



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.25.2.2023

Pan
Józef Kubica
Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
ul. Grójecka 127
02-124 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/057 - Realizacja projektu strategicznego „Leśne gospodarstwa węglowe”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, ul. Grójecka 127, 02-124 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Kubica, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ² od 9 kwietnia 2021 r. Poprzednio w okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnili: – Konrad Tomaszewski - od 17 listopada 2015 r. do 19 stycznia 2018 r., – Andrzej Konieczny - od 20 stycznia 2018 r. do 8 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 514)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie założeń Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe ³ . 2. Realizacja Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, 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 Katowicach
Kontrolerzy	1. Tomasz Raszka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/167/2023 z 14 lipca 2023 r. 2. Mariusz Krynke, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/168/2023 z 14 lipca 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej „DGLP”.

² Dalej: „Dyrektor Generalny”.

³ Dalej: „Projekt LGW” lub „Projekt”.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie realizację przez DGLP Projektu LGW.

Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego (budżetu) tego Projektu, obejmującego cały okres jego realizacji. Planowane wydatki na realizację Projektu LGW wykazywane były jedynie w składanych do Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁶ raportach z jego realizacji za kolejne okresy od 2019 r. oraz w Kartach Projektu⁷, przy czym ujmowano je w większości przypadków we wzrastających kwotach, odpowiadających poniesionym kosztom⁸. Ostatecznie, tylko w badanym okresie, planowane koszty zwiększyły się z 41 584,4 tys. zł (wykazane dopiero w 2018 r.⁹) do 78 589,6 tys. zł (ujęte w raporcie za październik 2023 r.), a łączny koszt realizacji Projektu został oszacowany dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK. Faktyczne wydatki na Projekt poniesione do dnia zakończenia kontroli wyniosły 65 466,4 tys. zł.

DGLP nie zapewniła trafności doboru wydzieleń leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie, w tym zaplanowanych w nich działań oraz nie dokonała stosownych korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu, przez co prognozowany efekt jego realizacji, w postaci dodatkowo zakumulowanego CO₂, uzyskany dzięki tzw. działaniom dodatkowym¹⁰, nie był w pełni miarodajny. Obliczenia ww. efektu obarczone były błędami, a dla niektórych wydzieleń leśnych prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną lub zerową, co oznaczało, że realizacja działań przyniesie zmniejszone pochłanianie CO₂ lub nie przyniesie efektu, w porównaniu do stanu, gdyby tych działań nie realizowano.

DGLP nałożyła na nadleśniczych obowiązek opracowania tzw. Programów Węglowych¹¹, a jednocześnie aplikację umożliwiającą opracowanie PW, udostępniła nadleśniczom dopiero we wrześniu 2018 r. W konsekwencji, od lutego 2017 r. do września 2018 r. nadleśnictwa realizowały działania dodatkowe nie posiadając PW zatwierdzonych przez nadleśniczych. Natomiast po ich sporządzeniu nie rezygnowano z realizacji działań dodatkowych w wydzieleniach, dla których dodatkowa prognozowana ilość dwutlenku węgla była ujemna lub zerowa, pomimo, że ich realizacja nie miała merytorycznego uzasadnienia.

Do września 2018 r. nie sporządzono Zbiorczego Programu Węglowego¹², tj. podstawowego dokumentu wymiarującego cele Projektu LGW, a od września 2021 r. w związku z uchyleniem decyzji wprowadzającej ZPW, ponownie nie posiadano tego dokumentu. Tymczasem obowiązek opracowania ZPW określony został w treści §§ 27-29 Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 2 z 17 stycznia 2017 r. *w sprawie realizacji w formie wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych projektu rozwojowego o charakterze*

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

⁶ Dalej: „MKiŚ”.

⁷ Tj. w Karcie Projektu przesłanej 26 lipca 2018 r. do Ministerstwa Środowiska na potrzeby systemu informatycznego (MonAliZa) oraz w Kartach Projektu i ich aktualizacjach z 10 lutego 2021 r., 11 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r. sporządzonych zgodnie z Procedurą zarządzania projektami w MKiŚ, stanowiącą załącznik nr 3 do Regulaminu organizacyjnego MKiŚ, wprowadzonego Zarządzeniem MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ poz. 10, ze zm.).

⁸ Poza kosztami usług badawczych, które wykazywano w kwocie wynikającej z zawartych umów.

⁹ W Karcie Projektu LGW przesłanej Ministerstwu Środowiska dnia 26 lipca 2018 r.

¹⁰ Działania dodatkowe - czynności z zakresu gospodarki leśnej, wykraczające poza standardowy tryb postępowania dla danych warunków w danej lokalizacji lub/i nie ujęte w aktualnie obowiązującym planie urządzenia lasu, mające na celu uzyskanie dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla w okresie prognostycznym w efekcie ich realizacji - § 2 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

¹¹ Dokument mający na celu zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie LGW wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym dla okresu prognostycznego, dalej: „PW”.

¹² Zbiorcze zestawienie danych z PW łączne dla wszystkich nadleśnictw, przedstawiające całościowe efekty Projektu LGW. Dalej: „ZPW”.

pilotażowym pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe”¹³ oraz § 12 Zarządzenia nr 67 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe”¹⁴, a jego aktualizacji (aneksowania) odpowiednio w §30 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW oraz w § 13 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

W sposób nierzetelny monitorowano efekty realizacji Projektu LGW. Nie realizowano bowiem obowiązku, określonego w § 15 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, polegającego na terminowym sporządzaniu projektów Zbiorczych Sprawozdań z Realizacji Programów Węglowych¹⁵. Sporządzono je dopiero w toku kontroli (w formie tabel) nie zawierały one jednak informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych, podczas gdy zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 14 ww. zarządzenia, ZSRPW to: *informacja zawierająca dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie.*

Nierzetelnie wykazywano koszty zadań związanych z realizacją Projektu LGW. Informacje ujmowane w raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019-2023 (I połowa) składanych do MKiŚ nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie zarówno wysokości poniesionych kosztów, stopnia realizacji poszczególnych działań, jak i osiągniętych efektów.

Nierzetelnie przygotowano założenia dotyczące wymaganej dokumentacji procesu sprzedaży Jednostek Dwutlenku Węgla¹⁶, przez co dokumentacja ta była opracowywana w sposób dowolny. Ponadto, nie dochowywano wymogów w zakresie publikacji cen jednostkowych JDW przed ogłaszaniem aukcjami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie założeń Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe

Opis stanu faktycznego

1.1. Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe został wprowadzony do realizacji w Lasach Państwowych Zarządzeniem nr 2 z 2017 r. ws. LGW. W zarządzeniu tym na wybrane nadleśnictwa nałożono obowiązek uczestnictwa w realizacji Projektu, obejmującego wykonywanie działań, zwanych „działaniami dodatkowymi” w leśnictwie, mających za przedmiot: doprowadzenie do zmagazynowania w wyodrębnionych geograficznie częściach lasów (tzw. wydzieleniach) dodatkowych ilości węgla organicznego lub przetrzymywania w narastającej w funkcji czasu ilości węgla organicznego w surowcu drzewnym, gromadzonym na składach drewna energetycznego¹⁸.

Pismem z 24 lutego 2017 r. DGLP poinformowała Ministerstwo Środowiska o rozpoczęciu Projektu LGW oraz o jego celach.

(akta kontroli str. 92-93, 429-430)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny: *zakładano utworzenie sieci profesjonalnych składów drewna energetycznego, tworzonych na gruntach w zarządzie LP w celu*

¹³ (B. I. LP Nr 2, poz. 17), zwanego dalej „Zarządzeniem nr 2 z 2017 r. ws. LGW”.

¹⁴ (B. I. LP Nr 10, poz. 152), zwanego dalej „Zarządzeniem nr 67 z 2018 r. ws. LGW”.

¹⁵ Dalej: „ZSRPW”.

¹⁶ Jedna tona dwutlenku węgla (CO₂) pochłonięta w wyniku działań dodatkowych realizowanych w Projekcie przez określone lasy i inne grunty wchodzące w skład gospodarstwa leśnego, objęte gospodarką leśną, dalej: „JDW”.

¹⁷ 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.

¹⁸ O których mowa w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 46 z 24 października 2016 r. w sprawie sprzedaży drewna prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, w szczególności w § 71 do 119 tego zarządzenia.

magazynowania pokłeskowego surowca drzewnego (jako reakcję na powtarzające się makroskalowe klęski żywiołowe, skutkujące pojawianiem się w bardzo krótkim czasie olbrzymich mas drewna, przede wszystkim po przejściu huraganowych wiatrów). Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik nr 24 do ww. Zarządzenia, składy drewna energetycznego miały być sukcesywnie tworzone od lutego 2017 roku do końca 2025 r. W 2017 r. nie powstał żaden skład energetyczny, a w związku ze zmianą regulacji dotyczących zasad sprzedaży drewna przez LP¹⁹ nie utrzymano koncepcji budowy i funkcjonowania sieci składów drewna energetycznego. (akta kontroli str. 93, 466-467)

W załączniku nr 3 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW²⁰ podano m.in., że: Polska ma możliwość zdefiniować i forsować w Unii Europejskiej oraz na arenie międzynarodowej wprowadzenie do praktyki gospodarczej - na zasadzie eksperymentu - krajowego obrotu dwutlenkiem węgla pochłoniętym w następstwie działań dodatkowych w leśnictwie oraz że to pozwoliłyby podmiotom gospodarki narodowej, objętym ETS²¹, na nabywanie w okresie 2017-2020 (na rynku alternatywnym) od LP (na podstawie ustawy o eksperymentalnym krajowym systemie handlu jednostkami pochłoniętej emisji, która mogłaby zostać opracowana) jednostek pochłoniętej emisji, pozwalając im tym samym na (możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa) wywiązanie się z „limitów” emisyjnych, wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego. Ponadto, stworzono by dla tych podmiotów „rentę” czasową pozwalającą im na restrukturyzację technologiczną procesu spalania kopalin, stwarzając tym samym mocne podstawy do zachowania węgla kamiennego i brunatnego jako podstawowego (strategicznego) źródła energii w ramach polskiego systemu energetycznego. Ze względu jednak na okoliczność, że ww. postulat wprowadzenia do praktyki gospodarczej eksperymentalnego systemu obrotu jednostkami pochłoniętego dwutlenku węgla nie został urzeczywistniony – w zastępstwie LP zdecydowały się na przeprowadzenie z inicjatywy własnej pilotażowego projektu LGW. (akta kontroli str. 127-128)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że po rozpoczęciu projektu - na przełomie 2019 r. i 2020 r. LP wraz z KOBiZE i ULC²² przygotowały i złożyły wniosek do ICAO²³ w celu zweryfikowania możliwości udostępnienia doświadczeń z realizowanego projektu badawczego LGW do wykorzystania w ramach CORSIA²⁴ oraz że w porozumieniu z kierownictwem Ministerstwa Klimatu w 2020 r. zawieszono prace nad włączeniem

¹⁹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 44 z 28 czerwca 2018 r.

²⁰ Zatytułowanym: „Uwarunkowania prawne i uzasadnienie merytoryczne postanowień ujętych w Zarządzeniu nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z roku 2017” i wprowadzonym Decyzją nr 58 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 28 lutego 2017 r.

²¹ EU ETS - Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (European Union Emissions Trading Scheme) ustanowiony w ramach Wspólnoty Europejskiej przez dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. L 275 z 25.10.2003 r., s. 32) wraz z późniejszymi zmianami. Od 2012, handel uprawnieniami do emisji CO₂ odbywa się głównie na giełdzie ICE w Londynie i EEX w Lipsku. UE, jak i państwa członkowskie wprowadzają nowe uprawnienia na rynek emisji CO₂ przez aukcje na giełdach ICE i EEX na podstawie rozporządzeń przyjętych przez Komisję Europejską. W Polsce, rejestr uprawnień do emisji CO₂ jest prowadzony przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej „KOBiZE”) podlegający Ministrowi Klimatu i Środowiska.

²² Urząd Lotnictwa Cywilnego.

²³ ICAO (ang. International Civil Aviation Organisation) - Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego.

²⁴ CORSIA (ang. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) - ogólnoświatowy mechanizm kompensacji emisji CO₂ w lotnictwie międzynarodowym przyjęty w 2018 r. przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Państwa członkowskie UE zobowiązały się do udziału w nim od fazy pilotażowej, która rozpoczęła się w styczniu 2021 r.

LGW do ww. mechanizmu do czasu wypracowania przez UE mechanizmów współpracy i zależności pomiędzy ETS a CORSIA.

(akta kontroli str. 691-692)

Dopiero w 2022 r. przeprowadzono prace przygotowawcze do certyfikacji²⁵ jednostek dwutlenku węgla (JDW), co szerzej opisano w punkcie 2.2. wystąpienia.

W Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW, które weszło w życie z dniem podpisania (14 września 2018 r.), z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., zmodyfikowano (w § 1 ust. 1 pkt 1) cele działań dodatkowych realizowanych w ramach Projektu LGW na następujące: uzyskanie dodatkowej wielkości biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży w przyszłości oraz doprowadzenie do zmagazynowania dodatkowych ilości węgla organicznego i zmniejszenie uwalniania się gazów (w tym dwutlenku węgla) z gleb.

(akta kontroli str. 143-144)

W § 2 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW zdefiniowano pojęcie „działań dodatkowych” jako: „czynności z zakresu gospodarki leśnej, wykraczające poza standardowy tryb postępowania dla danych warunków w danej lokalizacji lub/i nieujęte w aktualnie obowiązującym planie urządzenia lasu, mające na celu uzyskanie dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla w okresie prognostycznym²⁶ w efekcie ich realizacji”. Katalog działań dodatkowych zawarto w załączniku nr 5 do ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 145)

Niektóre postanowienia Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, jako podstawowego aktu prawnego regulującego zasady realizacji Projektu LGW, zostały opracowane w sposób nierzetelny, co opisano szczegółowo w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.2. W załączniku nr 5 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW wymieniono 26 nadleśnictw, które miały być objęte Projektem LGW.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych²⁷ za pośrednictwem regionalnych dyrekcji LP zwróciło się w trybie roboczym do nadleśniczych o rozważenie ich gotowości do udziału w Projekcie. Zapytanie zostało poprzedzone przekazaniem informacji o Projekcie, w tym w szczególności o przykładach działań dodatkowych. Nadleśniczowie zweryfikowali, czy w nadleśnictwach występują warunki przyrodnicze do realizacji określonych działań dodatkowych i po tej analizie część z nich wyraziła zainteresowanie uczestniczeniem w Projekcie. Wówczas CKPŚ sporządziło i przedłożyło w DGLP proponowaną listę nadleśnictw jako uczestników Projektu LGW. Jednym z kryteriów przygotowanej przez CKPŚ propozycji było uwzględnienie nadleśnictw, w których zasięgu terytorialnym wyodrębnione zostały Leśne Kompleksy Promocyjne²⁸.

²⁵ Celem certyfikacji jest weryfikacja i potwierdzenie, że produkt spełnia wymogi określone w stosownych normach, przez co wzrośnie jego wiarygodność na rynku aukcyjnym (jak podano w sprawozdaniu (z grudnia 2022 r.) z realizacji IV etapu pracy badawczej „Ochrona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021-2024”, realizowanej przez IBL na zlecenie DGLP.

²⁶ Okres prognostyczny - okres, dla którego za pomocą tzw. modelu kanadyjskiego (który został przystosowany do warunków polskich w wyniku prac badawczych wykonanych przez Instytut Badawczy Leśnictwa) szacuje się rozmiar efektu działań dodatkowych (uruchomionych w okresie pilotażowym) w postaci obliczenia dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla osiągniętego wskutek realizacji tych działań. Przyjmuje się okres 30 lat (2017-2046) - § 2 ust. 1 pkt 10 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

²⁷ Zakład LP o zasięgu krajowym, powołany przez Dyrektora Generalnego LP w celu inicjowania, koordynacji i zarządzania projektami dofinansowanymi ze środków unijnych i funduszu leśnego w jednostkach PGL LP, pełniący w latach 2017 r. funkcję koordynatora Projektu LGW, dalej: „CKPŚ”.

²⁸ Duże, zwarte obszary lasu, wchodzące w skład jednego lub kilku nadleśnictw, utworzone na obszarze całego kraju, które pokazują zmienność warunków siedliskowych, różnorodność składu gatunkowego lasu i wielość

Natomiast listy wybranych wydzieleń, na terenie których zostaną w wybranych nadleśnictwach utworzone LGW, były konsultowane z Biurem Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej²⁹.

W trzech nadleśnictwach: Hajnówka, Szklarska Poręba i Świeradów planowano działania związane z obszarami podmokłymi/torfowiskami. Model CBM-CFS³⁰, który służy do szacowania ilości pochłoniętego dwutlenku węgla w ekosystemach leśnych, nie posiadał możliwości wykonania obliczeń dla tych typów siedlisk, więc ww. nadleśnictwa zostały wyłączone z Projektu LGW. W związku z powyższym Projekt ostatecznie był realizowany w 23 nadleśnictwach.

(akta kontroli str. 419-420, 465-466)

1.3. W DGLP nie wykonywano obliczeń efektu w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w wyniku realizacji działań w ramach LGW. Obliczenia te były wykonywane przez Instytut Badawczy Leśnictwa w Sękocinie Starym³¹ w ramach dwóch usług badawczych, opisanych szerzej w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia (zwanym też „projektem badawczym”).

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, do wykonania modelowania wyniku dodatkowo pochłoniętego CO₂ dla poszczególnych nadleśnictw niezbędne były dwie bazy danych: AIDB³² zawierająca wszystkie zmienne środowiskowe dostosowane do warunków panujących w Polsce i przypisane do krain przyrodniczo-leśnych oraz baza wsadowa (plik wsadowy), będąca nośnikiem danych zawierających: adres nadleśnictwa, gatunek, wiek, powierzchnię wydzielenia, rodzaj prowadzonego zabiegu/zaburzenia na powierzchni, powierzchnię zabiegu/zaburzenia, rok w którym zaburzenie ma miejsce i krzywe miąższościowe drzewostanu. W celu oszacowania ilości zakumulowanego dwutlenku węgla w danym nadleśnictwie stosowane były dwie bazy danych: baza danych zawierająca działania dodatkowe oraz baza danych niezawierająca działań dodatkowych. Obliczenia polegały na: zaimplementowaniu obu baz danych do algorytmu modelu kanadyjskiego, uruchomieniu algorytmu z zaimplementowanymi bazami danych oraz analizie wyników.

Wielkość dodatkowej prognozowanej ilości CO₂ dla wszystkich nadleśnictw objętych Projektem LGW, wynoszącą 1 005 685 t, obliczono poprzez zsumowanie dodatkowej prognozowanej ilości CO₂ dla każdego z 3 004 wydzieleń objętych Projektem. Otrzymano ją z IBL w formie bazy danych w arkuszu Excel.

(akta kontroli str. 423-424)

Wyniki kolejnego szacowania dodatkowo pochłoniętej ilości dwutlenku węgla, liczonej dla całego 30-letniego okresu prognostycznego - łącznie 968 313 t, zostały przekazane przez IBL w czerwcu 2021 r. w sprawozdaniu etapu I tematu badawczego

pełnionych przez niego funkcji, służące promowaniu zrównoważonej gospodarki leśnej, wspieraniu badań naukowych i prowadzeniu edukacji leśnej społeczeństwa.

²⁹ Dalej: „BULiGL”.

³⁰ CBM-CFS3 (zwany dalej modelem kanadyjskim) - model empiryczny opracowany przez rząd Kanady, służący do szacowania bilansu węglowego lasów kanadyjskich i prognozowania zmian węglowych w wyniku zmian w zarządzaniu lasami, wpływu zmian klimatycznych i innych czynników wpływających na lasy. Opiera się na szczegółowej analizie danych dotyczących drzewostanów, odnawiania lasu, wylesień i innych czynników wpływających na bilans węglowy lasów, uwzględnia zarówno zmiany w ilości węgla organicznego znajdującego się w glebie, jak i w biomasie drzewnej, a także emisje i absorpcję dwutlenku węgla związane z procesami wynikającymi z użytkowaniem lasu. Został opracowany w 2002 r. i powszechnie udostępniony bezpłatnie w 2005 r. (Źródło: Sprawozdania cząstkowe z realizacji usługi badawczej „Ochrona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021-2024”). Model ten został przystosowany do warunków polskich w wyniku prac badawczych wykonanych przez Instytut Badawczy Leśnictwa.

³¹ Dalej: „IBL”, będącego liderem konsorcjum, o którym mowa m.in. w § 3 ust. 3 i 4 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

³² Archive Index Data Base, do stworzenia której wykorzystano dane m.in. z Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Lasu (stan na 1 stycznia 2005 r.) i innych prac badawczych.

„Ośłona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021-2024”.

(akta kontroli str. 494, 517)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, w kolejnych latach wyniki szacowania ww. wielkości były przekazywane przez IBL w formie elektronicznej (w plikach arkusza kalkulacyjnego). I tak, w sierpniu 2022 r. IBL poinformował, że łączna prognozowana ilość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla wynosi 936 235 t, a 31 marca 2023 r., że wynosi ona 721 196 t. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny: *ze względu na błędy w obliczeniach, najbardziej rażące w Nadleśnictwie Wałcz, zostało przeprowadzone ponowne szacowanie, w wyniku którego IBL 5 kwietnia 2023 r. przesłał do DGLP poprawne wyniki*. Wg tej ostatniej informacji prognozowana ilość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla wynosiła 928 973 t.

Ponadto, w grudniu 2022 r. w treści sprawozdania etapu IV usługi „Ośłona naukowa LGW” IBL podał, że w wyniku kolejnej kalkulacji prognozowana ilość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla przez LGW wyniesie 947 697 t.

(akta kontroli str. 424-425, 503, 517-518, 521-525, 537-539)

DGLP nie zapewniła trafności doboru wydziałów leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie LGW oraz realizowanych na nich działań, które prowadzić miały do uzyskania efektów będących celem Projektu, co szerzej opisano w pkt 3 sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

1.4. Postanowienia § 25 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW nakładały na nadleśniczych obowiązek opracowania PW, jako: „programu postępowania gospodarczego i ochronnego w wydziałach stanowiących LGW, a także w wydziałach stanowiących obszar referencyjny³³”, wg określonego wzoru. W § 11 ust. 1 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW podano, że: „Wyniki szacowania efektu projektu, dotyczące przewidywanego wzrostu rozmiaru produktów materialnych (wielkości biomasy) oraz rozmiaru dodatkowego pochłaniania w efekcie projektowanych działań dodatkowych dla okresu prognostycznego, zawierają PW, opracowywane na podstawie wyników modelowania za pomocą oprogramowania CBM-CFS3 dla nadleśnictwa w rozbiciu na poszczególne wydziały”.

Do września 2018 r. nie udostępniono jednak nadleśniczym narzędzia umożliwiającego sporządzenie PW wg wymaganego wzoru, co przedstawiono w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

We wrześniu 2018 r. DGLP udostępniła nadleśnictwom specjalną aplikację informatyczną, przygotowaną przez Zakład Informatyki Lasów Państwowych³⁴, służącą do opracowania PW przez nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW. Nadleśnictwa po ich sporządzeniu, wydrukowaniu i podpisaniu przez nadleśniczego, przesyłały je do DGLP w formie papierowej. Zawierały one odrębne karty PW dla każdego wydziału stanowiącego LGW w danym nadleśnictwie i sporządzone były na formularzach zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 4 do Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, za wyjątkiem danych dotyczących szacunkowych wielkości biomasy. Informacje o szacunkowej zawartości węgla w wydziale leśnym na początku i na końcu okresu prognostycznego, a także o dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla były generowane automatycznie, po uzupełnieniu

³³ Obszary referencyjne to takie, na których nie realizowano działań dodatkowych, lecz służyły do celów porównawczych (nie zachodziła w nich potrzeba uzyskania efektu dodatkowości, w myśl § 15 ust. 2 pkt 1 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW).

³⁴ Dalej: „ZILP”.

danych dot. wydzielenia oraz roku realizowania działań planowanych do wykonania (rodzaju działania dodatkowego oraz powierzchni, na której było ono planowane).

(akta kontroli str. 645-646, 1304-1305)

Do września 2018 r. nie sporządzono i nie przedłożono Dyrektorowi Generalnemu do zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego. Decyzją nr 177 z dnia 25 września 2018 r.³⁵ Dyrektor Generalny zatwierdził Zbiorczy Program Węglowy, sporządzony 14 września 2018 r. przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych³⁶. Stanowił on zbiorcze zestawienie dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂ przez każde z 23 nadleśnictw biorących udział w Projekcie (łącznie 1 005 685 t). Ponadto, podstawą do jego opracowania były dane pochodzące z innych źródeł niż wskazane zarządzeniami ws. LGW, co przedstawiono w pkt 5 i 6 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 162-170)

W dniu 2 września 2019 r. Dyrektor Generalny wydał kolejną decyzję nr 134³⁷ w sprawie zatwierdzenia ZPW. Załączony do ww. decyzji ZPW był tożsamy z ZPW z dnia 25 września 2018 r. Natomiast w dniu 15 września 2021 r. Dyrektor Generalny decyzją nr 95³⁸ uchylił ww. decyzję nr 134 z dnia 2 września 2019 r., w tym obowiązujący ZPW.

(akta kontroli str. 171-183)

Dyrektor Generalny nie wydał kolejnych decyzji ws. zatwierdzenia ZPW. Jak wyjaśnił, w latach 2021-2023 szacowana ilość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla była aktualizowana przez IBL i przekazywana do DGLP. Zaktualizowana liczba JDW była akceptowana przez Dyrektora Generalnego w formie notatek służbowych, co opisano niżej w pkt 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1347)

1.5. Lista potencjalnych przedsięwzięć możliwych do realizacji wg wskazań nabywców JDW³⁹ została ustalona na podstawie informacji zebranych z nadleśnictw oraz uwzględniała propozycje Wydziału Ochrony Zasobów Przyrodniczych.

Dyrektor Generalny 2 października 2018 r. zatwierdził 18 przewidzianych do realizacji przedsięwzięć na kwotę 1 803 200 zł. Były one nakierowane na rozwój turystyki, w tym poprawę istniejącej infrastruktury turystycznej oraz utworzenie nowych rozwiązań w tym zakresie (budowa wieży widokowej, utworzenie platformy widokowej, modernizacja szlaków pieszo-rowerowych), a także obejmowały działania w ramach realizacji projektu „Czynnej ochrony cietrzewia na gruntach w zarządzie Lasów Państwowych”, a tym samym spełniały wymogi określone w § 18 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

(akta kontroli str. 834-841, 1154-1195)

Zgodnie z § 19 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z dnia 2018 r. ws. LGW, zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego lista powinna być opublikowana na portalu aukcyjnym "e-klimat". Jak ustalono w toku kontroli, we wskazanym miejscu nie było zamieszczonej Listy przedsięwzięć, a Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: *Dostęp do*

³⁵ W sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. „e-klimat” (B. I. LP Nr 11, poz. 164).

³⁶ Dalej: „Wydział KPR”.

³⁷ W sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP Nr 10, poz. 118).

³⁸ W sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP Nr 10, poz. 97, ze zm.).

³⁹ Dalej: „Lista przedsięwzięć”. Lista działań finansowanych lub współfinansowanych ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW oraz środków nadleśnictw, zawierająca przedsięwzięcia ukierunkowane na działania wymienione w § 18 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

portalu e-klimat mają tylko przedstawiciele podmiotów, które zaakceptowały regulamin sprzedaży i przesłały uzupełniony formularz zgłoszeniowy. Lista została udostępniona w miejscu, gdzie była ogólnodostępna.

(akta kontroli str. 818)

Powyższa zmiana miejsca publikacji ww. listy, umożliwiającą zapoznanie się z nią większej liczbie zainteresowanych, znalazła odzwierciedlenie w regulaminach sprzedaży. NIK zwraca przy tym uwagę, że ww. zmiana powinna także zostać uwzględniona w Zarządzeniu nr 67 z dnia 2018 r. ws. LGW. Zgodnie z § 7 ust. 10 Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl⁴⁰ obowiązującego do 14 września 2021 r., lista przedsięwzięć proponowanych do realizacji miała znajdować się na stronie: klimat.lasy.gov.pl, przy czym w porozumieniu z DGLP, nabywca JDW mógł wskazać do realizacji przedsięwzięcie nie znajdujące się na liście.

Listę przedsięwzięć zatwierdzoną 2 października 2018 r. przez Dyrektora Generalnego (zawierającą 18 pozycji) przekazano do publikacji na stronie klimat.lasy.gov.pl w dniu 3 października 2018 r.

(akta kontroli str. 1397-1416)

Na stronie internetowej www.klimat.lasy.gov.pl⁴¹ w zakładce „Materiały do pobrania”, w trakcie kontroli znajdowała się Lista przedsięwzięć zawierająca 12 pozycji z ich nazwami, krótką charakterystyką, lokalizacją (wskazana RDLP lub nadleśnictwo) i kwotą kosztów. Lista ta nie była zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego.

Zgodnie z § 7 ust. 9 obowiązującego od 15 września 2021 r. Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl⁴², lista przedsięwzięć planowanych do realizacji miała znajdować się na stronie projekty-rozwojowe.lasy.gov.pl, przy czym nabywca JDW mógł wskazać do realizacji przedsięwzięcie nie znajdujące się na niej. W trakcie kontroli NIK na wskazanej stronie internetowej⁴³ (na dzień 28 września 2023 r.) znajdowała się lista 33 przedsięwzięć zawierająca: miejsca realizacji, nazwy i zakresy przedsięwzięć, okresy realizacji (w latach) i szacowane koszty.

Okoliczności zamieszczenia na ww. stronach internetowych list przedsięwzięć niezatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego przedstawiono w pkt 8 w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 192, 818, 1393-1394, 1503-1506)

1.6. Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego tego Projektu, obejmującego cały okres jego realizacji, co opisano niżej w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Środki planowane do wydatkowania w ramach Projektu LGW w danym roku, były ujmowane w sporządzanych co roku planach finansowo-gospodarczych LP, przyjmowanych odpowiednimi zarządzeniami Dyrektora Generalnego⁴⁴. Jednym z załączników do takiego planu rocznego był „Wykaz zadań sporządzony zgodnie z katalogiem wydatków funduszu leśnego”, w którym zamieszczano poszczególne zadania, wymienione z nazwy. I tak, w wykazach tych na kolejne lata (z wyjątkiem

⁴⁰ Stanowiącym załącznik do Decyzji Nr 134 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl

⁴¹ <https://klimat.lasy.gov.pl/pl/pliki/64-listapredsiwziecie-2019-2/file>.

⁴² Stanowiącego załącznik nr 1 do Decyzji Dyrektora Generalnego nr 95 z dnia 15 września 2021 r.

⁴³ <https://projektyrozwojowe.lasy.gov.pl/documents/32238749/43838414/Przyk%C5%82adowe+przeds%C4%99wzi%C4%99cia+mo%C5%BCliwe+do+realizacji/224fcc89-aaa9-d277-0db8-64b407050421>

⁴⁴ Odpowiednio zarządzenia Dyrektora Generalnego: nr 14 z 27 kwietnia 2017 r., nr 27 z 27 kwietnia 2018 r., nr 23 z 26 kwietnia 2019 r., nr 27 z 30 kwietnia 2020 r., nr 29 z 30 kwietnia 2021 r., nr 43 z 29 kwietnia 2022 r., nr 48 z 22 kwietnia 2023 r.

2019 r.) w wierszach „dopłaty wewnętrzne w nadleśnictwach na wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP” - „wspólne przedsięwzięcia j.o. LP”:

- w planie na rok 2017, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia nieinwestycyjne” - „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 212) ujęto środki na zadanie o nazwie „PLGW – Leśne Gospodarstwa Węglowe” (kod „CKPŚ”) w kwocie: 1 031,5 tys. zł oraz na zadanie „Leśne Gospodarstwa Węglowe” (kod „PLGW”) w kwocie 9 060 tys. zł;
- w planie na rok 2018, w wierszach jw., ujęto środki na zadanie o nazwie „PLGW – Leśne Gospodarstwa Węglowe” (kod „CKPŚ PLGW”) w kwocie: 301,3 tys. zł oraz na zadanie LGW (kod „PLGW”) w kwocie 170,0 tys. zł;
- w planie na rok 2020, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 202) ujęto środki na zadanie o nazwie LGW (kod „PLGW”) w kwocie: 7,3 tys. zł, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” - „FL wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” (kod źródła finansowania 213) - ujęto środki na zadanie o nazwie „LGW śt” (kod „I PLGW”) w kwocie: 367,5 tys. zł;
- w planie na rok 2021, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 202) ujęto środki na zadanie o nazwie LGW (kod „PLGW”) w kwocie: 97,9 tys. zł, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” - „FL wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” (kod źródła finansowania 213) - ujęto środki na zadanie o nazwie „Leśne Gospodarstwa Węglowe śt” (kod „I PLGW”) w kwocie: 210,5 tys. zł;
- w planie na rok 2022, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 202) ujęto środki na zadanie o nazwie LGW (kod „PLGW”) w kwocie: 446,1 tys. zł, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” - „FL wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” (kod źródła finansowania 213) - ujęto środki na zadanie o nazwie „LGW śt” (kod „I PLGW”) w kwocie: 203,2 tys. zł;
- w planie na rok 2023, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia nieinwestycyjne” - „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 212) ujęto środki na zadanie LGW (kod „PLGW”) w kwocie 20,0 tys. zł, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia pozostałe” (kod źródła finansowania 202) ujęto środki na zadanie o nazwie LGW (kod „PLGW”) w kwocie: 66,8 tys. zł, w wierszu „wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” - „FL wspólne przedsięwzięcia w aktywach trwałych” (kod źródła finansowania 213) - ujęto środki na zadanie o nazwie „LGW śt” (kod „I PLGW”) w kwocie: 305,8 tys. zł.

Środki na badania naukowe były wykazywane w planach jedynie w podziale na jednostki badawcze, którym je zlecano. Plany te nie pozwalały na ustalenie, jakie kwoty w każdym roku zaplanowano na realizację badań naukowych zleconych w ramach Projektu LGW (mieściły się one w ramach wszystkich badań zleconych jednostce IBL).

(akta kontroli str. 1440-1473)

1.7. W toku prac nad systemem certyfikacji jednostek węglowych (opisanych szerzej w pkt 2.2. wystąpienia) oraz w wyniku współpracy DGLP, CKPŚ oraz IBL opracowano założenia nowego projektu pn. „Lasy Węglowe”, a sam projekt został uruchomiony decyzją nr 94 Dyrektora Generalnego LP z dnia 3 sierpnia 2022 r.⁴⁵, w której nazwano go „rozszerzeniem” Projektu LGW i określono następujące cele:

- a) uzyskanie certyfikatu, wydanego przez niezależny podmiot, potwierdzającego założenia metodyki projektu oraz działań dodatkowych,

⁴⁵ W sprawie realizacji projektu rozwojowego Lasów Państwowych pt. „Lasy Węglowe”.

- b) doprowadzenie do zmagazynowania dodatkowych ilości węgla organicznego w wyniku działań dodatkowych,
- c) przeciwdziałanie zmianom klimatu poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych z gleb leśnych do atmosfery (w szczególności dwutlenku węgla),
- d) sprzedaż przez LP zweryfikowanych jednostek pochłaniania dwutlenku węgla (tzw. kredytów węglowych),
- e) przeprowadzenie kalkulacji śladu węglowego LP zgodnie z międzynarodowymi standardami⁴⁶,
- f) upowszechnianie wiedzy w zakresie korzystnego wpływu lasu na klimat oraz kształtowanie pozytywnych i odpowiedzialnych postaw prośrodowiskowych,
- g) budowę pozytywnego wizerunku LP.

Dyrektor Generalny wyznaczył CKPŚ, jako podmiot odpowiedzialny za obsługę tego projektu.

(akta kontroli str. 312-313, 504)

W marcu 2023 r. projekt Lasy Węgłowe został zgłoszony do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako odrębny od Projektu LGW projekt strategiczny wraz z przekazaniem karty tego projektu⁴⁷.

Zgodnie z ww. kartą, projekt „Lasy Węgłowe” bazuje na efektach Projektu LGW i dotyczy promowania działalności dodatkowej w gospodarce leśnej, wspomagającej pochłanianie i akumulację CO₂, udoskonalenia sposobu raportowania pochłaniania CO₂ w lasach polskich oraz udostępniania kredytów węglowych po uzyskaniu certyfikacji. Planowany zasięg projektu to ponad 50 tys. ha, na których planuje się realizować działania zwiększające pochłanianie CO₂, które mają charakter dodatkowy w stosunku do planowanych zadań z zakresu gospodarki leśnej. Zbadanie możliwości realizacji działań zwiększających pochłanianie CO₂ odbędzie się we wszystkich nadleśnictwach (429), natomiast rzeczywiste działania w terenie będą realizowane w wybranych nadleśnictwach (250). Działania dodatkowe w projekcie inicjowane będą od 2024 do 2035 r., a wielkość dodatkowo pochłoniętego CO₂ w tym okresie oszacowano na 765 075 ton. Oszacowano, że przychód związany z udostępnianiem kredytów węglowych w tym okresie wyniesie 109 252 710 zł, utrzymanie certyfikatu oraz dalsza sprzedaż kredytów węglowych z zainicjowanej już powierzchni (50 tys. ha) w perspektywie 30 lat, tj. do 2053 r. pozwoli na dodatkowe pochłonięcie 3 015 300 t CO₂ oraz dodatkowy przychód związany z udostępnieniem kredytów węglowych na poziomie 386 259 930 zł. Określono, że całość budżetu projektu wyniesie 398 824 770 zł, a głównym źródłem finansowania projektu będą środki własne jednostek PGL LP (fundusz leśny) oraz środki ze sprzedaży kredytów węglowych.

(akta kontroli str. 1652-1662)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego tego Projektu obejmującego cały okres jego realizacji, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, przyczyną niesporządzenia takiego planu był fakt, że *prace planistyczne dotyczące tego przedsięwzięcia stanowiły integralną część składową planowania finansowo - gospodarczego obowiązującego w LP. (...)*

⁴⁶ Protokół Gazów Cieplarnianych - Greenhouse Gas Protocol, GHG Protocol.

⁴⁷ Zgodnie z *Procedurą zarządzania projektami w MKiŚ*, stanowiącą załącznik nr 3 do Regulaminu organizacyjnego MKiŚ, wprowadzonego Zarządzeniem MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ poz. 10, ze zm.).

procedurę planowania finansowo - gospodarczego w LP ustalały zarządzenia Dyrektora Generalnego. (...) W realizacji ww. zarządzeń koszty działań nadleśnictw „pilotażowych” w ramach LGW stanowiły element planowanych kosztów w zakresie gospodarki leśnej, uwzględnianych przy ustaleniu corocznie planowanych dopłat podmiotowych do nadleśnictw. W sposób przedmiotowy (tj. z przeznaczeniem na skonkretyzowane działania) planowano natomiast wydatkowanie środków, związanych z funduszem leśnym w odniesieniu do zakładów LP, świadczących określone usługi na rzecz DGLP w związku z realizacją LGW.

W odniesieniu do prac badawczych (...) nie sporządzano wieloletnich planów finansowo-gospodarczych. Środki na realizację usług badawczych, w tym związanych z realizacją LGW, są co roku ujmowane w planie finansowo-gospodarczym LP w oparciu o zawarte umowy. W przypadku zawartych aneksów na wykonanie tych usług badawczych i wynikających z nich zmian w kosztach ich wykonania (wzrostu ewentualnie obniżenia kosztów), na bieżąco wprowadzana jest stosowna zmiana w planie finansowo-gospodarczym LP na dany rok kalendarzowy.

(akta kontroli str. 7-8, 560)

NIK zwraca uwagę, że plany finansowo-gospodarcze LP, przyjmowane odpowiednimi zarządzeniami Dyrektora Generalnego, były planami rocznymi, a Projekt LGW był projektem wieloletnim. Ponadto, na podstawie ww. rocznych planów nie można było ustalić jakie kwoty w każdym roku zaplanowano na realizację Projektu LGW, bowiem wydatki na realizację działań dodatkowych w nadleśnictwach mieściły się w kosztach nadleśnictw ogółem, a wydatki na realizację pozostałych działań (np. usług promocyjnych i pozostałych) mieściły się w kosztach działalności zakładów LP.

Również w załącznikach do tych planów wyodrębniono tylko część środków planowanych do wydatkowania w danym roku w ramach Projektu LGW (oznaczając je jako dot. zadania „Leśne Gospodarstwa Węglowe”), w tym w szczególności: środków zaplanowanych w latach 2017-2018 na koordynację Projektu LGW przez CKPŚ; środków zaplanowanych w 2017 r. na działania dodatkowe realizowane przez nadleśnictwa; środków zaplanowanych w latach 2020-2023 na finansowanie przedsięwzięć ze wskazań nabywców JDW. Podobnie wydatki na prace badawcze ujmowano w ww. rocznych planach finansowo-gospodarczych, w załącznikach do planów, lecz wyłącznie w podziale na jednostki badawcze, którym je zlecano. Wydatki na realizację badań naukowych zleconych w ramach Projektu LGW mieściły się zatem w ramach wszystkich badań zleconych w danym roku jednostce IBL i nie zostały one wyodrębnione.

(akta kontroli str. 1440-1473)

W ocenie NIK, działaniem nierzetelnym było realizowanie wieloletniego projektu (jakim był Projekt LGW) bez oszacowania pełnych kosztów całego przedsięwzięcia, w którym ujęto by wszystkie wydatki planowane do poniesienia w poszczególnych latach jego realizacji. NIK zwraca uwagę, że w treści zarządzenia nr 40 Dyrektora Generalnego z 1 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia przejściowych zasad dotyczących realizacji przedsięwzięć rozwojowych, przed opracowaniem dokumentu kompleksowo regulującego działalność rozwojową w Lasach Państwowych⁴⁸ dla przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez DGLP przewidziano ustalenie „wszystkich kosztów niezbędnych do zrealizowania projektu” (we wniosku o realizację takiego projektu). Jak jednak wyjaśnił Dyrektor Generalny, zgodnie z wolą jego poprzednika⁴⁹, nie miały w tym wypadku zastosowania ww. zasady, lecz wyłącznie zarządzenie nr 2 z 2017 r. ws. LGW.

(akta kontroli str. 1151, 1209)

⁴⁸ B.I. LP z 2016 r., poz. 145.

⁴⁹ Pełniącego tę funkcję w okresie od 17 listopada 2015 r. do 19 stycznia 2018 r.

W praktyce planowane wydatki na realizację Projektu LGW, nie będąc oszacowanymi przed jego rozpoczęciem, wykazywane były w Kartach Projektu:

- przesłanej do MŚ 26 lipca 2018 r. na potrzeby systemu informatycznego (MonAliZa), w związku z pismem Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MŚ⁵⁰, skierowanym m.in. do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, w którym zwrócono się o przekazanie (na potrzeby Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych oraz Prezesa Rady Ministrów) aktualnych informacji o projektach z wykorzystaniem załączonej do pisma fiszki Karty Projektu,
- z 10 lutego 2021 r. i ich aktualizacjach z 11 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r. sporządzonych zgodnie z Procedurą zarządzania projektami w MKiŚ, stanowiącą załącznik nr 3 do Regulaminu organizacyjnego MKiŚ, wprowadzonego Zarządzeniem MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ poz. 10, ze zm.),

oraz w raportach kwartalnych i miesięcznych z realizacji Projektu od 2019 r. do października 2023 r. Ponadto, w okresie do maja 2023 r. planowane wydatki wykazywano we wzrastających kwotach odpowiadających poniesionym kosztom⁵¹. Ostatecznie, tylko w badanym okresie, planowane koszty zwiększyły się z 41 584,4 tys. zł (wykazane dopiero w 2018 r.⁵²) do 78 589,6 tys. zł (w złożonym w MKiŚ raporcie okresowym z realizacji Projektu LGW za październik 2023 r.)

(akta kontroli str. 326-387, 1681-1682, 1689-1690, 1836-1839, 1842-1845)

2. Niektóre postanowienia zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, będącego podstawowym aktem prawnym regulującym zasady realizacji Projektu LGW, opracowano nierzetelnie. Dotyczyło to następujących zapisów:

2.1. W § 5 zarządzenia, dotyczącym ustalenia ceny jednostkowej JDW określono, że cena ta będzie ustalana (na podstawie stawki ceny jednostki unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS⁵³) za miesiąc poprzedzający aukcję oraz równocześnie, że będzie ustalana i publikowana każdorazowo na 30 dni przed rozpoczęciem aukcji. Ponieważ były to warunki niemożliwe do spełnienia łącznie, zatem ujęcie takiego zapisu było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Generalny potwierdził, że niemożliwe było spełnienie obydwu kryteriów dot. terminu ustalenia ceny i jej publikacji i że zasadna jest zmiana treści ww. zarządzenia w tym zakresie.

(akta kontroli str. 147, 826)

Skutkiem przyjęcia przez DGLP ww. wadliwych zasad ustalania i publikowania ceny jednostkowej JDW dla potrzeb przeprowadzanych aukcji JDW, było:

a) w siedmiu (edycje II-VIII) na osiem przeprowadzonych aukcji cena jednostkowa została ustalona w okresie od 6 do 27 dni przed ich rozpoczęciem, co szczegółowo opisano poniżej w pkt 2.7 niniejszego wystąpienia;

(akta kontroli str. 1348-1358, 1388-1390, 1623-1624)

b) w trzech (edycje III, IV i VI) na osiem aukcji do wyliczeń ceny jednostkowej JDW przyjęto uśrednioną cenę jednostkową uzyskaną na giełdzie EEX Primary Market Auction⁵⁴ z okresów innych niż miesiąc poprzedzający aukcję. W nw. notatkach:

⁵⁰ Nr DZM-wks.072.43.2018.JZ (698562.1901234.1431025) z dnia 23 lipca 2018 r.

⁵¹ Poza kosztami usług badawczych, które wykazywano w kwocie wynikającej z zawartych umów.

⁵² W fiszce Karty Projektu LGW przesłanej Ministerstwu Środowiska dnia 26 lipca 2018 r.

⁵³ Europejski System Handlu Emisjami. Dalej: „EU ETS”.

⁵⁴ EEX (Primary Market Auction) - Europejska Giełda Energii w Lipsku, na której odbywa się handel uprawnieniami do emisji CO₂.

- z 25 sierpnia 2020 r. zatwierdzonej przez Dyrektora generalnego 31 sierpnia 2020 r., ustalono cenę JDW dla aukcji rozpoczynającej się 7 września 2020 r. na podstawie średniej ceny z notowań na ww. giełdzie z okresu 2-31 lipca 2020 r.;
- z 24 marca 2021 r. zatwierdzonej 1 kwietnia 2021 r., w której ustalono cenę JDW dla aukcji rozpoczynającej się 13 kwietnia 2021 r. na podstawie średniej cen z okresu 23.02-23.03.2021 r.;
- z 9 sierpnia 2022 r. zatwierdzonej w tym samym dniu, ustalono cenę JDW dla aukcji rozpoczynającej się 5 września 2022 r. na podstawie średniej ceny z notowań na ww. giełdzie cen z okresu 1-29.07.2022 r.

(akta kontroli str. 1348-1358)

2.2. Nierzetelnie opracowano przepisy ww. zarządzenia dotyczące sporządzania i zatwierdzania sprawozdań z realizacji PW. W § 14 ust. 1 zarządzenia na nadleśnictwa będące wytwórcami JDW nałożono bowiem obowiązek przygotowania raz do roku sprawozdania z realizacji PW w terminie do końca I kwartału roku następnego. W ust. 2 z kolei podano, że ww. sprawozdania, są poddawane ocenie nadzorczej dokonywanej przez właściwych dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, po czym podlegają przesłaniu do DGLP i weryfikacji przez Wydział KPR. Następnie, w § 15 ust. 1 zarządzenia nałożono na Wydział KPR obowiązek sporządzania do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem, projektu ZSRPW. Jednocześnie nie określono terminu, w którym nadleśnictwa mają obowiązek przesłać sprawozdania do oceny nadzorczej właściwym dyrektorom regionalnym dyrekcji LP, ani terminu, w którym to dyrektorzy regionalni mają przesłać te sprawozdania, wraz ze swoimi ocenami nadzorczymi, do DGLP. Ponadto, w przypadku ZSRPW nie określono trybu dalszego postępowania z „projektem” ZSRPW sporządzonym przez Wydział KPR, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Generalny wyjaśnił w ww. sprawach:

- *Przyjęto, że nadleśnictwa po określonym w Zarządzeniu terminie przygotowania Sprawozdania prześlą je do właściwych terytorialnie rdLP. Zgodnie z przekazanymi dokumentami potwierdza się, że sprawozdania te były przekazywane przez nadleśnictwa w kwietniu danego roku do poszczególnych rdLP, tj. w miesiącu po zakończeniu I kwartału, gdzie mają obowiązek je sporządzić. Ze względu na różną lokalizację nadleśnictw (np. nadleśnictwa górskie) oraz warunki atmosferyczne (np. zalegająca pokrywa śnieżna) nie jest możliwe zaplanowanie terminu weryfikacji w terenie przeprowadzonych działań przez pracowników rdLP. Podczas spotkań roboczych z koordynatorami regionalnymi projektów rozwojowych ustalono, że sprawozdania będą przekazywane do 15 maja danego roku,*
- *Nie uznano za konieczne określenie dalszego trybu postępowania w zakresie ZSRPW - jest to wyłącznie zestawienie powstające na podstawie przesłanych Sprawozdań z Realizacji Programów Węglowych które podlegają ocenie przez właściwych dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.*

(akta kontroli str. 149, 830)

NIK zwraca uwagę, że wydanie opinii przez RDLP nie było uzależnione od przeprowadzenia czynności kontrolnych w nadleśnictwach. Jak ustalono w toku kontroli, RDLP przeprowadzały w podległych nadleśnictwach lustracje, wizje terenowe lub kontrole, w celu potwierdzenia realizacji działań dodatkowych w ramach Projektu LGW, w różnych miesiącach, w tym również w drugiej połowie roku. W ocenie NIK, skoro - jak wyjaśnił Dyrektor Generalny - podczas spotkań roboczych ustalono, że sprawozdania będą przekazywane do 15 maja danego roku, nic nie stało na przeszkodzie, aby taki termin określić w tekście zarządzenia. Dodatkowo, jednym

ze skutków braku wyznaczenia terminów przesłania opinii było przesłanie przez RDLP w Radomiu do DGLP sprawozdania z realizacji PW w 2022 r. przez Nadleśnictwo Kozienice dopiero 19 lipca 2023 r., co uniemożliwiało DGLP (Wydziałowi KRP) sporządzenie - do końca II kwartału 2023 r. - projektu ZSRPW za 2022 r. stosownie do § 15 ust. 1 ww. zarządzenia.

ZSRPW nie jest wyłącznie „zestawieniem powstającym na podstawie przesłanych sprawozdań z realizacji PW”, lecz - zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 14 ww. zarządzenia - jest to „informacja zawierająca dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie (dla danego roku lub w całości okresu pilotażowego)”. W pkt 15 określono je ponadto jako „sformalizowane źródło”, na którym m.in. oparty jest rejestr JDW. Trudno więc uznać, że wystarczające było pozostawienie tego dokumentu wyłącznie na etapie „projektu”, bez określenia czy i komu należy go następnie przekazać oraz kto powinien zatwierdzić jego ostateczną wersję. NIK zwraca też uwagę, że we wcześniej obowiązującym zarządzeniu nr 2 z 2017 r. ws. LGW, w § 38 ust. 5 określono, że Dyrektor Generalny, w drodze decyzji zarządczych, zatwierdza ZSRPW.

2.3. W Biuletynie Informacyjnym LP⁵⁵ opublikowano wersję zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW niezgodną z wersją faktycznie podpisaną przez Dyrektora Generalnego, co było działaniem nierzetelnym. W wersji opublikowanej, po § 15 ust. 1 zamieszczony był § 15 ust. 2, w którym postanowiono, że „Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zatwierdza ZSRPW”.

Dyrektor Generalny okazał kontrolującym wersję Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, opatrzoną swoim podpisem (oraz parafkami na każdej stronie), której treść nie zawierała §15 ust. 2 oraz wyjaśnił, że ta wersja: *jest jedyną funkcjonującą wersją Zarządzenia nr 67 z 2018 r.* Potwierdził też, że wersja umieszczona w Biuletynie Informacyjnym LP jest błędna i zostanie poprawiona oraz wyjaśnił, że błąd był spowodowany tym, że: *w poprzednim dokumencie tj. Zarządzeniu nr 2 z 2017 r. Dyrektor Generalny LP zatwierdzał ZPW, natomiast w trakcie prac nad obowiązującym zarządzeniem odstąpiono od akceptacji DGLP [Dyrektora Generalnego – przyp. NIK] i przyjęto rozwiązanie, że wydział merytoryczny sporządza ZPW [w obu przypadkach chodzi o ZSRPW, a nie ZPW – przyp. NIK].*

(akta kontroli str. 129, 134, 143-161, 693, 830)

2.4. W § 26 ust. 2 ww. zarządzenia postanowiono, że: *Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r. Wraz z wejściem w życie niniejszego zarządzenia traci ważność Zarządzenie nr 2 z dnia 17 stycznia 2017 r. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie realizacji w formie wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych projektu rozwojowego o charakterze pilotażowym pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe”.* Oprócz ww. sformułowań, nie zamieszczono żadnych innych w ww. zarządzeniu, które określałyby wzajemną relację tych dwóch zarządzeń. Z powyższego przepisu wynika zatem, że Zarządzenie nr 2 z 2017 r. ws. LGW utraciło ważność 14 września 2018 r. (wraz z wejściem w życie Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, czyli z dniem jego podpisania). A zatem, w okresie od 1 stycznia do 13 września 2018 r. (do dnia podpisania nowego zarządzenia, tj. Zarządzenia nr 67 z 2018 r.), moc obowiązującą miały równocześnie dwa zarządzenia ws. LGW - nr 2 z 2017 r. i nr 67 z 2018 r., co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 92, 122, 143, 153)

Dyrektor Generalny wyjaśnił w tej sprawie, że: *Moc obowiązywania zarządzenia uwzględniała już realizowane działania od początku 2018 r. w zakresie realizacji*

⁵⁵ B.I.LP z 2018 r. Nr 10 poz. 152 z dnia 10 października 2018 r.

działań dodatkowych przez j.o. LP, zadania przygotowawcze do sporządzenia listy przedsięwzięć oraz prac nad portalem LGW i portalem aukcyjnym. Zapisy zawarte w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. nie były sprzeczne z zapisami Zarządzenia nr 2 z 2017 r. i nie nakładały na jednostki dodatkowych obowiązków. W czasie obowiązywania obydwu zarządzeń nie były prowadzone działania niezgodne z ich zapisami.

(akta kontroli str. 951)

NIK zwraca uwagę, że nie można było stosować przepisów zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW w okresie od 1 stycznia 2018 r., skoro do 14 września 2018 r. zarządzenie to nie zostało jeszcze opublikowane. Ponadto, poszczególne zapisy zawarte w obu ww. zarządzeniach Dyrektora Generalnego ws. LGW istotnie różniły się, w obu zarządzeniach obowiązywały inne wzory podstawowych dokumentów Projektu, jak: PW, sprawozdań z realizacji PW, czy wzór ZPW, który zawarto wyłącznie w pierwszym z nich. Inne były również zasady opracowywania i zatwierdzania ZSRPW - w pierwszym zarządzeniu przewidziano konieczność jego poddania audytowi przez niezależnego audytora i zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego (§ 38 ust. 2 i 5), w drugim już nie zawarto takich wymogów.

3. DGLP nie zapewniła trafności doboru wydzieleń leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie oraz realizowanych na nich działań, które prowadzić miały do uzyskania prognozowanych efektów oraz nie dokonała korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu. Na efekt w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w ilości 1 005 685 t, składały się bowiem zsumowane działania realizowane na 3 004 wydzialeń objętych Projektem LGW⁵⁶, spośród których we wrześniu 2018 r. dla 50 wydzialeń (2%) uzyskiwany efekt był ujemny, a dla 851 wydzialeń (28%) nie uzyskiwano żadnego efektu, co potwierdzili w toku kontroli pracownicy IBL, w tym Kierownik projektu badawczego z ramienia IBL, zajmujący się obsługą modelu kanadyjskiego. Ponadto, łączny prognozowany efekt uwzględniał 30 wydzialeń referencyjnych, na których nie realizowano żadnych zadań uznawanych za działania dodatkowe. I tak:

- 3.1. W przypadku 50 (2%) wydzialeń prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną, a łączna wartość CO₂ dla tych wydzialeń wynosiła (-)61 462 t, co oznaczało, że realizacja działań dodatkowych skutkować będzie zmniejszonym pochłanianiem CO₂, niż w przypadku gdyby tych działań w ogóle nie realizowano (co potwierdzili w toku kontroli pracownicy IBL, w tym Kierownik projektu badawczego z ramienia IBL). O powyższą wartość pomniejszono prognozowaną możliwą do pochłonięcia ilość CO₂ przez pozostałe wydziały zakwalifikowane do Projektu. Bez ww. 50 wydzialeń prognozowana możliwa do pochłonięcia ilość CO₂ wyniosłaby 1 067 147 t (tj. o 6% więcej). W samym PW sporządzonym przez Nadleśnictwo Ustroń łączna ujemna wartość „dodatkowości CO₂” (dla wszystkich 14 wydzialeń z ujemną wartością CO₂) wyniosła aż (-)10 530,9 t i była wyższa niż łączna dodatkowość wynikająca z całego PW dla Nadleśnictwa Ustroń (która wyniosła 8 546 t).
- 3.2. Dla 851 (28%) wydzialeń (innych niż referencyjne) prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była równa zero, co oznaczało, że realizacja działań dodatkowych nie przyniesie efektu w postaci dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla. W przypadku 360 z nich⁵⁷, przyczyną powyższego był brak możliwości przeprowadzenia modelowania (tj. obliczenia prognozowanej ilości CO₂) „ze względu na istniejące ciągłe ograniczenia oprogramowania i brak wystarczającej

⁵⁶ Dane dotyczące tych wydzialeń otrzymano z IBL w formie bazy danych w arkuszu Excel.

⁵⁷ Na których zaplanowano działania dodatkowe: W-ONAT - odnowienie z samosiewu, W-OOTW - odnowienia na powierzchniach otwartych, W-OGLO - ochrona gleby przy pracach odnowieniowych, W-OGLP - ochrona gleby przy procesach pozyskania, W-OINN - inne działania (wg zestawienia z 2022 r.).

liczby badań z obszaru Polski” (jak podano w sprawozdaniu etapowym IBL z grudnia 2018 r. z realizacji projektu badawczego „Opracowanie podstaw naukowych LGW”).

- 3.3. Dla co najmniej 30 wydziałów referencyjnych⁵⁸, tj. takich, gdzie nie planowano i nie wykonywano żadnych działań dodatkowych, prognozowana i wykazana dodatkowa wartość CO₂ była różną od zera (w 27 przypadkach dodatnią, a w trzech ujemną). Uwzględniona w obliczeniach efektu dodatkowa wartość CO₂ wydziałów referencyjnych wynosiła 39 651 t i co najmniej o tę wartość, tj. o 4% zawyżono dodatkową prognozowaną ilość CO₂ pochłoniętego w ramach działań związanych z realizacją Projektu.

Jak wynika z rocznych sprawozdań z realizacji PW złożonych przez Nadleśnictwa Dąbrowa, Pisz, Ustroń, Wisła, działania dodatkowe na niektórych z ww. wydziałów już zostały zrealizowane (zakończone)⁵⁹. W ocenie NIK, kontynuowanie działań dodatkowych na powyższych wydziałach było niecelowe i nierzetelne.

(akta kontroli str. 398-415, 443, 1228, 1304-1305, 1632-1651)

Dyrektor Generalny wyjaśnił w tej sprawie, że:

- *Powyższe wynika z potrzeby zweryfikowania w praktyce wyników prognozy, jaka została wyliczona przez model matematyczny. (...) Mimo licznych zalet, model CBM-CFS3 nie jest pozbawiony ograniczeń, które są integralne dla modeli prognostycznych. Przede wszystkim, modele nie są doskonałe i zawsze obciążone są pewnym stopniem niepewności. Wynika to często z niedoskonałości dostępnych danych, które stanowią fundament dla modelu oraz ze zmienności naturalnych procesów leśnych, takich jak czynniki klimatyczne, różnego rodzaju inne czynniki abiotyczne i biotyczne (...). Niedokładność oszacowania dodatkowego pochłaniania węgla może występować również w przypadku pojedynczych wydziałów analizowanych w projekcie Leśne Gospodarstwa Węglowe. Ze względu na ograniczoną liczbę próbek oraz zmienność warunków, nie zawsze możliwe jest dokładne zweryfikowanie każdego wydziału pod kątem dokładności modelu. Jednak z uwagi na swoje ograniczenia dla modeli prognostycznych, zawsze należy podchodzić do wyników z pewnym stopniem ostrożności i uwzględniać zmienność i niepewność związane z prognozami. Prace nad optymalizacją wyników oraz uwzględnianie wielu źródeł danych pozostają kluczowe do coraz dokładniejszych analiz i prognoz w obszarze gospodarki leśnej i pochłaniania węgla przez lasy;*
- *Realizując projekt (...) założono, iż część działań dodatkowych będzie miała charakter działań nastawionych na maksymalizację tempa pochłaniania dwutlenku węgla, część będzie skupiała się na utrzymaniu lub zwiększeniu zapasu zgromadzanego węgla w ekosystemie leśnym. W ramach realizowanych prac badawczych oraz wykorzystywania aktualnych publikowanych wyników badań przez innych pracowników naukowych wprowadzane są sukcesywne modyfikacje w oprogramowanie ilości dodatkowo zakumulowanego węgla. Stąd też część działań dodatkowych w początkowym okresie mogła nie przynosić efektów dodatkowych (np. odnowienia naturalne) lub efekty tych działań są bliskie zeru. Kontynuacja prowadzenia wydziałów, gdzie „szacunkowa zawartość węgla... na koniec okresu prognostycznego po uwzględnieniu działań dodatkowych była równa lub nawet mniejsza od tej samej wielkości bez uwzględnienia działań dodatkowych” wywodzi się z faktu, że zastosowane już zostały odpowiednio*

⁵⁸ W Nadleśnictwie Dąbrowa 8 wydziałów – suma 2 338 t, w Nadleśnictwie Ustroń 5 wydziałów – suma 12 444 t, w Nadleśnictwie Pisz 17 wydziałów – suma 24 869 t..

⁵⁹ W wydziałach o adresach: 02-37-2-10-60-f-00, 12-04-2-07-321-o-00, 02-37-2-1-04-138-c-00 (dot. nadleśnictw Wisła i Dąbrowa) oraz w 12 z 14 wydziałów w Nadleśnictwie Ustroń i 7 z 20 wydziałów w Nadleśnictwie Pisz.

wykonane działania, które wykorzystwały pulę środków finansowych, nakładu pracy oraz czasu. Zważywszy na pilotażowy oraz badawczy charakter niniejszego projektu, pozostawiono te partie wydzielen w reżimie obserwacyjnym, niezależnie od wyników generowanych przez modelowanie. Pozwoli to na zweryfikowanie tezy, według której działania, które na obecnym etapie nie przyczyniają się w istotny sposób lub przyczyniają się marginalnie do wzrostu poziomu sekwestracji węgla w systemach leśnych, mogą w dłuższej perspektywie czasowej wywierać znaczący wpływ na ogólny bilans węglowy w ekosystemie.(...)

(akta kontroli str. 684-686, 859-860)

Odnosząc się do pierwszego z ww. argumentów Dyrektora Generalnego, NIK zwraca uwagę, że powyższe nie wynikało jedynie z niedokładności szacowania. W przypadku części z tych wydzielen⁶⁰ wyliczona ujemna wartość CO₂ prognozowanego do pochłonięcia była wynikiem błędu. Potwierdzili to w trakcie kontroli NIK pracownicy IBL, podając, że w tych przypadkach w modelu nie uwzględniono planowych działań gospodarczych - zgodnych z planem urządzania lasu. Podobnie uzyskanie w przypadku obszarów referencyjnych wartości dodatkowej CO₂ różnej od zera było wynikiem nieskorygowanego błędu (w ww. przypadkach najmniejsza dodatnia wartość CO₂ wynosiła 27 t, a największa nawet 11 295 t).

Odnosząc się do drugiego z ww. argumentów Dyrektora Generalnego, NIK zwraca uwagę, że w przypadku ww. 901 wydzielen zakwalifikowanych do Projektu LGW obliczona szacunkowa (prognozowana) dodatkowa ilość pochłoniętego dwutlenku węgla (wynosząca zero lub poniżej zera) nie dotyczyła wyłącznie „początkowego okresu”, lecz oznaczała, że realizacja tych działań dodatkowych nie przyniesie efektu zwiększonego pochłaniania dwutlenku węgla w całym okresie prognostycznym (czyli trzydziestu lat od 2017 r. do 2046 r.), co potwierdzili w toku kontroli pracownicy IBL. Z tego względu nie miało uzasadnienia realizowanie działań dodatkowych na tych wydzieleniach i ponoszenie kosztów z tym związanych.

Nie zasługuje również na uwzględnienie argument podniesiony przez Dyrektora Generalnego, że prowadzenie działań dodatkowych na ww. wydzieleniach wynikało z faktu, że już wcześniej (w domyśle - w okresie przed wrześniem 2018 r.) zostały wykonane pewne działania, które wykorzystwały pulę środków finansowych, nakładu pracy oraz czasu. NIK zwraca przy tym uwagę, że w części ww. wydzielen działań dodatkowe zostały zapoczątkowane w późniejszym okresie. Wreszcie, pilotażowy oraz badawczy charakter Projektu LGW również nie stanowił wystarczającego usprawiedliwienia dla działań prowadzonych w ww. wydzieleniach „niezależnie od wyników generowanych przez modelowanie”. Pracownicy IBL realizujący ww. projekt badawczy, choć przyznali, że na etapie wyliczenia dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla, mogły występować wartości ujemne bądź zerowe, stwierdzili, że w kolejnym Projekcie („Lasy Węglowe”) będą eliminowane wydzielenia o takich cechach. Nie potrafili jednak wyjaśnić dlaczego zakwalifikowano takie wydzielenia do Projektu LGW, wskazując dla nich określone działania dodatkowe, podając, że: „*IBL nie miał wpływu na decyzję czy należy je zakwalifikować do objęcia Projektem, odpowiadała za to DGLP*” oraz że nie było uzasadnienia dla realizacji takich działań.

W ocenie NIK, racjonalnym i rzetelnym działaniem byłoby zatem kontynuowanie realizacji działań dodatkowych wyłącznie w tych wydzieleniach, w przypadku których już w 2018 r. obliczono (oszacowano), że przyniosą one pozytywny efekt dla środowiska, tj. faktycznie dodatkową (rozumianą tu jako wartość dodatnia) ilość pochłoniętego dwutlenku węgla i na ich przykładzie weryfikowanie tezy, czy te

⁶⁰ Przykładowo: o adresach: 02-35-3-14-115-b-00: (-)9123 t, 01-20-3-17-214-c-00: (-)6829 t, 01-20-2-12-382-a-00: (-)7693 t, 01-20-2-12-376-a-00: (-)6334 t.

działania przyczynią się w istotny sposób lub tylko marginalnie do wzrostu poziomu sekwestracji węgla w systemach leśnych.

(akta kontroli str. 1228-1229)

4. Brak zapewnienia nadleśnictwom możliwości opracowania Programów Węglowych (PW) wg obowiązującego wzoru przez pierwsze 1,5 roku funkcjonowania Projektu, a także brak możliwości określenia w tych programach, niektórych danych (do dnia zakończenia nin. kontroli), NIK ocenia jako działanie nierzetelne. W kolejno obowiązujących zarządzeniach Dyrektora Generalnego w sprawie LGW⁶¹ nałożono na nadleśniczych obowiązek opracowania PW wg określonego wzoru, w tym podania w nich dla każdego wydzielenia objętego Projektem LGW, m.in. szacunkowej wielkości biomasy oraz szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie udostępniono im jednak narzędzia umożliwiającego określenie w jego ramach szacunkowej wielkości biomasy, a specjalną aplikację przygotowaną przez ZILP⁶², pozwalającą na opracowanie PW, w tym automatyczne określenie szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂, udostępniono nadleśniczom dopiero 18 września 2018 r.

W związku z powyższym wszystkie nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW, sporządziły PW dopiero po tej dacie i przesyłały je do DGLP po ich zaakceptowaniu przez właściwe regionalne dyrekcje LP⁶³ - we wrześniu lub w październiku 2018 r. Ponadto, nie zawierały one informacji o szacunkowej wielkości biomasy w wydzieleniu leśnym (na początku i na końcu okresu prognostycznego, bez działań dodatkowych i z działaniami dodatkowymi). Informacja ta była wymagana (zgodnie z wzorem PW, określonym w załączniku nr 4 do Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW), w związku z realizacją jednego z celów Projektu LGW (co opisano szerzej w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia), a ponadto zestawienie zawierające dane dotyczące zmian przyrostu biomasy do sprzedaży miało być zawarte w Rejestrze JDW (co wynikało z jego definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 15 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW).

(akta kontroli str. 159, 1304-1305)

Dyrektor Generalny potwierdził brak możliwości wcześniejszego przygotowania PW przez nadleśnictwa uczestniczące w Projekcie z powodu braku udostępnienia im ww. aplikacji, nie wyjaśniając przyczyn powyższego, podał jedynie, że: *System powstał w najszybszym możliwym terminie w efekcie współpracy DGLP, Zakładu Informatyki Lasów Państwowych (głównego wykonawcy) oraz IBL. Potwierdził też, że w DGLP akceptowano brak w PW informacji o szacunkowej wielkości biomasy, gdyż: wykonawca usługi badawczej [IBL, którego zadaniem było m.in. wykonanie tych obliczeń – przyp. NIK] w początkowej fazie projektu nie miał odpowiednich danych oraz możliwości, aby wykonać szacowanie biomasy dla wszystkich rodzajów działań dodatkowych.*

Wyjaśniając, dlaczego nie dokonano zmian (korekty, usunięcia zapisów) w ww. zarządzeniu, odnoszących się do obowiązku określenia wielkości biomasy znajdujących się m.in. we wzorze karty PW oraz w definicji Rejestru JDW, podał że: *przewidywane jest uzupełnienie zapisów PW o informację o prognozie wielkości biomasy na późniejszym etapie realizacji Projektu (w okresie prognostycznym).*

⁶¹ W § 25 ust. 2 zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW i załączniku nr 10 do tego zarządzenia (obowiązującego od 17 stycznia 2017 r.) oraz w § 11 ust. 2 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW i załączniku nr 4 do tego zarządzenia (obowiązującego od 1 stycznia 2018 r.).

⁶² O której mowa w § 25 ust. 1 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

⁶³ Dalej: „RDLP”.

W związku z tym nie ma uzasadnienia usuwanie zapisów dotyczących biomasy z definicji rejestru JDW i w kolejnym etapie ich przywracanie.

W kolejnym wyjaśnieniu Dyrektor Generalny stwierdził, że DGLP nie zlecała innym podmiotom wyliczenia biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży w przyszłości.

(akta kontroli str. 422, 645-646, 692-693, 952-953, 1304-1305)

NIK zwraca uwagę, że pomimo upływu ponad 6 lat od rozpoczęcia realizacji Projektu, nadal nie wykonano, a nawet nie zlecono obliczeń prognozowanej ilości biomasy możliwej do uzyskania. W ocenie NIK, nałożenie zatem na nadleśnictwa wymogu ewidencjonowania biomasy w sytuacji, gdy sama DGLP nie dysponowała i nie dysponuje możliwościami wykonania takich obliczeń, było działaniem nierzetelnym.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było dopuszczenie przez DGLP, w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r., do realizacji działań dodatkowych w ramach Projektu LGW w nadleśnictwach pomimo braku posiadania przez nich PW sporządzonego i zatwierdzonego przez nadleśniczego, czyli kluczowego dokumentu z punktu widzenia realizacji celów tego Projektu, obejmującego zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie w ramach LGW wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym dla okresu prognostycznego.

5. Do 14 września 2018 r. nie sporządzono Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), pomimo obowiązku jego sporządzenia wynikającego z §§ 27-29 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW, a podstawą do jego opracowania były dane pochodzące z innych źródeł niż wymagane ww. zarządzeniem.

Dyrektor Generalny potwierdził, że do września 2018 r. ZPW nie został sporządzony i wyjaśnił, że: *opracowanie ZPW było uwarunkowane wcześniejszym powstaniem Programów Węglowych w poszczególnych nadleśnictwach. To było możliwe dopiero po udostępnieniu specjalnie do tego celu przygotowanej aplikacji informatycznej. Została ona udostępniona 18 września 2018 roku, a więc już po zmianie Zarządzenia obligującego CKPS do sporządzenia ZPW.*

(akta kontroli str. 645-646, 1304-1305)

NIK zwraca uwagę, że realizację Projektu LGW rozpoczęto już w 2017 r. i w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r. realizowano w nadleśnictwach działania dodatkowe, nie posiadając sporządzonego PW, a DGLP nie dysponowało zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego ZPW, tj. podstawowym dokumentem z punktu widzenia celów Projektu LGW, formalnie stanowiącym zbiorcze zestawienie danych z PW wszystkich nadleśnictw uczestniczących z Projekcie LGW i przedstawiającym efekty projektu LGW⁶⁴.

Ponadto, w toku kontroli ustalono, że ZPW ostatecznie nie został opracowany na podstawie PW sporządzanych przez nadleśnictwa, choć stosownie do § 27 ust. 2 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW oraz § 12 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW miał być opracowany na ich podstawie. Zbiorcza ilość dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach została bowiem obliczona przez IBL w ramach usługi badawczej, a następnie przekazana do DGLP w formie bazy danych w arkuszu Excel. Tym samym zbiorcza ilość dodatkowo pochłoniętego CO₂ była znana DGLP już przed udostępnieniem przez ZILP aplikacji do tworzenia PW, a więc sporządzenie ZPW w formie tabeli zawierającej wyłącznie informacje o ilościach prognozowanych dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach nie było uzależnione od wcześniejszego powstania Programów Węglowych w tych nadleśnictwach. Potwierdza to również fakt, że okazany w toku kontroli projekt ZPW,

⁶⁴ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 13 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

stanowiący załącznik do decyzji nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. "e-klimat"⁶⁵ posiadał datę 14 września 2018 r. (zatem wcześniejszą niż PW sporządzone przez nadleśnictwa).
(akta kontroli str. 162-163, 325, 1227)

6. Zbiorczy Program Węglowy, stanowiący załącznik do kolejnych dwóch decyzji Dyrektora Generalnego zatwierdzających ten dokument⁶⁶, zawierał wyłącznie informacje o ilościach dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach (w formie tabeli) oraz podsumowanie, co stanowiło jedynie część informacji zawartych w PW sporządzanych przez nadleśnictwa biorące udział w projekcie LGW wg wzoru określonego w zał. 4 do Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 162-163, 171-172)

Dyrektor Generalny wyjaśnił w tej sprawie, że: *ilość zapisów została określona przez cel ich prowadzenia „ZPW stanowi podstawę uruchomienia sprzedaży JDW” (pkt 3, § 12 Zarządzenia nr 67). Szczegółowe informacje znajdują się w Programach Węglowych dla poszczególnych nadleśnictw oraz w corocznych sprawozdaniach z ich realizacji.*

(akta kontroli str. 647)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Przywołany przez Dyrektora Generalnego przepis § 12 ust. 3 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW określa wyłącznie jaka jest jedna z funkcji ZPW, nie określa jednak, jaka ma być jego zawartość. Zgodnie bowiem z definicją § 2 ust. 1 pkt 13 ww. zarządzenia, ZPW miał stanowić „zbiorcze zestawienie danych z PW jako łączne dla wszystkich nadleśnictw LGW, przedstawiające efekty projektu LGW”, a nie tylko ilości prognozowanego pochłaniania w poszczególnych nadleśnictwach biorących udział w Projekcie. W sporządzonym ZPW pominięto pozostałe, istotne informacje znajdujące się w PW, jak np.: rodzaje realizowanych działań dodatkowych w nadleśnictwach, liczba wydzieleni i wielkość powierzchni, na której je wykonano.

Przytoczony przez Dyrektora fakt, że szczegółowe informacje znajdują się w PW dla poszczególnych nadleśnictw, nie oznacza, że ZPW nie musiał już ich zawierać. Jego celem, wynikającym z przywołanej wyżej definicji, było właśnie zagregowanie szczegółowych informacji znajdujących się w tych PW. NIK zwraca uwagę, że w uprzednio obowiązującym zarządzeniu nr 2 z 2017 r. ws. LGW, w § 29 ust. 1 określono, że ZPW jest zatwierdzany przez Dyrektora Generalnego, w drodze jego decyzji zarządczej oraz określono wzór ZPW w załączniku nr 11 do ww. zarządzenia.

7. W okresie od 15 września 2021 r. DGLP nie dysponowała zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego ZPW (Dyrektor Generalny decyzją nr 95⁶⁷ uchylił decyzję nr 134 z dnia 2 września 2019 r.⁶⁸, w tym obowiązujący ZPW), a liczba JDW, wynikająca ze zaktualizowanych informacji o prognozowanej ilości dwutlenku węgla, jaka miała

⁶⁵ B. I. LP Nr 11, poz. 164.

⁶⁶ (1) Załącznik nr 1 do Decyzji Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn „e-klimat” oraz (2) załącznik nr 1 do Decyzji Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl

⁶⁷ W sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP Nr 10, poz. 97, ze zm.)

⁶⁸ Decyzja Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl

być pochłonięta w wyniku realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach, była akceptowana przez Dyrektora Generalnego w formie notatek służbowych, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 171-183)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny: *ZPW nie był aktualizowany ze względu na trwające w 2021 r. prace w zakresie opracowania nowego regulaminu aukcji wraz z załącznikami, które zostały zaakceptowane decyzją we wrześniu 2021 r. Decyzja ta odwoływała Decyzję nr 134 z 2019 r. i nie posiadała ZPW, ponieważ prognozowana suma JDW była akceptowana w formie ww. notatek służbowych.*

(akta kontroli str. 680)

NIK zwraca uwagę, że nowy Regulamin aukcji nie miał związku z aktualizacją ZPW. Ponadto, w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW nie przewidziano akceptowania prognozowanej do pochłonięcia ilości dwutlenku węgla („prognozowanej sumy JDW”) przez Dyrektora Generalnego w formie notatek służbowych. Zgodnie bowiem z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia, wyniki szacowania efektu Projektu (dotyczące m.in. rozmiaru dodatkowego pochłaniania w efekcie projektowanych działań dodatkowych dla okresu prognostycznego) miały zawierać PW opracowywane dla każdego nadleśnictwa, a zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia na ich podstawie miał być sporządzony projekt ZPW, który następnie miał być zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego. Ponadto, zgodnie z § 12 ust. 3 ww. zarządzenia to ZPW stanowił podstawę uruchomienia sprzedaży JDW, a nie notatki służbowe.

8. Zamieszczenie na stronach internetowych DGLP niezatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego List przedsięwzięć do realizacji wg wskazań nabywców JDW stanowiło naruszenie § 19 ust. 1 Zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW, w zakresie wymogu ich zatwierdzenia.

Dyrektor Generalny, odnosząc się do kwestii m.in. publikowania niezatwierdzonych list przedsięwzięć wyjaśnił, że decyzję o aktualizacji listy podjął Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych, a informacje do umieszczenia na stronie projektów rozwojowych LP (w tym m.in. Lista przedsięwzięć) zostały przekazane do umieszczenia przez pracownika ww. Wydziału do administratora strony. Stwierdził także, iż aktualnie opublikowana lista na stronie www.projekty-rozwojowe.lasy.gov.pl pokazuje możliwości realizacji przedsięwzięć we współpracy z LP. Każdorazowo zakres oraz rodzaj przedsięwzięcia jest ustalany z Nabywcą przed aukcją i nie jest ograniczony listą przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 818, 1393-1405)

NIK nie kwestionuje możliwości wskazywania przez Nabywcę JDW przedsięwzięć także spoza ww. listy opracowanej przez DGLP, jednak w ocenie Izby publikacja, o której mowa w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW dotyczyła wyłącznie zatwierdzonej zgodnie z § 19 ust. 1 ww. zarządzenia przez Dyrektora Generalnego Listy przedsięwzięć. Opracowanie, zatwierdzenie i publikację takiej listy określały wymogi wynikające z rozdziału 7 (§§ 17-21) Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW. Znalazło to również potwierdzenie w kolejno obowiązujących Regulaminach sprzedaży w e-klimat.lasy.gov.pl stanowiących załączniki do Decyzji nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. (§ 7 ust. 10 Regulaminu) i Decyzji nr 95 Dyrektora Generalnego LP z dnia 15 września 2021 r. (§ 7 ust. 9 Regulaminu), w których jako podstawową wskazano listę przedsięwzięć, dopuszczając możliwość wskazania przez nabywcę JDW w porozumieniu z DGLP przedsięwzięcia nie znajdującego się na takiej liście.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki kontrolowanej w badanym zakresie.

Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego tego Projektu obejmującego cały okres jego realizacji.

Na nadleśniczych nałożono obowiązek opracowania PW, jednak do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie udostępniono im narzędzia umożliwiającego określenie w jego ramach szacunkowej wielkości biomasy do pozyskania i sprzedaży w przyszłości, a aplikację umożliwiającą opracowanie PW, udostępniono nadleśniczym dopiero we wrześniu 2018 r. W związku z powyższym w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r. nadleśnictwa realizowały działania dodatkowe nie posiadając PW sporządzonych i zatwierdzonych przez nadleśniczych.

W badanym latach jedynie od września 2018 r. do września 2021 r. sporządzano ZPW, tj. podstawowy dokument mający określać plan działań realizowanych w ramach Projektu LGW oraz jego efekty. W okresie od września 2021 r. aktualizowane informacje o prognozowanej ilości dwutlenku węgla, jaka będzie pochłonięta w wyniku realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach, były zatwierdzane jedynie notatkami służbowymi.

Dla niektórych wydzieleń zakwalifikowanych do Projektu, prognozowana dodatkowa wielkość pochłoniętego CO₂ była wartością ujemną lub zerową co oznaczało, że realizacja działań dodatkowych na tych wydziałach przyniesie zmniejszone pochłanianie CO₂ lub nie przyniesie takiego efektu, w porównaniu do stanu gdyby tych działań w ogóle nie realizowano. Nie zrezygnowano z realizacji działań dodatkowych w wydziałach, dla których obliczona dodatkowa prognozowana do pochłonięcia ilość dwutlenku węgla była ujemna lub zerowa i w części z nich działania te kontynuowano bądź je sfinalizowano do dnia zakończenia kontroli NIK, ponosząc koszty z tym związane, pomimo, że ich realizacja nie miała merytorycznego uzasadnienia.

Na stronach internetowych DGLP zamieszczono listy przedsięwzięć do realizacji wg wskazań nabywców JDW, które nie zostały zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego.

OBSZAR

2. Realizacja Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW, w latach 2012-2017, IBL na zlecenie DGLP w ramach umowy z 30 października 2012 r.⁶⁹ dostosował oprogramowanie CBM-CFS3 (tzw. model kanadyjski) do warunków polskich. W sprawozdaniu końcowym z realizacji tej usługi z 30 marca 2017 r. podano m.in., że: *Choć model można i należy w dalszym ciągu profesjonalizować i dostosowywać do oczekiwań PGLP LP (Zarządzenie nr 2) to w obecnej formie stanowi on w subiektywnej ocenie autora najlepiej dopasowane do warunków Polski narzędzie prognostyczne w kontekście modelowania bilansu pochłaniania węgla.*

(akta kontroli str. 598-601)

W okresie objętym kontrolą w ramach Projektu LGW zlecone zostały przez DGLP dwie usługi badawcze:

- w 2017 r. „Opracowanie podstaw naukowych i rozwiązań metodycznych stanowiących wsparcie dla Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe”⁷⁰,

⁶⁹ Umowa nr EO-2717-34/12 z dnia 30 października 2012 r. zawarta z IBL na wykonanie usługi badawczej pn. „Modelowanie bilansu węgla na poziomie lokalnym i globalnym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz opracowanie naukowe parametrów wejściowych i scenariuszy działań gospodarczych dla obszaru Polski”

⁷⁰ Zwana dalej: „Opracowaniem podstaw naukowych LGW”.

- w 2021 r. „Ośłona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021-2024”⁷¹.

Wykonawcę obu ww. usług wyłoniono odpowiednio w kwietniu 2017 r. i styczniu 2021 r.⁷² bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, powołując się na art. 4 pkt 3 lit. e obowiązującej wówczas ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych⁷³ (przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi badawcze lub rozwojowe, chyba że są one objęte odpowiednimi kodami CPV⁷⁴ oraz jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: korzyści z tych usług przypadają wyłącznie zamawiającemu na potrzeby jego własnej działalności, całość wynagrodzenia za świadczoną usługę wypłaca zamawiający). Przedmiotowe usługi były usługami badawczymi i nie były objęte żadnym z tych kodów, a ponadto w ocenie DGLP nie został spełniony jeden z ww. warunków, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor Generalny - uzyskane w ramach realizacji tej usługi badawczej wyniki badań mogą być wykorzystywane przez jednostki spoza LP - zostały udostępnione na stronie internetowej LP.

(akta kontroli str. 470-471, 561-562)

W okresie objętym kontrolą w LP obowiązywało zarządzenie Dyrektora Generalnego nr 42 z 1 lipca 2014 r. w sprawie powołania stałej komisji do zamawiania usług w zakresie badań naukowych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych oraz procedur postępowania z tym związanych, do której zadań należało m.in. kwalifikowanie tematów badawczych na podlegające zamówieniu w trybie przepisów o zamówieniach publicznych i wyłączone z obowiązku ich stosowania w oparciu o art. 4 pkt 3 lit. e cytowanej wyżej ustawy.

W § 5 ww. zarządzenia postanowiono, że Dyrektor Generalny ma prawo podjęcia decyzji o zleceniu badań naukowych z pominięciem procedur przedstawionych w załączniku do tego zarządzenia. Procedury te m. in. stanowiły, że złożone oferty na realizację tematów badawczych miały podlegać analizie i ocenie (przez wymienioną w tytule zarządzenia stałą komisję powołaną przez Dyrektora Generalnego) na podstawie odpowiednich kryteriów, w tym m.in.: kompleksowość ujęcia i rozwiązania danego problemu badawczego, wysokość planowanych kosztów realizacji oraz przydatność dla praktyki leśnej planowanych do uzyskania wyników badań.

Dyrektor Generalny wskazując przyczyny podjęcia decyzji o zleceniu badań naukowych z pominięciem procedur przedstawionych w załączniku do tego zarządzenia, stwierdził, że powyższe nie wymagało uzasadnienia.

(akta kontroli str. 470)

W dniu 7 kwietnia 2017 r. zawarto umowę⁷⁵ na wykonanie usługi opracowania podstaw naukowych LGW z konsorcjum badawczym, w skład którego wchodziły: IBL (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w Sękocinie Starym, Taxus IT Sp. z o.o. w Warszawie. Zakres przedmiotowy ww. usługi obejmował m.in.: pobranie próbek materiałów organicznych z gleby oraz warstw drzewostanu: runa, podszytów i podrostów oraz warstwy drzew, następnie ich wysuszenie, zmielenie, przeprowadzenie analiz laboratoryjnych dotyczących określenia zawartości węgla w tych próbach, a następnie stworzenie modeli do prognozowania przyrostu miąższości, nadziemnej i podziemnej biomasy drzew wraz z zawartym w niej węglem oraz bieżącej rocznej aktualizacji opisów taksacyjnych drzewostanów LGW,

⁷¹ Zwana dalej: „Ośłoną naukową LGW”.

⁷² Procedurę wszczęto w grudniu 2020 r.

⁷³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej „Pzp z 2004 r.”

⁷⁴ Od 73000000-2 do 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 i 73430000-5, określonymi we Wspólnym Słowniku Zamówień.

⁷⁵ Nr OR.271.3.3.2017.

zaimplementowanie wyników badań do modelu kanadyjskiego, kalkulację prognoz pochłaniania CO₂ dla wydziałów objętych LGW.

Przedmiot umowy został podzielony na trzy etapy, kończące się każdorazowo sporządzeniem sprawozdania częściowego z ich realizacji w okresie od dnia podpisania umowy do 15 grudnia 2017 r., przy czym zastrzeżono, że kontynuacja usługi, tj. zlecenie kolejnych etapów jej realizacji, w tym skrócenie zakresu i harmonogramu prac oraz kosztorysu zależy wyłącznie od woli zamawiającego. Wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy określono pierwotnie w wysokości 19 665 940,00 zł brutto. Umowę zmieniono pięcioma aneksami⁷⁶, w wyniku czego: dodano trzech członków konsorcjum – Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk, Uniwersytet Rolniczy w Krakowie i Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, zwiększono zakres rzeczowy umowy (m.in. w związku z zaakceptowaną przez DGLP rozszerzoną metodyką zakładania powierzchni dendrometrycznych i pobierania materiału organicznego uruchomiono dodatkowe powierzchnie), podzielono realizację umowy na II etapy, każdy z nich podzielono na części (odpowiednio 3 i 11, łącznie 14, z której każda miała się kończyć sporządzeniem sprawozdania częściowego), przedłużono termin jej realizacji do 31 marca 2021 r. oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do 35 015 196,00 zł brutto.

(akta kontroli str. 221-274)

W dniu 29 stycznia 2021 r. zawarto umowę⁷⁷ na wykonanie usługi osłony naukowej LGW z IBL. Zakres przedmiotowy ww. usługi obejmował m.in.:

- czterokrotne przetestowanie możliwości wykorzystania dostępnych danych urzędniowych do wyliczania ilości węgla w ekosystemach leśnych w ramach prac urzędniowych wraz z prognozowaniem w okresie realizacji PUL na podstawie zaburzeń przewidzianych w PUL – na przykładzie wybranych nadleśnictw,
- implementację wyników badań prowadzonych w ramach LGW oraz innych prac związanych z projektem,
- coroczne wykonanie rekalkulacji obliczeń dla wszystkich wydziałów LGW [prognoz pochłaniania CO₂ – przyp. NIK] w oparciu o aktualizowane oprogramowanie i zaktualizowaną bazę danych wydziałów LGW (łącznie cztery razy),
- trzykrotne porównanie wyników modelowania z wykorzystaniem modelu kanadyjskiego z wynikami pochodzącymi z EFDM (European Forestry Dynamics Model), w celu poprawy wiarygodności wyników modelowania - na przykładzie wybranych nadleśnictw,
- przeprowadzenie szkoleń dla pracowników LP,
- promocję LGW oraz modelu kanadyjskiego,
- przygotowanie sprawozdania końcowego oraz seminarium / konferencji krajowej.

Przedmiot umowy został podzielony na osiem etapów, kończących się każdorazowo sporządzeniem sprawozdania częściowego z ich realizacji w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2024 r. Wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy określono pierwotnie w wysokości 2 541 835,00 zł brutto. Umowę zmieniono dwoma aneksami⁷⁸, w wyniku czego zwiększono zakres rzeczowy umowy o prace przygotowawcze przed ubieganiem się przez DGLP o uzyskanie certyfikatu

⁷⁶ Nr 1 z 29 czerwca 2017 r., nr 2 z 8 września 2017 r., nr 3 z 28 grudnia 2017 r., nr 4 z 27 marca 2018 r., nr 5 z 19 września 2019 r.

⁷⁷ Nr EO.271.3.5.2021.

⁷⁸ Nr 1 z 19 lipca 2022 r. i Nr 2 z 25 kwietnia 2023 r.

Gold Standard dla jednostek węglowych⁷⁹ oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do 2 702 713,93 zł brutto.

(akta kontroli str. 277-307)

W ramach żadnej z dwóch ww. umów na realizację usług badawczych nie przewidziano - po ich zakończeniu - przekazania DGLP gotowego narzędzia do obliczania ilości pochłoniętego CO₂ dla wszystkich wydzieleń LGW.

Wyjaśniając przyczyny powyższego Dyrektor Generalny podał, że oprogramowanie (model kanadyjski) wraz z bazą zmiennych środowiskowych i przestrzennych⁸⁰ oraz podręcznikiem użytkownika przetłumaczonym na język polski, zostały już przekazane DGLP w marcu 2017 r. w ramach realizacji ww. umowy z 30 października 2012 r. (w formie załączników do sprawozdania końcowego z 30 marca 2017 r.) oraz że: *aktualizowane corocznie bazy danych wsadowych do rekalkulacji obliczeń zasilane są danymi z Nadleśnictw. Do standardowych kalkulacji wspomniane bazy są wystarczające. W przypadku zmian w samych bazach danych wsadowych do modelu, zmiany architektury AIDB czy potrzeby zdefiniowania nowych zaburzeń powstałych w trakcie realizacji projektu (do 2046 r.), potrzebna jest niezbędna wiedza ekspercka, konsultacje z IBL oraz na szczeblu autorów oprogramowania z Natural Resources Canada.*

(akta kontroli str. 565-566)

Ponadto, w listopadzie 2016 r. odbyło się szkolenie dla pracowników LP, na którym pracownicy IBL wraz z autorami ww. oprogramowania z Kanady szkolili osoby zaangażowane w funkcjonowanie LGW, jak w praktyce stosować model kanadyjski w warunkach polskich.

(akta kontroli str. 1672)

2.2. W wyniku realizacji umowy na usługę opracowania podstaw naukowych LGW do DGLP wpłynęło 13 sprawozdań częściowych (w okresie od kwietnia 2018 r. do grudnia 2020 r.) oraz sprawozdanie końcowe z 31 marca 2021 r., a w wyniku realizacji umowy na usługę osłony naukowej LGW do DGLP wpłynęło w okresie objętym kontrolą pięć sprawozdań częściowych (od czerwca 2021 r. do czerwca 2023 r.). Wszystkie sprawozdania częściowe oraz końcowe wpłynęły w terminie wymaganym umowami, były pozytywnie zaopiniowane przez Wydział KPR w zakresie ich zgodności z zakresem i harmonogramem prac. Odbioru sprawozdań częściowych dokonywano każdorazowo protokołem z ich przekazania-przyjęcia, podpisanym przez obie strony. Sprawozdanie końcowe z realizacji pierwszej z ww. usług zostało przyjęte komisyjnie protokołem zdawczo-odbiorczym podpisanym przez obie strony 25 maja 2021 r.

Protokoły, podpisane bez zastrzeżeń przez obie strony umowy, były podstawą do wystawienia faktur przez wykonawcę. Zapłatę za wykonanie przedmiotu ww. umów w łącznej kwocie 36 725 380,00 zł brutto, z tego:

- 35 015 196,00 zł brutto⁸¹ za usługę opracowania podstaw naukowych LGW, zgodnie z umową po zmianach,

⁷⁹ Gold Standard (GS) to standard certyfikacji projektów kompensacji emisji dwutlenku węgla i kredytów węglowych, opracowany przez organizację non-profit o nazwie Gold Standard Foundation i ma na celu zapewnienie, że projekty kompensujące emisję dwutlenku węgla nie tylko redukują lub usuwają emisję gazów cieplarnianych, ale także zapewniają dodatkowe korzyści w zakresie zrównoważonego rozwoju.

⁸⁰ Archive Index Data Base – AIDB.

⁸¹ Z tego w 2017 r. 15 315 300,00 zł brutto, w 2018 r. 10 326 482,00 zł brutto, w 2019 r. 5 925 790,00 zł brutto, w 2020 r. 3 406 863,00 zł brutto i 6 lipca 2021 r. 40 761,00 zł.

- 1 710 184,00 zł brutto⁸² za usługę osłony naukowej LGW, przekazano wykonawcy przelewami na rachunek bankowy na podstawie faktur w ciągu 14 dni od daty ich otrzymania.

(akta kontroli str. 275-276, 308)

Ponadto, w ramach realizacji umowy na osłonę naukową LGW przeprowadzono prace przygotowawcze do certyfikacji jednostek dwutlenku węgla (JDW). Jak podano w sprawozdaniu z realizacji IV etapu prac z grudnia 2022 r., w wyniku serii spotkań z przedstawicielami jednostek zapewniających wsparcie merytoryczne przy procesie certyfikacji oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w ten proces wyłoniono dwa certyfikaty: Gold Standard oraz Verra, spośród których wybrany zostanie jeden system, wg którego zostanie podjęta próba certyfikacji wyprodukowanych jednostek węglowych (JDW). W toku prac nad systemem certyfikacji jednostek węglowych ustalono, iż nowy certyfikowany projekt będzie funkcjonował pod nazwą „Lasy Węglowe”, o którym szerzej w pkt 2.5 wystąpienia.

(akta kontroli str. 504)

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, od grudnia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli nie podejmowano próby uzyskania certyfikacji JDW.

Jak wyjaśniła osoba pełniąca funkcję Kierownika Projektu - osłony naukowej LGW z ramienia IBL: *Wskazano te dwa certyfikaty, ponieważ projekty, które już były certyfikowane, były zbliżone tematycznie do Projektu LGW. Mają swoją markę, są najbardziej rozpoznawalne. W standardzie Verra już certyfikowano jakiś projekt oparty na modelu CBM, w tym drugim jeszcze nie, ale istnieje taka możliwość. Prace zostały wstrzymane ze względu na pojawienie się projektu unijnego dokumentu „Certification Law” – który zakłada możliwość obrotu certyfikowanymi jednostkami węglowymi na terenie UE, ale nie sprecyzowano jaki to będzie certyfikat (czy będzie jakiś jeden wskazany przez UE jako jedyny akceptowalny). W dokumencie nie ujęto w sposób jednoznaczny możliwości obrotu certyfikowanymi jednostkami węglowymi przez PGL LP z uwagi na niejednoznaczne uregulowania w tym zakresie.*

(akta kontroli str. 692, 1233)

2.3. W okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r. realizowano działania dodatkowe w ramach Projektu LGW w nadleśnictwach, pomimo braku posiadania przez nich PW, sporządzonego i zatwierdzonego przez nadleśniczego, co przedstawiono w obszarze nr 1, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, w pkt 4.

Roczne sprawozdania z realizacji PW za lata 2018-2022, sporządzane przez nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW, wg wzoru określonego w załączniku nr 6 do Zarządzenia nr 67 ws. LGW, wpływały co roku do DGLP za pośrednictwem odpowiednich RDLP. W pismach przewodnich do sprawozdań odpowiednia RDLP informowała też o wyniku swojej oceny nadzorczej (że opiniuje pozytywnie lub akceptuje dane sprawozdania). Pisma wpływały do DGLP w terminie umożliwiającym wywiązanie się DGLP (Wydziałowi KPR) z obowiązku określonego w § 15 ust. 1 Zarządzenia nr 67 ws. LGW, tj. sporządzenia do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem, projektu ZSRPW, za wyjątkiem jednego przypadku. RDLP w Radomiu przesłała do DGLP sprawozdanie z realizacji PW w 2022 r. przez Nadleśnictwo Kozienice 19 lipca 2023 r., co uniemożliwiało DGLP sporządzenie - do końca II kwartału 2023 r. - projektu ZSRPW za 2022 r.

(akta kontroli str. 1366-1367)

Pracownicy Wydziału KPR wraz z pracownikami IBL przeprowadzili w okresie od listopada 2021 r. do maja 2022 r. kontrole w każdym nadleśnictwie (jeden raz) biorącym udział w Projekcie, w zakresie realizacji działań dodatkowych ujętych w PW

⁸² Z tego: w 2021 r. 633 075,00 zł, w 2022 r. 759 073,00 zł, w 2023 r. 318 036,00 zł.

i udokumentowali je notatkami służbowymi. We wszystkich przypadkach stwierdzono zgodność realizacji działań dodatkowych z PW.

Ponadto, pracownicy właściwych RDLP przeprowadzili w latach 2022-2023 wizje terenowe, lustracje lub kontrole funkcjonalne w wybranych nadleśnictwach⁸³ biorących udział w Projekcie, w zakresie realizacji działań dodatkowych ujętych w PW i udokumentowali je notatkami służbowymi lub protokołami kontroli. Stwierdzano zgodność realizacji działań dodatkowych z PW, w niektórych przypadkach wydawano uwagi/zalecenia co do pielęgnacji upraw⁸⁴.

(akta kontroli str. 608-610)

W DGLP nie sporządzono w obowiązującym terminie projektów Zbiorczych Sprawozdań z Realizacji Programów Węglowych, co przedstawiono w pkt 1 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W toku kontroli przekazano kontrolującym - jako ZSRPW - tabele bez tytułu (odrębne na każdy rok okresu 2018-2022), w których wykazano dla każdego nadleśnictwa objętego Projektem LGW powierzchnię oraz koszt w ujęciu plan-wykonanie, nie zawierały natomiast informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych w poszczególnych nadleśnictwach, co przedstawiono w pkt 2 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 388-394)

W oparciu o informacje zawarte w ww. tabelach oraz sprawozdania roczne sporządzone przez nadleśnictwa ustalono, że:

- zbiorcze dane wykazane w ww. tabelach w zakresie powierzchni i kosztu działań były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniach rocznych sporządzonych przez nadleśnictwa,
- łączna powierzchnia, na której realizowano działania dodatkowe w nadleśnictwach w latach 2018-2022 wyniosła 5 277,35 ha (z tego w kolejnych latach odpowiednio: 882,51 ha, 989,37 ha, 1 038,08 ha, 1 067,77 ha, 1 299,62 ha) i była nieznacznie mniejsza od zaplanowanej – łącznie 5 444,24 ha,
- łączny koszt zrealizowanych działań wyniósł 25 233 762,72 zł (z tego w kolejnych latach odpowiednio: 4 498 442,04 zł, 5 392 099,48 zł, 4 803 092,55 zł, 4 475 478,48 zł, 6 064 650,17 zł) i był nieznacznie niższy od zaplanowanego – łącznie 25 675 268,36 zł.

Ponadto, w oparciu o noty księgowe przesłane do DGLP (wraz z załącznikami), dokumentujące wydatki poniesione przez poszczególne nadleśnictwa na realizację działań dodatkowych w 2017 r., ustalono, że łączna powierzchnia, na której realizowano działania dodatkowe w nadleśnictwach w 2017 r. wyniosła 248,49 ha, a łączny koszt 1 309 675,95 zł.

Po uwzględnieniu ww. wielkości za rok 2017, łączna powierzchnia, na której realizowano działania dodatkowe w nadleśnictwach w latach 2017-2022 wyniosła 5 525,84 ha, a łączny koszt tych działań 26 543 438,67 zł.

(akta kontroli str. 1368)

W latach 2017-2018 oraz w I kwartale 2019 r. DGLP okresowo informowała MKiŚ o stanie realizacji projektów strategicznych (ujętych w SOR), w tym Projektu LGW, poprzez przysyłanie tzw. „kart monitoringu strategicznego”. Karty te, sporządzone kolejno za okresy: 2017 r. (cały rok), I kwartał 2018 r., II kwartał 2018 r. III kwartał

⁸³ W 16 nadleśnictwach w 2022 r. i w 14 nadleśnictwach w 2023 r.

⁸⁴ W toku kontroli przeprowadzonej w marcu 2022 r. w Nadleśnictwie Wąlczy ustalono, że faktyczna powierzchnia robót dodatkowych w nadleśnictwie wyniosła 139,9 ha (a nie jak podało ono w rocznym sprawozdaniu 226,35 ha), na części powierzchni wykonano bowiem uprzedzające przygotowanie gleby, czynności te powinny być wykazane z kosztami, ale bez powierzchni, w związku z tym zobowiązano nadleśnictwo do skorygowania rocznego sprawozdania za 2021 r. Nadleśnictwo skorygowało ww. sprawozdanie zgodnie z ustaleniami kontroli.

2018 r. i I kwartał 2019 r., zawierały ogólne informacje o: przeprowadzonych spotkaniach i szkoleniach, działaniach dodatkowych wykonywanych przez nadleśnictwa, realizacji części badawczej Projektu, działaniach promocyjnych - bez podawania kwot wydatków poniesionych na ww. działania oraz informację o tym, że Projekt był realizowany terminowo i że nie było uzasadnienia do podejmowania działań zmierzających do wprowadzenia zmian.

Na podstawie otrzymanych rocznych sprawozdań z realizacji PW otrzymanych od nadleśnictw, DGLP sporządzała (w formie elektronicznej - arkusza kalkulacyjnego wg określonego wzoru) okresowe sprawozdania z realizacji Projektu LGW (tzw. „Raporty okresowe z realizacji Projektu”) i przekazywała je do MKiŚ, z tym, że w okresie od 2019 r. do końca I kwartału 2021 r. były one sporządzane co kwartał, następnie za okres maj-czerwiec 2021 r., a w okresie późniejszym co miesiąc. Sprawozdania te zawierały m.in. opis najistotniejszych osiągniętych rezultatów, produktów i kamieni milowych w okresie objętym monitoringiem, postęp w realizacji kamieni milowych (wyrażony w procentach stopień realizacji: poszczególnych działań dodatkowych przez nadleśnictwa, promocji projektu, sprzedaży dodatkowego pochłaniania JDW, realizacji przedsięwzięć wg wskazań nabywców JDW), postęp finansowy (poszczególne pozycje kosztów składających się na łączny koszt Projektu, w ujęciu rosnącym i z wyszczególnieniem kwoty planowanej – „kwota wymagana” oraz wydatkowanej – „środki wydane”).

Od grudnia 2022 r. (w wyniku zmiany wzoru obowiązującego formularza) raporty zawierały również „postęp w realizacji wskaźników osiągnięcia celów” (dodatkowej redukcji emisji / zwiększenia pochłaniania [powierzchni mierzonej w ha] i realizacji usługi badawczej [mierzonych liczbą sprawozdań] oraz „postęp w realizacji wskaźników osiągnięcia korzyści” (dodatkowej redukcji emisji / zwiększenia pochłaniania [mierzonych w tonach CO₂] i realizacji usługi badawczej) oraz (dodatkowej redukcji emisji / zwiększenia pochłaniania [w ha] i poprawy jakości metod raportowania usuwania CO₂ przez lasy [mierzonych liczbą sprawozdań]). W ww. okresie wykazywano też informacje nt. głównych ryzyk w Projekcie (ryzyka klimatyczne - zniszczenia / uszkodzenia drzewostanów spowodowane m.in. przez silny wiatr, śnieg, pożar).

(akta kontroli str. 326-387, 695-706)

Informacje wykazywane w raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019-2023 (I połowa) nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie zarówno stopnia realizacji poszczególnych działań, poniesionych kosztów, jak i osiągniętych efektów, co przedstawiono w pkt 3 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W rezultacie, w raporcie z realizacji Projektu sporządzonym wg stanu na koniec czerwca 2023 r. wykazano m.in. wartość poniesionych wydatków w kwocie 63 909 270,45 zł, podczas gdy wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku niniejszej kontroli - wyniosła ona na koniec 2022 r. 65 150 380,03 zł.

(akta kontroli str. 387, 432)

2.4. W DGLP nie wykonywano obliczeń efektu w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w wyniku realizacji Projektu LGW. Obliczenia te były wykonywane przez IBL, podobnie jak kolejne „rekalkulacje”, zawierające prognozowane wyniki dla każdego nadleśnictwa po upływie 30 lat, które okresowo udostępniane były DGLP. IBL do dnia zakończenia niniejszej kontroli m.in. dokonał rekalkulacji prognoz ilości pochłoniętego CO₂ dla wszystkich wydzieleń LGW - wg stanu na: czerwiec 2021 r. (968 313 t), sierpień 2022 r. (936 235 t), grudzień 2022 r. (947 697 t), kwiecień 2023 r. (928 973 t).

(akta kontroli str. 488, 494, 503)

Wyjaśniając, czy po zakończeniu realizacji umowy na osłonę naukową LGW pracownicy DGLP będą w stanie samodzielnie wykonywać takie obliczenia w kolejnych latach realizacji Projektu LGW (do 2046 r.), czy będzie to wymagać każdorazowo zlecenia jednostce zewnętrznej, Dyrektor Generalny podał, że: aplikacja zostanie przekazana do utrzymania przez Zakład Informatyki Lasów Państwowych po zakończeniu jej obsługi przez IBL (w 2024 r.).

(akta kontroli str. 565-566, 686)

2.5. Jak przedstawiono szerzej w pkt 1.7. nin. wystąpienia, w wyniku współpracy DGLP, CKPŚ oraz IBL opracowano założenia nowego projektu pn. „Lasy Węglowe”, a jego realizację rozpoczęto w sierpniu 2022 r., jako „rozszerzenie” Projektu LGW. Następnie w marcu 2023 r. MKiŚ skierowało wniosek do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu uzgodnienia karty nowego projektu strategicznego „Lasy Węglowe”. Realizację powyższego projektu nie objęto niniejszą kontrolą NIK. Łączne koszty poniesione w latach 2022-2023 (do dnia 17 listopada 2023 r.) na realizację projektu „Lasy Węglowe” wyniosły 708 080,28 zł.

(akta kontroli str. 433, 948-949, 1653-1670)

2.6. W okresie objętym kontrolą⁸⁵, wg zestawienia kosztów sporządzonego przez DGLP, poniesiono z tytułu realizacji Projektu LGW łączne koszty w wysokości 65 466 416,03 zł, z tego:

- usługi badawcze 36 725 380,00 zł,
- realizacja działań dodatkowych w nadleśnictwach 26 543 438,67 zł,
- wynagrodzenie CKPŚ za koordynację zadań związanych z realizacją Projektu 1 125 019,39 zł,
- usługi promocyjne 465 806,01 zł,
- opracowanie Portalu LGW, prace informatyczne związane z funkcjonowaniem strony e-klimat 372 343,03 zł,
- organizacja szkoleń i narad z nadleśnictwami realizującymi projekt 218 217,93 zł,
- usługi audytorskie i promocyjne 16 211,00 zł.

(akta kontroli str. 432, 948)

Wartość powyższych kosztów realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach pochodziła z rocznych sprawozdań z realizacji Programów Węglowych składanych przez nadleśnictwa oraz ze sporządzonych przez DGLP na ich podstawie zbiorczych sprawozdań⁸⁶. Pozostałe koszty zostały udokumentowane fakturami wystawionymi przez wykonawców usług. Usługi promocyjne, udokumentowane fakturami wystawionymi głównie na rzecz Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych⁸⁷ dotyczyły m.in. organizacji konferencji i prezentacji filmowej dot. LGW, zakupów ulotek, gadżetów reklamowych z logo LGW. Koszty organizacji narad i szkoleń dotyczyły trzech szkoleń (dla łącznie 210 osób) oraz narady dot. realizacji Projektu LGW, usługi świadczone były głównie przez Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy LP w Bedoniu. Usługi opracowania portalu LGW oraz prace informatyczne związane z funkcjonowaniem strony e-klimat świadczone były przez Zakład Informatyki LP. Usługi koordynacji zadań związanych z realizacją Projektu były świadczone przez CKPŚ w latach 2017-2018 na podstawie porozumienia zawartego z tą jednostką przez DGLP 8 czerwca 2017 r., przy czym w okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. niewystarczająco zabezpieczono interesy DGLP związane z koordynacją

⁸⁵ Do 17 listopada 2023 r.

⁸⁶ W 2017 r. na podstawie not księgowych wraz z fakturami, dokumentujących wydatki poniesione w ramach Projektu LGW.

⁸⁷ Jednostka organizacyjna LP, nieposiadająca osobowości prawnej, podporządkowana bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu LP.

Projektu LGW przez CKPŚ, co przedstawiono w pkt 4 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2018 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, obowiązki realizowane wcześniej przez CKPŚ zostały przejęte przez Wydział KPR i koszty związane z koordynacją zadań związanych z realizacją Projektu przestały być wykazywane. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, nie było możliwe wykazanie konkretnych kosztów ww. działań, ponieważ pracownicy ww. Wydziału wykonywali działania w ramach obowiązków służbowych.

(akta kontroli str. 455-461, 473-476, 857-858)

Stosownie do § 10 zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW, Dyrektor Generalny wyłonił na czas realizacji Projektu LGW jednostkę audytorską, zawierając z nią umowę⁸⁸ na usługi audytorskie i promocyjne. Realizując tę umowę, wykonawca przekazał listę podmiotów istniejących na rynku światowym zajmujących się opiniowaniem i certyfikowaniem działalności związanej z pochłanianiem dwutlenku węgla wraz z opisem zakresu ich działalności i opracowanych standardów i certyfikatów oraz plan działań promujących projekt LGW. W związku z faktem, że wykonawca nie wykonywał należycie swoich obowiązków⁸⁹, w listopadzie 2018 r. DGLP jednostronnie wypowiedziało ww. umowę z przyjętym terminem 21 sierpnia 2018 r.

W kolejnym zarządzeniu ws. LGW (nr 67 z 2018 r.), nie przewidziano udziału w Projekcie jednostki pełniącej funkcję niezależnego audytora. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny: *na podstawie ww. doświadczeń oraz aktualnego zaawansowania w realizacji projektu Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych nie ujęła w obowiązującym Zarządzeniu udziału niezależnego audytora.*

(akta kontroli str. 421)

2.7. Informacje o Projekcie LGW i materiały promocyjne były zamieszczone na stronach internetowych www.klimat.lasy.gov.pl oraz www.projekty-rozwojowe.lasy.gov.pl. Ponadto prowadzono inne działania informacyjne propagujące Projekt, w tym także na arenie międzynarodowej np. podczas:

- paryskiego spotkania COP 21⁹⁰ przedstawiciele Polski omówili projekt tzw. leśnych gospodarstw węglowych,
- na Szczycie Klimatycznym ONZ – COP 24⁹¹, który odbył się w Katowicach w dniach 2-16 grudnia 2018 r., w ramach którego przedstawiony został m.in. dokument Śląska Deklaracja Ministerialna „Lasy dla klimatu” - dotyczący zachowania i zwiększania zasobów węgla w pochłaniaczach i rezerwuarach gazów cieplarnianych do 2050 roku oraz wskazujący na kluczową rolę pochłaniaczy w osiągnięciu celu wyznaczonego przez Porozumienie Paryskie⁹².

⁸⁸ Nr EZ.271.2.27.2017 z 15 grudnia 2017 r. na kwotę brutto 125 460 zł, w ramach której zlecono: przeprowadzenie audytu ZSRPW, monitoring przebiegu oraz audyt procesu sprzedaży aukcyjnej JDW, opracowanie planu działań promocyjnych Projektu LGW, sporządzenie listy podmiotów istniejących na rynku światowym zajmujących się opiniowaniem i certyfikowaniem działalności związanej z pochłanianiem dwutlenku węgla.

⁸⁹ M.in. wykonawca, mimo wezwania przez DGLP, nie przedstawił rzetelnego kosztorysu poniesionych kosztów, domagając się równocześnie wynagrodzenia niezgodnego z zapisami umowy.

⁹⁰ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, Paryż 2015 (ang. United Nations Framework Convention on Climate Change, 21st Conference of the Parties, skr. COP21) – międzynarodowe obrady, podczas których miały miejsce jednocześnie 21. konferencja stron UNFCCC oraz 11. spotkanie stron Protokołu z Kioto (skr. CMP11, ang. 11th Meeting of the Parties to the 1997 Kyoto Protocol), które odbywały się w podparyskim Le Bourget od 30 listopada do 12 grudnia. Celem konferencji było zawarcie umowy i powszechnego porozumienia w kwestii klimatu między wszystkimi państwami świata.

⁹¹ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, Katowice 2018, 24 -międzynarodowe forum poświęcone światowej polityce klimatycznej.

⁹² Deklaracja została przyjęta przez 82 strony, tj. 81 państw oraz UE).

Dyrektor Generalny, w trakcie odbywających się w dniach 26-29 kwietnia 2016 r. w Tucznie konferencji i warsztatów ministerialnych na temat roli lasów borealnych⁹³ w bilansie CO₂, podpisał listy intencyjne z ośmioma przedsiębiorstwami, które wyraziły gotowość nabycia JDW⁹⁴. Żadne z tych przedsiębiorstw nie wzięło udziału w aukcjach JDW, mimo kierowanych do nich zaproszeń z 2 października 2018 r. do udziału w pierwszej edycji aukcji JDW w 2018 r., a Dyrektor Generalny wyjaśniając przyczyny stwierdził, że listy intencyjne nie obligowały do udziału w nich.

(akta kontroli str. 855-856, 1474-1514, 1568-1591, 1612-1622)

Aukcje były także poprzedzone zawarciem porozumień prośrodowiskowych z niektórymi podmiotami (m.in. w ramach realizowanej przez te podmioty polityki społecznej odpowiedzialności poprzez prowadzenie i wspieranie działalności społecznie użytecznej w zakresie działalności na rzecz ekologii i ochrony przyrody) oraz akcjami informacyjnymi polegającymi na kierowaniu do wybranych podmiotów zaproszeń na aukcje organizowane w 2018 r., 2021 r. i 2022 r. i udzielaniu informacji (w odpowiedzi na pytania zainteresowanych przedsiębiorstw) w latach 2017-2022 o realizowaniu projektu LGW i możliwości uczestnictwa w aukcjach.

(akta kontroli str. 980-1113)

Sprzedaż JDW w ramach aukcji odbywała się z wykorzystaniem aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl. Zakup JDW był dobrowolny i stanowił dla nabywców wartość dodaną w obszarach PR⁹⁵ i CSR⁹⁶, lecz nie mogły być one wykorzystywane w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Zagadnienie certyfikacji JDW zostało przedstawione w pkt 1.7. i 2.2. niniejszego wystąpienia.

W okresie objętym kontrolą odbyło się osiem aukcji JDW (po jednej w latach 2018-2020 i 2022 r. oraz po dwie w 2021 r. i 2023 r.). Łącznie sprzedano na nich 153 758 JDW za łączną kwotę 3 660 504,24 zł. Liczba JDW sprzedanych w toku poszczególnych aukcji wynosiła od 5 973 do 34 300, przy czym najwięcej sprzedano w toku pierwszej aukcji (w październiku 2018 r.), a najmniej w toku ostatniej aukcji (we wrześniu 2023 r.). Cena brutto jednej JDW wynosiła od 10 zł do 46,44 zł. W każdej aukcji wzięło udział od trzech do ośmiu podmiotów (łącznie 30 różnych podmiotów), głównie były to spółki Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 626-637, 863-865)

Nie realizowano sprzedaży JDW w sposób określony w § 6 ust. 1 pkt 1b Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, tj. w formie innej sprzedaży, np. sprzedaży bezpośredniej w formie dobrowolnych świadectw nabycia - tzw. cegiełek - dla osób fizycznych. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że nie planuje się rozszerzenia sprzedaży JDW osobom

⁹³ Las borealny, borealny las iglasty, tajga – formacja roślinna charakterystyczna dla strefy klimatu umiarkowanego chłodnego, składająca się z lasów szpilkowych o słabo rozwiniętej warstwie krzewów i dobrze wykształconej warstwie runa.

⁹⁴ Zeskanowany zbiór podpisanych listów intencyjnych stanowił załącznik nr 16 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW. Ww. załącznik nr 16 został wprowadzony Decyzją nr 41 Dyrektora Generalnego LP z dnia 10 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia załącznika nr 16 - Zbiór listów intencyjnych – do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW.

⁹⁵ Public relations (PR) – budowanie i utrzymywanie wzajemnie korzystnych relacji podmiotu z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym. Działania public relations ukierunkowane są na kształtowanie wizerunku, uzyskanie akceptacji i przychylności. Wizerunek uzyskiwany jest na bazie wspomnianych relacji i komunikowanych do otoczenia prawdziwych informacji.

⁹⁶ Społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. Corporate Social Responsibility – CSR) to strategia zarządzania, zgodnie z którą przedsiębiorstwa w swoich działaniach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne, aspekty środowiskowe, czy relacje z różnymi grupami interesariuszy, w szczególności z pracownikami. Bycie społecznie odpowiedzialnym oznacza inwestowanie w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska, relacje z otoczeniem firmy i informowanie o tych działaniach, co przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa i kształtowania warunków dla zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego. Źródło: <https://www.parp.gov.pl/csr>.

fizycznym ponieważ, w odróżnieniu od „rynku” JDW dla przedsiębiorców, nie ma obecnie u odbiorców indywidualnych zapotrzebowania na niecertyfikowane jednostki pochłaniania.

(akta kontroli str. 649)

Zgodnie z § 5 Zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW, cena jednostkowa JDW miała być ustalana na podstawie stawki ceny jednostki unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). W sprawie powiązania ceny JDW ze stawką ceny jednostki unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), Dyrektor Generalny wyjaśnił, że powiązanie ceny JDW z cenami rynkowymi miało wyrazić przybliżoną wartość jednostek. W związku z brakiem certyfikacji - *brakiem możliwości offsetu śladu węglowego*, przyjęto 10 proc. wartości ceny EU ETS⁹⁷.

(akta kontroli str. 856)

Ceny jednostkowe JDW przed aukcjami przeprowadzonymi w dniach 15-19 października 2018 r. i 9-20 września 2019 r. zostały ustalone decyzjami Dyrektora Generalnego⁹⁸, natomiast w pozostałych przypadkach⁹⁹ - w notatkach służbowych zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego, zawierających także kalkulacje tej ceny. Wysokość cen JDW netto była następująca:

- 9,26 zł dla aukcji edycji I przeprowadzonej 15-19 października 2018 r., ustalona w decyzji nr 177 Dyrektora Generalnego z 25 września 2018 r. zawierającej dokument z 14 września 2018 r., w którym zatwierdzono ustaloną cenę JDW,
- 12 zł – aukcja (edycja II) w dniach 9-20 września 2019 r. – decyzja nr 134 Dyrektora Generalnego z 2 września 2019 r.,
- 12 zł – aukcja (edycja III) w dniach 7-18 września 2020 r. – notatka z 25 sierpnia 2020 r. ws. ustalenia ceny JDW na podstawie uśrednionej ceny uprawnień do emisji uzyskanej na giełdzie EEX Primary Market Auction w notowaniach z okresu 2-31 lipca 2020 r., zatwierdzenie - 31 sierpnia 2020 r.,
- 18 zł – aukcja (edycja IV) w dniach 19-23 kwietnia 2021 r. – notatka z 24 marca 2021 r., w której ustalono cenę JDW na podstawie uśrednionej ceny opartej na notowaniach giełdy EEX z okresu 23 lutego-23 marca 2021 r.) i zatwierdzenie 1 kwietnia 2021 r.,
- 25 zł – aukcja (edycja V) w dniach 27 września – 1 października 2021 r. – notatka i zatwierdzenie z 13 września 2021 r.; podstawą ustalenia ceny JDW była uśredniona cena wyliczona w oparciu o notowania giełdy EEX z okresu 2-31 sierpnia 2021 r.,
- 38 zł – aukcja (edycja VI) w dniach 5-9 września 2022 r. – notatka i zatwierdzenie z 9 sierpnia 2022 r.; podstawą ustalenia ceny JDW była uśredniona cena oparta na notowaniach giełdy EEX z okresu 1-31 lipca 2022 r.,
- 43 zł – aukcja (edycja VII) w dniach 11-14 kwietnia 2023 r. – notatka z 3 kwietnia 2023 r., w której ustalono cenę JDW na podstawie uśrednionej ceny opartej na notowaniach giełdy EEX z okresu 1-31 marca 2023 r. i zatwierdzenie 5 kwietnia 2023 r.,

⁹⁷ Podmioty rozliczające się z emisji w EU ETS składają oferty w drodze aukcji za pośrednictwem Europejskiej Giełdy Energii (EEX Primary Market Auction).

⁹⁸ Odpowiednio: Decyzją Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. e-klimat oraz Decyzją Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego, ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl;

⁹⁹ Aukcje przeprowadzone w dniach: 7-18 września 2020 r., 19-23 kwietnia 2021 r., 27 września - 1 października 2021 r., 5-9 września 2022 r., 11-14 kwietnia 2023 r. i 18-22 października 2023 r.

- 37 zł - aukcja (edycja VIII) w dniach 18-22 września 2023 r. – notatka z 30 sierpnia 2023 r., w której ustalono cenę JDW na podstawie uśrednionej ceny opartej notowaniach z okresu 1-31 sierpnia 2023 r. i zatwierdzenie 31 sierpnia 2023 r.

Przypadki niedochowania terminów w zakresie ustalenia ceny JDW na 30 dni przed rozpoczęciem aukcji, jako skutków nieprawidłowo sformułowanego przepisu § 5 zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW, przedstawiono w obszarze nr 1, w pkt 2.1. w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, a przypadki upublicznienia cen jednostkowych niezgodnie z Zarządzeniem nr 67 z 2018 r. ws. LGW przedstawiono niżej w pkt 5 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1348-1358, 1388-1390)

Rezerwa JDW¹⁰⁰ została ustalona w Decyzjach Dyrektora Generalnego¹⁰¹, a następnie w ww. notatkach z ustalania ceny JDW i wynosiła 70%, a od 2023 r. - 50%.

Na 29 rozpoczętych w latach 2018-2023 (do września) przedsięwzięć wskazanych w ramach przeprowadzonych aukcji przez nabywców JDW, cztery¹⁰² były ujęte w Liście przedsięwzięć zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego 2 października 2018 r. Pozostałe nie znajdowały się na tej liście, lecz spełniały wymogi określone § 20 ust. 2¹⁰³ Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, a ich przedmiotem były m.in. prace odnowieniowe lasu, zalesianie, pozyskanie gruntów celem powiększania zasobów leśnych, modernizacja i tworzenie infrastruktury turystycznej.

(akta kontroli str. 604-605, 713-804, 834-841)

W umowach potwierdzających nabycie JDW w drodze aukcji, zawarto postanowienia określone w ich wzorach, stanowiących załączniki do Regulaminów sprzedaży w e-klimat.lasy.gov.pl¹⁰⁴, a w niektórych przypadkach ich zapisy były modyfikowane w drodze dwustronnych konsultacji, w wyniku których do umów wprowadzano dodatkowe treści, np. klauzule dot. ochrony nazwy firmy, przepływu informacji lub dokumentów¹⁰⁵.

(akta kontroli str. 863-915, 942-945)

¹⁰⁰ Rezerwa Jednostek Dwutlenku Węgla - część JDW nie ujęta w planie sprzedaży JDW w okresie prognostycznym (2017-2046). Celem pozostawienia rezerwy JDW było zapewnienie trwałości efektu projektu w przypadku zmniejszenia przewidywanego rozmiaru pochłaniania wskutek nieprzewidzianych zjawisk na części powierzchni LGW (klęski żywiołowe, pożary, szkody od zwierzyny itp.).

¹⁰¹ Odpowiednio w: Decyzji Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. e-klimat oraz w Decyzji Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego, ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl;

¹⁰² (1) Zagospodarowanie turystyczno-rekreacyjne odcinka rzeki Elk do słupa granicznego w miejscowości Prostki (rewitalizacja słupa granicznego); (2) Drewniana wieża widokowa zlokalizowana w Puszczy Goleniowskiej z widokiem na meandry rzeki Iny i storczykowe łąki; (3) Modernizacja ścieżki edukacyjnej: W krainie pszczyńskiego żubra; (4) Bociany Czarne online - teren RDLP w Łodzi.

¹⁰³ Wg którego: „Dopuszcza się przedsięwzięcia poza listą (...), wskazane przez Nabywców JDW po zakończonej aukcji, o ile zawierają się w katalogu wskazanym w § 18 oraz można potwierdzić możliwość ich realizacji i ocenić efekty”

¹⁰⁴ Obowiązujące wzory umów zostały określone w załącznikach do: (1) dla aukcji I - Regulaminu sprzedaży w e-klimat.lasy.gov.pl będącego załącznikiem nr 2 do Decyzji Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. e-klimat; (2) dla aukcji II-IV - Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl będącego załącznikiem do Decyzji Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego, ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl; (3) dla aukcji V-VIII - Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl będącego załącznikiem do Decyzji Nr 95 Dyrektora Generalnego LP z dnia 15 września 2021 r. w sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl.

¹⁰⁵ Umowy: (1) nr EZ.0290.3.7.2018 z 20 grudnia 2018 r.; (2) znak EZ.0290.3.2.2019; (3) znak EZ.0290.3.4.2021 z 1 października 2021 r.; (4) nr 8/2021 z 29 kwietnia 2021 r.

Wydział KPR nie sporządzał projektów decyzji zarządczych Dyrektora Generalnego, a w konsekwencji Dyrektor Generalny nie wydawał, przewidzianych w § 21 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, decyzji zarządczych ustalających przedsięwzięcia do wykonania przez LP z uwzględnieniem wskazań Nabywców JDW, co przedstawiono w pkt 7 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 947)

W § 2 ust. 1 pkt 15 Zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW określono, że Rejestr JDW to zestawienie zawierające dane dotyczące zmian przyrostu biomasy do sprzedaży oraz bilansu przychodu i rozchodu JDW dla całości projektu, oparte na sformalizowanych źródłach jak PW i ZSRPW. Wg § 12 ust. 4 ww. Zarządzenia, informacje zawarte w Zbiorczym Programie Węglowym są uwzględnione w Rejestrze JDW, a zgodnie z § 23 ust. 2 ustala się, że źródłami danych dla rejestru JDW są (1) dane zawarte w ZPW, (2) umowy zbycia JDW, (3) inne dokumenty korygujące ilość JDW, np. wskutek nagłych zjawisk o charakterze klęskowym lub uzyskania dokładniejszych metod prognozowania.

W sprawie miejsca, sposobu, formy i narzędzi prowadzenia rejestru JDW oraz jego zawartości Dyrektor Generalny wyjaśnił, że: „Rejestr JDW prowadzony jest przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych i Nadzoru Właścicielskiego w formie pliku Excel. Rejestr JDW zawiera informacje w zakresie zbiorczej ilości JDW, ilości JDW wystawionych do sprzedaży, ilości sprzedanych JDW, cenie 1 JDW oraz przychodu ze sprzedaży w podziale na poszczególne aukcje.”

(akta kontroli str. 825)

Nie wprowadzono jednolitego wzoru raportu po zakończeniu aukcji JDW, którego obowiązek sporządzania po zakończeniu każdej aukcji JDW wynikał z § 24 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, co przedstawiono w pkt 6 w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 626-636)

2.8. W latach 2018-2023 (do 30 września 2023 r.) rozpoczęto 29 przedsięwzięć ze wskazań nabywców JDW, z tego 24 zrealizowano w 100%, trzy w 80%¹⁰⁶ i dwa w 50%¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 1701-1702)

W 2019 r. zakończono realizację jednego przedsięwzięcia, w 2020 r. - pięciu, w 2021 r. - ośmiu, w 2022 r. - dziewięciu, a w 2023 r. - jednego przedsięwzięcia. Realizowane przedsięwzięcia dotyczyły działań:

- w zakresie gospodarki leśnej polegających na: odnowieniach lasu (13 przedsięwzięć, w tym na terenach pokłeskowych), zalesieniach (dwa przedsięwzięcia), pozyskaniu gruntów celem powiększenia zasobów leśnych (dwa przedsięwzięcia – na terenie nadleśnictw Lubin i Mieszkowice);
- w zakresie poprawy istniejącej infrastruktury turystycznej: „Zagospodarowanie turystyczno-rekreacyjne odcinka rzeki Elk do słupa granicznego w miejscowości Prostki (rewitalizacja słupa granicznego)”, „Drewniana wieża widokowa zlokalizowana w Puszczy Goleniowskiej z widokiem na meandry rzeki Iny

¹⁰⁶ „Renaturyzacja obszarów podmokłych w Nadleśnictwach Przemków oraz Spychowo”, „Odnowienie lasu w Nadleśnictwach Koszęcin, Herby, Olesno, Dąbrowa Tarnowska, Miechów, Piwniczna, Lubin, Świeradów i Legnica o łącznej powierzchni 51,96 ha” i „Odnowienie lasu w Nadleśnictwie Złoty Potok o powierzchni 14,44 ha”.

¹⁰⁷ „Ochrona miejsc bytowania żurawia pospolitego poprzez rewitalizację siedlisk wilgotnych i poprawę zdolności retencyjnej stawów paciorkowych na terenie Nadleśnictwa Starogard” i „Doposażenie bazy sprzętu w zbiornik przenośny, pompę BlackHawk, węże gumowe, prądownice W25, tłumice, zdzierak wielofunkcyjny i hydronetki w Nadleśnictwie Ruszów”.

i storczykowe łąki”, „Wiaty rekreacyjne zlokalizowane na wyspie Sobieszewskiej w otoczeniu rezerwatu Ptasi Raj”;

- o charakterze edukacyjnym: „Modernizacja ścieżki edukacyjnej: W krainie pszczyńskiego żubra”, „Realizacja ścieżki edukacyjnej w Nadleśnictwie Wipsowo”;
- dot. ochrony przyrody: „Ochrona miejsc bytowania żurawia pospolitego poprzez rewitalizację siedlisk wilgotnych i poprawę zdolności retencyjnej stawów paciorkowych na terenie Nadleśnictwa Starogard”, „Ochrona siedlisk poprzez skanalizowanie pieszego ruchu turystycznego na terenie Nadleśnictwa Krzeszowice”, „Wsparcie działań z zakresu zwiększania zdolności retencyjnych ekosystemów leśnych na terenie Nadleśnictwa Gołębki”, „Renaturyzacja obszarów podmokłych w Nadleśnictwach Przemków oraz Spychowo”;
- pozostałych: „Bociany Czarne online - teren RDLP w Łodzi”, „Doposażenie zakątka pszczelarza w leśnym arboretum Warmii i Mazur w Kudypach”, „Doposażenie bazy sprzętu w zbiornik przenośny, pompę BlackHawk, węże gumowe, prądownice W25, tłumice, zdzierak wielofunkcyjny i hydronetki w Nadleśnictwie Ruszów.

(akta kontroli str. 604-605)

W DGLP nie wprowadzono pisemnych procedur dotyczących rozliczania i dokumentowania realizacji przedsięwzięć ze wskazań nabywców JDW. Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, informacje o ich realizacji przekazywane są w trybie roboczym przez jednostki organizacyjne LP, m.in. podczas narad z koordynatorami projektów rozwojowych RDLP, a także przeprowadzono kilka wizyt monitorujących, np. w Nadleśnictwie Starogard, Nadleśnictwie Przemków oraz w Nadleśnictwie Rajgród, natomiast ostateczna informacja o zakończeniu realizacji przedsięwzięcia potwierdzana jest notą księgową obciążającą DGLP. Terminy rozpoczęcia i zakończenia realizacji przedsięwzięć były wykazywane w raportach z realizacji projektu LGW.

(akta kontroli str. 856)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W DGLP nie realizowano obowiązku określonego w § 15 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW polegającego na terminowym (do końca II kwartału roku następnego - po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem) sporządzaniu projektów Zbiorczych Sprawozdań z Realizacji Programów Węglowych (ZSRPW).

W toku kontroli przekazano kontrolującym - jako ZSRPW - tabele bez tytułu (odrębne na każdy rok okresu 2018-2022), w których wykazano dla każdego nadleśnictwa objętego Projektem LGW powierzchnię, na której realizowano działania dodatkowe oraz ich koszt w ujęciu plan-wykonanie, każde opatrzone podpisem elektronicznym Naczelnika Wydziału KPR, z datą 20 lipca 2023 r., potwierdzając, że to jedyne dokumenty dotyczące realizacji obowiązku określonego w § 15 ww. zarządzenia.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, na terminowość opracowania ZSRPW wpływało przekazywanie sprawozdań przez niektóre Dyrekcje Regionalne LP z opóźnieniem.

(akta kontroli str. 388-394, 622)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Wszystkie ww. tabele zostały sporządzone w toku kontroli, 20 lipca 2023 r., a nie w terminie do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem, w związku z czym przekazywanie sprawozdań przez niektóre dyrekcje regionalne z opóźnieniem nie miało wpływu na terminowość opracowania projektów ZSRPW w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 1366-1367)

2. Sporządzone przez DGLP Zbiorcze Sprawozdania z Realizacji Programów Węglowych za lata 2018-2022 obejmowały wykaz powierzchni, na której realizowano działania dodatkowe oraz ich koszt w ujęciu plan-wykonanie dla każdego nadleśnictwa objętego Projektem LGW, nie zawierały natomiast informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych, nie stanowiły zatem potwierdzenia realizacji ww. działań w danym okresie, przez co ich zawartość była niezgodna z określoną w § 2 ust. 1 pkt 14 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW (ZSRPW to: „informacja zawierająca dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie (dla danego roku lub w całości okresu pilotażowego)”).

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny, w ww. zarządzeniu nie ma określonej formy i treści sprawozdania, było ono realizowane formalnie przez przygotowanie rocznych zestawień zbiorczych w arkuszu kalkulacyjnym na podstawie danych źródłowych, jakimi były coroczne sprawozdania z nadleśnictw, dane ujęte w ZSRPW zostały uznane za wystarczające, a szczegółowe dane rzeczowe znajdują się w sprawozdaniach składanych przez nadleśnictwa,

(akta kontroli str. 388-394, 567, 622)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z przywołaną wyżej definicją ZSRPW, miała to być informacja zawierająca dane rzeczowe, a więc nie tylko wielkość powierzchni, na której realizowano działania dodatkowe i ich koszt, lecz także wskazanie, które działania dodatkowe na nich wykonano. Tylko wówczas mogła ona spełnić swoją funkcję, jaką było potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie. W ocenie NIK, dane zawarte w ZSRPW nie były zatem wystarczające, a brak zawarcia w nich informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych w nadleśnictwach oraz ograniczenie ich zawartości wyłącznie do danych liczbowych w zakresie powierzchni i kosztu, uniemożliwiało potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie.

3. Informacje wykazywane w układzie narastającym w składanych do MKiŚ raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019-2023 (I połowa) nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie stopnia realizacji poszczególnych działań, poniesionych kosztów, jak i osiągniętych efektów. I tak:

3.1. We wszystkich raportach okresowych z realizacji Projektu LGW za lata 2019-2023 (do sierpnia 2023 r.) składanych do MKiŚ, zaniżono łączną wartość poniesionych wydatków („środki wydane”). W ww. raportach wykazywano jedynie trzy pozycje kosztowe: „usługę badawczą”¹⁰⁸, realizację działań dodatkowych w nadleśnictwach oraz promocję projektu¹⁰⁹, nie uwzględniano natomiast pozostałych pozycji kosztów, takich jak: koordynacja zadań związanych z realizacją Projektu (które wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku niniejszej kontroli - wyniosły w latach 2017- 2018 łącznie 1 125 019,39 zł), kosztów opracowania portalu LGW, prac informatycznych związanych z funkcjonowaniem strony e-klimat (w latach 2017-2019 oraz 2021 r. łącznie 372 343,03 zł), czy kosztów organizacji narad i spotkań z nadleśnictwami realizującymi Projekt (w latach 2017-2018 oraz 2022 r. łącznie 218 217,93 zł), kosztów usług audytorskich (16 211 zł w 2018 r.).

Odpowiedzialny¹¹⁰ za prowadzenie dokumentacji Projektu, w tym sporządzanie ww.

¹⁰⁸ Zwaną też „projektem badawczym” lub „programem badawczym”.

¹⁰⁹ Zwaną też „kampanią promocyjną”.

¹¹⁰ Zgodnie z § 11 ust. 4 *Procedury zarządzania projektami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska*, stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r. poz. 10, obowiązującej od 10 listopada 2020 r.) lider projektu był zobowiązany do sporządzania raportów okresowych w ramach realizacji

raportów, Naczelnik Wydziału KPR, wyjaśnił w tej sprawie, że: w karcie¹¹¹ podano główne grupy kosztów, które były spójne z zadaniami ujętymi w karcie. Zgodnie z uwagami Kontrolerów NIK koszty (poniesione i planowane) zostały uwzględnione w zaktualizowanej karcie projektu, która została podpisana i przekazana do MKiŚ. Dyrektor Generalny podał, że po jej uzupełnieniu także kolejne raporty będą uzupełnione o brakujące informacje dotyczące pozostałych kosztów.

(akta kontroli str. 326-387, 432, 569, 620, 958)

3.2. We wszystkich raportach okresowych wykazywano niezgodną ze stanem faktycznym wartość poniesionych („środki wydane”) wydatków na promocję. W raportach za poszczególne kwartały lat 2019-2020 wykazano kwotę 241 707,08 zł, w raportach składanych do listopada 2021 r. 251 707 zł, w raportach składanych od grudnia 2021 r. do czerwca 2023 r. wykazano kwotę 283 860,43 zł, podczas gdy wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku niniejszej kontroli wynosiły one na koniec poszczególnych lat: 2018 r. - 282 907,20 zł; 2019 r. - 369 157,88 zł; 2020 r. - 448 218,56 zł; 2021 r. - 460 061,01 zł; 2022 r. - 465 806,01 zł.

Naczelnik Wydziału KPR wyjaśnił w tej sprawie, że: *Rozbieżność wysokości kosztów wynikała z niewystarczającej komunikacji pomiędzy DGLP a CILP w tym zakresie (koszty promocji oraz ich planowanie są kompetencją Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych i dostosowywane są do bieżących potrzeb).*

(akta kontroli str. 326-387, 432, 958)

3.3. W poniższych raportach okresowych z realizacji Projektu LGW wykazano wartości poniesionych wydatków („środki wydane”) na usługi badawcze niezgodne ze stanem faktycznym. I tak:

- w raportach za III i IV kwartał 2020 r. wykazano wartość usług badawczych w kwocie 31 567 572 zł, podczas gdy faktyczna wartość kosztów poniesionych i udokumentowanych fakturami wynosiła na koniec III kwartału 2020 r. 33 334 394 zł (w wyliczeniu nie uwzględniono faktury z 21 lipca 2020 r. na kwotę 1 766 822 zł, z której należność zapłacono 10 sierpnia 2020 r.);
- w raportach za okres od sierpnia 2022 r. do sierpnia 2023 r. wykazano wartość usług badawczych w kwocie 35 648 271 zł, podczas gdy faktyczna wartość kosztów poniesionych i udokumentowanych fakturami wynosiła: na koniec sierpnia 2022 r. 35 966 307 zł (nie uwzględniono faktury z 26 lipca 2022 r. na kwotę 318 036 zł), na koniec stycznia 2023 r. 36 407 344 zł (nie uwzględniono dodatkowo faktury z 5 stycznia 2023 r. na kwotę 441 037 zł), a na koniec sierpnia 2023 r. 36 725 380 zł (nie uwzględniono dodatkowo faktury z 26 lipca 2023 r. na kwotę 318 036 zł).

Naczelnik Wydziału KPR wyjaśnił że: *Wydział nie otrzymuje automatycznie informacji w zakresie zrealizowanych terminów płatności za poszczególne etapy tematów badawczych. Obecnie zmieniony został sposób weryfikacji i zamieszczania tej informacji w sprawozdaniach i wszystkie koszty w zakresie usługi badawczej są uzupełnione na bieżąco.*

(akta kontroli str. 338-341, 354-387, 432, 958)

3.4. W raportach okresowych z realizacji Projektu składanych za okresy od grudnia 2022 r. do maja 2023 r. wykazano wartość wskaźnika osiągnięcia korzyści -

zadań związanych z monitorowaniem projektu. Poprzednio obowiązek ten wynikał z § 19 ust. 1 *Procedury zarządzania projektami w Ministerstwie Środowiska*, stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz.Urz.MŚ z 2016 r. poz. 41 ze zm.). W karcie Projektu Leśnych Gospodarstw Węglowych przesłanej pismem DGLP z dnia 26 lipca 2018 r. do Ministerstwa Środowiska oraz kolejnych kartach z dnia 10 lutego 2021 r. i 12 stycznia 2022 r., osoba ta została wskazana jako lider Projektu LGW.

¹¹¹ Chodzi o Kartę Projektu składaną przez DGLP do MKiŚ.

dotatkowej redukcji emisji / zwiększenia pochłaniania [CO₂] w roku docelowym (2046) w wysokości 1 005 685 t, podczas gdy z wyliczeń przeprowadzonych przez Instytut Badawczy Leśnictwa i udostępnionych DGLP wynikało, że np. wg stanu na sierpień 2022 r. wartość ta wynosiła 936 235 t, a wg stanu na kwiecień 2023 r. wynosiła 928 973 t.

Naczelnik Wydziału KPR wyjaśnił, że: *opóźnienie w uwzględnieniu aktualizacji wartości wskaźnika wynikało z trwającego procesu aktualizacji karty projektu i uzgodnień jej treści z MKiŚ oraz KPRM. Obecnie obowiązująca, zatwierdzona karta projektu, zawiera wskaźnik na poziomie zgodnym z przekazanym w ramach realizacji etapu IV osłony naukowej. Docelowa wartość tego wskaźnika będzie znana w 2024 r. – po zakończeniu realizacji wszystkich działań dodatkowych.*

(akta kontroli str. 374-385, 503, 521-524, 537-538, 959)

3.5. W kolejnych raportach okresowych z realizacji Projektu LGW, składanych do sierpnia 2023 r. włącznie, nie wykazywano na bieżąco rzeczywistego postępu w realizacji działań dodatkowych, co mogło sugerować, że w okresach obejmujących ponad rok w ogóle nie realizowano tych działań - jednak w tym czasie były one prowadzone. W raportach za każdy kwartał 2020 r. oraz za I kwartał 2021 r. wykazano bowiem - dla każdego z 12 działań dodatkowych wykonywanych przez nadleśnictwa - (wyrażony w procentach), stopień realizacji, jaki wykazano w raporcie za IV kwartał 2019 r., wyższe wartości procentowe (wskazujące na postęp prac) wykazano dopiero w raporcie za okres kwiecień-maj 2021 r. Także w raportach składanych w okresie od czerwca 2021 r. do listopada 2022 r. wykazano - dla każdego z 12 działań dodatkowych wykonywanych przez nadleśnictwa - ten sam (wyrażony w procentach) stopień realizacji, jaki wykazano w raporcie za okres kwiecień-maj 2021 r. Począwszy od raportu złożonego w grudniu 2022 r. (do czerwca 2023 r.), w związku ze zmienionym wzorem raportu, stopień ten zaokrąglono do pełnych dziesiątek, lecz poza tym nie uległ on zmianie w stosunku do wartości wykazanych w raporcie za okres kwiecień-maj 2021 r. Podawane w kolejnych raportach okresowych z realizacji Projektu LGW, wartości procentowe nie odpowiadały faktycznemu zaawansowaniu prac, co stwierdzono w wyniku porównania tych wartości z analogicznymi wartościami zawartymi w „Zestawieniu działań dodatkowych” przekazanym kontrolującym w toku kontroli.

(akta kontroli str. 326-387, 607, 958)

3.6. W raporcie okresowym z realizacji Projektu LGW za IV kwartał 2019 r. wykazano wartości poniesionych wydatków („środki wydane”) na działania dodatkowe oraz usługi badawcze niezgodne ze stanem faktycznym wynikającym ze sprawozdań rocznych składanych przez nadleśnictwa oraz z wystawionych faktur za usługi badawcze. W rubryce postęp finansowy („środki wydane”) wykazano łączną kwotę 17 809 652,08 zł, na którą składały się: „realizacja działań dodatkowych” w wys. 11 642 155 zł, „promocja projektu” w wys. 241 707,08 zł oraz „usługa badawcza” w wys. 5 925 790 zł. W raporcie tym zawyżono wartość działań dodatkowych, wpisana bowiem w rubryce „środki wydane” wartość kosztów 11 642 155 zł, równa była wartości „planowanej za 2019 r.”, podczas gdy wartość faktycznie poniesionych kosztów z tego tytułu ustalano na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji PW (które wpływały do DGLP dopiero w I kwartale kolejnego roku) i wówczas znano wyłącznie wartość wydanych środków na ten cel w latach 2017-2018 (wynosiła ona 5 808 118 zł). Zaniżono natomiast koszty usług badawczych, w pozycji tej wykazano bowiem koszty poniesione wyłącznie w 2019 r. (5 925 790 zł), nie uwzględniając kosztów poniesionych w latach 2017-2018, podczas gdy już z treści raportów

za pierwsze trzy kwartały 2019 r. wynikało, że łączna kwota wydanych środków wyniosła 27 202 663 zł (na koniec kwartałów I i II) oraz 30 176 957 zł (na koniec kwartału III).

(akta kontroli str. 326-333, 432, 958)

W kolejnych raportach okresowych z realizacji Projektu LGW wykazywano wartości poniesionych wydatków („środki wydane”) na działania dodatkowe w nadleśnictwach niezgodne ze stanem wynikającym ze sprawozdań otrzymanych z nadleśnictw. I tak:

- w raportach za II, III i IV kw. 2020 r. oraz za I kw. 2021 r. wykazywano wartość działań dodatkowych w kwocie 10 461 197,40 zł, podczas gdy od 1 czerwca 2020 r. dysponowano już złożonymi przez nadleśnictwa sprawozdaniami rocznymi za lata 2017-2019, z których wynikało, że wartość działań dodatkowych wykonanych w tych latach wynosiła 11 200 217,47 zł¹¹²;
- począwszy od raportu za okres kwiecień-maj 2021 r. do raportu za grudzień 2022 r. wykazywano wartość działań dodatkowych w kwocie 15 350 030 zł, podczas gdy od 14 maja 2021 r. dysponowano już złożonymi przez nadleśnictwa sprawozdaniami rocznymi za lata 2017-2020, z których wynikało, że wartość działań dodatkowych wykonanych w tych latach wynosiła 16 003 310,02 zł¹¹³;
- w raportach składanych za miesiące od stycznia do maja 2023 r. wykazywano wartość działań dodatkowych w kwocie 22 777 762,82 zł. Dysponowano wówczas (od 26 maja 2022 r.) złożonymi przez nadleśnictwa sprawozdaniami rocznymi za lata 2017-2021, z których wynikało, że wartość działań dodatkowych wykonanych w tych latach wynosiła 20 478 788,50 zł¹¹⁴,
- w raportach za miesiące od czerwca do sierpnia 2023 r. wykazano wartość działań dodatkowych w kwocie 27 977 139,02 zł, która również nie była zgodna ze stanem faktycznym. Od 19 lipca 2023 r. dysponowano już złożonymi przez nadleśnictwa sprawozdaniami rocznymi za lata 2017-2022, z których wynikało, że wartość działań dodatkowych wykonanych w tych latach wynosiła 26 543 438,67 zł¹¹⁵.

(akta kontroli str. 326-387, 432, 958-959)

3.7. W raportach okresowych z realizacji Projektu za okres od grudnia 2022 r. do sierpnia 2023 r. łącznie, wykazano wartość wskaźnika osiągnięcia celu - powierzchni, na której wystąpi dodatkowa redukcja emisji / zwiększenie pochłaniania CO₂ w „danym okresie sprawozdawczym” w wysokości 4 122 ha, podczas gdy wg zestawienia sporządzonego przez DGLP (w toku kontroli NIK) na koniec 2021 r. powierzchnia ta (na której realizowano działania dodatkowe) wyniosła 4 243,26 ha, a w trakcie 2023 r. otrzymano sprawozdania roczne nadleśnictw za 2022 r., z których wynikało, że w 2022 r. wykonano działania dodatkowe na powierzchni 1 299,62 ha. Zatem łączna powierzchnia, na której zrealizowano działania dodatkowe do końca 2022 r. wyniosła 5 525,84 ha.

(akta kontroli str. 374-387, 606, 959)

Naczelnik Wydziału KPR wyjaśnił, że przyczyną nieprawidłowości wymienionych wyżej w pkt 3.5.-3.7. błąd osoby sporządzającej raport.

W rezultacie ww. błędów, w raporcie z realizacji Projektu sporządzonym wg stanu na koniec sierpnia 2023 r. wykazano wartość poniesionych wydatków w kwocie 63 909 270,45 zł, podczas gdy wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku

¹¹² Z tego: 1 309 675,95 zł w 2017 r. (kwota pochodzi z not księgowych składanych przez nadleśnictwa, gdyż za ten rok nie składały one sprawozdań), 4 498 442,04 zł w 2018 r. i 5 392 099,48 zł w 2019 r.

¹¹³ Z tego: 1 309 675,95 zł w 2017 r., 4 498 442,04 zł w 2018 r. i 5 392 099,48 zł w 2019 r., 4 803 092,55 zł w 2020 r.

¹¹⁴ Z tego: 1 309 675,95 zł w 2017 r., 4 498 442,04 zł w 2018 r. i 5 392 099,48 zł w 2019 r., 4 803 092,55 zł w 2020 r., 4 475 478,48 zł w 2021 r.

¹¹⁵ Z tego: 1 309 675,95 zł w 2017 r., 4 498 442,04 zł w 2018 r. i 5 392 099,48 zł w 2019 r., 4 803 092,55 zł w 2020 r., 4 475 478,48 zł w 2021 r., 6 064 650,17 zł w 2022 r.

niniejszej kontroli NIK – wyniosła ona na koniec 2022 r. 65 148 380,03 zł. Średni stopień realizacji działań dodatkowych przez nadleśnictwa (w zakresie rzeczowym), wg stanu na koniec sierpnia 2023 r., określono w wysokości 40%, podczas gdy faktycznie wynosił on 76% (wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku kontroli NIK wg stanu na koniec 2022 r.).

(akta kontroli str. 386-387, 432, 607, 1360)

W związku ze stwierdzeniem błędów, w toku kontroli NIK, dokonano dwukrotnie korekt raportu za sierpień 2023 r., które przekazano do MKiŚ:

- 5 września 2023 r. skorygowano wartość wskaźnika osiągnięcia korzyści „Dodatkowa redukcja emisji/zwiększenie pochłaniania” z 74 074 t na 83 859 t,
- 6 września 2023 r. skorygowano stopień realizacji działań dodatkowych przez nadleśnictwa (w tym średni wskaźnik z 40% na 83%) oraz wskaźnik osiągnięcia celów „Dodatkowa redukcja emisji/zwiększenie pochłaniania” z 5 528 na 5 543 ha.

Ponadto, w dniu 29 września 2023 r. przesłano do MKiŚ raport okresowy za wrzesień 2023 r., a w dniu 7 listopada 2023 r. za październik 2023 r. W ostatnim z ww. raportów dodano (jak podano - „w wyniku kontroli NIK”) nowe pozycje kosztów: opracowania portalu LGW i działań informatycznych, usług audytorskich i promocyjnych, koordynacji zadań związanych realizacją Projektu przez CKPŚ oraz narad i spotkań.

(akta kontroli str. 604-605, 1359-1365, 1675-1677, 1685-1690)

4. W okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. nie zabezpieczono wystarczająco interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ poprzez brak zawarcia stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Wymóg zawarcia takiego porozumienia, a także udzielenia Dyrektorowi CKPŚ pełnomocnictwa do działania wynikał z zapisów § 13 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW, który stanowił, że: *w realizacji Projektu uczestniczy CKPŚ, które w ujęciu skonkretyzowanym i uszczegółowionym powinno działać na podstawie porozumienia pomiędzy DGLP, a dyrektorem tego zakładu oraz na podstawie stosownego pełnomocnictwa udzielonego przez osobę DGLP osobie dyrektora CKPŚ.* Zestawienie obowiązków poszczególnych podmiotów uczestniczących w realizacji Projektu (załącznik nr 6 do ww. zarządzenia), w tym obowiązków CKPŚ zostało wprowadzone decyzją Dyrektora Generalnego z 10 lutego 2017 r.¹¹⁶ Stosowne porozumienie¹¹⁷ między DGLP, a CKPŚ zostało zawarte dopiero 8 czerwca 2017 r. Określono w nim m.in. sposób finansowania działań CKPŚ oraz podano, że okres współpracy rozpoczął się 17 stycznia 2017 r. (a zakończy w chwili zrealizowania wszelkich prac związanych z koordynacją Projektu lub na mocy odrębnej decyzji DGLP). Natomiast przed tą datą CKPŚ realizowało już działania koordynatora Projektu LGW i obciążało przed zawarciem ww. porozumienia DGLP kosztami tych działań w łącznej wysokości 220 812,20 zł¹¹⁸.

(akta kontroli str. 469, 473-479)

Dyrektor Generalny wyjaśnił w tej sprawie, że: *W zarządzeniu nr 2/2017 nałożono na CKPŚ określone obowiązki, które powinny być skonkretyzowane oraz uszczegółowione w stosownym porozumieniu. Faktyczny brak takiego porozumienia, nie oznacza, że obowiązków takich nie było. Był takich obowiązków nie był uzależniony od ich skonkretyzowania i uszczegółowienia w stosownym porozumieniu.*

¹¹⁶ Decyzja nr 42 Dyrektora Generalnego z 10 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia Załącznika nr 6 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. w sprawie LGW.

¹¹⁷ OS.011.10.38.2017

¹¹⁸ Trzy faktury na łączną kwotę brutto 220 812,20 zł (z tego: faktura nr 170310099 z 31 marca 2017 r. na kwotę 75 399,14 zł, faktura nr 170410102 z 30 kwietnia 2017 r. na kwotę 78 175,69 zł, faktura nr 170510100 z 31 maja 2017 r. na kwotę 67 237,37 zł), wystawione przez CKPŚ za koordynację zadań związanych z realizacją Projektu LGW w okresie od marca do maja 2017 r.

Wyżej wskazane faktury wystawione przez CKPŚ były objęte aktem władztwa służbowego Dyrektora Generalnego (były wyrazem jego woli zarządczej). Faktury przesłane przez CKPŚ do DGLP zostały prawidłowo opisane wraz ze wskazaniem pozycji Planu funduszu leśnego oraz zatwierdzone do realizacji przez właściwego zastępcę Dyrektora Generalnego. Niewątpliwie substytuowało to funkcję ww. (przygotowywanego) porozumienia. Z całą pewnością działania zrealizowane przez CKPŚ przed zawarciem ww. porozumienia były celowe oraz zweryfikowane pod względem rzetelności i gospodarności (...).

(akta kontroli str. 567-568)

Zdaniem NIK, samo wymienienie ogólnych obowiązków CKPŚ w treści ww. zarządzenia, w szczególności w świetle pozostałych jego postanowień, nie stanowiło wystarczającej podstawy do wystawiania przez CKPŚ faktur za zadania związane z pełnieniem roli koordynatora Projektu LGW. Wymagane było bowiem zawarcie stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami, a także udzielenie pełnomocnictwa Dyrektorowi CKPŚ przez Dyrektora Generalnego. Dopiero w tym porozumieniu (podpisanym przez obie strony 8 czerwca 2017 r.) DGLP upoważniła CKPŚ do współpracy ze wszystkimi podmiotami związanymi z realizacją działań w ramach Projektu LGW oraz do ponoszenia wydatków związanych z koordynacją Projektu oraz realizacją innych zadań zleconych przez DGLP i związanych z Projektem. CKPŚ natomiast zobowiązało się m.in. do działania w imieniu Dyrektora Generalnego zgodnie z zakresami określonymi w pełnomocnictwie, sprawozdawczości związanej z realizacją Projektu oraz do właściwego dokumentowania poniesionych wydatków. Dopiero w ww. porozumieniu ustalono również zasady finansowania działań CKPŚ (w tym sposób wystawiania faktur przez CKPŚ i dokonywania płatności przez DGLP) oraz rozstrzygania sporów pomiędzy stronami. W ocenie NIK, pełnienie przez CKPŚ funkcji koordynatora Projektu LGW w okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. bez stosownego porozumienia zawierającego ww. zapisy, stwarzało ryzyko braku możliwości dochodzenia swoich praw przez DGLP w przypadku niewłaściwej realizacji tej funkcji przez CKPŚ.

5. W sześciu (edycje I, III, V-VIII) na osiem aukcji nie upubliczniono, przed ich przeprowadzeniem, cen jednostkowych JDW na stronie www.klimat.lasy.gov.pl, co było niezgodne z § 5 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, przy czym w trzech (edycje VI-VIII) zamieszczono ceny JDW na www.projekty-rozwojowe.lasy.gov.pl, odbyło się to w sposób wskazany w § 4 ust. 2 Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl, stanowiącego załącznik do Decyzji nr 95 z dnia 15 września 2021 r.

(akta kontroli str. 1623-1624)

W sprawie nieopublikowania cen jednostkowych JDW dla ww. aukcji na stronie www.klimat.lasy.gov.pl Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wynikało to z błędu pracownika.

(akta kontroli str. 945)

6. Dyrektor Generalny, wprowadzając w § 24 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, obowiązek sporządzania przez Wydział KPR raportu - każdorazowo po zakończeniu aukcji JDW - nie ustalił zakresu jego zawartości (wzoru) ani terminów na jego sporządzenie, co było działaniem nierzetelnym. Dokumentacja z przeprowadzenia aukcji JDW była sporządzana w sposób niejednolity, w różnej formie i w różnym czasie po jej zakończeniu, a tylko niektóre z niżej wymienionych dokumentów były zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego. Sporządzano bowiem: notatki służbowe (dot. pięciu aukcji przeprowadzonych w dniach 7-18 września

2020 r., 19-23 kwietnia 2021 r., 27 września - 1 października 2021 r., 5-9 września 2022 r., 11-14 kwietnia 2023 r.), w jednym przypadku raport (aukcja w dniach 15-19 października 2018 r.) i w jednym – dokument z informacją o aukcji przeprowadzonej 9-20 września 2019 r.

(akta kontroli str. 626-636)

Naczelnik Wydziału KPR, wyjaśniając przyczyny różnych form dokumentów sporządzanych po zakończeniu aukcji oraz ich zatwierdzanie lub nie przez Dyrektora Generalnego, wskazał na brak w ww. Zarządzeniu określenia formy raportu i obowiązku uzyskiwania zatwierdzeń raportów.

(akta kontroli str. 960)

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *nie uznano za zasadne i konieczne wprowadzenia wzoru raportu oraz terminu na jego sporządzenie w tekście ww. zarządzenia, lecz zostanie to uwzględnione na etapie jego aktualizacji.*

(akta kontroli str. 855)

NIK zwraca uwagę, że ww. raport był podstawowym dokumentem zawierającym informacje z przeprowadzonej aukcji w związku z tym jego zawartość powinna być określona, ujednolicona i uregulowana co pozwoliłoby na gromadzenie niezbędnych i istotnych danych z przebiegów aukcji w sposób uporządkowany oraz przyczyniłoby się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad przebiegiem tych procesów.

7. Wydział KPR nie sporządzał projektów decyzji zarządczych Dyrektora Generalnego, ustalających przedsięwzięcia do wykonania przez LP z uwzględnieniem wskazań nabywców JDW, co było działaniem wymaganym postanowieniami § 21 ust. 1 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW oraz nierzetelnym.

Naczelnik ww. Wydziału wyjaśnił (co potwierdził również Dyrektor Generalny), że informacje w zakresie realizacji działań wskazanych do realizacji przez Nabywców JDW były przekazywane do wybranych jednostek w formie pisma, podpisanego przez Dyrektora Generalnego lub Zastępcę Dyrektora Generalnego, zawierającego: nazwę Nabywcy, rodzaj i zakres przedsięwzięcia oraz koszt.

(akta kontroli str. 947, 960)

W ocenie NIK, dokonanie zmiany formy w powyższym zakresie nie miało podstaw w istniejących uregulowaniach DGLP odnoszących się do realizacji Projektu LGW.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność jednostki kontrolowanej w badanym zakresie.

W sposób nierzetelny monitorowano efekty realizacji Projektu LGW. Nie realizowano bowiem obowiązku polegającego na terminowym (do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem) sporządzaniu projektów ZSRPW, a tabele sporządzone dopiero w toku kontroli nie zawierały informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych, nie umożliwiały zatem potwierdzenia realizacji ww. działań w danym okresie.

Nierzetelnie wykazywano koszty zadań związanych z realizacją Projektu LGW. Informacje w raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019-2023 (I połowa) składanych do MKiŚ nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie zarówno wysokości poniesionych kosztów, stopnia realizacji poszczególnych działań, jak i osiągniętych efektów.

Nierzetelnie przygotowano założenia dotyczące wymaganej dokumentacji procesu sprzedaży JDW przez co dokumentacja ta była opracowywana w sposób dowolny.

Ponadto, nie dochowywano wymogów w zakresie publikacji cen jednostkowych JDW przed ogłaszaniem aukcjami.

IV. Wnioski

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

- 1) Dokonanie ponownej weryfikacji efektu w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w wydzieleniach, dla których prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną lub zerową, pod kątem zasadności dalszego wykonywania w nich działań dodatkowych.
- 2) Sporządzenie ZPW na podstawie zaktualizowanych PW oraz jego zatwierdzenie, z uwzględnieniem definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 13 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.
- 3) Podjęcie działań w celu umożliwienia nadleśnictwom określenia szacunkowej wielkości możliwej do pozyskania biomasy lub dokonanie stosownej korekty zapisów w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW poprzez odstąpienie od tego wymogu.
- 4) Dokonanie stosownych korekt w zapisach Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW oraz ich opublikowanie w Biuletynie Informacyjnym LP.
- 5) Publikowanie zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego listy przedsięwzięć realizowanych ze wskazań nabywców JDW.
- 6) Zapewnienie terminowego sporządzania projektów ZSRPW z uwzględnieniem definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 14 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.
- 7) Zapewnienie przestrzegania skorygowanych zasad ustalania i publikowania ceny jednostkowej JDW dla potrzeb przeprowadzanych aukcji.
- 8) Zapewnienie stosowania jednolitych wzorów i zasad sporządzania raportów po zakończeniu aukcji JDW.
- 9) Zapewnienie każdorazowego przygotowywania projektów i wydawania decyzji zarządczych Dyrektora Generalnego, ustalających przedsięwzięcia do wykonania przez LP z uwzględnieniem wskazań nabywców.

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 Katowicach. 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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Katowice, dnia 8 grudnia 2023 r.

Kontrolerzy

Tomasz Raszka

Doradca ekonomiczny

.....

Mariusz Krynke

Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Katowicach