby ww. rozliczenia przekazywały do RDLP protokół wewnątrzinstytucjonalnego badania wyniku finansowego nadleśnictwa za dany rok oraz szczegółowe uzasadnienie orzeczenia dla nadleśnictwa dodatkowej dopłaty w następnym roku.

(akta kontroli str.34-35, 75-76a)

5. W okresie objętym kontrolą RDLP realizowała 16 zadań finansowanych z FL w poszczególnych latach, w tym na:

- wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa odpowiednio: 54 417,2 tys. zł, tj. 86,12%, 53 684,5 tys. zł, tj. 87,12%, 22 410,5 tys. zł, tj. 90,02%;
- wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP odpowiednio: 4 585,3 tys. zł, tj. 7,26%, 1 967,8 tys. zł, tj. 3,19%, 709,6 tys. zł, tj. 2,85%;
- sporządzanie planów urządzenia lasu odpowiednio: 4 133,2 tys. zł, tj. 6,54%, 5 013,4 tys. zł, tj. 8,14%, 1 065,8 tys. zł, tj. 4,28%;
- zapobieganie ASF: w 2020 r. 881,3 tys. zł, tj. 1,43%, w 2021 r. (do 30 czerwca) 708,7 tys. zł, tj. 2,85%.

Realizowane zadania mieściły się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1-3a ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 67-68)

6. W kontrolowanym okresie nie było zadań finansowanych z FL realizowanych na żądanie DGLP.

(akta kontroli str. 67-68)

7. W badanym okresie RDLP realizowała 11 zadań finansowanych z FL na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP ujętych w planach finansowo-gospodarczych RDLP na lata 2019-2021, w łącznej kwocie 7 262,8 tys. zł. Zakres przedmiotowy tych zadań mieścił się w katalogu zadań określonych w art. 58 ust. 1-3a ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 67-68)

³¹ § 9 ust. 3 zarządzenia nr 53 DG z dnia 27 października 1998 r. zmieniającego zarządzenie nr 24/98 DG 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 zarządzenia nr 62 DG z dnia 8 listopada 2000 r. zmieniającego zarządzenie nr 53/98.

8. RDLP w okresie objętym kontrolą nie realizowała wydatków na cele określone w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach.

(akta kontroli str. 71)

9. Należności z tytułu kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz odszkodowań z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, były przekazywane na odrębny rachunek DGLP.

(akta kontroli str. 71-72)

10. W latach 2019-2020 RDLP przeprowadziła pięć postępowań³² o udzielenie zamówienia publicznego, w ramach których zawarto umowy na realizację zadań z wykorzystaniem środków z FL. Postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą prawo zamówień publicznych³³.

(akta kontroli str. 74-75, 77-91)

11. W okresie objętym kontrolą jednostki RDLP realizowały, wspólnie z podmiotami niewchodzącymi w strukturę LP (tj. z samorządami) dwa zadania dotyczące budowy dróg. Łączna kwota wydatków z FL na ich realizację wyniosła 2 659,2 tys. zł. Z powyższych środków sfinansowano w 2019 r.:

- „Przebudowę drogi gminnej nr 394049P na terenie Gminy Miedzichowo z m. Bolewice w kierunku Nowego Tomyśla do granicy Gminy Miedzichowo na działkach 574, 1657/1, 1657/3” w Nadleśnictwie Bolewice – o łącznej wartości 1 249,7 tys. zł, z tego z FL 1 187,2 tys. zł;
- „Budowę drogi z płyt betonowych od ul. Gunickiej w miejscowości Tanowo w kierunku miejscowości Węgornik” w Nadleśnictwie Trzebież, o łącznej wartości 2 944,7 tys. zł, z tego z FL 1 472,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 72)

12. W badanym okresie RDLP została poinformowana przez DGLP o zamieszczeniu wszystkich wyników prac badawczo naukowych w repozytorium LP. Informacja ta następnie została przekazana do podległych RDLP jednostek. Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania wyjaśnił: (...) *nadleśnictwa w miarę możliwości wykorzystują je w bieżącej pracy (...), natomiast dla znacznej większości prac badawczych dotyczących gospodarki leśnej, która opiera się na wieloletnim cyklu produkcyjnym, wymierne efekty będzie można zauważyć ewentualnie po kilku lub kilkunastu latach od ich wdrożenia.*

(akta kontroli str. 72)

13. W badanym okresie 12 nadleśnictw osiągnęło ujemnie wyniki finansowe (liczone bez uwzględnienia wpłat na FL i dopłat z FL), w tym: sześć nadleśnictw (17,14% ogółu) w 2019 r. – na łączną kwotę 7 153,7 tys. zł; cztery nadleśnictwa (11,43% ogółu) w 2020 r. – na łączną kwotę 7 833,1 tys. zł; dwa nadleśnictwa (5,71% ogółu) w 2021 r. (do 30 czerwca) – na łączną kwotę 2 640,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 26)

14. W latach 2019-2021 (do 30 czerwca) w RDLP i podległych nadleśnictwach nie korzystano ze środków funduszu stabilizacji.

(akta kontroli str. 36-43, 68, 73)

15. W okresie objętym kontrolą RDLP nie była kontrolowana w zakresie gospodarowania środkami FL.

(akta kontroli str. 99)

³² Po dwa postępowania w 2019 r. i 2020 r., jedno w 2021 r.

³³ Dla zamówienia z 2019 r. i 2020 r. – ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dla zamówień z 2021 r. – ustawa z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (Dz. U z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2021 RDLP nie podejmowała niezwłocznie czynności egzekucyjnych wobec dłużników z tytułu 14 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej na łączną kwotę 157,5 tys. zł (5,48% łącznej kwoty wynikającej ze 144 decyzji). Przekroczenia w zakresie uiszczenia ww. należności wynosiły od 1 do 732 dni³⁴. Powyższe stanowiło nierzetelną realizację obowiązku dochodzenia należności z tytułu decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej. Główny Księgowy RDLP³⁵ wyjaśnił: (...) między 30 lipca 2020 r. a 30 czerwca 2021 r. prowadzenie czynności windykacyjnych było utrudnione z uwagi na skutki wywołane ogólnoswiatową pandemią. Wydział Księgowości często pracował w ograniczonym składzie. Tylko w pierwszym i drugim kwartale bieżącego roku w izolacji przebywało w następstwie dodatniego wyniku na obecność SARS-CoV-2 aż trzech pracowników wydziału księgowości, co w rezultacie utrudniło czynności windykacyjne. Pomimo tego wdrożone zostały działania windykacyjne zmierzające do odzyskania należności między innymi poprzez przeprowadzenie roboczej analizy wydanych i naliczonych decyzji oraz kontakty telefoniczne z klientami zalegającymi z opłatami z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej.

Była Główna Księgowa RDLP³⁶ wyjaśniła: Główną przyczyną wydłużenia terminu uiszczenia należności oraz trudności w egzekucji było dokonywanie częściowych wpłat przez zobowiązanych, uzasadniane trudną sytuacją finansową i materialną. Na opóźnienia w regulacji zobowiązań w 2020 r. niewątpliwie wpłynęła pandemia COVID-19.

W okresie od 30.09. do 22.10.2021 r. RDLP podjęła czynności egzekucyjne, co skutkowało wpłatą 45,7 tys. zł (29,0% ogółu) tytułem opłaty wynikającej z 10 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej.

(akta kontroli str. 47-65, 102-103, 106)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w RDLP i podległych jednostkach środki z FL były wydatkowane na zadania i cele określone w ustawie o lasach. Przy udzielaniu zamówień na realizację zadań finansowanych z FL RDLP przestrzegała przepisów dotyczących zamówień publicznych.

Nadleśnictwa terminowo wpłacały do RDLP środki odpisu podstawowego na FL, który następnie RDLP terminowo przekazywała do DGLP. W wyniku wewnątrzinstytucjonalnego rozliczania wyniku finansowego niewykorzystane środki z FL były zwracane do DGLP, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi LP.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku niezwłocznego podejmowania czynności egzekucyjnych wobec podmiotów dłużników z tytułu 14 decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej na łączną kwotę 157,5 tys. zł. Przekroczenia w zakresie uiszczenia ww. należności wynosiły od 1 do 732 dni.

OBSZAR

3. Nadzór nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

Opis stanu
faktycznego

1. Sprawowanie nadzoru nad gospodarowaniem środkami FL w RDLP prowadzone było przez wydziały merytoryczne na etapie tworzenia planu, poprzez przyjmowanie wniosków od nadleśnictw. Następnie Wydział Analiz i Planowania sprawdzał prawidłowość źródeł finansowania, kody zadań i wspólnie z wydziałami

³⁴ Z tego w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 29 lipca 2020 r. od 1 do 732 dni, a od 30 lipca 2020 r. do 30 września 2021 od 1 do 382 dni.

³⁵ Pełniący obowiązki od 30 lipca 2020 r.

³⁶ Pełniąca obowiązki do 29 lipca 2020 r.

merytorycznymi kwoty oraz ich ujęcie w planie. W zakresie weryfikacji rozliczenia zadania, weryfikacji dokumentów pod względem formalno-rachunkowym oraz sporządzenia noty księgowej do DGLP nadzór sprawowany był przez Głównego Księgowego. Końcowym etapem było przedłożenie dokumentacji Dyrektorowi RDLP do akceptacji.

(akta kontroli str. 92)

2. Monitorowanie wpłat na odpis podstawowy i ich wysokość od poszczególnych nadleśnictw następowało z wykorzystaniem systemu księgowego. Odpis podstawowy na FL naliczany był przez nadleśnictwa w okresach miesięcznych. Na podstawie faktur dokumentujących wartość sprzedaży drewna w danym miesiącu i ustalonego w planie finansowo-gospodarczym dla danego nadleśnictwa % odpisu na FL, nadleśnictwa sporządzały notę księgową. Nota księgowa zawierała informacje o: wartości sprzedaży drewna, % ustalonego w planie finansowo-gospodarczym odpisu, a także wartości odpisu na fundusz leśny, za miesiąc sprawozdawczy oraz narastająco od początku roku. Nota księgowana była w nadleśnictwie, a także w formie elektronicznej przekazywana do RDLP.

W RDLP noty były sprawdzane z zapisami na kontach przychodowych i rozrachunkowych nadleśnictw i księgowane w biurze RDLP, jako rozrachunek z danym nadleśnictwem z jednej strony oraz po sporządzeniu zbiorczego zestawienia z nadleśnictw księgowane jako rozrachunek z DGLP. W RDLP był prowadzony comiesięcznie wykaz nadleśnictw wraz z należną kwotą z tytułu odpisu FL, z wykorzystaniem środków informatycznych LP.

(akta kontroli str. 94)

3. W latach 2019 – 2021 (do 30 czerwca) w jednostkach podległych RDLP tylko Inspekcja Lasów Państwowych³⁷ (w ramach kontroli okresowych) przeprowadzała kontrolę w zakresie gospodarowania środkami FL. W okresie objętym kontrolą Inspekcja LP przeprowadziła łącznie 12 kontroli okresowych. Dyrektor RDLP nie wnioskował do DGLP o przeprowadzenie przez Inspekcję LP kontroli w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 95, 97, 100)

4. Analiza pod kątem zasadności, celowości i oszczędności wydatkowania środków FL była prowadzona w RDLP na etapie budowy planu i rozliczania zadań. Analizy były prowadzone przez pracowników wydziałów RDLP odpowiadających za dane zagadnienie. Ewentualne ustalenia lub konkluzje wynikające z ww. analiz wprowadzane były na bieżąco.

(akta kontroli str. 95)

5. RDLP nie przeprowadzała kontroli postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Kontrole w tym zakresie były przeprowadzane przez Inspekcję LP w ramach kontroli okresowych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 12 takich kontroli³⁸.

(akta kontroli str. 97-100)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania RDLP w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami FL. W szczególności pozytywnie oceniono przeprowadzanie analiz pod kątem celowości i oszczędności wydatkowania środków FL.

³⁷ Dalej: Inspekcja LP.

³⁸ Tj. sześć w 2019 r. – Nadleśnictwa: Rokita, Kłodawa, Strzelce Krajeńskie, Nowogard, Głusko, Mieszkowice; pięć w 2020 r. – Nadleśnictwa: Sulęcín, Dobrze, Ośno Lubuskie, Lubniewice, Międzychód; jedna w 2021 r. – Nadleśnictwo Gryfino.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski Niezwłoczne podejmowanie czynności egzekucyjnych wobec podmiotów, które nie uiszczyły w terminie zobowiązania wynikającego z decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Szczecin, 10 listopada 2021 r.

Kontrolerzy
Adam Milczarek
St. Inspektor k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor
Z up.

.....
Podpis

Mirosław Guzikiewicz
Specjalista k.p.

p.o. Wicedyrektor Delegatury

.....
podpis