



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

LOP.430.2.2024

Nr ewid. 8/2025/P/24/078/LOP

Informacja o wynikach kontroli

GOSPODARKA MAJĄTKOWA I FINANSOWA LASÓW PAŃSTWOWYCH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Delegatury w Opolu
Arkadiusz Kuglarz
/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Piotr Miklis
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
z upoważnienia
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, czerwiec 2025 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
+48 22 444 50 00
nik@nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	5
2. Ocena ogólna	9
3. Synteza	12
4. Wnioski	36
5. Ważniejsze wyniki kontroli	38
5.1. Gospodarowanie majątkiem przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych	38
5.2. Gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych 56	
5.3. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego	67
6. Załączniki	87
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	87
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	94
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	103
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	105
6.5. Notatka z Panelu Ekspertów.....	106
6.6. Zestawienie wybranych kosztów działalności PGL LP	120

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

CILP	Centrum Informacyjne Lasów Państwowych
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych
PGL LP lub LP lub Lasy Państwowe	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
fundusz leśny	forma gospodarowania w Lasach Państwowych środkami na cele wskazane w ustawie o lasach. Środkami tego funduszu dysponuje Dyrektor Generalny LP (art. 56 ustawy o lasach)
odpis podstawowy na fundusz leśny	odpis liczony od wartości sprzedaży drewna ustalany wskaźnikiem procentowym na dany rok, obciążający koszty działalności nadleśnictw (art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach)
gospodarka leśna	działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach)
nadleśnictwo	podstawowa jednostka organizacyjna Lasów Państwowych (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach)
plan finansowo-gospodarczy	plan stanowiący podstawę gospodarki finansowej w PGL LP, zawierający zadania rzeczowe, przychody ze sprzedaży, koszty działalności oraz wynik finansowy
pozyskiwanie drewna	ogół czynności związanych ze ścięciem drzewa i uzyskaniem surowca drzewnego z poszczególnych jego części (z pnia, korony i karpiny) oraz manipulowaniem tego surowca na określone sortymenty drzewne
rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692)
Służba Leśna	pracownicy PGL LP zajmujący się sprawami zarządu lasami będącymi w zarządzie Lasów Państwowych; prowadzeniem gospodarki leśnej i ochroną lasów; zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie szkodnictwa leśnego i ochrony przyrody oraz wykonywaniem innych zadań w zakresie ochrony mienia; sprawami nadzoru nad gospodarką leśną, w razie powierzenia takiego nadzoru (art. 45 ust. 1 ustawy o lasach)
ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2025 r. poz. 567)
ustawa prawo zamówień publicznych lub ustawa Pzp	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Lasy Państwowe prawidłowo i rzetelnie zarządzają majątkiem i gospodarują środkami finansowymi?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują majątkiem?
2. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują środkami finansowymi?
3. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują środkami funduszu leśnego?

Jednostki kontrolowane

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, cztery Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych oraz 12 nadleśnictw

Okres objęty kontrolą

2020–2024 (I kwartał)

W 2023 r. powierzchnia lasów w Polsce wynosiła ponad 9,2 mln ha¹, a lesistość kraju blisko 30 %². Zdecydowaną większość, tj. ponad 7,1 mln ha (77,1 %) stanowiły lasy należące do Skarbu Państwa, zarządzane przez Lasy Państwowe.

Funkcje lasów i ich hierarchia

Zadaniem Lasów Państwowych jest prowadzenie gospodarki leśnej, z jednoczesną realizacją funkcji produkcyjnej i pozaprodukcyjnej (przyrodniczej i społecznej) lasu. Zgodnie z hierarchią celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, określoną w ustawie o lasach, zachowanie i ochrona lasów mają priorytetowy charakter w stosunku do produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. W ostatnich latach zwiększaniu ulegała jednak ilość pozyskiwanego drewna, przy jednoczesnym zmniejszeniu m.in. procentowego przyrostu bieżącego zasobów drzewnych.

Z badań opinii społecznej na temat wizerunku Lasów Państwowych³ wynika, że – w odbiorze społecznym – dla tej organizacji zyski finansowe ważniejsze są od należytej dbałości o przyrodę. Jednocześnie ustalenia dotychczasowych kontroli NIK⁴ wskazywały, że pozaprodukcyjne (a więc według ustawy o lasach priorytetowe) funkcje lasu nie były należycie realizowane przez LP, o czym świadczą również skargi składane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na nieprzestrzeganie wymogów ścisłej ochrony gatunkowej roślin i zwierząt⁵ podczas prowadzenia gospodarki leśnej. Skoro funkcje produkcyjne i pozaprodukcyjne mogą pozostawać w sprzeczności, w przestrzeni publicznej pojawiały się postulaty⁶ ich rozdzielenia w taki sposób, by zaspokoić cele gospodarcze przy zapewnieniu priorytetowego traktowania celów związanych z ochroną i utrzymaniem lasów.

Stan obecny, w którym funkcja ochronna i funkcja produkcyjna realizowane są równocześnie przez jeden i ten sam podmiot, skutkuje postrzeganiem PGL LP, z jednej strony jako podmiotu prowadzącego działalność w interesie publicznym, a z drugiej jako przedsiębiorstwa

¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-lesnictwa-2024,13,7.html>. [dostęp: 11.04.2025 r.]

² Stosunek procentowy powierzchni lasów do ogólnej powierzchni danego obszaru.

³ [Raporty z badań postrzegania LP - Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych - Portal Gov.pl](#). [dostęp: 11.04.2025 r.]

⁴ Przykładowo: P/18/048 *Ochrona przyrody i gospodarka leśna w Puszczy Białowieskiej*; P/24/094 *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*, I/24/003 *Budowa elektrowni wiatrowych w ramach projektu pn. Las energii*.

⁵ W tym zakresie wydano wyrok z 2 marca 2023 r. w sprawie C-432/21, w następstwie którego podjęte zostały rządowe prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody.

⁶ <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/lasy-gospodarcze-sa-jak-pola-ziemniakow-naturalnych-mamy-malo-i-nie-chronimy-ich-dobrze-436> [dostęp: 11.04.2025 r.]

prowadzącego działalność nastawioną na zysk, charakterystyczną dla przedsiębiorców. Lasy Państwowe – z uwagi na brak osobowości prawnej – nie spełniają jednak formalnych przesłanek do uznania za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁷.

Status organizacyjno-prawny Lasów Państwowych

W świetle przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ Lasów Państwowych nie zalicza się do jednostek sektora finansów publicznych. Również utworzony w LP fundusz leśny – stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie o lasach – nie jest państwowym funduszem celowym. W konsekwencji do Lasów Państwowych nie mają zastosowania przepisy ww. ustawy dotyczące m.in. planowania finansowego oraz wprowadzania – w ciągu roku – zmian w takich planach, jawności i przejrzystości finansów czy kontroli zarządczej.

Od wielu lat toczy się dyskusja dotycząca statusu organizacyjno-prawnego Lasów Państwowych. Już w 2011 r. podjęta została próba włączenia PGL LP do sfery finansów publicznych⁹. Takie rozwiązanie umożliwiłoby zwiększenie transparentności działań na poziomie planowania, wydatkowania środków finansowych oraz sprawozdawania osiągniętych wyników. Umożliwiłoby też wykorzystanie wypracowanych nadwyżek środków do finansowania potrzeb państwa.

Lasy Państwowe są jedną z największych w kraju organizacją pod względem zatrudnienia i obszaru realizowanej działalności. Działalność ta prowadzona jest na zasadzie samodzielności finansowej, a model funkcjonowania tego podmiotu jest jedyny w swoim rodzaju, nie tylko w skali kraju, ale i całej Unii Europejskiej. Skomplikowany status prawny, znaczna swoboda funkcjonowania i dysponowania mieniem publicznym, wykraczająca poza rozwiązania przewidziane dla podmiotów funkcjonujących w sektorze finansów publicznych, a także brak jednoznacznych zasad nadzoru sprawowanego przez właściwego ministra na podstawie ustawy o lasach, mogą prowadzić do dowolności postępowania i nieprawidłowej realizacji funkcji publicznych. Podkreślenia wymaga, że dowolność postępowania stanowi jeden z kluczowych mechanizmów korupcjogennych¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

⁹ [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C9C153E56DBDADA5C12577D7002BF9B1/\\$file/3576.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/C9C153E56DBDADA5C12577D7002BF9B1/$file/3576.pdf) [dostęp: 11.04.2025 r.]

¹⁰ Por. „Zagrożenie korupcją w świetle wyników kontroli NIK opublikowanych w latach 2016–2020”, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23307,vp,26017.pdf> [dostęp: 11.04.2025 r.]

Finanse Lasów Państwowych

Pomimo zachodzących zmian w otoczeniu gospodarczym i społecznym, model funkcjonowania LP pozostaje niezmienny od ponad 30 lat. Podstawowe przepisy w tym obszarze, przyjęte na początku lat 90-tych ubiegłego wieku, tj. ustawa o lasach oraz rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej, nie były dotychczas nowelizowane w zasadniczych kwestiach. NIK już w 2015 r.¹¹ formułowała wniosek dotyczący określenia w tej ustawie jednoznacznych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, a w 2022 r.¹² – odnoszących się do funkcjonowania funduszu leśnego. Mimo to postulowane zmiany nie zostały wprowadzone.

Wzrost ilości pozyskiwanego drewna, jak również angażowanie Lasów Państwowych w działalność niezwiązaną z gospodarką leśną było w ostatnich latach dostrzegane i często krytykowane przez organizacje pozarządowe oraz media. Szczególnie widocznym tego przykładem była organizacja – w okresie kampanii wyborczej – imprez plenerowych, w których uczestniczyli kandydaci do Sejmu RP¹³, czy też wydatkowanie znacznych środków na rzecz szeroko pojętej promocji, w tym za pośrednictwem części mediów.

Uwagi o niniejszej kontroli

Kontrola gospodarki majątkowej i finansowej Lasów Państwowych, przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, miała na celu ocenę prawidłowości zarządzania majątkiem i gospodarowania środkami finansowymi. W trakcie kontroli zorganizowane zostały trzy panele ekspertów¹⁴, a sformułowane w ich trakcie opinie zostały wzięte pod uwagę w niniejszej kontroli.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli D/14/505 *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*.

¹² Informacja o wynikach kontroli P/21/051 *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*.

¹³ https://gwarek.com.pl/pl/11_wiadomosci/48657_pikniki-lasow-panstwowych-kosztowaly-miliony-firmowal-je-jozef-kubica-.html;
<https://www.facebook.com/RDLPwKatowicach/posts/serdecznie-zapraszamy-na-pikniki-rodzinne-pn-drewno-surowiec-wszech-czas-%C3%B3w-organ/789927469808115/>;
https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=677260141100682&id=100064501067242&_rdc [dostęp: 11.04.2025 r.]

¹⁴ W dniach 5 i 19 czerwca 2024 r. oraz 4 grudnia 2024 r.

Infografika nr 1

Jednostki organizacyjne PGL LP, które zostały objęte kontrolą planową oraz kontrolą rozpoznawczą R/23/004 *Gospodarka majątkowa i finansowa wybranych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowości
w zarządzaniu
majątkiem
i gospodarowaniu
środkami finansowymi

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Lasów Państwowych w skontrolowanym zakresie, ponieważ jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieprawidłowo oraz nierzetelnie zarządzały majątkiem i gospodarowały środkami finansowymi, w tym pochodzącymi z funduszu leśnego.

NIK negatywnie ocenia gospodarowanie środkami finansowymi funduszu leśnego, w zakresie objętym kontrolą.

Kwota 37,9 mln zł pochodząca z funduszu leśnego została wydatkowana na działalność promocyjno-wizerunkową, co wykraczało zarówno poza zadania PGL LP określone w ustawie o lasach, jak i poza cele na jakie przeznaczane są środki tego funduszu. Usługi finansowane ze środków funduszu zamawiane były często z naruszaniem przepisów o zamówieniach publicznych, co wynikało z dowolności działania jednostek Lasów Państwowych w tym zakresie. Ze środków funduszu leśnego dofinansowano także (w kwocie 14,4 mln zł) przedsięwzięcia drogowe jednostek samorządu terytorialnego, bez uprzedniej rzetelnej weryfikacji ich związku z gospodarką leśną.

W 2022 r. na wniosek Lasów Państwowych zwiększono odpis podstawowy na fundusz leśny. Mimo iż skutkowało to zwiększeniem środków tego funduszu, to jednocześnie spowodowało istotny wzrost kosztów działalności i obniżyło wynik finansowy LP o 556,5 mln zł.

W zakresie objętym kontrolą NIK negatywnie ocenia gospodarowanie środkami finansowymi Lasów Państwowych, pozostającymi poza funduszem leśnym.

Limity kosztów ustanowione w planach finansowo-gospodarczych PGL LP były przekraczane. W 2021 r. i 2022 r. przekroczone planowane koszty ogółem odpowiednio o 583,6 mln zł oraz 1467,5 mln zł, w tym z tytułu wynagrodzeń o 213,4 mln zł oraz 196,7 mln zł. Pomimo tych przekroczeń plany nie były aktualizowane.

Zwiększanie kosztów wynagrodzeń najliczniejszej grupy pracowników, tj. Służby Leśnej, wynikało z ustalania – z naruszeniem obowiązujących przepisów – w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy¹⁵ tzw. stawki wyjściowej. Wysokość tej stawki była znacząco wyższa niż określona w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia

¹⁵ Dalej: PUZP.

2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej¹⁶.

Stwierdzono ponadto przypadki nieuzasadnionego zlecenia usług oraz przekazywania darowizn na łączną kwotę ponad 3 mln zł.

W obszarze gospodarowania majątkiem NIK negatywnie ocenia podejmowane przez PGL LP działania wykraczające poza zadania Lasów Państwowych i potrzeby gospodarki leśnej.

Lasy Państwowe dokonały zakupu udziałów w spółce prowadzącej działalność w sektorze informatycznym za kwotę ponad 14,9 mln zł, co nie mieściło się w katalogu przesłanek nabywania przez Skarb Państwa akcji i udziałów, określonym w ustawie z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁷. PGL LP podejmowało również nieuzasadnione działania na rzecz nabycia Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brynku od Powiatu Tarnogórskiego.

Stwierdzone zostały też jednostkowe nieprawidłowości przy sprzedaży nieruchomości mieszkalnych na rzecz pracowników LP.

Wobec systematycznego wzrostu przychodów ze sprzedaży drewna wskazane powyżej nieprawidłowości nie ograniczyły możliwości samofinansowania działalności przez PGL LP, którego sytuacja finansowo-majątkowa w latach 2020–2024 była bardzo dobra. Stan ten był skutkiem utrzymującego się na wysokim poziomie pozyskania drewna oraz realizacji najwyższych w historii przychodów z jego sprzedaży. Umożliwiło to osiąganie corocznie dodatniego wyniku finansowego na poziomie od 487,6 mln zł (za 2020 r.) do 986,0 mln zł (za 2022 r.) pomimo wykrytych w toku kontroli NIK przypadków niegospodarności i czynników skutkujących obniżeniem zysku w latach 2021–2023 łącznie o 1738,3 mln zł. Do czynników takich należy zaliczyć zwiększenie wynagrodzeń względem kwot przewidzianych w planach finansowo-gospodarczych – 410,1 mln zł, zwiększenie odpisu podstawowego na fundusz leśny – 556,5 mln zł, transakcje zamian nieruchomości przewidzianych w ustawie z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych¹⁸ – 771,7 mln zł.

Nieprawidłowym działaniom Lasów Państwowych sprzyjał przyjęty – w oparciu o obowiązujące od ponad 30 lat przepisy prawa – model funkcjonowania tego podmiotu, charakteryzujący się znaczną swobodą decyzyjną Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Pomimo zwiększającej się skali prowadzonej działalności zasady

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 200; dalej: rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

¹⁸ Dz. U. poz. 1623.

prowadzenia gospodarki finansowej PGL LP nie były aktualizowane, jak też nie zostały uszczegółowione zasady nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska. Tym samym aktualne pozostaje spostrzeżenie NIK wyrażone już w 2015 r.¹⁹, iż przepisy prawne nie wskazują *środków kontroli, czy też środków korygujących nadzorowaną działalność Lasów Państwowych*.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli D/14/505 *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*.

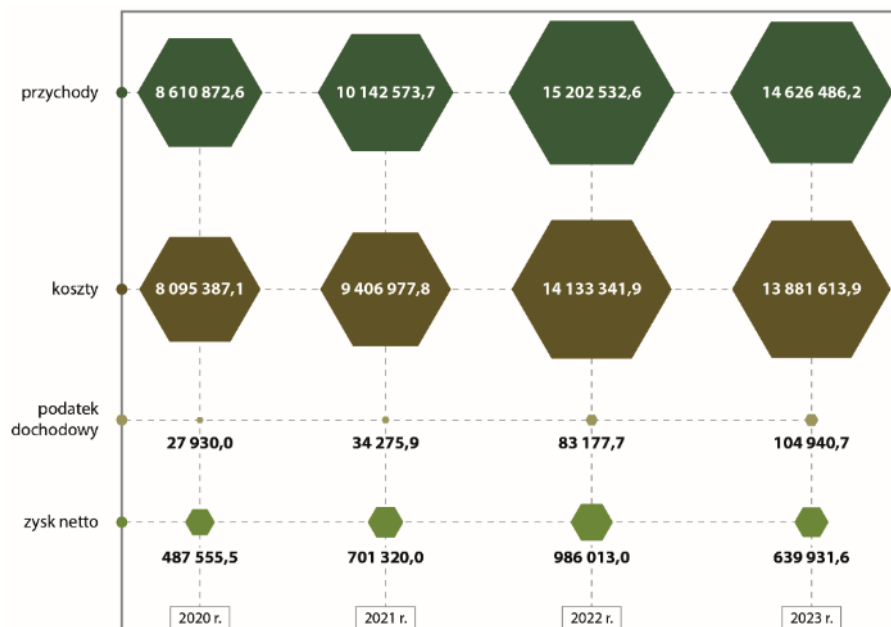
3. SYNTEZA

**Bardzo dobra sytuacja
finansowa Lasów
Państwowych**

W latach 2020–2023 uzyskiwane przez PGL LP przychody przewyższały poniesione koszty²⁰, co skutkowało wykazywaniem dodatniego wyniku finansowego (zysku netto).

Infografika nr 2

Podstawowe dane finansowe PGL LP w latach 2020–2023 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne NIK.

Tym samym Lasy Państwowe prowadziły działalność na zasadzie samodzielności finansowej przewidzianej w art. 50 ust. 1 ustawy o lasach.
[str. 38–39]

**Brak aktualizacji
planów finansowo-
gospodarczych PGL LP**

W DGLP nie aktualizowano planów finansowo-gospodarczych PGL LP²¹ (poza wprowadzaniem zmian wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny²² oraz zmian do planu tego funduszu²³), pomimo ujawniania się w ciągu poszczególnych lat istotnych różnic pomiędzy wartościami planowanymi a wykonanymi.

W 2021 r. i 2022 r. zostały przekroczone przewidziane w planach koszty ogółem odpowiednio o 538 637,4 tys. zł oraz 1 467 492,1 tys. zł, w tym m.in. z tytułu wynagrodzeń oraz odpisu podstawowego na fundusz leśny. Zaniechanie aktualizacji planów – w przypadkach uzasadniających ich korektę – stanowiło naruszenie § 6 ust. 1 w związku z ust. 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej, zgodnie z którym podstawą gospodarki

²⁰ Dane według sprawozdań finansowo-gospodarczych PGL LP.

²¹ Plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan Dyrekcji Generalnej i plany dyrekcji regionalnych, zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego.

²² Bez jednoczesnego wprowadzenia zmian pozostałych parametrów planu.

²³ W formie akceptacji wniosków o zmianę planu wydatku funduszu leśnego.

finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są plany finansowo-gospodarcze zawierające m.in. przychody ze sprzedaży oraz koszty działalności. Plany finansowo-gospodarcze przyjmowane były w kwietniu²⁴ z mocą obowiązującą od 1 stycznia, co zapewniało formalne objęcie tymi dokumentami całego roku. Do czasu przyjęcia tych planów, działalność Lasów Państwowych prowadzona była na podstawie prowizoriów, tj. dokumentów, które nie zostały przewidziane w ustawie o lasach oraz w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej.

[str. 38–39]

**Ogólnikowe
uprawnienia
nadzorcze w zakresie
planowania
i sprawozdawczości**

Plany finansowo-gospodarcze PGL LP stanowią podstawę prowadzenia gospodarki finansowej Lasów Państwowych. Powinny być zatem aktualne w celu zapewnienia bieżącej i skutecznej realizacji uprawnień nadzorczych ministra właściwego do spraw środowiska²⁵. Ustawa o lasach oraz rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej poza nielicznymi wyjątkami nie konkretyzują jednak zasad nadzoru nad działalnością Lasów Państwowych.

W obszarze prowadzenia przez PGL LP działalności finansowo-gospodarczej, przepisy przewidują jedynie obowiązek przedkładania ministrowi planów i sprawozdań. Nie ustanawiają natomiast wymogu zaangażowania ministra w proces zatwierdzania planu finansowo-gospodarczego PGL LP (w tym jego zmian). Jedynie art. 57 ust. 4 ustawy o lasach określa, że minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego LP, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny²⁶.

Ponadto zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy o lasach oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej Lasy Państwowe sporządzają corocznie raport o stanie lasów oraz sprawozdanie finansowo-gospodarcze z działalności tego podmiotu. Przepisy te nie określają jednak zakresu prezentowanych danych ani stopnia ich szczegółowości. Nie precyzują także jakie uprawnienia (np. akceptacja, zatwierdzenie) przysługują ministrowi, jako organowi nadzoru, w związku z przedstawieniem tych sprawozdań.

Brak aktualizowania planów finansowo-gospodarczych nie został skutecznie zakwestionowany - w ramach nadzoru sprawowanego nad PGL LP - przez ministra właściwego do spraw środowiska. [str. 38–39]

²⁴ Zarządzenia Dyrektora Generalnego LP z: 30 kwietnia 2020 r., 30 kwietnia 2021 r., 29 kwietnia 2022 r., 28 kwietnia 2023 r. oraz 30 kwietnia 2024 r.

²⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o lasach.

²⁶ Zgodnie z § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny, ustalany jest na podstawie przedstawionego, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych.

Kluczowym czynnikiem determinującym sytuację finansową PGL LP jest poziom przychodów ze sprzedaży pozyskanego surowca drzewnego²⁷.

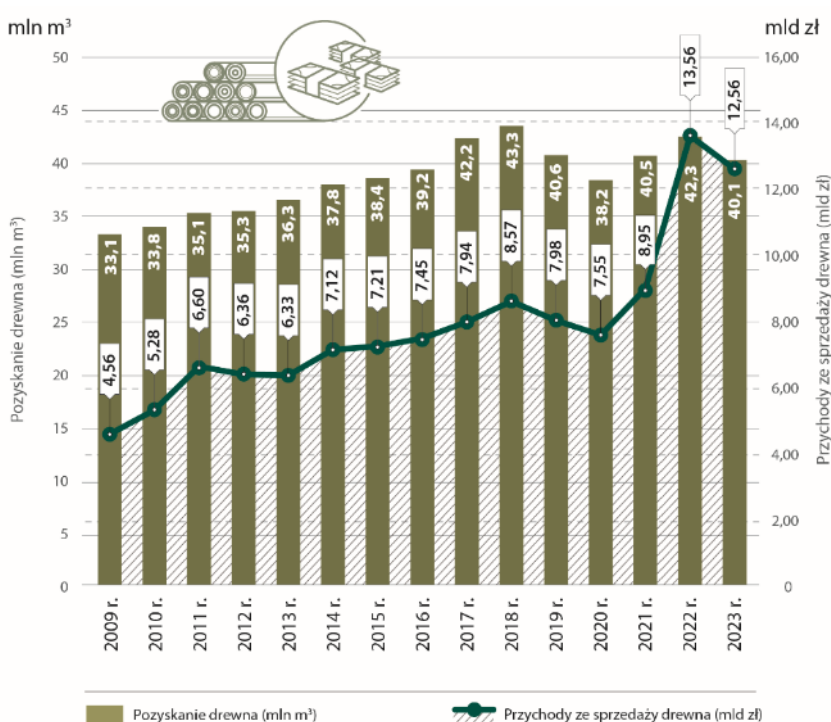
**Znaczny wzrost
przychodów
ze sprzedaży drewna
w 2022 r.**

W latach 2020–2023 nadleśnictwa osiągnęły blisko dwukrotny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna w ujęciu rocznym, tj.: 7 524 226,1 tys. zł w 2020 r., 8 919 116,0 tys. zł w 2021 r., 13 510 803,3 tys. zł w 2022 r., 12 524 240,5 tys. zł w 2023 r. Stanowiło to prawie 90 %²⁸ przychodów PGL LP w latach 2020–2023.

W ww. latach przeciętne roczne pozyskanie drewna wyniosło 40,3 mln m³ i było wyższe o ponad 20 % w porównaniu do 2009 r., w którym pozyskano 33,1 mln m³.

Infografika nr 3

Pozyskanie drewna przez PGL LP i przychody z jego sprzedaży w latach 2009–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 38, 45–46]

²⁷ § 14 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej jako jedno ze źródeł przychodów Lasów Państwowych wskazuje wpływ ze sprzedaży drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek

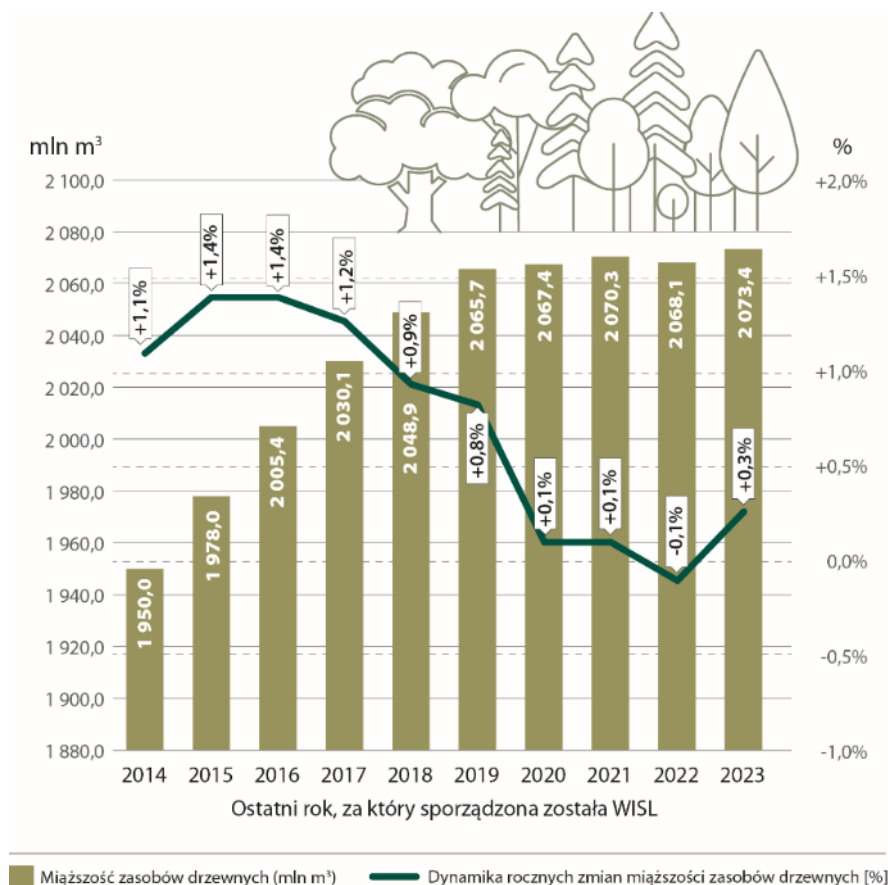
²⁸ Zgodnie ze sprawozdaniami finansowo-gospodarczymi PGL LP udział przychodów ze sprzedaży drewna w przychodach ogółem wynosił odpowiednio: 87,7 %, 88,3 %, 89,2 % oraz 85,9 %.

Według Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu²⁹ w latach 2020–2023 miąższość zasobów drzewnych (grubizny brutto) Lasów Państwowych utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Spowolnieniu uległa natomiast tendencja wzrostowa zasobów widoczna w latach poprzedzających.

Spowolniona
tendencja wzrostu
zasobów drzewnych
PGL LP

Infografika nr 4

Miąższość zasobów drzewnych PGL LP i dynamika ich zmian



Źródło: opracowanie własne na podstawie WISL, z których pierwsza została sporządzona za lata 2010–2014, a ostatnia 2019–2023.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³⁰ w latach 2009–2023 roczne procentowe pozyskanie zasobów drzewnych³¹, kształtowało się w przedziale od 2,14 % (w 2010 r.) do 2,54 % (w 2018 r.). W okresie objętym kontrolą wartości te wynosiły odpowiednio 2,21 %, 2,35 %, 2,44 % i 2,31 %. Systematycznie spadał jednak roczny procentowy przyrost bieżący zasobów drzewnych³², tj. z poziomu 4,26 % w 2009 r. do 3,05 % w 2023 r.,

²⁹ Dalej także: WISL. Inwentaryzacje sporządzane były corocznie i obejmowały okres pięciu lat.

³⁰ Rocznik statystyczny leśnictwa 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-leśnictwa-2024,13,7.html#> [dostęp: 11.04.2025 r.]

³¹ Pozyskanie drewna (grubizna brutto) w procentach zasobów ogółem.

³² Wyrażony jako procent zasobów ogółem.

co było spowodowane m.in. zwiększającym się pozyskaniem drewna (grubizny) z 53,3 % rocznego przyrostu (2009 r.) do 75,6 % (2023 r.).

Utrzymywanie tendencji wzrostowej poziomu pozyskania drewna, przy jednocześnie słabnącej tendencji przyrostu bieżącego zasobów drzewnych, rodzi ryzyko naruszenia hierarchii celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej określonych w art. 7 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem cele o charakterze pozaprodukcyjnym, związane z zachowaniem i ochroną zasobów przyrodniczych mają bowiem pierwszeństwo w stosunku do produkcji drewna oraz surowców i produktów użytkowania ubocznego, która została przez ustawodawcę wskazana jako ostatni cel trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. [str. 44–45]

**Swoboda
kształtowania zasad
sprzedaży drewna
przez Dyrektora
Generalnego LP**

PGL LP miały znaczną swobodę w ustalaniu reguł sprzedaży surowca drzewnego, stanowiącego mienie Skarbu Państwa.

Przepisy ustawy o lasach oraz rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej nie konkretyzują reguł kształtowania przez Dyrektora Generalnego LP zasad dotyczących sprzedaży drewna. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny LP ustalał w formie zarządzeń i decyzji zasady sprzedaży surowca drzewnego przez PGL LP³³.

Procedury sprzedaży drewna obejmowały: sprzedaż ofertową w Portalu Leśno-Drzewny (sprzedaż ofertowa)³⁴; systemowe aukcje internetowe w aplikacji e-drewno (aukcje systemowe); aukcje internetowe w aplikacji e-drewno (aukcje e-drewno); aukcje i submisje; negocjacje handlowe; sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej.

Ilości drewna zaplanowanego do sprzedaży w latach 2020–2024 ustalane były corocznie na zbliżonym poziomie ok. 40 mln m³. W okresie tym modyfikacji ulegały kryteria, parametry i sposób wartościowania ofert zakupu. Zmianie ulegała także ilość drewna planowanego do sprzedaży w poszczególnych kanałach dystrybucji³⁵.

W wyniku wprowadzonych zmian, w dominującym kanale dystrybucji (sprzedaż ofertowa), sprzedaż dokonywana była na rzecz podmiotów, których oferty oceniane były nie tylko pod kątem oferowanej ceny,

³³ Jako podstawę wydania tych aktów wskazywano: art. 33 ust. 1 ustawy o lasach, zgodnie z którym PGL LP kieruje Dyrektor Generalny LP przy pomocy dyrektorów RDLP; § 6 Statutu PGL LP, zgodnie z którym w wykonaniu zadań określonych przez ustawę oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych Dyrektor Generalny LP wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych; § 8 ust. 1 pkt 5 Statutu PGL LP, zgodnie z którym Dyrektor Generalny LP ustala w szczególności zasady sprzedaży przez Lasy Państwowe drewna i innych produktów i usług.

³⁴ Albo przypis drewna na podstawie wyników procedury sprzedaży w PL-D na 2019 rok.

³⁵ Udział drewna oferowanego dotychczasowym kontrahentom Lasów Państwowych (w ramach tzw. sprzedaży ofertowej) z początkowego poziomu 80 % puli ofertowej (w latach 2020–2021) zmniejszył się do 70 % (w latach 2022–2024), a udział drewna dla pozostałych przedsiębiorców (w ramach tzw. aukcji systemowej) wzrósł odpowiednio z 20 % do 30 %.

**Dowolność
kształtowania zasad
sprzedaży drewna
opałowego**

ale także m.in. przy uwzględnieniu udziału przerabianego drewna (w latach 2022-2024) oraz głębokości jego przerobu³⁶ (2023-2024).

Zmiany te związane były z postulatami przedstawicieli branży drzewnej oraz miały na celu wspieranie i promowanie zakładów drzewnych dokonujących w jak największym zakresie przerobu drewna. [str. 46-49]

Wprowadzone w 2022 r. zasady sprzedaży drewna przeznaczonego dla odbiorców indywidualnych na cele opałowe nie zapewniały gospodarnego dysponowania tym mieniem.

Decyzja nr 42 Dyrektora Generalnego LP z 26 maja 2022 r. w sprawie wytycznych kierunkowych wspierających możliwości nabywania przez konsumentów – odbiorców indywidualnych, surowca drzewnego do celów opałowych³⁷, a także wydane w jej następstwie zalecenia³⁸ skutkowały ryzykiem kwalifikowania surowca drzewnego z naruszeniem obowiązujących w PGL LP uregulowań wewnętrznych, określających kryteria jakościowo-wymiarowej klasyfikacji drewna. Dotyczyło ono uznawania i sprzedaży drewna lepszej jakości (w szczególności S2AP) jako drewna opałowego (S4), co było również sprzeczne z § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej³⁹.

Przypadki takiej nieprawidłowej klasyfikacji drewna stwierdzono w trakcie kontroli rozpoznawczej w Nadleśnictwie Miechów⁴⁰. W RDLP w Katowicach, w Krośnie i w Krakowie⁴¹ nie sprawowano natomiast rzetelnego nadzoru nad prawidłowością dokonywanej klasyfikacji przez podległe nadleśnictwa, pomimo odnotowania istotnej zmiany struktury sprzedaży drewna, tj. wzrostu sprzedaży surowca sortymentu S4 (drewno średniowymiarowe stosowe na cele opałowe) przy jednoczesnym spadku sprzedaży sortymentu S2AP (drewno średniowymiarowe stosowe ogólnego przeznaczenia).

³⁶ Ocena kryterium miała być dokonywana w następujący sposób: a) brak stosowania procesu technologicznego związanego z przerobem drewna nabywanego w Lasach Państwowych; b) sortowanie i/lub korowanie i/lub konfekcjonowanie przeważającej części ww. drewna; c) proces technologiczny wykraczający poza zakres pkt b).

³⁷ Dalej: decyzja nr 42.

³⁸ W formie m.in. notatek z porad, w których uczestniczyli przedstawiciele DGLP oraz RDLP.

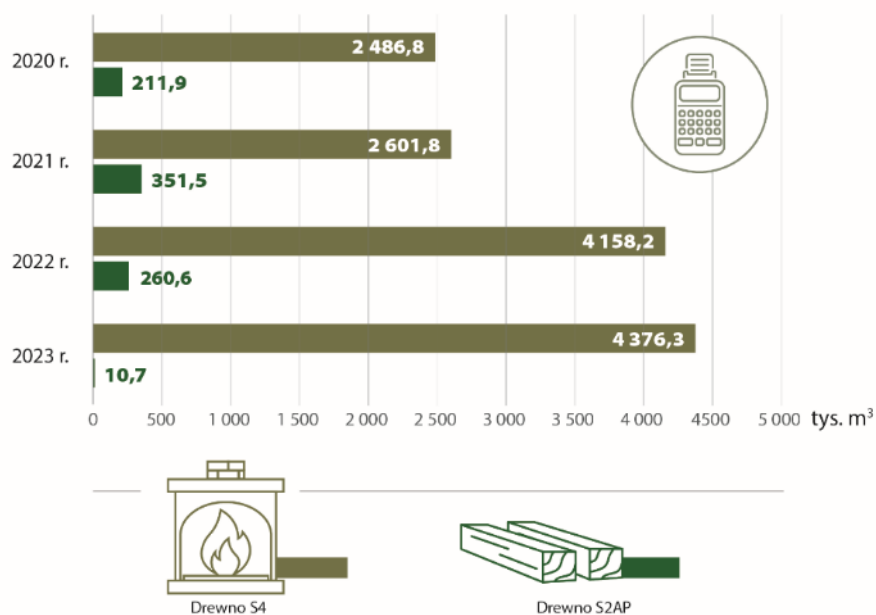
³⁹ Zgodnie z tym przepisem działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego.

⁴⁰ W ramach kontroli rozpoznawczej R/23/004 *Gospodarka majątkowa i finansowa wybranych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*.

⁴¹ W ramach ww. kontroli R/23/004.

Infografika nr 5

Ilość drewna sortymentów S2AP i S4 sprzedanego przez PGL LP na podstawie cennika sprzedaży detalicznej (w tys. m³)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W 2023 r. nastąpiło niemal całkowite zaprzestanie sprzedaży detalicznej drewna sortymentu S2AP, przy jednoczesnym wzroście ilości zbywanego drewna sortymentu S4. W tym kanale dystrybucji średnia cena 1 m³ takiego drewna była ponad dwukrotnie wyższa⁴² niż sortymentu S4.

Według Dyrektora Generalnego LP okoliczności, które spowodowały wydanie decyzji nr 42 miały charakter extraordinaryjny⁴³, a sama decyzja była ukierunkowana na zaspokojenie potrzeb społecznych. Decyzja ta została uchylona w trakcie kontroli NIK. [str. 50–54]

Sprzedaż drewna przez PGL LP za granicę

Sprzedaż drewna przez PGL LP w latach 2020-2024 (I kwartał) za granicę kształtowała się następująco⁴⁴:

- dostawa wewnątrzwspólnotowa: 918,9 tys. m³, 1516,8 tys. m³, 1061,9 tys. m³, 1235,9 tys. m³ oraz 348,8 tys. m³;
- eksport: 40,8 tys. m³, 43,8 tys. m³, 13,4 tys. m³, 12,0 tys. m³ oraz 5,9 tys. m³.

Tym samym udział sprzedaży drewna przez Lasy Państwowe poza obszar Unii Europejskiej był na marginalnym poziomie (poniżej 0,2 %).

Powyższe dane nie obrazują jednak skali eksportu drewna z Polski poza obszar UE. Dokonywany był on bowiem głównie przez inne podmioty, w tym te, które zakupiły drewno w Lasach Państwowych. Według danych

⁴² W 2023 r. cena za m³ w przypadku drewna liściastego wynosiła: S2AP – 311,64 zł, S4 – 152,54 zł oraz iglastego: S2AP – 249,36 zł, S4 – 114,11 zł.

⁴³ Wzrost cen energii i podwyżki cen prądu dla odbiorców indywidualnych.

⁴⁴ Według kierunków rozchodu.

Krajowej Administracji Skarbowej eksport ten wynosił 1431,6 tys. ton w 2020 r., 874,0 tys. ton w 2021 r., 594,3 tys. ton w 2022 r., 415,0 tys. ton w 2023 r. Głównym krajem docelowym były Chiny, do których wyeksportowano odpowiednio 1 403,6 tys. ton, 822,6 tys. ton, 537,1 tys. ton i 384,9 tys. ton tego surowca⁴⁵. Zgromadzone w tym zakresie dane nie umożliwiają jednak identyfikacji kraju, z którego pochodziło drewno⁴⁶.

[str. 48–49]

Wzrost kosztów usług leśnych i wynagrodzeń

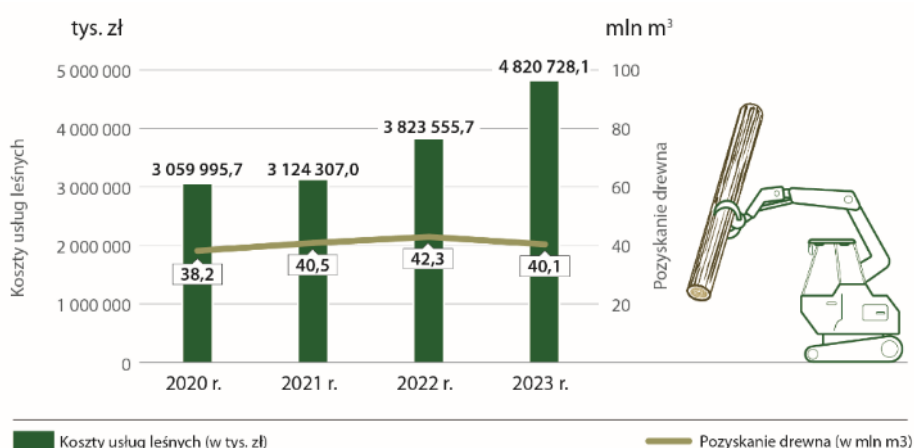
Dominujące pozycje kosztów PGL LP stanowiły usługi leśne oraz wynagrodzenia, które corocznie wzrastały.

Na wynagrodzenia⁴⁷ w PGL LP wydatkowano: 2 440 466,8 tys. zł w 2020 r., 2 771 061,7 tys. zł w 2021 r., 3 222 972,6 tys. zł w 2022 r., 3 382 738,1 tys. zł w 2023 r.

Koszty poniesione na rzecz zakładów usług leśnych wynosiły: 3 059 995,7 tys. zł w 2020 r., 3 124 307 tys. zł w 2021 r., 3 823 555,7 tys. zł w 2022 r., 4 820 728,1 tys. zł w 2023 r.

Infografika nr 6

Koszty usług leśnych ponoszone przez PGL LP w latach 2020–2023 (w tys. zł) oraz pozyskanie drewna (w mln m³)



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2020–2023 nastąpił znaczący wzrost kosztów zakupu usług leśnych, tj. o 57,5 %. Pomimo zwiększenia w tym czasie ilości pozyskiwanego drewna o ok. 5 % poniesione przez nadleśnictwa koszty pozyskania i zrywki wzrosły o prawie 50 %.

⁴⁵ W zgłoszeniach celnych Chiny zostały wskazane jako kraj przeznaczenia.

⁴⁶ W zgłoszeniach celnych eksportowych wskazanie kraju pochodzenia tego surowca nie jest obowiązkowe.

⁴⁷ Brutto.

Wobec słabnącej dynamiki przyrostu miąższości zasobów, jak też konieczności zachowania lasów, dalszy wzrost tych kosztów będzie negatywnie oddziaływać na stan finansów PGL LP. [str. 38, 56–58]

Stabilny poziom zatrudnienia w PGL LP

Zatrudnienie ogółem w PGL LP w latach 2020-2024 (I kwartał) kształtowało się na zbliżonym poziomie.

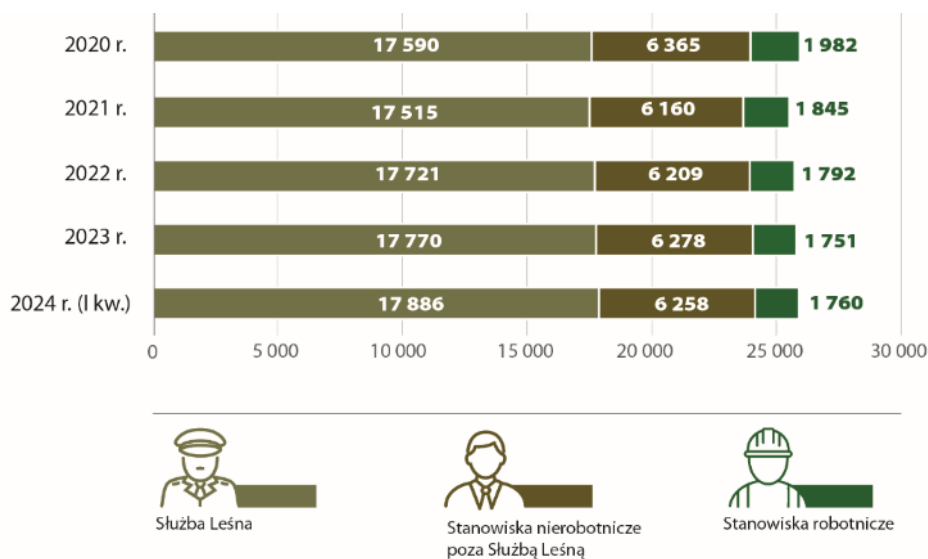
Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wynosiło: 25 937 w 2020 r., 25 520 w 2021 r., 25 722 w 2022 r., 25 799 w 2023 r. oraz 25 904 w I kwartale 2024 r.

Największą grupą zatrudnionych byli pracownicy zaliczani do Służby Leśnej, których udział w przeliczeniu na średnią liczbę etatów wynosił od 67,8 % (2020 r.) do 69,0 % (I kw. 2024 r.).

W przypadku pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych poza Służbą Leśną udział ten wynosił od 24,1 % (lata 2021–2022) do 24,5 % (2020 r.), a pracowników na stanowiskach robotniczych od 6,8 % (2023 r. i I kw. 2024 r.) do 7,6 % (2020 r.).

Infografika nr 7

Struktura zatrudnienia w PGL LP według kategorii stanowisk (średnia liczba etatów)



Źródło: opracowanie własne NIK.

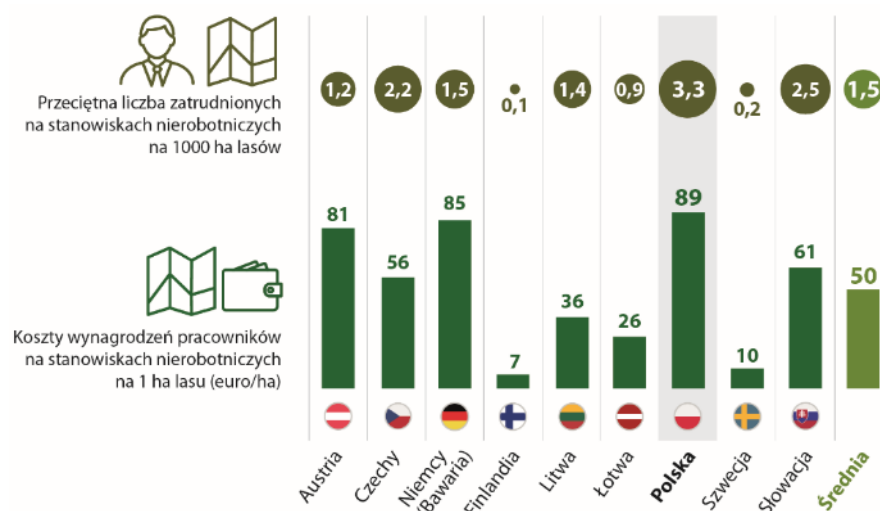
[str. 56–58]

Zatrudnienie w PGL LP wyższe niż w innych krajach

Przeciętna liczba zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych w 2022 r. (w przeliczeniu na 1000 ha lasów) oraz koszty wynagrodzeń tych pracowników (w przeliczeniu na 1 ha lasu) były wyższe niż średnia dla dziewięciu porównywanych samofinansujących się gospodarstw leśnych z krajów UE i wyższe niż w innych porównywanych krajach UE.

Infografika nr 8

Zatrudnienie i wynagrodzenie w wybranych samofinansujących się gospodarstwach leśnych z krajów UE



Źródło: dane prezentowane w trakcie panelu ekspertów na podstawie artykułu Arkadiusza Seligi „Porównanie wyników lasów państwowych w 2022 roku” opublikowanego w czasopiśmie „Las Polski” (nr 4/2024).

Utrzymywaniu w PGL LP wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń pracowników na tle porównywanych krajów sprzyjały rosnące w okresie objętym kontrolą przychody ze sprzedaży drewna, pozwalające na wykazywanie dodatniego wyniku działalności, pomimo istotnie wzrastających kosztów. [str. 56–58]

Nieuprawnione
ustalenie stawki
wyjściowej

Postanowienia protokołów dodatkowych do PUZP dotyczące kształtowania wysokości stawki wyjściowej, służącej do ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników PGL LP zaliczanych do Służby Leśnej, stanowiły nieuprawnioną ingerencję w przyznaną w ustawie o lasach (art. 49 ust. 1 pkt 1) wyłączną kompetencję ministra właściwego do spraw środowiska do ustalania zasad wynagradzania w Służbie Leśnej.

Dyrektorzy Generalni LP w okresie objętym kontrolą zawierali ze związkami zawodowymi porozumienia w formie protokołów dodatkowych do PUZP. W protokołach tych kształtowano stawkę wyjściową stosowaną m.in. do ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego dla pracowników Służby Leśnej, mimo określenia tej stawki w § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania.

Zgodnie z tym przepisem stawka wyjściowa wynosi 950 zł. W protokołach dodatkowych do PUZP ustalano ją natomiast w kwotach: 1500 zł

(do 30 czerwca 2021 r.⁴⁸); 1600 zł (do 30 czerwca 2022 r.⁴⁹); 1700 zł (do 31 grudnia 2022 r.⁵⁰); 1800 zł (do 30 czerwca 2024 r.⁵¹) oraz 1950 zł (od 1 lipca 2024 r.⁵²). Ustalane w taki sposób stawki były wyższe od 57,9 % do 105,3 % od kwoty określonej w rozporządzeniu.

Dyrektor Generalny LP każdorazowo informował ministra właściwego do spraw środowiska o zawarciu ww. protokołów dodatkowych. Pomimo że działania te naruszały obowiązujące przepisy, nie zostały skutecznie zakwestionowane przez ministra w ramach sprawowanego nadzoru. W 2024 r. minister zobowiązał jednak Dyrektora Generalnego LP do przedstawienia propozycji zmian regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania m.in. w zakresie stawki wyjściowej. [str. 58–60]

**Wynagrodzenia
w latach 2021–2022
wyższe
od zaplanowanych**

Wydatkowane w latach 2021–2022 środki na wynagrodzenia w części nie znajdowały podstawy w planach finansowo-gospodarczych PGL LP.

Wysokość środków przeznaczonych na wynagrodzenia w PGL LP ogółem określana była w prowizoriach, a następnie planach finansowo-gospodarczych PGL LP, w których m.in. uwzględniane były zawarte w protokołach dodatkowych do PUZP wyniki negocjacji płacowych Dyrektora Generalnego LP z przedstawicielami organizacji związkowych.

Zrealizowane wydatki⁵³ na wynagrodzenia różniły się od kwot przyjętych w tych planach: w latach 2020 i 2023 wydatkowano kwoty niższe od zaplanowanych, natomiast w latach 2021 i 2022 – wyższe.

⁴⁸ Na podstawie tekstu jednolitego PUZP według stanu prawnego na 1 października 2019 r., uwzględniającego zmiany przepisów wprowadzone protokołami dodatkowymi Nr 1 do Nr 29 w okresie od 30 czerwca 1998 r. do 28 sierpnia 2019 r.

⁴⁹ Protokół dodatkowy z 23 marca 2021 r.

⁵⁰ Protokół dodatkowy z 24 marca 2022 r.

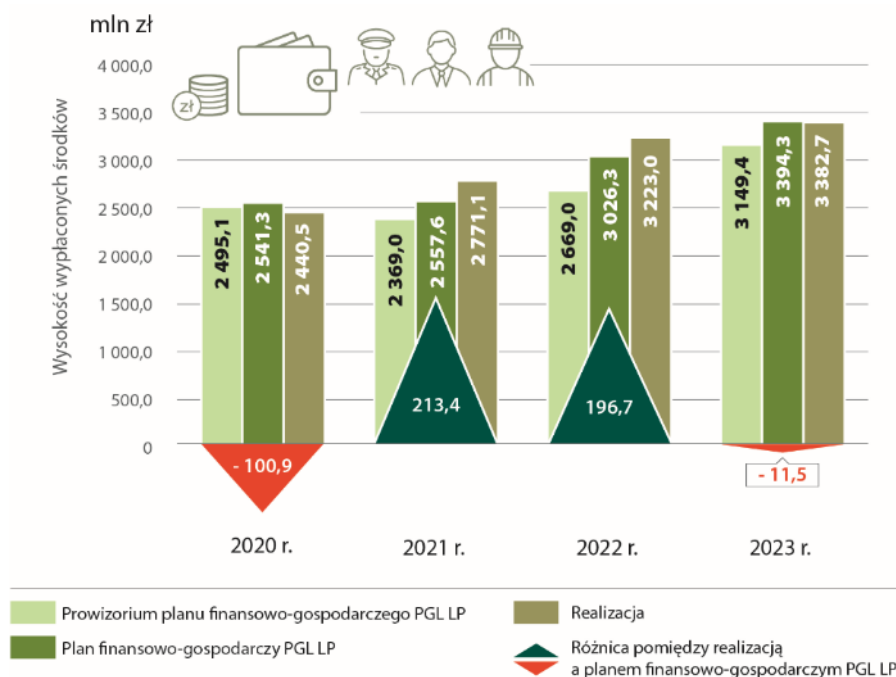
⁵¹ Protokół dodatkowy z 26 października 2022 r.

⁵² Protokół dodatkowy z 12 marca 2024 r.

⁵³ Według danych prezentowanych w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych PGL LP.

Infografika nr 9

Planowane i faktycznie wydatkowane środki pieniężne na wynagrodzenia pracowników PGL LP w latach 2020–2023



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wydatkowanie na wynagrodzenia środków wyższych niż zaplanowane nie było kwestionowane przez ministra właściwego do spraw środowiska sprawującego nadzór nad LP.

**Coroczny wzrost
przeciętnych
wynagrodzeń**

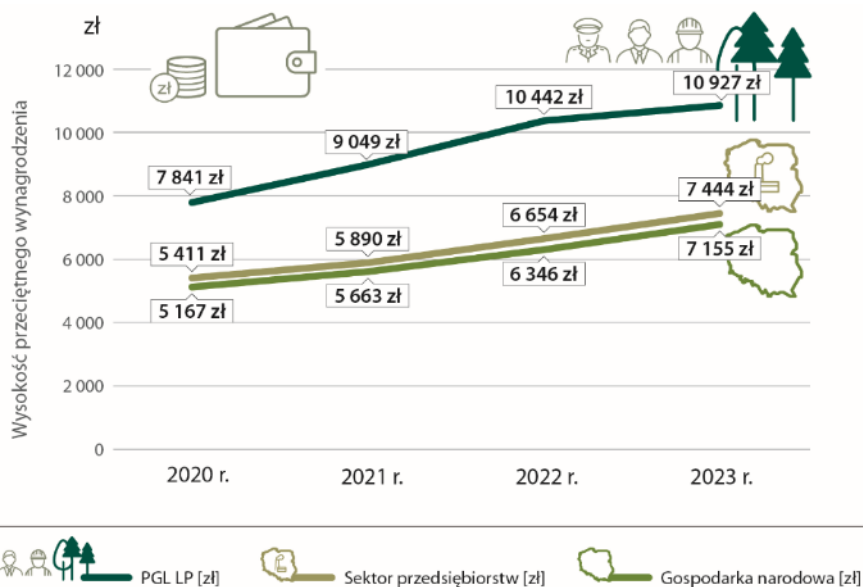
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP w okresie objętym kontrolą wzrosło o 39,4 % (z 7841,0 zł w 2020 r. do 10 926,6 zł w 2023 r.). W ujęciu procentowym wzrost ten w analogicznym okresie był nieznacznie wyższy od wzrostu przeciętnego wynagrodzenia zarówno w gospodarce narodowej, jak też w sektorze przedsiębiorstw, które zwiększyło się odpowiednio o 38,5 % oraz 37,6 %.

**Wysokie przeciętne
wynagrodzenia
w PGL LP**

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP stanowiło od 152 % (w 2020 r.) do 165 % (w 2022 r.) przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej oraz od 145 % (w 2020 r.) do 157 % (w 2022 r.) w sektorze przedsiębiorstw.

Infografika nr 10

Przeciętne wynagrodzenie w PGL LP w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej i sektorze przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS oraz danych PGL LP.

Przeciętne wynagrodzenie w Lasach Państwowych było też istotnie wyższe (od 25,1 % w 2023 r. do 43,3 % w 2022 r.) od przeciętnych wynagrodzeń w administracji publicznej⁵⁴. [str. 38–39, 56–60]

Niecelowe
i niegospodarne
umowy

Nieprawidłowości w obszarze zatrudnienia oraz udzielania dodatkowych zleceń.

W okresie objętym kontrolą w czterech skontrolowanych jednostkach⁵⁵ stwierdzono przypadki nieuprawnionego zawierania dodatkowych umów (innych niż umowy o pracę) obejmujących zadania, które pokrywały się z podstawowym zakresem obowiązków pracowników lub były przypisane do realizacji właściwym komórkom organizacyjnym.

W DGLP zawarto z czterema pracownikami dodatkowe umowy cywilnoprawne (z wynagrodzeniem w łącznej wysokości 244,8 tys. zł), których przedmiot pokrywał się z zakresem zadań powierzonych do realizacji komórkom organizacyjnym lub pracownikom tej jednostki.

W CILP niegospodarnie i niecelowo wydatkowano 1048,4 tys. zł na realizację 22 umów zawartych z podmiotami trzecimi, dotyczących świadczenia usług doradczych, których przedmiot pokrywał się z zakresem zadań komórek organizacyjnych/pracowników tej jednostki.

⁵⁴ Przeciętne wynagrodzenie w administracji publicznej wynosiło: 6108 zł (2020 r.), 6567 zł (2021 r.), 7288 zł (2022 r.) oraz 8376 zł (2023 r.).

⁵⁵ DGLP, CILP, RDLP w Gdańsku, Nadleśnictwo Świebodzin.

Ponadto w CILP zatrudniono pracownika, który nie realizował prawidłowo powierzonych zadań, jak też nie wykonywał obowiązków związanych z ewidencjonowaniem czasu pracy. Ustalono w trakcie kontroli okoliczności świadczące o pozorności zatrudnienia tej osoby, na której wynagrodzenie jednostka kontrolowana wydatkowała 355,9 tys. zł. [str. 60–63]

W okresie objętym kontrolą nastąpił istotny wzrost środków finansowych zgromadzonych w funduszu leśnym.

Głównym przeznaczeniem środków funduszu leśnego jest wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej lub dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Jednakże mechanizm wyrównywania tych niedoborów, zdaniem NIK⁵⁶, *nie stanowi w pełni racjonalnej formy gospodarowania funduszem leśnym*. W wyniku prowadzonej w 2021 r. kontroli stwierdzono, że wydatki na to zadanie dokonywane były w sposób uniemożliwiający rzetelną ocenę zasadności ich poniesienia. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują natomiast, że środki funduszu przeznaczone na realizację zadań innych niż wyrównywanie ww. niedoborów, zostały wydatkowane niecelowo i niegospodarnie.

**Znaczny wzrost
środków funduszu
leśnego w 2022 r.**

Stan środków funduszu leśnego wynosił 812 181,0 tys. zł na 1 stycznia 2020 r. oraz 3 225 232,2 tys. zł na 31 grudnia 2023 r., tj. wzrost o 2 413 051,2 tys. zł. Najistotniejsza zmiana stanu środków funduszu leśnego wystąpiła w ujęciu rocznym w 2022 r. Wówczas kwota środków tego funduszu wzrosła z 864 380,3 tys. zł do 3 179 511,5 tys. zł (wzrost o 2 315 131,2 tys. zł, tj. 267,8 %).

Na wniosek Dyrektora Generalnego LP, Minister Klimatu i Środowiska decyzją z 29 grudnia 2022 r. zmienił wielkość wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny z pierwotnie obowiązującej w 2022 r. 17,93 % na 22,0491 % (z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.).

Wniosek ten uzasadniony został m.in. potrzebą ponoszenia w 2022 r. i latach kolejnych licznych wydatków ze środków funduszu leśnego. Istotnym, rzeczywistym powodem wnioskowania o dokonanie zmiany wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, który nie został jednak wskazany we wniosku, był zamiar przetransferowania wolnych środków finansowych z nadleśnictw na rachunek funduszu leśnego⁵⁷, wbrew zasadzie określonej w § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej⁵⁸, zgodnie z którą powinny one pozostać w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli P/21/051 *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*.

⁵⁷ Uzasadnienie takie było prezentowane podczas posiedzenia Kolegium Lasów Państwowych 21 grudnia 2022 r.

⁵⁸ Zgodnie z tym przepisem wynik finansowy nadleśnictw, po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku

Jednocześnie w DGLP nie dokonano aktualizacji planu finansowo-gospodarczego PGL LP obejmującego plany Dyrekcji Generalnej i dyrekcji regionalnych na 2022 r., uwzględniającego istotny wzrost kosztów prowadzonej działalności z tytułu zwiększonego odpisu podstawowego na fundusz leśny.

W wyniku zmiany ww. wskaźnika odpisu, koszty PGL LP w 2022 r. stanowiące saldo podstawowe rozliczenia z funduszem leśnym uległy zwiększeniu o 556,5 mln zł (w porównaniu do pierwotnie ustalonej wysokości wskaźnika na 2022 r.) i ukształtowały się w wysokości 2 256,2 mln zł⁵⁹. Tym samym wprowadzona decyzją z 29 grudnia 2022 r. zmiana spowodowała obniżenie sprawozdawanego zysku PGL LP za 2022 r. o kwotę 556,5 mln zł. Opisana powyżej swoboda w kształtowaniu wyniku finansowego, skutkowałą brakiem przejrzystości prezentowanych informacji zarówno o kosztach prowadzonej działalności, jak też korzyściach wynikających z zarządzaniem mieniem Skarbu Państwa. Sprzyjał temu brak określenia w ustawie o lasach oraz rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej czynników determinujących wielkość wnioskowanego przez Dyrektora Generalnego PGL LP oraz ustalanego przez właściwego ministra odpisu podstawowego na fundusz leśny.

[str. 67–69]

**Brak ustawowej
definicji pojęcia
wspólnych
przedsięwzięć
jednostek
organizacyjnych LP**

Środki funduszu leśnego wydatkowane były na działania promocyjne, co wykraczało poza katalog celów określony w art. 58 ust. 1 i ust. 2 ustawy o lasach oraz zadania PGL LP wynikające z art. 4 tej ustawy. Wysoki stan środków funduszu leśnego umożliwił zwiększanie wydatków na tzw. wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych, co wobec braku definicji tego pojęcia⁶⁰, skutkowało wykorzystaniem środków na dowolnie ustalone cele.

Koszty funkcjonowania CILP, w badanym okresie wzrosły o 331,5 %, tj. z 18,8 mln zł (w 2020 r.) do 81,3 mln zł (w 2023 r.), i były niemal w całości finansowane z funduszu leśnego.

Ze środków tych finansowano różnorodne działania o charakterze promocyjnym, obejmujące m.in. organizację konkursów i realizację porozumień zawieranych pomiędzy CILP a pozostałymi jednostkami organizacyjnymi LP.

W okresie objętym kontrolą CILP zawarło 1335 porozumień z jednostkami organizacyjnymi LP na łączną kwotę 46 566,1 tys. zł (netto), których

przekazywanego na rachunek DGLP, pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

⁵⁹ Kwota odpisu dokonana przez nadleśnictwa wyniosła ostatecznie 2979 mln zł.

⁶⁰ W informacji o wynikach kontroli P/21/051 *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego* sformułowano m.in. następujący wniosek: Podjęcie inicjatywy w celu wprowadzenia w przepisach powszechnie obowiązujących zmian umożliwiających precyzyjne określenie oraz umieszczenie definicji pojęcia „wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych” w art. 6 uoI.

**Finansowanie
wydarzeń
promocyjnych
niemających związku
z gospodarką leśną**

przedmiotem była promocja LP lub trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. W latach 2022–2023 nastąpił znaczny wzrost liczby porozumień oraz ich wartości, tj. z 77 (1023,9 tys. zł) w 2020 r. oraz 165 (2694,6 tys. zł) w 2021 r. do 350 (10 746,1 tys. zł) w 2022 r. oraz 734 (31 907,6 tys. zł) w 2023 r. W 2024 r. (I kwartał) zawarto dziewięć porozumień (193,9 tys. zł).

W CILP dopuszczono do wydatkowania:

- co najmniej⁶¹ 13 945,5 tys. zł (brutto)⁶² na organizację 72 wydarzeń promocyjnych w ramach 114 porozumień zawartych z innymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych oraz
- 10 447,4 tys. zł na wypłatę środków dla uczestników konkursu pn. *Drewno jest z lasu*, tj. na działania, które nie były związane z gospodarką leśną zdefiniowaną w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

Analogiczne nieprawidłowości stwierdzono w 10 pozostałych jednostkach objętych kontrolą⁶³, w których na działania promocyjne wydatkowano łącznie 3890,5 tys. zł.

Finansowanie ze środków funduszu leśnego wydarzeń promocyjnych było niecelowe i niegospodarne, gdyż wykraczało poza przeznaczenie takich środków przewidziane w art. 58 ust. 1 i 2 tej ustawy. Działalność promocyjna została wymieniona jedynie w art. 13b ustawy o lasach, odnoszącym się do leśnych kompleksów promocyjnych, w ramach których możliwa jest promocja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz zasobów przyrody. [str. 70–80]

**Organizacja wydarzeń
promocyjnych
w okresie kampanii
wyborczej**

Promocyjne wydarzenia plenerowe organizowane były również w okresie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu RP w 2023 r.

W ramach działań niezwiązanych z gospodarką leśną w 2023 r. zorganizowano łącznie 37 wydarzeń, w tym 30 (pikników) pn. *Drewno surowiec wszechczasów* (ich koszt wyniósł 3 581 tys. zł) oraz siedem pn. *Piknik Służb Mundurowych* (1 287,9 tys. zł).

Jednocześnie spośród tych wydarzeń:

- 31 wydarzeń odbyło się na terenie województwa śląskiego;
- 19 wydarzeń zorganizowano po 8 sierpnia 2023 r., tj. w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do Sejmu i Senatu RP.

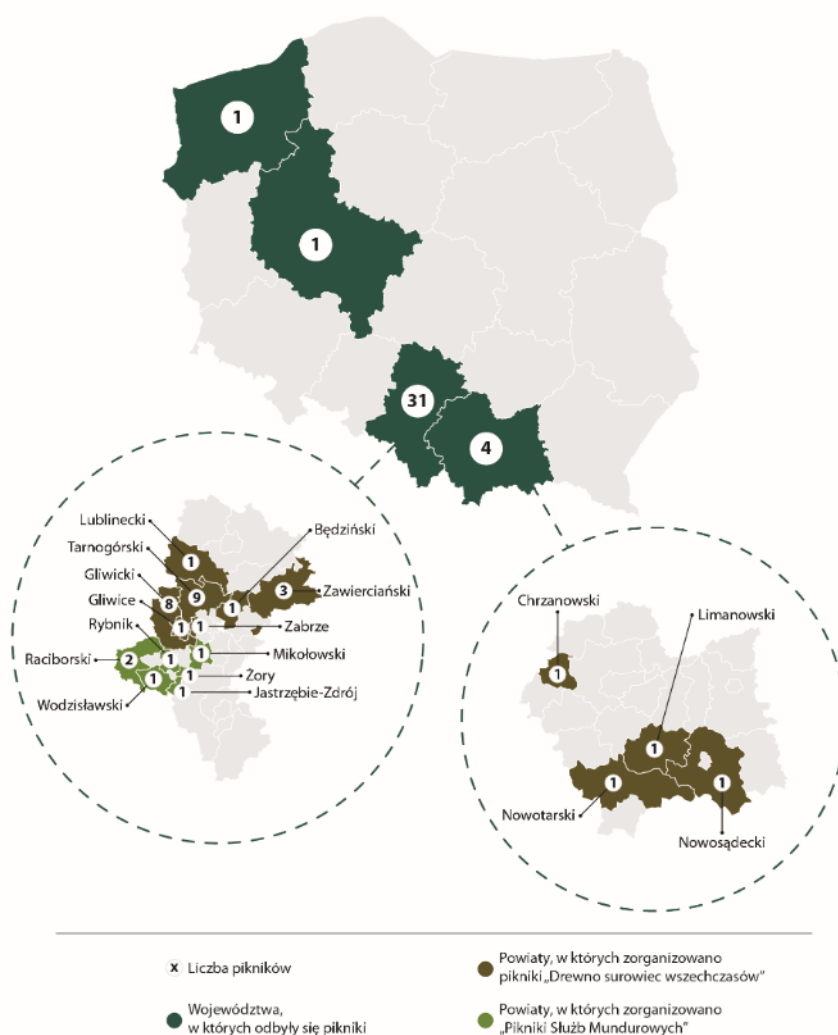
⁶¹ Badaniem kontrolnym objęto wydarzenia promocyjne organizowane na podstawie porozumień w kwocie przekraczającej 50 tys. zł (netto).

⁶² Wartości z faktur VAT rozliczających wydarzenia promocyjne organizowane na podstawie zawartych porozumień.

⁶³ RDLP w: Katowicach, Gdańsku i Krośnie oraz Nadleśnictwa: Bircza, Brynek, Elbląg, Krasiczyn, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Strzyżów.

Infografika nr 11

Lokalizacja wydarzeń plenerowych pn. Drewno surowiec wszechczasów oraz pn. Piknik Służb Mundurowych zorganizowanych w 2023 r.



Źródło: opracowanie własne NIK.

[str. 71–72]

Przed podjęciem decyzji o organizacji wydarzeń promocyjnych nie weryfikowano celowości ich organizacji oraz zasadności poniesienia przewidywanych kosztów.

**Brak weryfikacji
celowości
wydatkowania
środków na promocję**

Pomimo że celem tych działań miała być promocja zrównoważonej gospodarki leśnej oraz Lasów Państwowych, zarówno w DGLP, CILP, jak też w skontrolowanych RDLP i w nadleśnictwach⁶⁴ nie badano potrzeb upowszechniania w społeczeństwie wiedzy dotyczącej prowadzonej przez PGL LP gospodarki leśnej, jak też określenia mierników realizacji celów będących miarą skuteczności podejmowanych działań. W konsekwencji nie planowano i nie mierzono efektów oddziaływania tych wydarzeń na zmiany

⁶⁴ W tym w objętych kontrolą R/23/004 RDLP w Krakowie oraz Nadleśnictwie Nowy Targ.

postaw i zachowań wśród docelowej grupy odbiorców. Świadczy to o braku wymaganej rzetelności działań w tym obszarze. [str. 75–76]

W skontrolowanych jednostkach Lasów Państwowych wystąpiły przypadki nieprzestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych. Dokonywane były również nieuzasadnione wydatki na cele reprezentacyjno-promocyjne.

**Nieprawidłowe
udzielanie zamówień**

W latach 2022–2023 w trzech spośród 18 jednostek kontrolowanych nie planowano rzetelnie zamówień publicznych, których przedmiotem miała być publikacja materiałów prasowych w celu promocji LP. Doprowadziło to do braku łącznego szacowania wartości zamówień i zawierania umów z podmiotami, które nie zostały wyłonione na zasadach przewidzianych w ustawie Pzp oraz regulacjach wewnętrznych.

I tak, CILP na podstawie 62 porozumień z jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych oraz umów z wykonawcami wydatkowało na ww. cele łącznie 8283,5 tys. zł (brutto), w RDLP w Katowicach na podstawie 11 umów wydatkowano 1081,2 tys. zł (brutto), a w RDLP w Gdańsku zakupiono usługi publikacji materiałów prasowych w 2022 r. o łącznej wartości 282 tys. zł (brutto).

Niezależnie od powyższego w RDLP w Gdańsku udzielono czterech zamówień na łączną kwotę 356,1 tys. zł na przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej w Telewizji Polskiej S.A. Oddział Terenowy w Gdańsku bez zastosowania trybów wymaganych w procedurach wewnętrznych.

Ponadto w Nadleśnictwach Brynek, Rudziniec oraz Rudy Raciborskie zaniechano łącznego szacowania wartości zamówień na zakup usług organizacji wydarzeń promocyjnych (usługi muzyczne, logistyczne, cateringu), co skutkowało naruszeniem przepisów ustawy Pzp lub regulacji wewnętrznych.

W pięciu spośród 18 jednostek kontrolowanych nie przestrzegano przepisów ustawy Pzp oraz uregulowań wewnętrznych przy zawieraniu umów dotyczących obsługi prawnej. Nieprawidłowości te wystąpiły w DGLP, CILP, RDLP w Katowicach oraz w Nadleśnictwach Brynek i Rudy Raciborskie, a dotyczyły umów zawieranych z jednym podmiotem, który świadczył usługi na rzecz każdej z tych jednostek. [str. 63–65, 76–79]

**Nieprawidłowości
w związku z zakupem
lub wykorzystaniem
materiałów**

W pięciu jednostkach organizacyjnych PGL LP⁶⁵ bezzasadnie wydatkowano środki na łączną kwotę 435,9 tys. zł na zakup m.in.:

- pamiątkowego ryngrafu, drewnianych różańców, parasoli promocyjnych i peleryn, buławy hetmańskiej, stanowiącej atrybut Dziekana Korpusu Nadleśniczych RDLP oraz honorowych uniformów Leśnika Polskiego dla regionalnych duszpasterzy oraz materiałów

⁶⁵ DGLP, RDLP w Gdańsku, RDLP w Katowicach, RDLP w Krośnie oraz Nadleśnictwo Brynek.

i wyposażenia związanego z organizacją i funkcjonowaniem leśnej asysty honorowej (RDLP w Katowicach – 276,5,7 tys. zł);

- materiałów przeznaczonych na promocję lub reprezentację LP, w tym m.in.: płaskorzeźby, publikacji pn. *Ceremoniał Lasów Państwowych* w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem, trzech wzorów kordelasa (noża myśliwskiego), elementów munduru galowego leśnika celem wyposażenia pracowników DGLP (DGLP – 149,3 tys. zł);
- róży srebrno-bursztynowej oraz krzyża jubileuszowego, przekazanych następnie Zakonowi Paulinów na Jasnej Górze pomimo tego, że przepisy prawa nie umożliwiały przekazywania przez RDLP darowizn, także w formie rzeczowej (RDLP w Gdańsku – 7,4 tys. zł).

[str. 81–82]

**Nieprawidłowy zakup
oraz rozdysponowanie
toreb medycznych**

W latach w 2022 r. i 2023 r. CILP zakupiło zestawy ratownictwa medycznego (299 szt. o łącznej wartości 255,6 tys. zł netto), przeznaczone do wykorzystania w celach promocyjnych. Wybór podmiotu, od którego CILP w 2023 r. nabył 149 szt. takich zestawów (za kwotę 129,6 tys. zł), został dokonany z naruszeniem uregulowań wewnętrznych, a zestawy te nie zostały objęte w CILP ewidencją ilościowo-wartościową, co uniemożliwiało jednoznaczne ustalenie sposobu ich rozdysponowania. Część z nich była przekazywana w trakcie wydarzeń plenerowych np. przedstawicielom ochotniczych straży pożarnych, a część przekazano w ramach pomocy Ukrainie (podpisany na tę okoliczność 28 września 2023 r. przez Dyrektora CILP protokół przekazania nie zawierał liczby przekazywanych zestawów, a wskazana w nim wartość 129,6 tys. zł, została zawyżona o 93,1 tys. zł).

[str. 80–81]

**Niecelowe
i niegospodarne
wydatki na
dofinansowanie
inwestycji drogowych**

Stwierdzono przypadki dofinansowania przedsięwzięć drogowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego bez uprzedniej rzetelnej weryfikacji (na każdym etapie procedury rozpatrywania wniosków o dofinansowanie) ich związku z prowadzoną gospodarką leśną.

W ustawie o lasach (art. 58 ust. 2 pkt 1) przewidziano możliwość finansowania ze środków funduszu leśnego wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, jednakże pojęcie to nie zostało zdefiniowane. W PGL LP uznawano, że w ramach tych przedsięwzięć mieści się dofinansowanie inwestycji i remontów dróg samorządowych, jako wpisujące się w tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej (art. 58 ust. 2 pkt 3 ustawy o lasach). Zasady dofinansowania określały wyłącznie uregulowania wewnętrzne ustanowione przez Dyrektora Generalnego LP.

W latach 2020–2023 na ww. przedsięwzięcia drogowe wydatkowano łącznie 441,5 mln zł, w tym 4,1 mln zł w 2020 r., 18,9 mln zł w 2021 r., 139,0 mln zł w 2022 r. oraz 279,5 mln zł w 2023 r.

W trzech jednostkach organizacyjnych PGL LP naruszone zostały wewnętrzne regulacje określające zasady udzielania ww. wsparcia. W Nadleśnictwie Rudy Raciborskie wnioski⁶⁶ nie zostały sporządzone na podstawie analiz wykazujących możliwe do uzyskania wymierne, bezpośrednie korzyści dla LP. Pomimo tego, zarówno w RDLP w Katowicach, jak i DGLP nie zakwestionowano braku rzetelnego uzasadnienia wniosków, co w konsekwencji skutkowało dofinansowaniem dziewięciu przedsięwzięć w łącznej kwocie 14 442,2 tys. zł⁶⁷.

Opisane powyżej wydatki z funduszu leśnego stanowiły dodatkowe źródło finansowania przez PGL LP infrastruktury drogowej, poza wymienionym w art. 58b ustawy o lasach. [str. 82–84]

Niecelowe i niegospodarne nabycie spółki prowadzącej działalność w sektorze informatycznym.

Niegospodarne i niecelowe nabycie udziałów spółki IT

W 2023 r. DGLP wydatkowała 15 170,3 tys. zł⁶⁸ na zakup 100 % udziałów spółki, która prowadziła działalność w sektorze informatycznym. Spółka ta świadczyła wcześniej na rzecz PGL LP usługi związane z obsługą systemu informatycznego wykorzystywanego w jednostkach organizacyjnych LP.

Pomimo że art. 42 ustawy o lasach przyznaje Dyrektorowi Generalnemu LP prawo przystępowania do spółek, działania DGLP w tym zakresie powinny mieścić się w celach określonych dla PGL LP. Cele te nie obejmują inwestowania w sektor IT. Jednocześnie nabycie tych udziałów naruszało art. 9a ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, który przewiduje, że Skarb Państwa może nabywać akcje/udziały spółek w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁶⁹.

⁶⁶ Dotyczące finansowania budowy, przebudowy lub remontu drogowej infrastruktury technicznej w ramach wspomagania przez Lasy Państwowe administracji publicznej. Dalej również: wnioski o dofinansowanie wspólnych przedsięwzięć drogowych.

⁶⁷ Koszt dofinansowania w przeliczeniu na km drogi był zróżnicowany i mieścił się w przedziale od 361 tys. zł do 2727,3 tys. zł, średnio 1149,6 tys. zł.

⁶⁸ 14 920,2 tys. zł za nabycie 100 % udziałów oraz 250,1 tys. zł z tytułu kosztów doradztwa transakcyjnego.

⁶⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

**Nieuzasadnione
wniesienie dopłaty
w kwocie 2 mln zł**

Po zakupie udziałów DGLP jako jedyny wspólnik przekazała ww. spółce kwotę 2 000 tys. zł z tytułu dopłaty, o której mowa w art. 177 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych⁷⁰. Przekazanie tych środków było niegospodarne i nierzetelne, gdyż nie zostało poprzedzone szczegółową analizą uzasadniającą takie świadczenie, w tym wskazującą na korzystną dla PGL LP relację poniesionych nakładów do założonych efektów. [str. 43–44]

Wpływy finansowe osiągnięte w wyniku transakcji sprzedaży nieruchomości mieszkalnych stanowiły niewielką część oszacowanej wartości zbywanego majątku Skarbu Państwa. W działalności tej wystąpiły jednostkowe przypadki naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

**Uprawnienia
do nabywania
nieruchomości
mieszkalnych poniżej
wartości szacunkowej**

Zgodnie z art. 40a ustawy o lasach Lasy Państwowe mogą zbywać nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie nieprzydatne LP. Przepisy prawa ustanawiają ponadto na rzecz pracowników i byłych pracowników PGL LP, a także osób im bliskich, pierwszeństwo nabycia nieruchomości, w których mieszkają, z możliwością obniżenia ceny, nie więcej niż o 95 %⁷¹.

Skontrolowane nadleśnictwa w badanym okresie sprzedały 58 nieruchomości.

Na rzecz pracowników, byłych pracowników PGL LP oraz osób im bliskich sprzedano w trybie bezprzetargowym 51 nieruchomości o wartości oszacowanej na łącznie 17 391,5 tys. zł. W wyniku zastosowania przysługującej tej grupie nabywców uprawnień do obniżenia cen sprzedaży, wpływy PGL LP z tytułu zbycia wyniosły jedynie 1177,4 tys. zł (6,8 % oszacowanej wartości), a łączna kwota udzielonych bonifikat 16 214,1 tys. zł (93,2 % szacowanej wartości).

**Jednostkowe
nieprawidłowości
przy sprzedaży
nieruchomości**

Przy sprzedaży nieruchomości lokalowych wystąpiły jednostkowe nieprawidłowości. I tak, na podstawie zawartej przez przedstawiciela Nadleśnictwa Gdańsk umowy przedwstępnej PGL LP zobowiązały się do sprzedaży nieruchomości mieszkalnej. Umowa ta została zawarta pomimo polecenia Ministra Klimatu i Środowiska dotyczącego wstrzymania wszelkich czynności do rozporządzania m.in. nieruchomościami będącymi w zarządzie PGL LP – RDLP w Gdańsku. Z uwagi na naruszenie tego polecenia, do dnia zakończenia kontroli umowa przyrzeczona nie została zawarta. W Nadleśnictwie Brynek został natomiast sprzedany lokal dotychczasowemu

⁷⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.

⁷¹ Prawo do obniżenia ceny przysługuje również innym osobom, będącym najemcami lokali, a cena w tym przypadku może być obniżona nie więcej niż o 45 %.

**Niecelowa umowa
przedwstępna
na zakup Zespołu
Pałacowo-Parkowego**

najemcy, mimo że nabywca w nim nie zamieszkiwał, co naruszało art. 40a ust. 4 ustawy o lasach. [str. 41–43]

Nieprawidłowość stwierdzono również w związku z działaniami, których celem miał być zakup nieruchomości przez PGL LP. Zawarcie przez Nadleśnictwo Brynek umowy przedwstępnej zobowiązującej do zakupu Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brynku od powiatu tarnogórskiego za kwotę 12 189,6 tys. zł było niecelowe, gdyż nie wystąpiły uzasadnione potrzeby zakupu tej nieruchomości dla gospodarki leśnej. Ostatecznie transakcja nie doszła do skutku. [str. 42–43]

**Czynniki obniżające
wynik finansowy**

Kształtowanie poziomów kosztów własnych (w tym w szczególności na wynagrodzenia) oraz zaliczanie w koszty odpisu podstawowego na fundusz leśny, wpłynęły na obniżenie wyniku finansowego. Tym samym prezentowane wielkości zysków jedynie w części odzwierciedlały faktyczne korzyści osiągnięte przez PGL LP w wyniku zarządzania mieniem Skarbu Państwa.

W 2021 r. i 2022 r. nastąpiło obniżenie wykazywanego przez PGL LP zysku odpowiednio o 213,4 mln zł oraz 753,2 mln zł. Spowodowane to było:

- zmianą w 2022 r. wielkości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, skutkującą zwiększeniem kosztów o 556,5 mln zł⁷² oraz
- przekroczeniem w latach 2021–2022 planowanych wydatków na wynagrodzenia łącznie o 410,1 mln zł, tj. odpowiednio o 213,4 mln zł oraz 196,7 mln zł.

Dodatkowym czynnikiem o charakterze zewnętrznym wpływającym na wynik finansowy była realizacja przepisów ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych⁷³.

**Obniżenie zysku LP
wskutek zamiany
nieruchomości**

Na podstawie tych przepisów nastąpiły zamiany nieruchomości pomiędzy PGL LP a jednostkami samorządu terytorialnego. Wartość nieruchomości (według operatów szacunkowych) przekazanych przez PGL LP wyniosła łącznie 882,3 mln zł, a otrzymanych 55,4 mln zł⁷⁴.

⁷² Łączne koszty związane z odpisem wyniosły 2256,2 mln zł. Kwota ta zasilila fundusz leśny pozostający w dyspozycji Dyrektora Generalnego LP.

⁷³ Ustawa weszła w życie 21 września 2021 r.

⁷⁴ Różnica wynikała z odmiennego przeznaczenia nieruchomości, tj. nieruchomości przekazane przez PGL LP były wyceniane jako związane z aktywnością gospodarczą, a otrzymane jako związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.

**Darowizny na cele
nieprzewidziane
w przepisach**

Z uwagi na różnice w tych wartościach, skutkujących zwiększeniem kosztów PGL LP, zysk tego podmiotu uległ obniżeniu o łączną szacunkową kwotę 771,7 mln zł⁷⁵, tj. o 244,4 mln zł w 2022 r. oraz o 527,3 mln zł w 2023 r. [str. 38–40, 68–69]

Ustawa o lasach nie przewiduje przekazywania darowizn podmiotom trzecim. Mimo to § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej zakłada możliwość wydzielenia z dodatniego wyniku finansowego środków m.in. na cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej⁷⁶. Rozporządzenie to nie ustala przy tym reguł związanych z przyznaniem i rozliczeniem tych środków, a także weryfikacją ich wykorzystania.

Minister właściwy do spraw środowiska corocznie zatwierdzał w formie postanowień sprawozdania finansowe i podział zysku PGL LP za lata 2020–2023. Z zysków wpracowanych za lata 2020–2023 w PGL LP przeznaczono łącznie 97 827,5 tys. zł na cele społecznie użyteczne (w poszczególnych latach odpowiednio: 17 475,1 tys. zł; 25 508,1 tys. zł; 37 706,4 tys. zł oraz 17 137,9 tys. zł). Tym samym wypracowane przez Lasy Państwowe środki były wykorzystywane na zadania niezwiązane z gospodarką leśną.

Objęte kontrolą nadleśnictwa przekazały łącznie 2073 darowizn w łącznej kwocie 3370,6 tys. zł, z których badaniem objęto 154 na kwotę 911,6 tys. zł. Spośród objętych kontrolą darowizn 29 zostało udzielonych z naruszeniem postanowień wynikających z § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Przekazano bowiem środki w łącznej kwocie 216,2 tys. zł na inicjatywy wykraczające poza cele pożytku publicznego określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁷⁷. Nieprawidłowości te wystąpiły w dziewięciu Nadleśnictwach, tj.: Bircza, Brynek, Gdańsk, Kościerzyna, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Sława Śląska, Świebodzin i Zielona Góra. W ramach ww. kwoty 140 tys. zł przekazał Dyrektor RDLP w Katowicach, działający jako pełnomocnik nadleśniczych, których działalność nadzorował. [str. 65–66]

**Wzrost środków
pozostających
w dyspozycji Lasów
Państwowych**

Zgodnie z art. 50 ustawy o lasach Lasy Państwowe prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów. Pomimo wzrostu kosztów, działalność ta od wielu lat generuje wielomilionowe zyski⁷⁸,

⁷⁵ Dane w zakresie ujęcia wyniku księgowego transakcji zamian bez uwzględnienia skutków w podatku dochodowym od osób prawnych.

⁷⁶ Zgodnie z § 19 ust. 2 nie więcej niż 15 % środków wydzielonych z dodatniego wyniku finansowego może być przeznaczonych na: nagrody dodatkowe, zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne.

⁷⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm.

⁷⁸ Przykładowo zysk netto: 125,1 mln zł w 2005 r., 367,4 mln zł w 2010 r., 382,2 mln zł w 2015 r.

przekładające się na istotny wzrost środków zgromadzonych na rachunkach bankowych (z 2,9 mld zł w 2020 r. do 8,4 mld zł w 2023 r.). Dotychczas nie zostały jednak wprowadzone mechanizmy umożliwiające transfer (choćby w części) wypracowanego zysku do Skarbu Państwa będącego właścicielem podstawowego zasobu, tj. lasów. Okoliczność ta podnoszona była również przez ekspertów w trakcie przeprowadzonych przez NIK paneli. [str. 38–39, 67–69]

4. WNIOSKI

Prezes Rady Ministrów

Uwzględniając: konstytucyjne obowiązki Prezesa Rady Ministrów w zakresie kierowania pracami Rady Ministrów, wykonywania polityki Rady Ministrów i określenia sposobów jej wykonywania oraz sprawowania zwierzchnictwa służbowego pracowników administracji rządowej oraz konieczność skutecznego zabezpieczenia interesów majątkowych Skarbu Państwa oraz zarządzania mieniem państwowym zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, z zachowaniem szczególnej staranności, NIK wnosi o:

- 1) wypracowanie i podjęcie działań ukierunkowanych na wdrożenie rozwiązań prawnych pod kątem zapewnienia:
 - a) ochrony powierzonego PGL LP w zarządzanie mienia Skarbu Państwa, z uwzględnieniem konieczności prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej;
 - b) partycypacji Skarbu Państwa w korzyściach wynikających z zarządzania mieniem publicznym na poziomie odzwierciedlającym jego skalę oraz uzyskiwane pożytki;
 - c) mechanizmów zmniejszających ryzyko niegospodarnych i niecelowych działań poprzez ograniczenie kształtowania – na podstawie aktów wewnętrznych – czynników wpływających na poziom uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów;
- 2) podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania delegacji ustawowej określonej w art. 59 ustawy o lasach dotyczącej treści rozporządzenia regulującego szczegółowe zasady gospodarki finansowej w Lasach Państwowych. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷⁹ zawarte w ustawie upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać m.in. wytyczne dotyczące treści aktu. Na brak spełniania przez art. 59 ustawy o lasach ww. wymagania NIK zwracała już uwagę w 2015 r.⁸⁰

Minister Klimatu i Środowiska

Uwzględniając ustawowe obowiązki ministra właściwego do spraw środowiska w zakresie nadzoru nad Lasami Państwowymi oraz nadzoru nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, NIK wnosi o:

- 1) podjęcie działań legislacyjnych mających na celu dookreślenie zasad sprawowania nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami Państwowymi; na powyższe NIK zwracała już uwagę w 2015 r.⁸¹;
- 2) podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do doprecyzowania art. 58 ust. 1 i ust. 2 ustawy o lasach określających przeznaczenie

⁷⁹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli D/14/505 *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*.

⁸¹ Informacja o wynikach kontroli D/14/505 *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*.

środków funduszu leśnego; na konieczność doprecyzowania definicji wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP (art. 58 ust. 2 pkt 1), NIK zwracała uwagę w 2015 r.⁸² i 2022 r.⁸³;

- 3) podjęcie działań legislacyjnych mających na celu określenie zasad sporządzania i aktualizacji planów finansowo-gospodarczych;
- 4) zainicjowanie międzyresortowych działań legislacyjnych mających na celu określenie mechanizmów ustanawiania przez Dyrektora Generalnego LP zasad sprzedaży drewna, w tym zapewniających transparentność systemu jego sprzedaży oraz przewidywalność dla podmiotów działających w branży drzewnej;
- 5) dokonanie analizy zasadności utrzymania przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej możliwości przeznaczenia części zysku nadleśnictw na cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej (§ 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia).

**Dyrektor Generalny
Lasów Państwowych**

NIK wnosi o:

- 1) gospodarowanie majątkiem i środkami finansowymi, w tym z funduszu leśnego z zachowaniem wymogów określonych w ustawie o lasach oraz przepisach wykonawczych do tej ustawy;
- 2) dokonanie weryfikacji celów, zadań oraz zasad funkcjonowania CILP, w kontekście negatywnej oceny działań promocyjnych wykraczających poza ustawowe zadania Lasów Państwowych.

⁸² Informacja o wynikach kontroli D/14/505 *Gospodarka finansowa Lasów Państwowych*.

⁸³ Informacja o wynikach kontroli P/21/051 *Gospodarowanie środkami funduszu leśnego*.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. GOSPODAROWANIE MAJĄTKIEM PRZEZ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE LASÓW PAŃSTWOWYCH

W obszarze gospodarowania majątkiem NIK negatywnie ocenia działania wykraczające poza zadania Lasów Państwowych i potrzeby gospodarki leśnej. Polegały one m.in. na nabyciu udziałów spółki działającej w sektorze informatycznym.

Sprzedaż nieruchomości mieszkalnych w większości przypadków prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami, a stwierdzone nieprawidłowości miały jednostkowy charakter.

W DGLP zapewniono opracowanie zasad sprzedaży surowca drzewnego. Jako nieprawidłowe uznano jednak działania w zakresie formułowania wytycznych dotyczących nabywania drewna opałowego w sprzedaży detalicznej.

5.1.1. SYTUACJA FINANSOWA PGL LP

W latach 2020–2022 następował wzrost przychodów, kosztów i zysku netto PGL LP⁸⁴. W 2023 r. wartości te uległy zmniejszeniu w porównaniu do roku poprzedzającego. I tak, wyniosły one:

- przychody – 8 610 872,6 tys. zł; koszty – 8 095 387,1 tys. zł; zysk netto – 487 555,5 tys. zł (za 2020 r.);
- przychody – 10 142 573,7 tys. zł; koszty – 9 406 977,8 tys. zł; zysk netto – 701 320,0 tys. zł (za 2021 r.);
- przychody – 15 202 532,6 tys. zł; koszty – 14 133 341,9 tys. zł; zysk netto – 986 013,0 tys. zł (za 2022 r.);
- przychody – 14 626 486,2 tys. zł; koszty – 13 881 613,9 tys. zł; zysk netto – 639 931,6 tys. zł (za 2023 r.).

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej roczne plany finansowo-gospodarcze PGL LP stanowią podstawę gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Przychody i koszty PGL LP odmiennie od planów finansowo-gospodarczych

W latach 2020–2023 wartości przychodów, kosztów oraz zysku kształtowały się odmiennie od wartości planowanych, tj.:

- przychody zrealizowane w 2020 r. były niższe o 408 724,4 tys. zł od planowanych, a w latach 2021–2023 były wyższe odpowiednio o: 1 113 160 tys. zł, 2 341 948,2 tys. zł oraz 352 659,6 tys. zł;

⁸⁴ Dane według sprawozdań finansowo-gospodarczych PGL LP.

- koszty poniesione w 2020 r. i 2023 r. były niższe od planowanych odpowiednio o: 745 513,2 tys. zł oraz 54 002,1 tys. zł, a w latach 2021–2022 były wyższe odpowiednio o: 538 637,4 tys. zł oraz 1 467 492,1 tys. zł;
- zyski osiągnięte za lata 2020–2023 były wyższe od planowanych odpowiednio o: 329 953,8 tys. zł, 561 541,6 tys. zł, 815 618,1 tys. zł oraz 334 049,6 tys. zł.

Lasy Państwowe, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 52 ust. 1 ustawy o lasach, corocznie sporządzały sprawozdanie finansowo-gospodarcze z prowadzonej działalności. W sprawozdaniach tych wykazywano m.in. przychody, koszty oraz uzyskany wynik finansowy (wybrane dane w zakresie kosztów zaprezentowano w załączniku nr 6.6. do niniejszej informacji).

**Brak aktualizacji
planów finansowo-
gospodarczych**

Pomimo różnic pomiędzy wartościami planowanymi a wykonanymi, plany finansowo-gospodarcze nie były co do zasady aktualizowane. Zmiany tych planów na 2022 r. i 2023 r. nastąpiły na podstawie zarządzeń zmieniających wyłącznie wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny.

W powyższej sprawie były Zastępca Dyrektora Generalnego LP wyjaśnił m.in., że opracowanie planu prowizorium, jak i planu zasadniczego są zadaniami pracochłonnymi, wykonywanymi na poziomie każdej jednostki organizacyjnej. Stwierdził również, że wobec powyższego nie dostrzegano potrzeby wprowadzania takich zmian, jak też nie było praktyki ich wprowadzania, a PGL LP swoją formą prawną są bardziej zbliżone do podmiotu gospodarczego niż jednostki budżetowej.

W ocenie NIK nie sposób uznać, że plany finansowo-gospodarcze stanowiły podstawę gospodarki finansowej, w sytuacji, gdy ich wykonanie odbiegało od prezentowanych w nich danych, a w szczególności przekraczane były zaplanowane koszty (np. w 2022 r.). Przyjęcie stanowiska prezentowanego w przywołanych wyjaśnieniach skutkowałoby uznaniem, że dokumenty te nie muszą być aktualne.

**Zamiany
nieruchomości
skutkujące
obniżeniem zysku LP**

W dniu 21 września 2021 r. weszła w życie ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych. Zgodnie z tą ustawą nieruchomości w Jaworznie i Stalowej Woli (o łącznej powierzchni 1260,7 ha), pozostające wówczas w zarządzie odpowiednio Nadleśnictwa Chrzanów oraz Nadleśnictwa Rozwadów, zostały przeznaczone do zamiany z jednostkami samorządu terytorialnego, na potrzeby i cele wskazane w art. 1 ust. 1 ww. ustawy.

Wartość nieruchomości (według operatów szacunkowych) przekazanych przez PGL LP była wyższa od otrzymanych, tj.:

- przekazanych przez PGL LP – wyniosła 202 845,3 tys. zł dla nieruchomości położonych w Jaworznie oraz 679 420,7 tys. zł dla nieruchomości położonych w Stalowej Woli;
- otrzymanych przez PGL – wyniosła 10 376,3 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Jaworznie oraz 45 008,5 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Stalowej Woli.

Z informacji uzyskanych od Prezydenta Miasta Jaworzna oraz Prezydenta Miasta Stalowej Woli wynikało m.in., że:

- miasto Jaworzno dokonało zbycia nieruchomości: 1/ działki o powierzchni 116,9415 ha powstałej w wyniku podziału działki o powierzchni 118,0671 ha, dla której wartość 1 m² w operacie szacunkowym przyjęto w kwocie 70,67 zł/m² (tj. łącznie 83 438,0 tys. zł). Cena sprzedaży przez miasto Jaworzno działki o powierzchni 116,9415 ha wyniosła 120 000,1 tys. zł netto; 2/ działki o powierzchni 64,895 ha powstałej ze scalenia trzech innych działek, dla których w operacie szacunkowym przyjęto kwotę 70,67 zł/m² (tj. łącznie 4 586,1 tys. zł). Cena sprzedaży przez miasto Jaworzno działki o powierzchni 64,895 ha wyniosła 8381,5 tys. zł netto. W odniesieniu do pierwszej ze sprzedanych nieruchomości została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę (termin rozpoczęcia budowy upłynie z dniem 13 listopada 2025 r.);
- miasto Stalowa Wola dokonało zbycia: 1/ trzech nieruchomości o łącznej powierzchni 56 ha (dla których w związku z zamianą ich zsumowane wartości wyniosły 32 915,3 tys. zł) za kwotę 33 600,0 tys. zł netto; 2/ dwóch nieruchomości o łącznej powierzchni 37,6051 ha (dla których w związku z zamianą ich zsumowane wartości wyniosły 23 807,8 tys. zł) za kwotę 41 019,6 tys. zł netto.

Do dnia zakończenia kontroli żadna z planowanych inwestycji na przekazanych przez PGL LP nieruchomościach nie została ukończona.

Transakcje zamiany nieruchomości spowodowały obniżenie wyniku finansowego (zysku) PGL LP za lata 2022–2023 o łączną szacunkową kwotę 771 695,7 tys. zł (odpowiednio o 244 368,9 tys. zł za 2022 r. oraz o 527 326,8 tys. zł za 2023 r.)⁸⁵.

⁸⁵ Umowy zamiany nieruchomości położonych w: 1/Jaworznie wpłynęły na obniżenie wyniku PGL LP o kwotę 192 596,6 tys. zł (całość dotyczyła 2022 r.); 2/ Stalowej Woli wpłynęły na obniżenie wyniku PGL LP o łączną kwotę 579 099,1 tys. zł (w tym 51 772,3 tys. zł za 2022 r. oraz 527 326,8 tys. zł za 2023 r.).

5.1.2. SPRZEDAŻ I ZAKUP NIERUCHOMOŚCI

Uprawnienia do nabywania nieruchomości na preferencyjnych warunkach

Zgodnie z art. 40a ustawy o lasach LP mogą sprzedawać nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie nieprzydatne Lasom Państwowym. Przesłanki uznawania nieruchomości jako nieprzydatnych Lasom Państwowym zostały określone w § 7 rozporządzenia wydanego przez ministra środowiska⁸⁶. Zaliczono do nich sytuacje, w których wpływy z wynajmu lokali są niższe od kosztów ponoszonych przez LP na ich utrzymanie (obliczanych według odrębnych reguł) oraz lokale stanowią pustostany.

Przepisy prawa ustanawiają ponadto na rzecz pracowników i byłych pracowników Lasów Państwowych, a także osób im bliskich pierwszeństwo nabycia nieruchomości, w których mieszkają z możliwością obniżenia ceny, nie więcej niż o 95 %. Prawo do obniżenia ceny przysługuje również innym osobom, będącym najemcami lokali, a cena w tym przypadku może być obniżona nie więcej niż o 45 %.

Skontrolowane jednostki (nadleśnictwa) dokonały sprzedaży 58 nieruchomości, w tym 52⁸⁷ na rzecz pracowników PGL LP, byłych pracowników PGL LP oraz osób bliskich pozostałych po pracownikach PGL LP.

Ponadto skontrolowane jednostki organizacyjne PGL LP sprzedały sześć nieruchomości o łącznej wartości 1 226,1 tys. zł na rzecz najemców nieposiadających uprawnień wynikających z zatrudnienia w PGL LP (na podstawie art. 40a ust. 7 ustawy o lasach). Zrealizowane przychody z tytułu sprzedaży tych nieruchomości wyniosły łącznie 702,7 tys. zł (57,3 % wartości szacunkowej), a kwota udzielonych bonifikat wyniosła 523,4 tys. zł (42,7 %).

Przykłady

W kontrolowanym okresie:

Nadleśnictwo Gdańsk sprzedało łącznie (na podstawie art. 40a ustawy o lasach) 24 samodzielne lokale mieszkalne (nieprzydatne LP), z tego: pracownikom – pięć lokali mieszkalnych, byłym pracownikom – 11 lokali, bliskim po pracownikach – sześć lokali oraz najemcom nieposiadającym uprawnień⁸⁸ – dwa lokale mieszkalne. Wartość ww. lokali ogółem wynosiła 10 353,7 tys. zł. Udzielone bonifikaty w wysokości od 42 % do 95 % wartości lokali wyniosły łącznie 9128,9 tys. zł.

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego (Dz. U. poz. 1206).

⁸⁷ W tym jedna sprzedaż nastąpiła w trybie przetargowym.

⁸⁸ Art. 40a ust. 7 ustawy o lasach.

Nadleśnictwo Świebodzin sprzedało cztery lokale mieszkalne⁸⁹, w tym trzy (po jednym w 2020 r., 2021 r. i 2024 r.) byłym pracownikom oraz jeden (w 2021 r.) najemcy, tj. osobie, o której mowa w art. 40a ust. 7 ustawy o lasach. Wartość sprzedanych lokali wyniosła 821,0 tys. zł, a udzielonych bonifikat 741,2 tys. zł.

Nadleśnictwo Rudziniec na podstawie art. 40a ustawy o lasach sprzedało siedem lokali (nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne oraz grunty z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatne Lasom Państwowym) o łącznej wartości 1931,6 tys. zł. W pięciu przypadkach nieruchomości zostały nabyte przez pracowników nadleśnictwa⁹⁰, a w dwóch przypadkach przez byłych pracowników tej jednostki⁹¹. W każdym z tych przypadków bonifikaty wyniosły 95 %, a łączną ich kwota 1835,0 tys. zł.

Spośród jednostek organizacyjnych PGL LP objętych kontrolą rozpoznawczą sprzedaż dwóch nieruchomości mieszkalnych została dokonana przez Nadleśnictwo Miechów. Wartość zbywanego mienia wynosiła 397,5 tys. zł, a zastosowanych bonifikat 286,8 tys. zł.

W jednym przypadku stwierdzono (w Nadleśnictwie Brynek), że lokal mieszkalny został sprzedany dotychczasowemu najemcy, pomimo że nabywca nie mieszkał w tym lokalu. Naruszało to zasady sprzedaży takich nieruchomości określone w art. 40a ust. 4 ustawy o lasach. Zgodnie z tym przepisem pracownicy i byli pracownicy LP mający co najmniej trzyletni okres zatrudnienia w Lasach Państwowych, posiadają pierwszeństwo nabycia lokali, których są najemcami i w których mieszkają.

Nieprawidłowe zawieranie umów przedwstępnych

Zawarcie przez przedstawicieli Nadleśnictwa Brynek oraz Nadleśnictwa Gdańsk dwóch umów przedwstępnych zobowiązujących do zawarcia przez PGL LP kolejnych umów przenoszących własność nieruchomości było działaniami nieprawidłowymi. Ponadto w ww. przypadkach występowały okoliczności wskazujące, że zawarcie tych umów było wynikiem oczekiwań formułowanych wobec nadleśniczych przez przedstawicieli jednostek nadrzędnych.

Umowa przedwstępna zawarta przez przedstawiciela Nadleśnictwa Brynek zobowiązała PGL LP do zakupu Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brynku od powiatu tarnogórskiego za kwotę 12 189,6 tys. zł. Zawarcie

⁸⁹ W tym wartość poszczególnych lokali sprzedanych byłym pracownikom: 234,6 tys. zł, 209,6 tys. zł i 324,4 tys. zł (odpowiednio bonifikaty: 222,9 tys. zł, 199,1 tys. zł, 308,2 tys. zł) i wartość lokalu sprzedanego najemcy: 52,4 tys. zł (bonifikata 11 tys. zł).

⁹⁰ Lokale o wartościach: 107,4 tys. zł, 76,2 tys. zł, 170 tys. zł, 131 tys. zł sprzedane w 2022 r. i 417 tys. zł sprzedany w 2023 r. W przypadku tych lokali wartość udzielonych bonifikat wyniosła odpowiednio: 102 tys. zł, 72,4 tys. zł, 161,5 tys. zł, 124,4 tys. zł i 396,2 tys. zł.

⁹¹ Lokal o wartości 590 tys. zł sprzedany w 2022 r. i lokal o wartości 440 tys. zł sprzedany w 2024 r. W przypadku tych lokali wartość udzielonych bonifikat wyniosła odpowiednio 560,5 tys. zł i 418 tys. zł.

tej umowy było jednak niecelowe, z uwagi na brak wykazania uzasadnionych potrzeb zakupu tej nieruchomości na rzecz gospodarki leśnej. Podjęte w tym zakresie działania skutkowały też niegospodarnym wydatkowaniem 47,0 tys. zł, w tym m.in. na sporządzenie operatu szacunkowego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Nadleśnictwie Brynek umowa przyrzeczona nie została zawarta.

Były Dyrektor Generalny, w odniesieniu do ww. umowy zeznał m.in., że (...) *Tak nie ukrywam, że była to m.in. moja inicjatywa wpisana w szeroko pojętą dywersyfikację przychodów Lasów Państwowych. Starostwo z pewnością byłoby zadowolone gdyby przeniesiono własność nieruchomości na Lasy Państwowe. (...) Nadleśnictwo Brynek nie było zainteresowane zakupem tej nieruchomości i podejmowało działania, które nie sprzyjały zakupowi tej nieruchomości. Nadleśnictwo m.in. kwestionowało nowy podział przestrzenny, czy też kwestionowało koncepcję remontów, zbyt szybko przeprowadzaną klasyfikację gruntów – parku. Uważali, że przy zakresie remontów zakup jest nieopłacalny.*

Na podstawie umowy przedwstępnej⁹² zawartej przez przedstawiciela Nadleśnictwa Gdańsk, PGL LP zobowiązały się do sprzedaży nieruchomości mieszkalnej. Umowa ta została zawarta pomimo przekazania do RDLP w Gdańsku⁹³ przez Ministra Klimatu i Środowiska polecenia nakazującego wstrzymanie wszelkich czynności zmierzających do rozporządzania m.in. nieruchomościami będącymi w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Również i w tym przypadku, do dnia zakończenia kontroli umowa przyrzeczona nie została zawarta.

5.1.3. ZAKUP UDZIAŁÓW W SPÓŁCE

Niegospodarne i niecelowe nabycie udziałów spółki IT

W 2023 r. w DGLP niegospodarnie i niecelowo wydatkowano 15 170,3 tys. zł na zakup udziałów spółki (14 920,2 tys. zł za nabycie 100 % udziałów oraz 250,1 tys. zł z tytułu kosztów doradztwa transakcyjnego), która prowadziła działalność w sektorze informatycznym. Spółka ta przed jej nabyciem świadczyła na rzecz PGL LP usługi związane z obsługą systemu informatycznego wykorzystywanego w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych.

Przepisy art. 42 ustawy o lasach przyznały Dyrektorowi Generalnemu LP prawo przystępowania do spółek. Ustawa o lasach nie zawiera jednak zapisów wskazujących cele, dla realizacji których nabycie akcji lub udziałów w spółkach Skarbu Państwa może nastąpić, stąd obowiązując w tym zakresie przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Realizacja przywołanej transakcji stanowiła naruszenie

⁹² Umowa z 8 stycznia 2024 r.

⁹³ Następnie RDLP w Gdańsku przekazała polecenie Ministra Klimatu i Środowiska wszystkim podległym nadleśniczym.

**Niegospodarne
i niecelowe wniesienie
dopłat**

art. 9a ww. ustawy, zgodnie z którym Skarb Państwa może nabywać akcje / udziały spółek w celu realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa, zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki, podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa RP, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu UE. W ww. celach nie mieści się inwestowanie przez PGL LP w sektor IT.

Po zakupie 100 % udziałów DGLP przekazała spółce kwotę 2000 tys. zł na podstawie uchwały nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z 20 października 2023 r. w sprawie nałożenia dopłat na jedynego wspólnika, ich wysokości oraz terminu uiszczenia⁹⁴, co było działaniem niegospodarnym i nierzetelnym.

Z protokołu z posiedzenia Rady Nadzorczej spółki z 10 października 2023 r. wynikało, że dokonanie dopłat jest konieczne, gdyż spółka w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 sierpnia 2023 r. poniosła stratę w wysokości 2033,2 tys. zł.

W tych okolicznościach, przyznanie Spółce prawa do uzyskania pomocy finansowej winno być poprzedzone żądaniem przedstawienia przez Zarząd Spółki szczegółowych danych o jej przepływach finansowych i ustaleniem na tej podstawie kwoty potrzebnej dla zachowania przez nią płynności finansowej w okresie krótkoterminowym, jak i w przyjętym okresie objętym analizą. Tymczasem dołączone do wniosku dokumenty nie zawierały takich analiz i nie pozwalały na dokonanie rzetelnej oceny sytuacji finansowej Spółki, co stanowiło naruszenie § 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej obligującego PGL LP do prowadzenia działalności na podstawie rachunku ekonomicznego. Podjęcie decyzji o wniesieniu dopłaty do Spółki było również działaniem niegospodarnym, gdyż nie zbadano relacji pomiędzy poniesionymi nakładami a uzyskanymi efektami, jak również tego, czy zaistniałym stratom można było zapobiec lub je ograniczyć.

5.1.4. POZYSKANIE I SPRZEDAŻ DREWNA

**Mięszość zasobów
drzewnych według
WISL**

Wielkoobszarowa Inwentaryzacja Stanu Lasu ma za zadanie cykliczne dostarczanie wiarygodnych (ze znaną dokładnością) informacji o lesie, poczynając od podstawowych charakterystyk dotyczących biomasy drzewnej (mięszość, przyrost, pozyskanie, śmiertelność), a na specjalistycznych obserwacjach kończąc. Opracowanie to sporządzane⁹⁵ jest corocznie przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej za pięcioletni okres.

⁹⁴ W uchwale tej wskazano m.in., że dopłaty zostaną wniesione na pokrycie straty bilansowej Spółki oraz w celu umożliwienia Spółce realizacji jej zadań i przedsięwzięć w okresie reorganizacji właścicielskiej.

⁹⁵ Metodą statystyczną.

Według Wielkoobszarowych Inwentaryzacji Stanu Lasów zasoby drzewne PGL LP (w m³ grubizny brutto)⁹⁶ utrzymywały się na zbliżonym poziomie, tj. wynosiły: 2067,4 mln m³ w 2020 r.; 2070,3 mln m³ w 2021 r.; 2068,1 mln m³ w 2022 r. oraz 2 073,4 mln m³ w 2023 r. Nieznaczny spadek tych zasobów odnotowano⁹⁷ w 2022 r.

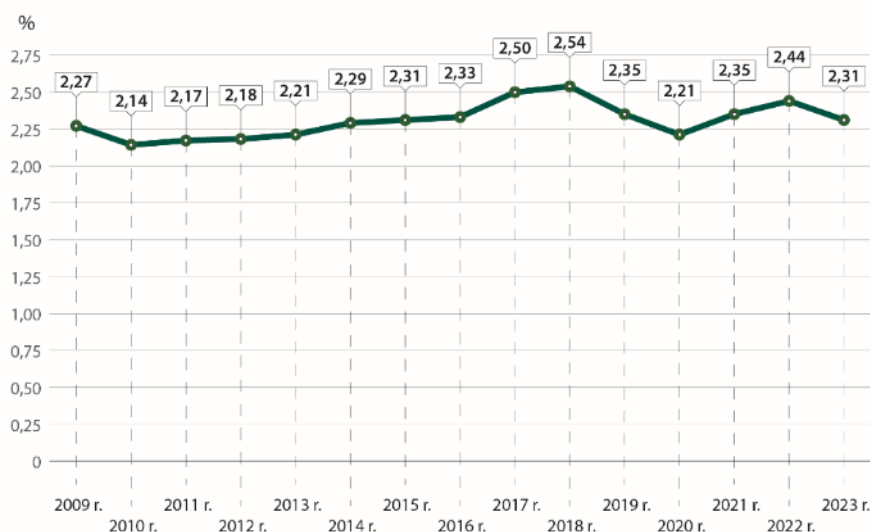
Pozyskanie drewna przez PGL LP

W latach 2020–2023 wykazane w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych roczne pozyskanie drewna wyniosło odpowiednio: 38,2 mln m³, 40,5 mln m³, 42,3 mln m³ oraz 40,1 mln m³ i było wyższe o ponad 20 % w porównaniu do 2009 r., w którym pozyskano 33,1 mln m³.

W latach 2010–2018 według danych Głównego Urzędu Statystycznego pozyskanie drewna (grubizny brutto) w procentach zasobów ogółem, corocznie wzrastało, tj. z 2,14 % (w 2010 r.) do 2,54 % (w 2018 r.). W latach 2020–2023 wartości te kształtowały się na zróżnicowanym poziomie i wynosiły odpowiednio 2,21 %, 2,35 %, 2,44 % i 2,31 %. Dane w tym zakresie zaprezentowano na poniższej infografice.

Infografika nr 12

Roczne pozyskanie drewna (grubizny brutto) w procentach zasobów ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Systematycznie spadał jednak roczny przyrost bieżący w procentach zasobów ogółem (grubizny brutto), tj. z poziomu 4,26 % w 2009 r. do 3,05 % w 2023 r., co było spowodowane m.in. zwiększającym się pozyskaniem drewna (grubizny) z 53,3 % rocznego przyrostu (2009 r.) do 75,6 % (2023 r.).

⁹⁶ Dane według stanu na 1 stycznia poszczególnych lat według WISL.

⁹⁷ Według WISL za lata 2018–2022.

**Pozyskanie i sprzedaż
drewna w jednostkach
objętych kontrolą**

W latach 2020–2023 w jednostkach organizacyjnych LP z terenów skontrolowanych RDLP planowano pozyskanie 37 412,4 tys. m³ drewna, a faktycznie pozyskano 36 089,0 tys. m³ (tj. 96,5 %). Jednocześnie w jednostkach tych zrealizowane przychody z tytułu sprzedaży pozyskanego surowca wyniosły 9 798 138,2 tys. zł i były wyższe o 3,1 % od planowanych w kwocie 9 504 334,0 tys. zł.

Skontrolowane nadleśnictwa planowały natomiast pozyskać 4681,3 tys. m³ surowca, a zrealizowane pozyskanie wyniosło 4625,1 tys. m³ (98,8 %). Również te jednostki uzyskały większe od planowanych⁹⁸ przychody z tytułu sprzedaży pozyskanego surowca drzewnego. W nadleśnictwach największe różnice w pozyskaniu drewna względem planu wystąpiły w 2020 r. (zrealizowano 91 % planu) i 2022 r. (109,8 %). Wpływ na odmienne pozyskanie surowca drzewnego od planowanego, miały m.in. pandemia COVID-19 (2020 r.), jak też zwiększenie pozyskania surowca drzewnego dla celów opałowych (2022 r.).

**Zmiany zasad
sprzedaży drewna**

Oferta sprzedaży drewna na dany rok kalendarzowy ustalana była przez Dyrektora Generalnego LP⁹⁹, w podziale m.in. na następujące pule: [a] ofertową, z przeznaczeniem na sprzedaż ofertową (80 % tej puli w latach 2020–2021 oraz 70 % od 2022 r.) oraz aukcje systemowe (20 % tej puli w latach 2020–2021 oraz 30 % od 2022 r.); [b] na aukcje i submisje; [c] detaliczną; [d] na potrzeby własne jednostek Lasów Państwowych; [e] techniczną.

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą kryteria oceny ofert składanych w ramach sprzedaży ofertowej w Portalu Leśno-Drzewnym¹⁰⁰ ulegały modyfikacji poprzez wprowadzenie kryteriów pozacenowych. Zmieniała się również waga poszczególnych kryteriów oceny ofert i sposób ich oceny.

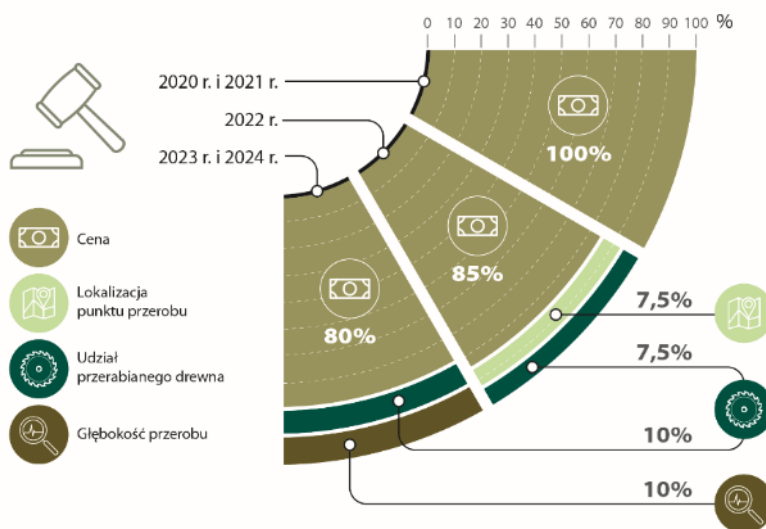
⁹⁸ Skontrolowane nadleśnictwa planowały uzyskać przychody w kwocie 1 197 970,4 tys. zł, a uzyskały łącznie 1 223 731,1 tys. zł (102,2 %).

⁹⁹ W odniesieniu do lat 2020–2023 wskazano, że ustalenie takie nastąpi w formie decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, natomiast w odniesieniu do lat 2024–2026 wskazano, że oferta sprzedaży drewna ustalana będzie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z możliwością korekty uwzględniającą aktualne warunki prowadzenia gospodarki leśnej.

¹⁰⁰ Strona internetowa służąca do obsługi sprzedaży drewna. Dalej: PL-D.

Infografika nr 13

Kryteria oceny ofert składanych w ramach sprzedaży ofertowej w PL-D



Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2020–2023 Dyrektor Generalny LP modyfikował sposób ustalania cen w ramach procedur sprzedaży drewna w PL-D. I tak m.in.:

- na lata 2020–2021 ustalenie cen bazowych¹⁰¹ miało odbywać się z zastosowaniem tzw. korytarza cenowego (wyznaczanego na podstawie cen uzyskanych w procedurach sprzedaży dla przedsiębiorców) oraz cen minimalnych i maksymalnych; jednocześnie określono, że cena otwarcia w systemowych aukcjach internetowych w aplikacji e-drewno oraz w aukcjach internetowych w aplikacji e-drewno jest równa cenie minimalnej z PL-D;
- na 2022 r. ustalenie cen minimalnych miało odbywać się z zastosowaniem tzw. korytarza cenowego (wyznaczanego na podstawie cen bazowych zastosowanych w 2021 r.); jednocześnie wprowadzono pojęcie „Ceny wskaźnikowej”, tj. ceny, dla której wartość skumulowanej sumy ilości ofert zakupu uszeregowanych rosnąco wg ceny osiąga 95 % (ustalono przy tym, że oferta z ceną wyższą lub równą cenie wskaźnikowej otrzymuje tę samą liczbę punktów);
- na 2023 r. postanowiono, że podstawą ustalenia cen minimalnych do procedur sprzedaży przez jednostki LP na rok 2023 w PL-D są ceny minimalne skorygowane o połowę zmiany wartości ceny uzyskanej w procedurach sprzedaży dla przedsiębiorców w PGL LP na I i II półrocze 2022 r.; jednocześnie utrzymano cenę wskaźnikową.

**Częściowe
uwzględnianie przez
PGL LP postulatów
branży drzewnej**

Zagadnienia dotyczące zasad sprzedaży surowca drzewnego były przedmiotem m.in. korespondencji prowadzonej przez PGL LP oraz przedsiębiorców / organizacji przedsiębiorców z branży drzewnej, a także

¹⁰¹ Stanowiące podstawę do ustalenia ceny minimalnej i maksymalnej.

spotkań pomiędzy tymi podmiotami. Wobec PGL LP formułowano m.in. postulaty: 1/ zmiany kryteriów, w tym zmniejszenia wagi kryterium ceny (także do 50 % lub 60 %) oraz premiowania w kryteriach oceny przerobu surowca drzewnego; 2/ podziału puli ofertowej w proporcjach 90 % (dla przedsiębiorców z historią zakupową) i 10 % (dla wszystkich przedsiębiorców) lub 80 %/20 %; 3/ obniżenia cen wyjściowych, czy też 4/ ograniczenia eksportu.

PGL LP formułowano m.in. następujące argumenty uzasadniające brak możliwości uwzględniania w pełnym zakresie zgłaszanych postulatów: 1/ PGL LP nie prowadzi działalności eksportowej, niemniej w wyniku działań innych podmiotów drewno opuszcza granice Polski; 2/ PGL LP są przedstawicielem Skarbu Państwa, który jest zobowiązany dbać o poziom uzyskiwanych przychodów; 3/ Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 2008 r. kwestionowała podział puli ofertowej w proporcjach 70 %/30 %, jako przejaw nadużycia pozycji dominującej, a Lasy Państwowe nie mogą pełnić roli „regulatora rynku przetwórstwa drzewnego”, gdyż działanie takie spotkałoby się z reakcją Prezesa UOKiK; 4/ ostateczne ceny zakupu surowca przez przedsiębiorców są wynikiem przeprowadzenia konkurencyjnych procedur jego sprzedaży.

Dokonywane przez Dyrektora Generalnego LP modyfikacje zasad sprzedaży częściowo odpowiadały przywołanym powyżej postulatom, tj. wprowadzono pozacenowe kryteria ocen ofert związane z przerobem surowca drzewnego.

W sprawie sposobu kształtowania zasad sprzedaży drewna były Zastępca Dyrektora Generalnego LP ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że *Zaproponowany sposób ustalania cen minimalnych do procedur sprzedaży na rok 2023 uwzględniał sytuację na rynku surowca drzewnego oraz zabezpieczał interes Skarbu Państwa, w szczególności wobec istotnych wzrostów kosztów prowadzonej działalności. Uzyskano również efekt redukcji różnicy cen osiągniętych w poszczególnych procedurach (...).*

Były Naczelnik Biura Marketingu DGLP wyjaśnił natomiast m.in., że *W sytuacji jeśli w 2022 r. widoczny był wzrost cen produktu finalnego, to kierując się zasadą racjonalności gospodarowania należało dostosować poziom cen wyjściowych do bieżącego otoczenia gospodarczego. To jest również odniesienie się do argumentów przemysłu drzewnego, który nie opowiadał się za takim rozwiązaniem. Należy mieć przy tym na uwadze, że LP gospodarują majątkiem Skarbu Państwa (...) Biuro widziało potrzebę aby od 2023 r. wzmocnić wagę kryteriów pozacenowych, co wynikało z rozmów z przedsiębiorcami i ich postulatów. Natomiast dbając o interes Skarbu Państwa nie dopuszczano ewentualności aby udział kryteriów pozacenowych*

drastycznie wzrósł, tj. np. do 40 %. (...) Sposób oceny tych kryteriów bazował na oświadczeniach, które składali kontrahenci LP (...).

**Późne upublicznienie
ilości drewna
przeznaczonego
do sprzedaży w 2024 r.**

Danych na temat ilości drewna przeznaczonego do sprzedaży w 2024 r. nie podano do publicznej wiadomości wraz z opublikowaniem w październiku 2023 r. decyzji dotyczących zasad sprzedaży drewna na 2024 r. Informację taką udostępniono dopiero komunikatem z 26 kwietnia 2024 r., co stanowiło przejaw braku rzetelnego działania, gdyż informacje dotyczące sprzedaży drewna w latach 2020–2023 były publikowane z wyprzedzeniem.

**Pozyskanie drewna
według PGL LP
i użytkowanie główne
według WISL**

Dane związane z użytkowaniem lasu prezentowane były corocznie przez: [1] Lasy Państwowe m.in. w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych jako pozyskanie drewna, w tym grubizny oraz [2] przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej w corocznie opracowywanych za okres pięcioletni WISL jako użytkowanie główne.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in. że użytkowanie główne w WISL różni się od użytkowania rozumianego jako pozyskanie. W WISL uwzględnia się miąższość złomów, drzew żywych oraz drzew martwych stojących, usuniętych z powierzchni próbnej w okresie pomiędzy pomiarami dwóch kolejnych cykli. Należy precyzyjnie traktować je jako miąższość ubytków drzew, ponieważ nie ma informacji o tym co z usuniętym drzewem się stało. Przyjmuje się, że większość podlegała usunięciu z lasu co jest zgodne z pojęciem użytkowania w rozumieniu wprowadzenia drewna do obrotu. Jednak część z grubizny drzew przechodzi do drewna drzew martwych i jest odnotowywana jako drewno martwe (...).

W opracowaniach tych prezentowane były następujące dane w tym zakresie:

- za 2020 r. – pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 36 632 m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2016–2020 wyniosło średniorocznie 49 591,9 tys. m³ brutto;
- za 2021 r. – pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 38 962 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2017–2021 wyniosło średniorocznie 50 904,5 tys. m³ brutto;
- za 2022 r. – pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 40 377 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2018–2022 wyniosło średniorocznie 52 077,2 tys. m³ brutto;
- za 2023 r. – pozyskanie grubizny według danych PGL LP wyniosło 38 251 tys. m³ netto (bez kory), natomiast według WISL użytkowanie główne grubizny brutto za lata 2019–2023 wyniosło średniorocznie 52 258,3 tys. m³ brutto.

**Umowa na
sporządzenie WISL**

Umowa zawarta¹⁰² pomiędzy PGL LP a Biurem Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej dotycząca usługi „Wykonanie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów w kraju w latach 2020-2024” tylko częściowo spełniała wymóg sformułowany w zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw środowiska Instrukcji wykonywania Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu. W Instrukcji tej wskazano, że WISL ma za zadanie cykliczne dostarczanie wiarygodnych (ze znaną dokładnością) informacji o lesie, poczynając od podstawowych charakterystyk dotyczących biomasy drzewnej (miąższość, przyrost, pozyskanie, śmiertelność), a na specjalistycznych kończąc.

W ww. umowie¹⁰³ powtórzono jedynie postanowienia Instrukcji dotyczące poziomu ufności oraz błędu dla miąższości grubizny (zapasu produkcyjnego na pniu)¹⁰⁴, natomiast nie wskazano takich danych dla pozostałych informacji o lesie, w tym związanych z pozyskaniem.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że dane dotyczące bieżącego przyrostu, śmiertelności, użytkowania lasu są danymi poglądowymi, wykorzystywanymi do śledzenia trendów zmian. Stwierdził również, że nie wymagano dotychczas określania dokładności użytkowania, mając na uwadze złożoność zagadnienia oraz dysponowania w PGL LP informacją o pozyskaniu na podstawie drewna wprowadzonego do obrotu.

W konsekwencji dane WISL związane w szczególności z pozyskaniem surowca przez PGL LP (użytkowanie główne), obarczone były wadą, uniemożliwiającą odbiorcom tych informacji określenie dolnej i górnej granicy szacunku, w których zawierała się prezentowana wartość.

Wynikająca z umowy wysokość wynagrodzenia wykonawcy WISL wynosiła 44 754,2 tys. zł.

**Znaczny wzrost
sprzedaży drewna
opałowego**

W okresie obowiązywania decyzji Nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie wytycznych kierunkowych wspierających możliwości nabywania przez konsumentów – odbiorców indywidualnych, surowca drzewnego do celów opałowych, wydanej w związku ze wzrostem cen energii i materiałów opałowych, w skontrolowanych jednostkach istotnie wzrosła detaliczna sprzedaż¹⁰⁵ drewna sortymentu S4 (drewno opałowego).

Sprzedaż ta wzrosła z 444,2 tys. m³ oraz 451,1 tys. m³ w latach 2020–2021 do 750,9 tys. m³ oraz 776,7 tys. m³ w latach 2022–2023. Jednocześnie

¹⁰² 3 sierpnia 2020 r.

¹⁰³ W pkt 5 Dokładność inwentaryzacji Załącznika nr 1 do umowy.

¹⁰⁴ Przy poziomie ufności $\alpha=0,95$, z błędem poniżej 1 % w skali kraju.

¹⁰⁵ Kierunek rozchodu 17 Sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej.

wzrosły przychody uzyskiwane ze sprzedaży tego sortymentu surowca z 53 162,2 tys. zł w 2020 r. do 113 789,9 tys. zł w 2023 r.

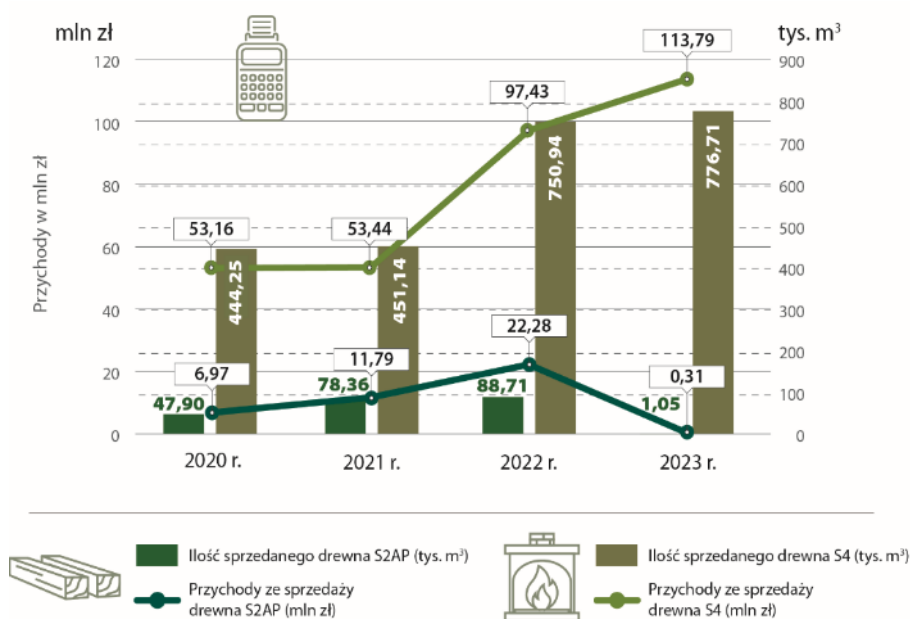
Ponadto po sporządzeniu notatki służbowej z 2 stycznia 2023 r. (z narady naczelników wydziałów gospodarki drewnem RDLP, przeprowadzonej 12 grudnia 2022 r.), w której wskazano m.in. *dla klientów indywidualnych (sprzedaż detaliczna) nie oferujemy drewna S2AP*, w 2023 r. nastąpiło niemal całkowite zaprzestanie sprzedaży tego sortymentu na podstawie cennika sprzedaży detalicznej.

W 2022 r. jednostki organizacyjne z terenów skontrolowanych RDLP sprzedały 88,7 tys. m³ drewna S2AP za 22 282,3 tys. zł, natomiast w 2023 r. 1,1 tys. m³ za 0,31 tys. zł. Jednocześnie pomimo wzrostu w 2022 r. ilości sprzedanego drewna S2AP w porównaniu do 2021 r. o 13,2 % przychody ze sprzedaży tego surowca wzrosły o 88,9 %.

Ilość drewna sortymentów S4 i S2AP sprzedanego na podstawie cennika sprzedaży detalicznej oraz przychody zrealizowane z tego tytułu w nadleśnictwach z terenu skontrolowanych RDLP obrazuje poniższa infografika.

Infografika nr 14

Sprzedaż detaliczna drewna S2AP i S4 w jednostkach organizacyjnych LP z terenu skontrolowanych RDLP



Źródło: opracowanie własne NIK.

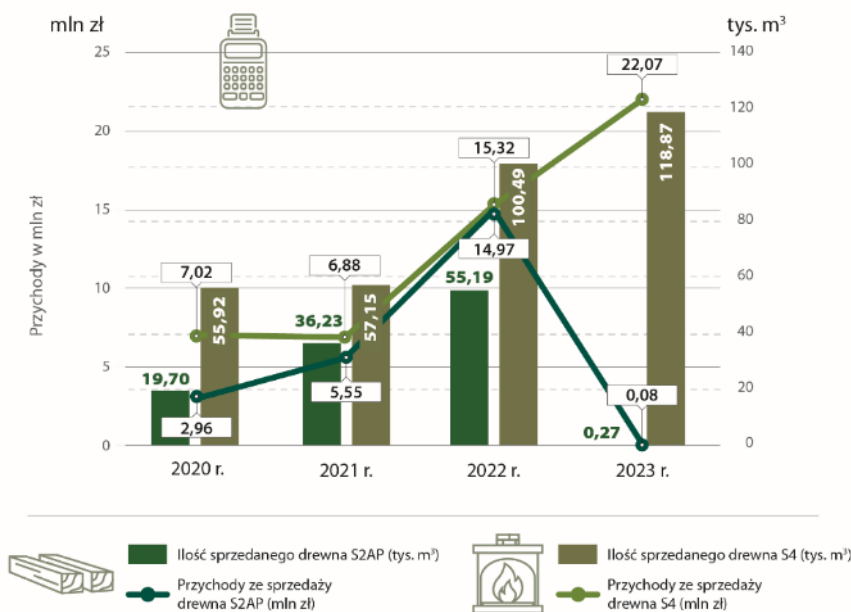
W przypadku objętych kontrolą jednostek organizacyjnych PGL LP oddziaływanie na poziom sprzedaży drewna S2AP było istotnie zróżnicowane.

W RDLP w Krośnie w wyniku poleceń wydawanych wewnątrz PGL LP w 2023 r. ilość drewna S2AP sprzedanego na podstawie cennika sprzedaży

detalicznej wyniosła 0,3 tys. m³, a zrealizowane z tego tytułu przychody ukształtowały się w wysokości 82,0 tys. zł. Natomiast w 2022 r. z tytułu detalicznej sprzedaży drewna S2AP oraz S4 osiągnięto przychody na zbliżonym poziomie (odpowiednio 14 970,4 tys. zł oraz 15 319,6 tys. zł) pomimo tego, że ilość sprzedanego drewna S2AP (55,2 tys. m³) była niemal o połowę niższa niż drewna S4 (100,5 tys. m³).

Infografika nr 15

Sprzedaż detaliczna drewna S2AP i S4 w jednostkach organizacyjnych LP z terenu RDLP w Krośnie



Źródło: opracowanie własne NIK.

Przykład

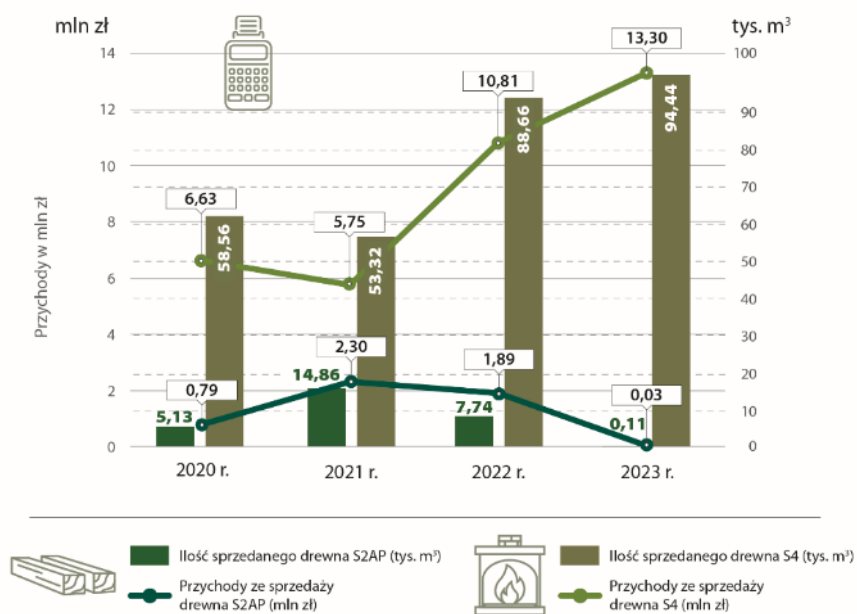
Dyrektor RDLP w Krośnie wyjaśnił, że główną przyczyną gwałtownego wzrostu poziomu sprzedaży drewna opałowego S4 w latach 2022–2023 była destabilizacja krajowego rynku surowców energetycznych (w tym węgla i drewna) po wybuchu wojny w Ukrainie (...) istotny wpływ na poziom rozchodu drewna S4 w 2023 r. miało wydanie przez Dyrektora Generalnego LP polecenia wstrzymania sprzedaży drewna S2AP klientom indywidualnym, zawarte w notatce służbowej z dnia 2 stycznia 2023 r. z narady naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem, przekazane do nadleśnictw.

Oddziaływanie decyzji nr 42 jak również formułowanych w związku z jej obowiązywaniem poleceń zauważalne było również w skontrolowanych nadleśnictwach. Dotyczyło to w szczególności Nadleśnictwa Strzyżów, w którym do 2022 r. ilość drewna S2AP sprzedawanego na podstawie cennika sprzedaży detalicznej była wyższa niż drewna S4. Przeciętna cena sprzedaży m³ drewna S2AP w 2022 r. wyniosła 290,74 zł, natomiast drewna S4 w latach 2022–2023 kształtowała się na poziomie 167,47 zł oraz

202,01 zł. Dane w tym zakresie zaprezentowano w poniższych infografikach.

Infografika nr 16

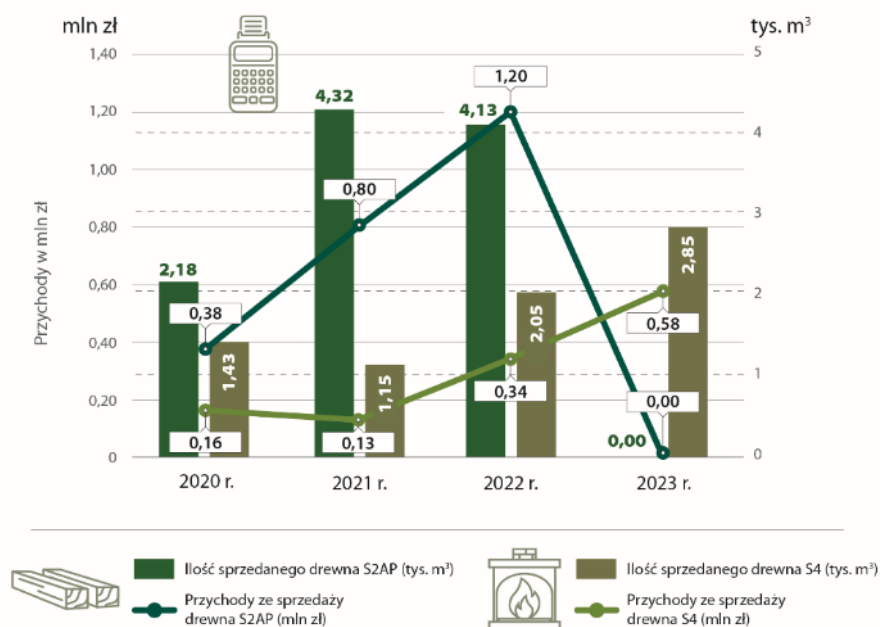
Sprzedaż detaliczna drewna S2AP i S4 w skontrolowanych nadleśnictwach



Źródło: opracowanie własne NIK.

Infografika nr 17

Sprzedaż detaliczna drewna S2AP i S4 w Nadleśnictwie Strzyżów



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Nieprawidłowości
związane
z klasyfikowaniem
drewna**

W związku z wydaniem lub obowiązywaniem decyzji nr 42 stwierdzono nieprawidłowości w trzech skontrolowanych jednostkach¹⁰⁶.

Przykład

W RDLP w Krośnie w związku z decyzją Dyrektora Generalnego LP nr 42 od dnia jej wejścia w życie do 31 marca 2024 r., w 14 nadleśnictwach wystąpiły 264 przypadki przekwalifikowania łącznie 2405 m³ drewna z sortymentu S4 do innego sortymentu grupy S, z tego: w 245 przypadkach do sortymentu S2AP w ilości 2249 m³ i w 19 przypadkach do sortymentu S2A w ilości¹⁰⁷ 153 m³. Przekwalifikowanie drewna z sortymentu S4 do wyższej kategorii typu S, świadczy o wcześniejszym nieprawidłowym kwalifikowaniu drewna do sortymentu S4. Drewno to powinno być zakwalifikowane w trakcie jego pozyskania do właściwej kategorii odpowiednio S2AP lub S2A.

Dyrektor wyjaśnił m.in., że *drewno w ilości 2071 m³ zostało odebrane jako S4 w celu zrealizowania postanowień Decyzji nr 42/2022 oraz na skutek polecenia wstrzymania sprzedaży drewna S2AP klientom indywidualnym, zawartego w notatce służbowej z 2 stycznia 2023 r. z narady naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem. W związku z brakiem chętnych do zakupu detalicznego, drewno przeklasyfikowano i skierowano do sprzedaży hurtowej.*

W latach 2022–2023 średnie ceny sprzedaży 1 m³ drewna sortymentu S4 wynosiły odpowiednio: 152 zł i 185 zł, a sortymentu S2AP: 275 zł i 264 zł.

Dyrektor Generalny LP decyzją nr 39 z 14 maja 2024 r. uchylił decyzję nr 42 z 26 maja 2022 r. Wyjaśniając przesłanki wydania decyzji z 14 maja 2024 r. stwierdził m.in., że Decyzję nr 42 uchylono po przeprowadzeniu konsultacji w PGL LP, także (...) *w obliczu braku politycznego nacisku na sprawy zabezpieczenia ludności lokalnej w surowiec drzewny – drewno opałowe, ustabilizowaniem sytuacji na rynku energetycznym, spadkiem zainteresowania ze strony ludności zakupem surowca opałowego.*

**Zmniejszenie liczby
RDLP z certyfikatem
FSC**

Według stanu na 1 stycznia 2020 r. 16 spośród 17 RDLP dysponowało certyfikatem FSC¹⁰⁸ (certyfikatem tym nie legitymowała się RDLP w Krośnie). Od 2022 r. zmniejszała się liczba regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, które dysponowały tym certyfikatem, tj.:

¹⁰⁶ DGLP, RDLP w Katowicach oraz RDLP w Krośnie.

¹⁰⁷ Różnica w ilościach drewna przekwalifikowanego z S4 do innych kategorii grupy S wynika z różnych współczynników zamiennych.

¹⁰⁸ Forest Stewardship Council.

- w 2022 r. utraciły ważność certyfikaty dla dwóch RDLP¹⁰⁹;
- w 2023 r. utraciły ważność certyfikaty dla ośmiu RDLP¹¹⁰.

PGL LP prowadziły korespondencję i spotkania m.in. w przedmiocie wypracowania standardu gospodarki leśnej FSC oraz wzoru umowy licencyjnej FSC. Ponadto Dyrektor Generalny LP pismem z 21 listopada 2023 r. wystąpił do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii dotyczącej projektowanych postanowień umowy licencyjnej. W odpowiedzi na ww. pismo Wiceprezes Prokuratury Generalnej RP przedstawił liczne wątpliwości związane z projektem umowy.

Podczas spotkania Kierownictwa DGLP z FSC 29 lutego 2024 r. utworzony został zespół roboczy mający na celu wypracowanie rozwiązań umożliwiających przywrócenie certyfikacji w lasach zarządzanych przez PGL LP.

W przypadku skontrolowanych RDLP zmniejszeniu z trzech do dwóch uległa liczba RDLP, które dysponowały certyfikatem FSC.

Przykłady

RDLP w Zielonej Górze w całym okresie objętym kontrolą posiadała nieprzerwanie certyfikat FSC, a kolejny został przyznany do 22 marca 2027 r.

RDLP w Gdańsku posiadała certyfikat FSC, którego ważność wygasła 12 grudnia 2022 r., oraz PEFC, który był ważny do 21 maja 2024 r. Odstąpienie od uzyskania certyfikacji FSC spowodowane było głównie wątpliwościami dotyczącymi sposobu wypracowania przez Techniczną Grupę Roboczą nowego Krajowego Standardu Gospodarki Leśnej. Ponadto wątpliwości wzbudził także wzór umowy licencyjnej, który RDLP musiałaby zaaprobować, aby certyfikat uzyskać. Utrata certyfikatu FSC nie miała wpływu m.in. ilość sprzedanego drewna w badanym okresie jak również nie było przypadków wnioskowania przez przedsiębiorców o odstąpienie od zawartych umów.

RDLP w Krośnie w latach 2020–2024 (I kwartał), nie posiadała certyfikacji FSC sprzedawanego drewna.

¹⁰⁹ RDLP w: Łodzi (10 stycznia 2022 r.) oraz w Gdańsku (12 listopada 2022 r.).

¹¹⁰ RDLP: w Toruniu (1 stycznia 2023 r.); w Warszawie (8 kwietnia 2023 r.); w Poznaniu (9 kwietnia 2023 r.); Radomiu (1 maja 2023 r.) w Pile (1 czerwca 2023 r.); Olsztynie (9 września 2023 r.); we Wrocławiu (23 grudnia 2023 r.) oraz w Białymstoku (31 grudnia 2023 r.).

5.2. GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI FINANSOWYMI PRZEZ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE LASÓW PAŃSTWOWYCH

W Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy w sposób nieuprawniony ustalano tzw. stawkę wyjściową. Stawka ta była istotnie wyższa niż wynikająca z obowiązujących przepisów.

Nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły również: 1/ nieuzasadnionego powierzania realizacji zadań na podstawie dodatkowych odpłatnych umów w czterech jednostkach organizacyjnych PGL LP; 2/ udzielania zamówień na usługi prawne z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych w sześciu jednostkach oraz 3/ nieuprawnionego przekazywania darowizn stwierdzonego w dziesięciu jednostkach.

5.2.1. WYNAGRODZENIA I ZATRUDNIENIE

Zatrudnienie ogółem w PGL LP w okresie objętym kontrolą kształtowało się na stabilnym poziomie i w przeliczeniu na etaty zawierało się w przedziale od 25 520 (2021 r.) do 25 937 (2020 r.).

Największą grupę zatrudnionych stanowili pracownicy zaliczani do Służby Leśnej, których liczba w przeliczeniu na etaty wynosiła od 17 515 (2021 r.) do 17 886 (I kw. 2024 r.).

W ustawie o lasach (*Rozdział 7. Służba Leśna*) ustawodawca sformułował przepisy dotyczące m.in. kompetencji, wymogów zatrudnienia, uprawnień tej grupy pracowników PGL LP. W art. 49 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zawarta została również delegacja ustawowa do określenia przez ministra właściwego do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych zasad wynagradzania i stopni służbowych w Służbie Leśnej.

Wzrost wynagrodzeń w PGL LP

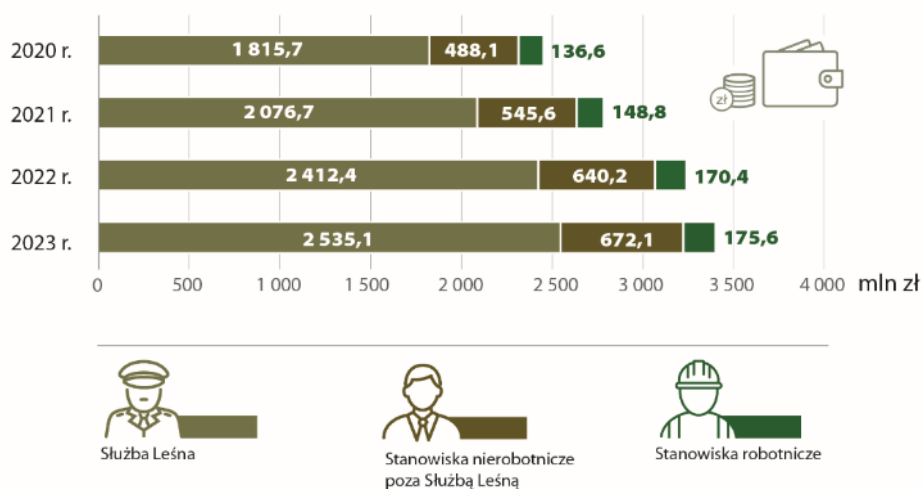
W latach 2020–2023 w PGL LP corocznie wzrastała wysokość środków pieniężnych wydatkowanych na wynagrodzenia. W 2020 r. na wynagrodzenia wydatkowano 2 440 466,8 tys. zł, natomiast w 2023 r. kwota ta wyniosła 3 382 738,1 tys. zł (wzrost o 38,6 %).

Wynagrodzenia pracowników PGL LP stanowiły jedną z głównych kategorii kosztów tego podmiotu. Relacja kosztów wynagrodzeń do sprawozdawanych kosztów ogółem za lata 2020–2023 wynosiła odpowiednio: 30,1 %; 29,5 %; 22,8 % oraz 24,8 %. Spadek udziału kosztów wynagrodzeń w kosztach PGL LP wynikał m.in. z faktu, że w latach 2022–2023 wystąpiły koszty, których wysokość lub charakter były niestandardowe. I tak w 2022 r. koszt PGL LP w wysokości 2 256 194,4 tys. zł stanowiło saldo podstawowe rozliczenia z funduszem leśnym, a w latach 2022–2023 koszty wynikające z transakcji zamiany nieruchomości skutkowały obniżeniem wyniku finansowego o 771 695,7 tys. zł (244 368,9 tys. zł za 2022 r. oraz 527 326,8 tys. zł za 2023 r.).

Największy udział w kwocie wypłaconych wynagrodzeń stanowiły środki pieniężne na wynagrodzenia pracowników PGL LP zaliczanych do Służby Leśnej (od 74,4 % w 2020 r. do 74,9 % w latach 2021–2023). Udział środków wydatkowanych na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na stanowiskach robotniczych corocznie natomiast malał z 5,6 % (2020 r.) do 5,2 % (2023 r.), a pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych poza Służbą Leśną utrzymywał się na zbliżonym poziomie (ok. 20 %).

Infografika nr 18

Wysokość środków wypłaconych na wynagrodzenia w PGL LP według poszczególnych kategorii stanowisk



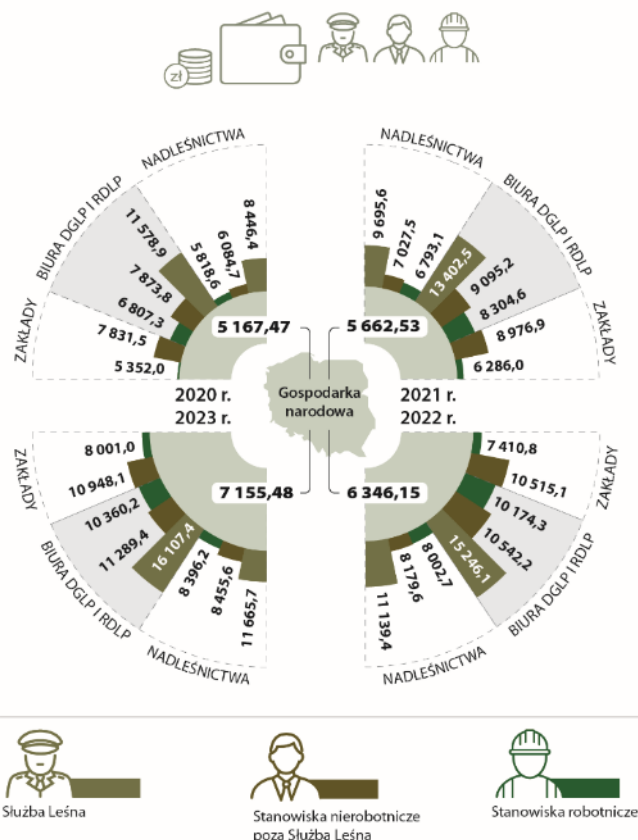
Źródło: opracowanie własne NIK.

Wśród pracowników PGL LP najwyższe wynagrodzenia otrzymywali pracownicy zaliczani do Służby Leśnej. Przeciętne wynagrodzenie Służby Leśnej w nadleśnictwach w latach 2020–2023 stanowiło od 163,0 % (w 2023 r.) do 175,5 % (w 2022 r.) przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Natomiast przeciętne wynagrodzenie w DGLP i biurach RDLP stanowiło ponad dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, tj. kształtowało się na poziomie od 224,1 % (w 2020 r.) do 240,2 % (2022 r.).¹¹¹

¹¹¹ Ze względu na niewielką liczbę zatrudnionych w zakładach PGL LP pracowników zaliczanych do Służby Leśnej (w przeliczeniu na średnią liczbę etatów od siedmiu w latach 2020–2021 do pięciu w latach 2022–2023) na infografice nie zaprezentowano danych tej grupy. Przeciętne wynagrodzenie w tej grupie stanowiło od 271,6 % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (17 236,7 zł w 2022 r.) do 331,1 % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (17 111,9 zł w 2020 r.).

Infografika nr 19

Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej oraz pracowników PGL LP



Źródło danych: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Nieprawidłowe kształtowanie stawki wyjściowej

W PGL LP obowiązywał *Ponadzakładowy Układ Zbiorowy dla pracowników Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*, który został zawarty 29 stycznia 1998 r. Postanowienia tego układu były zmieniane (także w okresie objętym kontrolą) na podstawie protokołów dodatkowych, zawieranych przez Dyrektorów Generalnych Lasów Państwowych oraz stronę związkową. W PUZP ustalano wysokość stawki wyjściowej dla pracowników Służby Leśnej, pomimo tego że stawka ta określona została w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania w kwocie 950 zł.

W protokołach dodatkowych do PUZP stawkę wyjściową ustalano w kwotach: 1500 zł (do 30 czerwca 2021 r.); 1600 zł (do 30 czerwca 2022 r.); 1700 zł (do 31 grudnia 2022 r.); 1800 zł (do 30 czerwca 2024 r.) oraz 1950 zł (od 1 lipca 2024 r.).

Tym samym, w okresie objętym kontrolą ustalane w Protokołach dodatkowych do PUZP stawki wyjściowe do określania wynagrodzeń były wyższe od 57,9 % do 105,3 % niż określona w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że: 1/ PUZP, w części dotyczącej stawki wyjściowej obejmował do 12 lutego 2003 r. jedynie pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych (poza Służbą Leśną), zaś objęcie pracowników Służby Leśnej PUZP miało na celu równe traktowanie w wynagradzaniu wszystkich pracowników PGL LP; 2/ PUZP, jak i protokoły dodatkowe do PUZP, podlegają rejestracji w ministerstwie właściwym ds. pracy, do którego należy analiza zgodności z innymi obowiązującymi przepisami; 3/ art. 241¹³ §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹¹² dopuszcza stosowanie przepisów układu zbiorowego, jeśli są one korzystniejsze niż inne regulacje, a tym samym uprawnionym było wyłączenie stosowania przepisu § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania. Ponadto wskazał, że nie występowało do ministra właściwego do spraw środowiska o zmianę przepisów rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania z uwagi na ww. okoliczności.

W konsekwencji na wysokość wynagrodzeń pracowników Służby Leśnej wpływały ustalenia wewnętrzne poczynione w PGL LP, a nie przepisy powszechnie obowiązujące.

Stanowisko o wymogu zgodności układu zbiorowego pracy z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prezentowane jest w doktrynie. I tak, przykładowo: *Zakaz odmiennego normowania w układzie spraw uregulowanych w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący został wyraźnie przewidziany tylko dla postanowień tzw. trzeciej części układu (por. art. 240 § 2 K.p.). Nie oznacza to jednak, że postanowienia zaliczone do pierwszej czy drugiej części układu mogłyby zawierać odmienną regulację – w tym także bardziej korzystną dla pracownika – niż bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa pracy. Układ jako akt prawny niższego rzędu nie może być sprzeczny z postanowieniami aktów prawnych wyższego rzędu, tj. ustaw i aktów wykonawczych (...). Byłoby nieelogiczne przyjęcie takiej zasady w odniesieniu do tzw. trzeciej części układu, o której mowa w art. 240 § 2 K.p., a odrzucenie jej w odniesieniu do pozostałych jego postanowień*¹¹³.

Prawo do kształtowania w PUZP stawki wyjściowej nie wynika również z art. 241¹³ K.p., który normuje wpływ wejścia w życie nowego układu zbiorowego pracy na treść indywidualnych stosunków pracy.

Należy również zwrócić uwagę, że wynagrodzenia w szeroko rozumianym sektorze publicznym z reguły są w obszarze zainteresowania prawodawcy i są, nie bez powodu, objęte regulacjami prawa powszechnie obowiązującego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia

¹¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 277. Dalej: K.p.

¹¹³ L. Florek [w:] D. Dzienisiuk, K. Gonera, G. Goździewicz, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, J. Unterschütz, B. Wagner, P. Wojciechowski, T. Zieliński, L. Florek, Kodeks pracy. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2017, art. 240.

7 maja 2001 r., K 19/00, uzasadniając dopuszczalność takich regulacji: *stwierdzenia (...) dotyczące zakresu swobody ustawodawcy w sprawach szeroko pojętego „publicznego sektora gospodarczego” odnoszą się na zasadzie argumentum a maiori ad minus do kształtowania struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania „publicznych podmiotów gospodarczych” (...). Skoro bowiem państwo ma w tym zakresie swobodę kształtowania form organizacyjnych i zasad funkcjonowania określonych jednostek, to może ono również określać wysokość wynagrodzeń, zwłaszcza jeśli dotyczy to osób zajmujących w nich stanowiska kierownicze. (...) Ustawodawca dążył do poprawy zarządzania majątkiem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Uznać to należy niewątpliwie za cel konstytucyjnie legitymowany.*

Uwzględniając powyższe, przepis § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania (wydanego na podstawie art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach), zgodnie którym stawka wyjściowa wynosi 950 zł ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a praktyka kształtowania tej stawki w PUZP była nieprawidłowa.

W 2024 r. minister zobowiązał Dyrektora Generalnego LP do przedstawienia propozycji zmian regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania. Proponowana przez Dyrektora Generalnego LP zmiana w zakresie stawki wyjściowej polegała na wskazaniu w rozporządzeniu, że stawka ta określona jest w PUZP.

W okresie objętym kontrolą stwierdzono nieprawidłowości w związku z zatrudnianiem pracowników.

**Nieuprawnione
zawieranie
dodatkowych umów**

W okresie objętym kontrolą w czterech skontrolowanych jednostkach stwierdzono przypadki nieuprawnionego zawierania dodatkowych umów (innych niż umowy o pracę) obejmujących zadania, które pokrywały się z podstawowym zakresem obowiązków pracowników lub były przypisane do realizacji właściwym komórkom organizacyjnym. Z tego tytułu wypłacono wynagrodzenia w łącznej kwocie 1314,6 tys. zł, w tym:

- 369,3 tys. zł na rzecz pracowników PGL LP, tj. 244,8 tys. zł (DGLP), 90,4 tys. zł (CILP), 32,5 tys. zł (RDLP w Gdańsku) oraz 1,6 tys. zł (Nadleśnictwo Świebodzin);

Przykłady

Były Dyrektor Generalny LP zawarł umowy, których zakres przedmiotowy pokrywał się z katalogiem zadań powierzonych do realizacji komórkom organizacyjnym lub pracownikom kontrolowanej jednostki. I tak np.:

- od września 2022 r. do marca 2024 r. z Naczelnikiem Wydziału ds. Współpracy Międzynarodowej¹¹⁴ zawarto dwie umowy na łączną kwotę 180,5 tys. zł¹¹⁵, których przedmiotem było bieżące doradztwo w zakresie funkcjonowania sektora leśnego w różnych krajach Europy, przy czym: a/ obowiązki w zakresie m.in. monitorowania międzynarodowych i europejskich polityk regulacji dotyczących leśnictwa oraz analizy ich wpływu na polskie leśnictwo, przygotowania opinii, komentarzy i rozwiązań zabezpieczających interesy PGL LP w sprawach legislacji i sprawozdawczości na forum UE, były zadaniami przypisanymi Regulaminem Organizacyjnym Wydziałowi Współpracy Międzynarodowej DGLP; b/ nie zachowano odpowiedniego śladu rewizyjnego wykonywanych zadań, w szczególności w zakresie przeprowadzanych analiz i konsultacji;
- w latach 2021–2022 zawarto trzy umowy zlecenia z dwoma pracownikami na łączną kwotę 64,3 tys. zł, których przedmiotem była usługa doradztwa w związku z kontrolą NIK dotyczącą gospodarowania środkami związanymi z funduszem leśnym w zakresie opiniowania projektów pisemnych wyjaśnień oraz wpływu Dyrektywy PE i Rady nr 2009/147/WE z 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz Dyrektywy 92/43/EWG z 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk na gospodarkę leśną w zakresie weryfikacji ustaleń ujętych w wystąpieniu pokontrolnym NIK i przygotowanie zastrzeżeń do wystąpienia, uczestnictwo w charakterze eksperta Lasów Państwowych w posiedzeniu Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK (...), przygotowanie projektu odpowiedzi na wystąpienie.

Zadania w zakresie współpracy z organami kontroli państwowej – stosownie do treści Regulaminu Organizacyjnego – były zadaniami przypisanymi Inspekcji Lasów Państwowych, będącej jednostką organizacyjną DGLP.

Były Dyrektor RDLP w Gdańsku zawarł trzy umowy zlecenia na łączną kwotę 26,5 tys. zł, których przedmiot obejmował wspomaganie użytkowników biura RDLP oraz jednostek nadzorowanych w procesie wdrażania i eksploatacji SILP, pomimo tego, że zadanie te wpisywały się w zakres obowiązków pracowniczych osób, z którymi zawarto te umowy.

Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych wyjaśniła, że *wskazanie w zakresie czynności pełnienia obowiązków instruktora SILP wynikało z omyłkowego zapisu*. Były Dyrektor RDLP zeznał natomiast, że *w jego ocenie racjonalnie było dać pracownikom możliwość zarobienia pieniędzy, niż zatrudniać*

¹¹⁴ Zatrudnionemu w PGL LP od 2000 r., w tym w DGLP w latach 2004–2008 i od 2014 r., któremu od 13 sierpnia 2022 r. udzielono urlopu bezpłatnego. Powodem urlopowania było objęcie od 20 czerwca 2022 r. stanowiska ds. polityki ochrony środowiska w Referacie ds. Środowiska w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy UE.

¹¹⁵ Kwota wydatków poniesiona do końca marca 2024 r.

dodatkowych ludzi (...) pracownicy, którym zlecono ww. usługi byli to pracownicy z wieloletnim doświadczeniem, doceniani i nagradzani.

- 1048,4 tys. zł na rzecz podmiotów zewnętrznych, z którymi CILP zawarło łącznie 22 umowy na świadczenie usług doradczych. Jednocześnie w przypadku tych umów zaniechano: 1/ uprzedniego ustalenia szacunkowej wartości zamówień; 2/ wyłonienia wykonawców na zasadach przewidzianych w przepisach o zamówieniach publicznych lub w procedurach zakupowych oraz 3/ wprowadzenia (co do zasady) skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelną weryfikację prawidłowości realizacji zobowiązań przez osoby świadczące usługi doradcze.

Przykład

I tak na podstawie np.:

- czterech umów, na łączną kwotę 70,2 tys. zł zlecono trzem wykonawcom świadczenie usług doradczych w zakresie: 1/ organizacji krajowych wydarzeń promocyjnych i marketingowych; 2/ organizacji zagranicznych wydarzeń promocyjnych i marketingowych; 3/ współpracy z partnerami zewnętrznymi w zakresie realizowanych wspólnie projektów i przedsięwzięć; 4/ ewaluacji zakresu i efektywności zrealizowanych przedsięwzięć i projektów;
- sześciu umów na łączną kwotę 544,5 tys. zł zlecono trzem wykonawcom świadczenie usług doradczych w zakresie: 1/ wykonania organizacji wydarzeń (przedsięwzięć) promocyjnych, informacyjnych i komunikacyjnych; 2/ realizacji zadań promocyjnych wykonywanych w ramach wydarzeń krajowych i zagranicznych; 3/ współpracy z zewnętrznymi partnerami szczebla rządowego, samorządowego i pozarządowego w zakresie realizowanych wspólnie projektów (i przedsięwzięć promocyjnych); 4/ ewaluacji zakresu i efektywności zrealizowanych projektów i przedsięwzięć;
- umowy na kwotę 77,9 tys. zł zlecono wykonawcy świadczenie usług doradczych, w zakresie: 1/ organizacji kampanii promocyjnych i marketingowych; 2/ organizacji wydarzeń promocyjnych dot. projektu „Dobre z Lasu” podczas wydarzeń krajowych z jednostkami zewnętrznymi/jednostkami LP;
- umowy na kwotę 24,6 tys. zł zlecono wykonawcy świadczenie usług doradczych w zakresie: 1/ opracowania publikacji prasowych nt. LP, zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej oraz funkcji lasów; 2/ przeprowadzania konsultacji medialnych; 3/ wsparcia kadry zarządzającej LP przy wystąpieniach publicznych.

Były Dyrektor CILP, w sprawie ww. umów zawartych w latach 2020–2022 zeznał, że inicjatywa ich zawarcia wychodziła od: 1/ niego samego; 2/ ówczesnych Dyrektorów Generalnych LP lub ówczesnego Rzecznika

DGLP; 3/ pracowników CILP. W przypadku dwóch doradców nie pamiętał kto był inicjatorem zawarcia ww. umów.

Była Dyrektor CILP, w sprawie umów z 2023 r. zeznała m.in., że: *Głównie były to umowy po ówczesnym Dyrektorze albo polecenia z DGLP. Odkąd objęłam funkcję dyrektora CILP to chciałam zmniejszyć ilość umów zleceń zawartych w CILP (...). Zostałam wtedy pouczona przez (...), że umowy doradcze mają być dalej kontynuowane.*

Przypadek pozornego zatrudnienia w CILP

W CILP stwierdzono też przypadek dopuszczenia do zatrudnienia w okresie od 1 czerwca 2020 r. do 15 stycznia 2023 r. pracownika na stanowisku Specjalisty ds. Komunikacji w Zespole Komunikacji Społecznej, który nie realizował prawidłowo powierzonych zadań, jak też nie wykonywał obowiązków związanych z ewidencjonowaniem czasu pracy. Ustalono w trakcie kontroli okoliczności świadczące o pozorności zatrudnienia tej osoby. Tym samym wypłata wynagrodzenia tej osobie, w łącznej kwocie 355,9 tys. zł stanowiła działanie niegospodarne i niecelowe.

5.2.2. UDZIELANIE ZAMÓWIEŃ NA USŁUGI

Nieprawidłowe zawierania umów na obsługę prawną

W sześciu spośród 18 jednostek kontrolowanych (DGLP, CILP, RDLP w Katowicach oraz Nadleśnictwach Brynek, Rudziniec oraz Rudy Raciborskie) nie przestrzegano przepisów o zamówieniach publicznych oraz uregulowań wewnętrznych przy zawieraniu umów dotyczących obsługi prawnej. W następstwie tych nieprawidłowości zawarto umowy skutkujące wydatkowaniem łącznie 2912,9 tys. zł, w tym 1313,2 tys. zł dla jednej kancelarii prawnej świadczącej usługi na rzecz każdej z tych jednostek.

Przykłady

W CILP przed zawarciem sześciu umów, których przedmiotem były usługi prawnicze¹¹⁶, nie ustalono szacunkowej wartości zamówień. Nie dochowano również zasad wyłonienia wykonawców ustalonych w przepisach o zamówieniach publicznych lub uregulowaniach wewnętrznych. Na realizację tych umów CILP wydatkowało łącznie 1161,1 tys. zł brutto.

Były Dyrektor CILP zeznał, że: *Zawarcie tych umów było zainicjonowane przez ówczesną Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, tj. (...), a jej kontynuację*

¹¹⁶ Tj.: 1/ wykonywanie pomocy prawnej w zakresie działalności CILP; 2/ wykonywanie usług w zakresie doradztwa prawnego i biznesowego, w tym doradztwa związanego z ochroną danych osobowych oraz 3/ wykonywanie obsługi prawnej. Dotyczyło to sześciu umów, tj. z dnia: 1 lutego 2000 r. (nr 4/2000); 1 lipca 2019 r. (nr DA.0290.339.2019); 10 września 2020 r. (nr DA.0290.270.2020), 1 września 2020 r. (nr DA.0290.270.1.2020.2021); 1 września 2022 r. (nr DA.271.2.1013.2022); 1 września 2023 r. (nr ZA.271.2.2059.2023).

również polecała Dyrekcja Generalna (...) Ja zwracałem się z prośbą do (...) o konieczność utworzenia etatu radcy prawnego w CILP, aby nie zawierać takich umów z kancelariami zewnętrznymi. Ja nie miałem wpływu na przedmiot umowy i wysokość wynagrodzenia określonego w tych umowach.

Ponadto w latach 2021–2023 CILP zleciło jednemu podmiotowi realizację trzech umów dotyczących usług prawniczych, bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych¹¹⁷. Łączna wartość umów dotyczących świadczenia ww. usług w każdym roku przekraczała 130 tys. zł netto i wynosiła w 2021 r. 188,3 tys. zł, w 2022 r. 156,4 tys. zł oraz w 2023 r. 158,5 tys. zł. Powyższe stanowiło naruszenie obowiązku w zakresie szacowania wartości zamówień wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp oraz obowiązku stosowania tej ustawy wynikającego z art. 2 ust. 1 pkt. 1.

Była Dyrektor CILP zeznała m.in. (...) Były zaniedbania pod względem administracyjnym i organizacyjnym. Szukałam nieskutecznie osoby, która zajęłaby się zamówieniami publicznymi. Na potwierdzenie tego, bojąc się o przekroczenia progów ustawy pzp w 2023 r. zrezygnowałam z umowy prawnej z inną kancelarią (...) Jeżeli chodzi o współpracę z firmą (...) to dostałam takie polecenie.

W DGLP przed zawarciem na czas oznaczony dziewięciu umów z jednym podmiotem, dotyczących usług obsługi prawnej, odstąpiono od stosowania procedury wyboru wykonawcy przewidzianej w uregulowaniach wewnętrznych. Pomimo tego, że uregulowania te przewidywały możliwość udzielenia zamówienia konkretnemu wykonawcy bez przeprowadzenia procedury wyboru, to kontrolowana jednostka nie wykazała, że świadczenie bieżącej pomocy prawnej mogło być zrealizowane tylko przez tego wykonawcę. Z tytułu realizacji tych umów wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 471,8 tys. zł brutto.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że: (...) *zawarcie umów następowało na skutek poleceń służbowych wydawanych przez ówczesnego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (...).*

Były Dyrektor Generalny LP zeznał m.in.: (...) *Nigdy nie wydawałem polecenia zawarcia umów z kancelarią (...). Prosiłem o zawarcie takich umów, lecz nie były to polecenia.*

W RDLP w Katowicach przed zawarciem:

- na czas nieokreślony dwóch umów z jednym podmiotem na obsługę prawną (z 20 maja i 20 listopada 2020 r.), nie oszacowano wartości zamówień, a zamówień temu podmiotowi udzielono z pominięciem przepisów ustawy Pzp. Pomimo tego, że umowy zostały zawarte na

¹¹⁷ Pomimo tego, że wartość usług prawnych podlegających wznowieniu udzielonych w terminie poprzednich 12 miesięcy przekraczała ustawowe progi zobowiązujące do udzielenia zamówień na zasadach przewidzianych w ustawie Pzp.

czas nieoznaczony nie zastosowano art. 34 ust. 3a pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest wartość miesięczna¹¹⁸ zamówienia pomnożona przez 48 miesięcy.

Były Dyrektor RDLP zeznał m.in., że: (...) o wyborze zdecydował fakt, że wcześniej (...) poznałem Pana (...) i sprawił na mnie bardzo dobre i pozytywne wrażenie, w związku z powyższym zaproponowałem pracę dla kancelarii (...).

- na czas oznaczony z tym samym podmiotem dwóch umów na obsługę prawną (z 1 października 2021 r. oraz z 5 października 2023 r.) nie oszacowano prawidłowo wartości zamówień. Skutkowało to wyborem wykonawcy z naruszeniem regulacji wewnętrznych, tj. brakiem uprzedniego uzyskania ofert od co najmniej trzech wykonawców w trybie zapytania ofertowego.

Wynagrodzenie wykonawcy z tytułu realizacji tych umów wyniosło łącznie 194,9 tys. zł brutto.

W latach 2020–2024 (do końca I kwartału), wynagrodzenie jednej kancelarii prawnej, wypłacone przez PGL LP, tj. DGLP oraz pozostałe jednostki organizacyjne LP, wyniosło łącznie 7169,2 tys. zł, w tym jednostki organizacyjne PGL LP z terenu RDLP w Katowicach wydatkowały na rzecz tego podmiotu 4942,6 tys. zł.

5.2.3. CELE SPOŁECZNIE UŻYTECZNE

Nieprawidłowe przekazywanie darowizn

Ze środków nadleśnictw objętych kontrolą przekazano łącznie 2073 darowizn na kwotę 3370,6 tys. zł.

W wyniku weryfikacji dokumentacji 154 darowizn na kwotę 911,6 tys. zł stwierdzono, że w przypadku 20 – na łączną kwotę 216,2 tys. zł, wsparcie zostało udzielone z naruszeniem § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej. Przekazano bowiem środki z przeznaczeniem na darowizny wykraczające poza cele pożytku publicznego określone w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹¹⁸ Wartości te wynosiły 4 tys. zł netto w przypadku umowy z 30 listopada 2020 r. oraz 5 tys. zł netto w przypadku umowy z 20 maja 2020 r.

Przykłady

Nadleśnictwo Bircza na rzecz trzech podmiotów przekazało łącznie 26 tys. zł, tj. 20 tys. zł dla Archidiecezji Przemyskiej Obrządku Łacińskiego w Przemyślu z przeznaczeniem na wsparcie działalności Centrum Myśli Świętego Sebastiana Pelczara Biskupa i Bractwa Ratowania Dusz od Potępienia Wiecznego oraz po 3 tys. zł dla dwóch Parafii Rzymsko-Katolickich z przeznaczeniem na remont kościoła oraz budowę ogrodzenia wokół kościoła.

W Nadleśnictwie Sława Śląska na rzecz trzech podmiotów przekazano darowizny w łącznej kwocie 15 tys. zł tj.: 5 tys. zł dla Lubuskiego Oddziału Okręgowego PCK w Zielonej Górze z przeznaczeniem na odnowienie pomostów znajdujących się na Jeziorze Sławskim, 6 tys. zł na wsparcie funkcjonowania parafii i wykup fragmentu cmentarza w Świętnie oraz 4 tys. zł na wykonanie drzwi do kościoła oraz zakup kostki brukowej przed wejściem do tego kościoła.

W Nadleśnictwie Kościerzyna na rzecz dwóch parafii Rzymsko-Katolickich przekazano łącznie 9,1 tys. zł na: wsparcie organizacji posiedzenia plenarnego połączonego z rekolekcjami Zespołu Duszpasterskiego – duszpasterzy leśników oraz zakup 14 Stacji Drogi Krzyżowej w nowopowstałej świątyni.

**Nieuprawniony wpływ
na przekazywanie
darowizn**

Dyrektorzy RDLP w Katowicach, po zatwierdzeniu w poszczególnych latach podziału zysku netto w jednostkach nadzorowanych przez RDLP, kierowali do nadleśniczych pisemne informacje, w których wskazywali na konieczność zarezerwowania w ramach tych środków, konkretnych kwot do dyspozycji Dyrektora RDLP.

W konsekwencji w latach 2020–2023 Dyrektorzy RDLP, na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Nadleśniczych zawarli łącznie 29 umów darowizn środków pieniężnych na łączną kwotę 1 267 840 zł. Środki te przekazywane były przez nadleśnictwa na rachunek bankowy RDLP, a następnie wypłacane obdarowanym.

Powyższe działanie wykraczało poza kompetencje dyrektora regionalnej dyrekcji określone w art. 34 ustawy o lasach, jak też naruszało zasadę samodzielności nadleśniczych, wynikającą z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o lasach oraz § 23 ust. 12 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zgodnie z tymi przepisami nadleśniczy kieruje nadleśnictwem oraz decyduje i odpowiada za podejmowanie i prowadzenie w kierowanej przez siebie jednostce innej niż gospodarka leśna działalności.

5.3. GOSPODAROWANIE ŚRODKAMI FUNDUSZU LEŚNEGO

Objęte kontrolą gospodarowanie środkami funduszu leśnego było nieprawidłowe.

Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- 1/ realizacji działań promocyjnych wykraczających poza zadania PGL LP;
- 2/ nierzetelnej analizy wniosków dotyczących finansowania budowy, przebudowy lub remontu drogowej infrastruktury technicznej w ramach wspomagania przez Lasy Państwowe administracji publicznej;
- 3/ naruszenia przepisów w związku z wnioskowaniem o zmianę wielkości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny w 2022 r.

5.3.1. KSZTAŁTOWANIE WSKAŹNIKA ODPISU PODSTAWOWEGO NA FUNDUSZ LEŚNY

Wzrost stanu środków funduszu leśnego

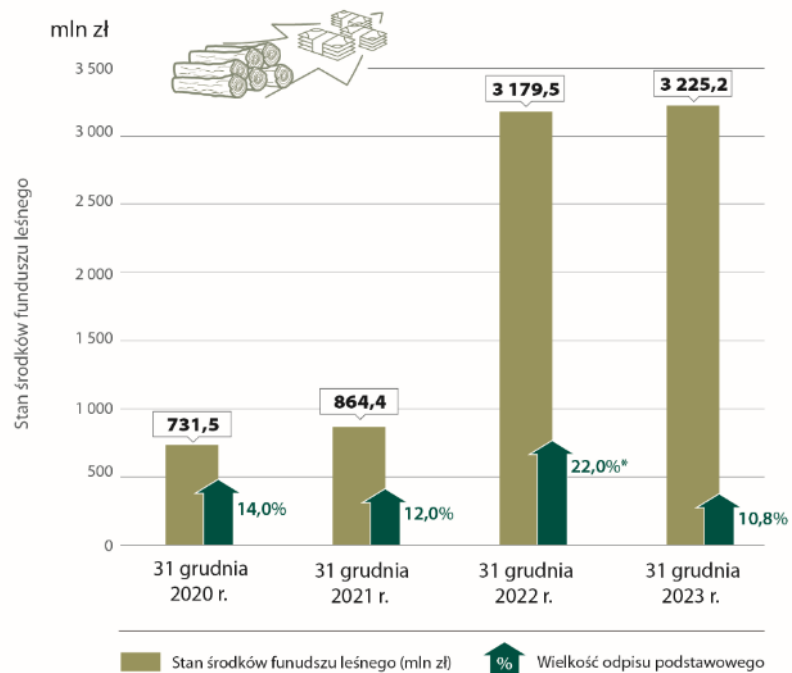
W Lasach Państwowych tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie, a środkami tego funduszu dysponuje Dyrektor Generalny LP (art. 56 ustawy o lasach).

W ustawie o lasach zdefiniowano środki stanowiące źródło zwiększeń tego funduszu (art. 57), w tym m.in. odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw, jak też określono przeznaczenie środków tego funduszu (art. 58), w tym m.in. dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

Zgodnie ze sprawozdaniami finansowo-gospodarczymi PGL LP za lata 2020–2023 wpływy funduszu leśnego z tytułu odpisu podstawowego na ten fundusz obciążającego koszty nadleśnictw wyniosły odpowiednio: 1 053 391,7 tys. zł, 1 070 293,7 tys. zł, 2 979 010,5 tys. zł oraz 1 352 618 tys. zł.

Infografika nr 20

Stan środków funduszu leśnego oraz wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny w latach 2020–2023



*22,0491 % (wielkość po zmianie)

Źródło: opracowanie własne NIK.

Stosownie do art. 58 ust. 4 ustawy o lasach, Dyrektor Generalny LP może, z wydzielonej części środków funduszu leśnego, utworzyć fundusz stabilizacji, który zostanie przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej.

Stan funduszu stabilizacji w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 1 stycznia 2024 r. wynosił na: 1 stycznia 2022 r. – 250 000,0 tys. zł; 31 grudnia 2022 r. i 1 stycznia 2023 r. – 500 000,0 tys. zł; 31 grudnia 2023 r. i 1 stycznia 2024 r. – 1 000 000,0 tys. zł.

**Ogólnikowy wniosek
o zmianę odpisu
podstawowego
na fundusz leśny**

Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy o lasach minister właściwy do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego LP, w drodze decyzji, ustala corocznie Lasom Państwowym wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny. Natomiast zgodnie z § 21 ust. 1 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej odpis ten ustalany jest wskaźnikiem procentowym na dany rok w stosunku do planowanych przychodów ze sprzedaży drewna. Wskaźnik ustalany jest na podstawie przedstawionego, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych.

Dyrektor Generalny LP 1 grudnia 2022 r. skierował do Ministra Klimatu i Środowiska wniosek w przedmiocie zwiększenia poziomu wskaźnika

odpisu podstawowego na fundusz leśny do 22,0491 %¹¹⁹. Treść uzasadnienia tego wniosku była ogólnikowa i wskazywała m.in. na potrzebę ponoszenia w 2022 r. i latach kolejnych licznych wydatków ze środków funduszu leśnego. Przywoływane zostały m.in. wydatki na wyrównanie w nadleśnictwach niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 ustawy o lasach) oraz na działania wskazane w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach (m.in. wykup gruntów, finansowanie badań naukowych). Żadne z ww. okoliczności, jak również potencjalne skutki tej zmiany nie zostały jednak zwymiarowane.

W uzupełnieniu wniosku (w piśmie z 27 grudnia 2022 r.) Dyrektor Generalny LP wskazał m.in., że uzasadnienie do wnioskowania stanowią następujące okoliczności: a/ sytuacja na rynku surowca drzewnego, skutkująca znacznym wzrostem przychodów ze sprzedaży drewna w stosunku do planowanych; b/ zwiększenie ww. odpisu z planowanej wartości 2,088 mld zł (17,93 % planowanych przychodów ze sprzedaży drewna) do 2,946 mld zł (22,0491 %) jest związane z potrzebą ponoszenia w 2022 r. i kolejnych latach licznych wydatków ze środków funduszu leśnego; c/ zasilenie funduszu leśnego dodatkowymi środkami pozwoli na reagowanie na częstsze zjawiska klęskowe, a także w sytuacji pogorszenia się koniunktury na rynku surowca drzewnego, na wsparcie nadleśnictw gospodarujących w niekorzystnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych.

W wyniku zmiany wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny, koszty PGL LP w 2022 r. stanowiące saldo podstawowe rozliczenia z funduszem leśnym uległy zwiększeniu o 556,5 mln zł (w porównaniu do pierwotnie ustalonej wysokości wskaźnika na 2022 r.) i ukształtowały się w wysokości 2 256,2 mln zł. Tym samym wprowadzona decyzją z 29 grudnia 2022 r. zmiana spowodowała obniżenie zysku PGL LP za 2022 r. o kwotę 556,5 mln zł.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że (...) *na potrzeby proponowanej we wnioskach, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy o lasach, wysokości wskaźnika odpisu podstawowego (...) – Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych stosowała procedurę uwzględniającą przyjęty w Lasach Państwowych sposób rozumienia regulacji prawnych.*

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że *Wnioskowana wysokość zależy od relacji planowanych przychodów i kosztów działalności leśnej. Zasadą jest, że wynik działalności w planie jest zawsze równy „0”. Jest to podstawowe kryterium decydujące o wnioskowanej*

¹¹⁹ Z 17,93 %.

wysokości wskaźnika. Zgodnie z ogólną zasadą po naliczeniu odpisu od wartości sprzedanego surowca drzewnego (...) wszystkie jednostki powinny stać się deficytowe. Następnie ustalana jest dopłata do wyrównania niedoborów, w taki sposób, że ostatecznie wynik finansowy na gospodarce leśnej wynosi „zero”.

**Różnicowanie
wielkości odpisu
podstawowego
na fundusz leśny
w RDLP**

W latach 2020–2023 tytułem odpisu podstawowego na fundusz leśny nadleśnictwa z terenu skontrolowanych RDLP odprowadziły łącznie 1 482 655,9 tys. zł, w tym odpowiednio: 243 010,2 tys. zł, 242 424,5 tys. zł, 621 914,7 tys. zł oraz 375 306,5 tys. zł.

W skontrolowanych RDLP różnicowano wielkość odpisu podstawowego funduszu leśnego za lata 2022-2024 dla poszczególnych nadleśnictw. Możliwość taką przewidywał art. 57 ust. 4 ustawy o lasach (zdanie drugie). Zgodnie z tym przepisem Dyrektor Generalny LP może ustalać wielkość tego odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – dla poszczególnych nadleśnictw.

Przykłady

W RDLP w Gdańsku na lata 2020–2024 wskaźnik odpisu podstawowego na fundusz leśny ustalany był dla nadleśnictw w zróżnicowanej wysokości i wynosił:

- w 2020 r. od 0,00 % do 22,58 %;
- w 2021 r. od 0,00 % do 25,08 %;
- w 2022 r. od 4,15 % do 40,66 %;
- w 2023 r. od 0,00 % do 26,38 %;
- w 2024 r. od 0,00 % do 26,91 %.

W RDLP w Zielonej Górze wielkość tego wskaźnika była ustalana dla każdego z nadleśnictw osobno, a ich wartości zawierały się w przedziałach:

- w 2020 r. od 9,00 % do 19,00 %,
- w 2021 r. od 2,00 % do 20,00 %,
- w 2022 r. od 5,56 % do 34,17 %,
- w 2023 r. od 0,00 % do 23,73 %,
- w 2024 r. od 0,00 % do 19,68 %.

5.3.2. REALIZACJA WYDARZEŃ PROMOCYJNYCH

**Działania promocyjne
z inicjatywy
przedstawicieli DGLP**

Zgodnie ze Strategią PGL LP na lata 2014–2030, Polityką komunikacyjną PGL LP oraz uregulowaniami wewnętrznymi za opracowanie spójnej koncepcji promocji Lasów Państwowych odpowiedzialne były CILP oraz DGLP.

W CILP nie opracowano dokumentów o planistycznym charakterze, tj.: trzyletniego planu głównych kampanii społecznych i edukacyjnych prowadzonych w skali całych Lasów Państwowych; rocznych planów

działań z zakresu polityki komunikacyjnej Lasów Państwowych oraz strategii działań promocyjnych. Takie zaniechanie stanowiło naruszenie postanowień Strategii PGL LP na lata 2014–2030, Polityki komunikacyjnej PGL LP, zarządzenia nr 14 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie określenia celów, zadań oraz zasad funkcjonowania Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych oraz Regulaminu Organizacyjnego CILP, które obligowały do opracowania takich dokumentów.

Najistotniejszym czynnikiem kreowanej przez Dyrektora Generalnego LP oraz rzecznika prasowego LP polityki promocyjno-komunikacyjnej było przeciwstawienie się negatywnemu wizerunkowi Lasów Państwowych, przedstawianemu w przestrzeni medialnej.

W sprawie prowadzenia polityki promocyjno-komunikacyjnej były Dyrektor CILP zeznał m.in., że (...) *W większości propozycje dotyczące zakresu komunikacji były otrzymywane od rzecznika prasowego Lasów Państwowych. CILP następnie przekazywał propozycje tych działań do Dyrekcji Generalnej, celem ich ostatecznej akceptacji (...), jak również (...) nadzór nad prowadzoną kampanią informacyjną miał rzecznik prasowy i Dyrektor Generalny i nie pamiętam, aby te osoby upominały się o jakieś dokumenty w tym zakresie (...).*

Ponadto były rzecznik prasowy Lasów Państwowych, zatrudniony w DGLP zeznał m.in., że (...) *Działaliśmy w okresie bardzo intensywnych negatywnych „ataków” medialnych, w związku z powyższym nasze działania skupiały się, aby prostować nieprawdziwe informacje w zakresie prowadzonej gospodarki leśnej przez PGL LP.*

Były Dyrektor Generalny LP zeznał natomiast m.in., że (...) *za podejmowaniem działań promujących przemawiała rocznica 100-lecia Lasów Państwowych, przeciwstawienie się negatywnemu wizerunkowi Lasów Państwowych przedstawianych w mediach wskazujących, że leśnicy dokonują wyłącznie „rzezi” lasów oraz przeciwstawianie się tezie, że prowadzona gospodarka leśna doprowadzi do zaniku lasów w Polsce. Ponadto bardzo dobra sytuacja finansowa PGL LP przyczyniła się do prowadzenia działań promocyjnych.*

W PGL LP podejmowano działania promocyjne o zróżnicowanym charakterze. Ich realizacja następowała m.in. w wyniku zawierania przez Dyrektora CILP (z inicjatywy Dyrektora Generalnego lub rzecznika prasowego LP) porozumień z jednostkami organizacyjnymi LP. Przedmiotem tych porozumień była współpraca pomiędzy stronami w zakresie promocji Lasów Państwowych lub zrównoważonej i wielofunkcyjnej gospodarki leśnej. Potwierdzeniem charakteru tych działań był fakt, że na fakturach VAT przedkładanych CILP do rozliczenia wskazywano usługi promocyjne, promocyjno-reklamowe lub reklamowe.

**Nieuprawnione
działania promocyjne
Lasów Państwowych**

W okresie objętym kontrolą istotnie wzrosła liczba zawartych porozumień. O ile w latach 2020–2021 zawarto 242 porozumienia na łączną kwotę 3718,5 tys. zł, to w latach 2022–2023 zawarto już 1 084 porozumienia na łączną kwotę 42 653,7 tys. zł.

Na podstawie badania w CILP próby 114 porozumień na realizację 72 wydarzeń promocyjnych¹²⁰ stwierdzono, że na te inicjatywy wydawkowano w sposób nieuprawniony co najmniej¹²¹ 13 945,5 tys. zł (brutto). Finansowanie ww. wydarzeń promocyjnych ze środków funduszu leśnego, nie mieściło się w katalogu celów, na jakie mogą być przeznaczane środki tego funduszu, określonym w art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach. Wykraczało to również poza zadania określone w art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o lasach, polegające na prowadzeniu gospodarki leśnej, gospodarowaniu gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzeniu ewidencji majątku Skarbu Państwa i ustalaniu jego wartości.

Działalność promocyjna wymieniona została jedynie w art. 13b ustawy o lasach, odnoszącym się do leśnych kompleksów promocyjnych, w ramach których możliwa jest wyłącznie promocja trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody. Zatem w tym zakresie PGL LP nie ma swobody działania.

Przytoczone powyżej przepisy nie dają podstaw do podejmowania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych działań promocyjnych, czy marketingowych, niesłużących prowadzeniu gospodarki leśnej. Wyznaczają one bowiem, zarówno Dyrektorowi Generalnemu LP, jak i Dyrektorowi CILP, granice dopuszczalnego zakresu w działalności w tym obszarze.

Zakwestionowane w CILP inicjatywy dotyczyły:

- 3) wydarzeń plenerowych w kwocie 4868,9 tys. zł w postaci dwóch grup pikników / festynów rodzinnych, tj. *Drewno surowiec wszech czasów* (3581,0 tys. zł brutto) oraz *Piknik Służb Mundurowych* (1287,9 tys. zł brutto);

Przykłady

Na terenie województwa śląskiego odbyło się 25 wydarzeń pn. piknik rodzinny *Drewno surowiec wszech czasów*, na które wydawkowano 3133,9 tys. zł brutto. Wydarzenia te zorganizowano m.in. w: Gliwicach (313,1 tys. zł brutto), Rudzińcu (134,5 tys. zł brutto), Chudowie (122,7 tys. zł brutto), Potępie (121,3 tys. zł brutto), Boruszowicach (119,5 tys. zł brutto), Zbrosławicach (115,8 tys. zł brutto), Wielowsi (115,5 tys. zł brutto),

¹²⁰ Zawartych w latach 2022–2023.

¹²¹ Badaniem kontrolnym objęto wydarzenia promocyjne organizowane na podstawie porozumień w kwocie przekraczającej 50 tys. zł (netto).

Pławniowicach (110,7 tys. zł brutto), Miasteczku Śląskim (98,4 tys. zł brutto) oraz Świerklańcu (98,4 tys. zł brutto).

Wydarzenia te odbyły się również w województwie małopolskim m.in. w Rabce-Zdroju (117,5 tys. zł brutto) oraz Łabowej (73,8 tys. zł brutto).

Wydarzenia pn. *Piknik Służb Mundurowych* odbyły się wyłącznie na terenie województwa śląskiego, tj. m.in. w: Rudach Raciborskich (256 tys. zł brutto), Raciborzu (238,7 tys. zł brutto), czy też Rybniku (128 tys. zł brutto).

- wydarzeń kulturalno-artystycznych na łączną kwotę 2609,9 tys. zł;

Przykłady

Promocję LP prowadzono podczas 22 wydarzeń, takich jak m.in.: 1/ *Festiwal Światła – Light.Move.Festival* w Łodzi (147,6 tys. zł brutto); 2/ *Koncert jubileuszowy na 100-lecie Lasów Państwowych oraz 70-lecie Zespołu Pieśni i Tańca „Śląsk” im. St. Hadyny* w Tarnogórskim Centrum Kultury (108,7 tys. zł brutto); 3/ *Zespół Śląsk łączy regiony* w Nowym Targu (201,2 tys. zł brutto); 4/ *Lasy Państwowe kolędują z Golec Orkiestra* w Orawskim Centrum Kultury w Jabłonce (128,1 tys. zł brutto); 5/ *Lasy Państwowe kolędują z Małą Armią Janosika* w Nowym Targu (99,4 tys. zł brutto); 6/ obchody uroczystości Dania Sołtysa w Raciborskim Centrum Kultury (104,5 tys. zł brutto); 7/ *Piknik Leśny – przywitanie lata* w Nowym Targu (98,4 tys. zł brutto).

- promocji LP, poprzez eksponowanie logotypu LP podczas różnorodnych wydarzeń lub nadanie PGL PL tytułu partnera głównego takim wydarzeniom (1 936,2 tys. zł);

Przykłady

Takimi wydarzeniami były m.in.: 1/ *Gala Złote Kamery Telewizji wPolsce.pl* (123 tys. zł brutto), 2/ *Gala Strażnik Pamięci 2023* w Muzeum Historii Polski w Warszawie (123 tys. zł brutto), 3/ *XIII Raciborski Festiwal Średniowieczny* (159,9 tys. zł brutto).

- wydarzeń, których założeniem było upowszechnianie wiedzy z zakresu gospodarki łowieckiej (939,1 tys. zł);

Przykłady

Promocja LP prowadzona była podczas dziewięciu wydarzeń, takich jak m.in.: 1/ *Hubertus Węgrowski 2020 im. Prof. Jana Szyszko* na błoniach Pałacu i Folwarku w Łochowie (52,6 tys. zł brutto); 2/ *Hubertus Ogólnopolski* w Muzeum Zamkowym w Malborku (196,8 tys. zł brutto); 3/ *XIII Piknik Leśno-Łowiecki „Cietrzewisko 2023”* na terenie Nadleśnictwa Koszęcin (182,4 tys. zł brutto).

- wydarzeń o charakterze religijnym (758,5 tys. zł);

Przykłady

Promocja LP prowadzona była podczas sześciu wydarzeń, takich jak m.in.: 1/ pielgrzymka leśników do Watykanu w celu udziału w audyencji u Papieża Franciszka i uzyskania błogosławieństwa dla 100 sadzonek Dębów Powstań Śląskich upamiętniających stulecie powrotu Śląska do Niepodległej Rzeczypospolitej Polskiej (83,8 tys. zł brutto); 2/ XXV Ogólnopolska Pielgrzymka Leśników na Jasną Górę i Krajowa Narada Leśników (157,7 tys. zł brutto); 3/ XXVII Ogólnopolska Pielgrzymka Leśników na Jasną Górę oraz Krajowa Narada Leśników (202,3 tys. zł brutto).

- wydarzeń, podczas których prezentowano produkty żywnościowe pochodzące z lasów czy korzyści płynące z dostępności i otwartości lasów dla społeczeństwa (2832,9 tys. zł).

Przykłady

Promocja LP prowadzona była podczas 19 wydarzeń, takich jak: 1/ konferencja Europejski Zielony Ład – szanse i zagrożenia w Wyższej Szkole Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu (123 tys. zł brutto); 2/ piknik sportowo-edukacyjny w ramach cyklu Treningi siatkarskie (76,9 tys. zł, 80 tys. zł oraz 76,9 tys. zł brutto); 3/ Piknik Rodzinny Służb Mundurowych – od 100 lat w Polsce – w 30 lat odbudowy lasu po wielkim pożarze w Raciborzu (86,1 tys. zł oraz 79,9 tys. zł brutto); 4/ produkcja fabularyzowanego filmu biograficznego o życiu Adama Loreta, pierwszego Dyrektora Naczelnego Lasów Państwowych (615 tys. zł brutto) oraz plenerowe projekcje tego filmu (41,8 tys. zł brutto).

Jako przyczynę realizacji powyższych działań Dyrektorzy CILP wskazywali, że inicjatywa ich organizacji pochodziła z Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych.

Również w 10 pozostałych jednostkach objętych kontrolą¹²², stwierdzono nieprawidłowości w zakresie braku dochowania należytej staranności przy wydatkowaniu środków w łącznej kwocie 3890,5 tys. zł na realizację wydarzeń promocyjnych, które nie były związane z gospodarką leśną, organizowanych na podstawie zawartych porozumień z CILP.

Skontrolowane jednostki, w związku z zawieranymi porozumieniami z CILP, powierzały wykonawcom realizację usług promocyjnych o zróżnicowanym charakterze.

¹²² RDLP w: Katowicach, Gdańsku i Krośnie oraz Nadleśnictwa: Bircza, Brynek, Elbląg, Krasiczyn, Rudy Raciborskie, Rudziniec, Strzyżów.

Przykłady

W RDLP w Katowicach działania promocyjne obejmowały m.in.: 1/ koncert kolęd i pastorałek w Rzymskokatolickiej Parafii św. Mikołaja w Raciborzu (50 tys. zł netto); 2/ stworzenie kompozycji na 100-lecie LP o podtytule „Sinfonia lasu” (23,6 tys. zł netto); 3/ kampanię informacyjno-reklamową w formie publikacji prasowych we współpracy z Dziennikiem Zachodnim należącym do Polska Press Grupa (125 tys. zł netto); 4/ współpracę medialną z Radiem Doga w czasie XXVI Ogólnopolskiej Pielgrzymki Leśników na Jasną Górę (50 tys. zł netto); 5/ przygotowanie płyty CD z muzyką świąteczną oraz życzeniami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (30 tys. zł netto).

Były Dyrektor RDLP zeznał m.in., że *jeden kompleks (przyp. Leśny kompleks promocyjny) znajduje się na terenie RDLP, który tworzą cztery Nadleśnictwa, tj. Ustroń, Bielsko, Węgierska Górka i Wisła, sami sobie doskonale zdajemy sprawę, że nie wszyscy mieszkańcy mogą tam dotrzeć, dlatego należało szerzej wychodzić do społeczeństwa z promocją Lasów Państwowych. Osobiście uważam, że niektóre media oczerniały Lasy Państwowe w celu ich zniszczenia.*

W RDLP w Gdańsku wydarzenia te obejmowały promocję LP w ramach m.in.: trzykrotnej organizacji strefy „Tu jest Las” na Jarmarku Bożonarodzeniowym w Gdańsku (łącznie 233,7 tys. zł brutto) oraz Galowego Koncertu Noworocznego (64 tys. zł brutto).

Były Dyrektor RDLP zeznał m.in., że *wydarzenia refundowane przez CILP były związane z promocją i ocieplaniem wizerunku Lasów Państwowych, co było celem społecznym.*

W RDLP w Krośnie wydatkowano 61,5 tys. zł brutto w ramach partnerstwa PGL LP podczas XIX Gali Piłkarskiej „Podkarpacka NIKE 2022” oraz publikację w tygodniku Sieci dwóch artykułów prasowych za kwotę 81,2 tys. zł brutto.

Dyrektor RDLP wyjaśnił m.in., że *inicjatywa i realizacja działań promocyjno-edukacyjnych wynikała z powinności informowania społeczeństwa o działalności PGL LP, jak również wpisywała się w zakres edukacji przyrodniczo-leśnej społeczeństwa, która była jednym z priorytetów.*

W Nadleśnictwie Elbląg wydatkowano 239,9 tys. zł brutto w związku z promocją PGL LP poprzez produkcję i emisję programu „Alfabet Lasu” oraz 24,6 tys. zł brutto z tytułu wsparcia Elbląskiej Orkiestry Kameralnej.

Były Nadleśniczy wyjaśnił, że działania te były ukierunkowane na podnoszenie wiedzy i świadomości społeczeństwa na temat wielofunkcyjnej i zrównoważonej gospodarki leśnej.

**Brak analiz celowości
organizacji działań
promocyjnych**

W okresie objętym kontrolą w CILP przed podjęciem działań promocyjnych, w tym obejmujących kampanie medialne i organizację konkursów („Sportowa Natura”, „Natura od Kuchni”, „Klasa z drewna” „Drewno jest z lasu”) nie podjęto rzetelnych działań mających na celu weryfikację celowości ich organizacji oraz zasadności poniesienia, w związku z ich realizacją, przewidywanych kosztów.

Pomimo tego, że celem tych działań miała być promocja zrównoważonej gospodarki leśnej oraz Lasów Państwowych, to w CILP zaniechano podejmowania działań mających na celu określenie potrzeb upowszechniania w społeczeństwie wiedzy dotyczącej prowadzonej przez Lasy Państwowe gospodarki leśnej, jak też określenia mierników realizacji celów będących miarą skuteczności działań promocyjnych. W konsekwencji nie planowano i nie mierzono efektów oddziaływania takich wydarzeń na zmiany postaw i zachowań wśród docelowych grup odbiorców.

We wszystkich pozostałych jednostkach objętych kontrolą, a także w dwóch objętych kontrolą rozpoznawczą¹²³ zaniechano podejmowania takich działań.

Przykłady

Były Dyrektor CILP zeznał m.in., że *Nikt z Dyrekcji Generalnej nie zlecał CILP dokonania pomiaru skuteczności i efektywności prowadzonych działań (...).*

Były rzecznik prasowy Lasów Państwowych zeznał m.in., że *Wydaje mi się, że głównym powodem podejmowania działań promocyjnych było minimalizowanie strat wizerunkowych. Drewno i tak by się sprzedało, także PGL LP nie odniosły z tytułu prowadzonych działań promocyjnych żadnych korzyści gospodarczych.*

Były Dyrektor Generalny LP zeznał m.in. że *Na chwilę obecną nie można stwierdzić czy działania promocyjne były skuteczne i przyniosły zamierzony efekt (...) Takich działań polegających na pomiarze skuteczności i efektywności nie podejmowano wcześniej, gdyż w dalszym ciągu są one w realizacji (...)* *Na pewno były prowadzone rozmowy o zwiększaniu pozytywnego odbioru Lasów Państwowych w społeczeństwie i ten efekt myślę, że został osiągnięty. Głównym rezultatem działań promocyjnych było danie asumptu ideologii Unii Europejskiej w zakresie kształtowania gospodarki leśnej oraz negatywnym przekazom w mediach o Lasach Państwowych (...) Trudno wskazać na efekty materialne podejmowanych tych działań, gdyż takie działania nie przyniosły korzyści finansowych.*

¹²³ R/23/004 Gospodarka majątkowa i finansowa wybranych jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Nieprawidłowości stwierdzono w RDLP w Krakowie oraz Nadleśnictwie Nowy Targ.

**Promocja w mediach
z naruszeniem
przepisów**

Dyrektor RDLP w Zielonej Górze wyjaśnił m.in., że (...) *celem działań nie jest wzrost sprzedaży drewna, ale budowa pozytywnego wizerunku Lasów Państwowych w społeczeństwie. RDLP w Zielonej Górze nie prowadziła jednolitych, udokumentowanych analiz celów ani ich efektów z uwagi na brak wyraźnych wytycznych i standardów w tej materii (...)* Nie było także w Lasach Państwowych ugruntowanej praktyki w tym zakresie.

W Nadleśnictwie Nowy Targ przy organizacji wydarzeń promocyjno-edukacyjnych, na które wydatkowano 771,1 tys. zł, takich jak: Lasy Państwowe kołędują z Małą Armią Janosika (99,4 tys. zł); Lasy Państwowe kołędują z Golec Orkiestra (128,1 tys. zł); Zespół Śląsk łączy regiony (201,2 tys. zł); Piknik Leśny – Przywitanie Lata (98,4 tys. zł); XXXI Orawskie Lato (61,5 tys. zł); dwóch imprez XXI Święto Borówki (65 tys. zł); dwóch pikników Drewno surowiec wszechczasów (117,5 tys. zł) nie podjęto rzetelnych działań na rzecz weryfikacji celowości ich organizacji oraz zasadności poniesienia przewidywanych kosztów.

W latach 2022–2023 w CILP, RDLP w Gdańsku i Katowicach nie planowano rzetelnie zamówień publicznych, których przedmiotem miała być publikacja materiałów prasowych promujących LP za łączną kwotę 9646,7 tys. zł brutto¹²⁴. W konsekwencji doprowadziło to do braku łącznego szacowania ich wartości. Działania te stanowiły naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych.

Przykłady

W CILP zawarto co najmniej¹²⁵ 62 porozumienia z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych bądź umowy z wykonawcami¹²⁶ o łącznej wartości 6734,6 tys. zł netto¹²⁷ z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp. Dotyczyły one publikacji materiałów w: tygodniku „Do Rzeczy” (za kwotę 2160,0 tys. zł netto), tygodniku „Sieci” (923,8 tys. zł netto), dzienniku „Nasz Dziennik” (480,0 tys. zł netto), dzienniku „Super Express” (360,0 tys. zł netto), dzienniku „Gazeta Polska” (320,0 tys. zł netto), tygodnikach „Niedziela” i „Gość Niedzielny” (480,0 tys. zł netto) oraz innych mediach, w tym lokalnych (2010,8 tys. zł netto).

Byli Dyrektorzy CILP zeznali m.in., że:

- Ja w zakresie zawierania umów czy porozumień w zakresie promocji medialnej wykonywałem polecenia Dyrekcji Generalnej (...) Rola CILP w tym zakresie sprowadzała się tylko do dokonania płatności, zakres tematyczny publikacji medialnych był narzucany przez Dyрекcję Generalną (...) Z Dyrekcji Generalnej przychodziły polecenia,

¹²⁴ 7842,9 tys. zł netto.

¹²⁵ Badaniem kontrolnym objęto porozumienia i umowy, których wartość przekraczała 50 tys. zł netto.

¹²⁶ Których przedmiotem było przygotowanie i/lub publikacja artykułów w prasie i w Internecie.

¹²⁷ Odpowiednio w 2023 r. – 3 164,9 tys. zł., w 2022 r. – 3 569,7 tys. zł.

aby podejmować działania dotyczące zawierania umów z podmiotami medialnymi lub porozumień na przygotowanie i/lub publikację artykułów zamieszczanych w prasie i Internecie. Takie były standardy działania w Lasach Państwowych, przyjęte od lat. W poleceniach tych wskazywano również kwotę na jaką powinny być zawierane umowy lub porozumienia. Te polecenia były w postaci maili, telefonów lub ustnych poleceń. Nikt z Dyrekcji Generalnej nie wymagał prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Były takie przypadki, że ktoś, kto nie zastosował się do takich standardów został odwołany (...) Natomiast w wyniku intensyfikacji poleceń z Dyrekcji Generalnej nie było możliwości ustalenia, jakie wielkości środków finansowych miały być przeznaczone na przygotowanie i/lub publikację artykułów zamieszczanych w prasie i Internecie (...); oraz

- W CILP nie było zatrudnionej na umowie o pracę osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań o udzielenie zamówień publicznych (...) Nikt do CILP nie zgłaszał żadnych wątpliwości w tym zakresie i staraliśmy się dochować najwyższej staranności w podejmowanych działaniach (...) Ponieważ polecenia o konieczności zawierania umów bądź porozumień (oraz kosztach) przychodziły systematycznie z Dyrekcji Generalnej przez cały rok, tym samym nie było możliwości dokonania szacowania wartości tożsamyh zamówień.

Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w RDLP w Katowicach, W jednostce tej zawartych zostało 11 umów na łączną kwotę 879,0 tys. zł netto, w tym cztery umowy na kwotę 480,0 tys. zł netto dotyczące publikacji materiałów w tygodnikach „Do Rzeczy” i „Sieci” oraz dziennikach „Nasz Dziennik” oraz „Super Express” (po 120 tys. zł netto).

Dyrektor RDLP wyjaśnił m.in., że (...) *Wskazane zamówienia w zakresie objętym kontrolą były realizowane doraźnie i nie były planowane do realizacji w danym okresie. Gdyby nie możliwość dofinansowania z CILP, większość z nich nie była by realizowana. Naruszenie Regulaminu udzielania zamówień spowodowało się do braku ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, ze względu na konieczność realizacji nieplanowanych zadań na polecenia przełożonego.*

Również RDLP w Gdańsku wydatkowało 229,3 tys. zł netto na promocję LP w tygodniku „Sieci” oraz „Dzienniku Bałtyckim” i „Gazecie Gdańskiej”. W jednostce tej nie oszacowano łącznej wartości zamówień, pomimo że zakres usług spełniał przesłankę tożsamości czasowej i przedmiotowej.

W jednostce tej udzielono także czterech zamówień na łączną kwotę 356,1 tys. zł brutto, dotyczących przeprowadzenia kampanii informacyjno-promocyjnej w Telewizji Polskiej S.A. Oddział Terenowy

**Naruszenie przepisów
zamówień publicznych
w związku
z pozostałymi
działaniami
promocyjnymi**

w Gdańsku, bez zastosowania trybów przewidzianych w procedurach wewnętrznych.

W trzech spośród 18 jednostek objętych kontrolą (Nadleśnictwa: Brynek, Rudziniec, Rudy Raciborskie) nie przestrzegano przepisów o zamówieniach publicznych, zarówno powszechnie obowiązujących, jak też o charakterze wewnętrznym w związku z realizacją działań promocyjnych innych niż publikacja materiałów prasowych. Działania te obejmowały m.in. organizację imprez plenerowych (pikników), na potrzeby których udzielono zamówień dotyczących świadczenia usług artystycznych, zapewnienia obsługi technicznej oraz cateringu.

W przypadku Nadleśnictw: Brynek, Rudziniec oraz Rudy Raciborskie w wyniku braku łącznego szacowania wartości ww. zamówień zawierane były umowy z wykonawcami z pominięciem przepisów ustawy Pzp oraz regulacji wewnętrznych. Łączne wydatki na realizację tych umów wyniosły 783,3 tys. zł (odpowiednio w poszczególnych nadleśnictwach: 319,1 tys. zł, 310,4 tys. zł oraz 153,8 tys. zł).

Przykłady

W Nadleśnictwie Brynek nie dokonano łącznego szacowania wartości zamówienia na zakup trzech usług organizacji imprez muzycznych z cyklu *Drewno surowiec wszech czasów* przeprowadzonych w 2023 r., pomimo tego że zakres tych usług był tożsamy, a ich łączna szacowana wartość zamówienia wynosiła 170 tys. zł netto¹²⁸.

Stanowiło to naruszenie art. 28, art. 29 ust. 2 i art. 30 ust. 1 tej ustawy Pzp oraz § 1 ust. 3, § 5 ust. 2–5, 11–12 i 15, § 6 ust. 2, 4 regulaminu zamówień publicznych obowiązującego w nadleśnictwie.

Łączna wartość udzielonych w ten sposób zamówień wynosiła 195,3 tys. zł brutto.

Nadleśniczy wyjaśnił m.in.: *Otrzymałem polecenie służbowe od Dyrektora RDLP (...) o zorganizowaniu tych imprez, jednak nadleśnictwo nie miało żadnego wpływu na kształt, przebieg i sposób organizacji tych wydarzeń. Całość była koordynowana i nadzorowana przez RDLP (...), która wskazała nam konkretnych wykonawców, do których mamy się zwrócić oraz ustaliła zakres przedmiotowy zamówienia (...).*

Nadleśniczy wyjaśnił również, że *nadleśnictwo otrzymało informację od rzecznika prasowego RDLP w Katowicach (...), że organizacja pikników rodzinnych nie podlega pod przepisy ustawy prawa zamówień publicznych z uwagi na treść art. 11 ust. 5 pkt 2 ustawy pzp.*

¹²⁸ Obliczona na podstawie wniosków o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia: 1/ z 22 czerwca 2023 r. – 60 tys. zł netto, 2/ z 28 czerwca 2023 r. – 55 tys. zł netto, 3/ z 8 sierpnia 2023 r. – 55 tys. zł netto.

W Nadleśnictwie Rudziniec nie oszacowano łącznej wartości zamówienia na organizację imprezy muzycznej, pomimo że zakres usług spełniał przesłankę tożsamości czasowej, podmiotowej i przedmiotowej.

Dotyczyło to trzech wydarzeń – pikników rodzinnych „Drewno surowiec wszech czasów”, które odbyły się: 1/ 30 lipca 2023 r. w Pławniowicach; 2/ 20 sierpnia 2023 r. w Chudowie oraz 3/ 24 września 2023 r. w Rudzińcu, na które wydatkowano łącznie 205,8 tys. zł brutto (po 68,6 tys. zł).

Były Nadleśniczy wyjaśnił, że (...) *Wszystkie działania dotyczące organizacji i realizacji pikników oraz wyboru wykonawców były zgodne z wytycznymi RDLP w Katowicach. Nie miałem wpływu na to oraz nie miałem wiedzy i doświadczenia w organizacji tych przedsięwzięć.*

Nieuprawniona realizacja konkursu „Drewno jest z lasu”

W okresie objętym kontrolą w PGL LP realizowano cztery ogólnopolskie programy promujące – w formie konkursów – PGL LP oraz zrównoważoną i wielofunkcyjną gospodarkę leśną, tj.: 1/ „Natura od Kuchni” – dwie edycje; 2/ „Sportowa Natura” – dwie edycje; 3/ „Klasa z drewna” oraz 4/ „Drewno jest z lasu”.

Na realizację tych czterech konkursów przewidziano¹²⁹ łącznie 49 000 tys. zł, w tym po 5000 tys. zł (pierwsza edycja) oraz po 9000 tys. zł¹³⁰ (druga edycja) konkursów „Natura od Kuchni” oraz „Sportowa Natura”, 10 000 tys. zł w ramach konkursu „Klasa z drewna” oraz 11 000 tys. zł¹³¹ w ramach konkursu „Drewno jest z lasu”.

W sposób nieuprawniony wydatkowano środki z funduszu leśnego w łącznej kwocie 10 447,4 tys. zł na realizację konkursu „Drewno jest z lasu”. Analogicznie jak w przypadku wydarzeń promocyjnych działania te nie mieściły się w katalogu celów, na jakie mogą być przeznaczane środki tego funduszu, określonym w art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach oraz wykraczały poza zadania określone w art. 4 ust. 1 i ust. 3 ustawy o lasach.

Przykład

Dyrektor Generalny LP na podstawie art. 33 ust. 1, ust. 3 pkt 8 w związku z art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy o lasach zatwierdził „Ogólnopolski program promujący PGL LP w ramach konkursu pn. Drewno jest z lasu”¹³². Celem tego konkursu miała być promocja gospodarczej funkcji lasu i polskiego modelu trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz drewna jako

¹²⁹ W budżecie poszczególnych programów.

¹³⁰ Zwiększono budżet konkursów z pierwotnych 5000 tys. zł.

¹³¹ Zwiększono budżet konkursu z 10 000 tys. zł.

¹³² Kierowany do stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, osób prawnych, o których mowa w ustawie z dnia 23 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP oraz osób prawnych kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanym statusie prawnym, jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych jednostek organizacyjnych.

naturalnego i odnawialnego surowca oraz promocja obiektów architektury drewnianej.

W ramach tego konkursu dofinansowanie na łączną kwotę 10 447,4 tys. zł otrzymało 115 podmiotów, w tym m.in.: 77 parafii Kościoła Katolickiego (7138,6 tys. zł), oraz 13 jednostek samorządu terytorialnego (1181,3 tys. zł).

Ministerstwo Klimatu i Środowiska przeprowadziło kontrolę¹³³ konkursu „Drewno jest z lasu”, którego zaplanowanie i przeprowadzenie ww. działań zostało ocenione negatywnie. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że: nierzetelnie określono kryteria oceny wniosków w Regulaminie konkursu oraz Regulaminie prac Komisji Konkursowej, z uwagi na brak szczegółowych zasad punktowania zadań promocyjnych wskazanych we wnioskach, a Komisja konkursowa przy ocenie wniosków nie wskazywała uzasadnienia dla przyznanej punktacji. Ponadto za stan nieprawidłowy uznano brak dokonania oceny efektywności przeprowadzonego konkursu.

W sprawie realizacji konkursów, w tym „Drewno jest z lasu” były Dyrektor CILP zeznał m.in.: *Ja dostałem te konkursy do realizacji. Ja nie byłem pomysłodawcą tych konkursów i nie ja uczestniczyłem w opracowaniu zarządzeń Dyrektora Generalnego, które zatwierdzały programy konkursowe. Na pewno nie byłem ich inicjatorem. To nie było moją kompetencją, ja się nie zastanawiałem nad inżynierią finansową realizacji tych konkursów, ani z jakiego źródła pochodzą środki na jego sfinansowanie. Środki na realizację tych konkursów zostały przydzielone z Dyrekcji Generalnej.*

Działania DGLP i CILP dotyczące zakupu w latach 2022–2023 zestawów (toreb) ratownictwa medycznego i ich rozdysponowania były nieprawidłowe.

**Pozostałe
nieprawidłowości
związane z działaniami
promocyjnymi**

Dyrektor Generalny LP przed wydaniem w 2022 r. i 2023 r. poleceń zakupu przez CILP zestawów ratownictwa medycznego (299 szt. o łącznej wartości 255,6 tys. zł netto) do wykorzystania w celach promocyjnych nie dokonał analizy faktycznych potrzeb i celowości ich nabycia. Wybór podmiotu, od którego CILP w 2023 r. nabył 149 szt. takich zestawów za kwotę 129,6 tys. zł, został dokonany z naruszeniem uregulowań wewnętrznych.

Jednostka nie posiadała dowodów potwierdzających, że zamówienie, mogło być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę, jak też zaistniała potrzeba niezwłocznego udzielenia zamówienia. Tym samym, odstąpienie

¹³³ Zakończoną wystąpieniem pokontrolnym BKA-RI.0831.1.2023.PK z 1 lutego 2024 r. przekazany Dyrektorowi CILP oraz sprawozdaniem z kontroli BKA-RI.0831.2.2023.WG z 13 lutego 2024 r. przekazany Dyrektorowi Generalnemu LP.

od konkurencyjnego wyboru wykonawcy było nieuzasadnione i nie zapewniało gospodarnego wydatkowania środków.

Zakupione w latach 2022–2023 zestawy ratownictwa medycznego (łącznie 299 szt.) nie zostały objęte w CILP ewidencją ilościowo-wartościową, co uniemożliwiało m.in. jednoznaczne ustalenie kiedy, komu, na jakiej podstawie i w jakiej liczbie zestawy te były udostępniane lub przekazywane (w tym również podczas pikników organizowanych przez Lasy Państwowe).

Ponadto Dyrektor Generalny LP we wrześniu 2023 r. polecił Dyrektorowi CILP przygotowanie i podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego obejmującego przekazanie Państwowej Służbie Ukrainy do Sytuacji Nadzwyczajnych pakietów medycznych. Dyrektor CILP w protokole zdawczo-odbiorczym z 28 września 2023 r. podał niezgodną ze stanem faktycznym wartość przekazanych stronie ukraińskiej pakietów medycznych (129,6 tys. zł netto), przy jednoczesnym braku określenia ich liczby. Tymczasem z ustaleń kontroli NIK wynikało, że 28 września 2023 r. przedstawiciele LP przekazali jedynie 42 takie zestawy o wartości 36,5 tys. zł, tj. o 93,1 tys. zł niższej.

Stwierdzono również nieprawidłowości dotyczące zakupu lub wykorzystania materiałów, innych niż torby medyczne.

**Nieprawidłowe
działania w związku
z zakupem lub
wykorzystaniem
materiałów**

W przypadku pięciu jednostek organizacyjnych PGL LP¹³⁴ w wyniku kontroli stwierdzono zróżnicowane nieprawidłowości dotyczące zakupów materiałów na łączną kwotę 435,9 tys. zł.

Przykładowe nieprawidłowości polegały na: 1/ dopuszczeniu przez byłego Dyrektora Generalnego LP do wydatkowania kwoty 149,3 tys. zł na zakup materiałów przeznaczonych na promocję lub reprezentację LP, w tym m.in.: a/ płaskorzeźby; b/ publikacji pn. *Ceremoniał Lasów Państwowych* w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem; c/ trzech wzorów kordelasa; d/ elementów munduru galowego leśnika celem wyposażenia pracowników DGLP; 2/ wydatkowaniu przez RDLP w Gdańsku 7,4 tys. zł na zakup róży srebrno-bursztynowej oraz krzyża jubileuszowego, przekazanych następnie Zakonowi Paulinów na Jasnej Górze, pomimo tego że przepisy prawa nie umożliwiały przekazywania przez RDLP darowizn, także w formie rzeczowej; 3/ wydatkowaniu w RDLP w Katowicach, w związku z inicjowaniem wydarzeń o charakterze religijnym, kwoty 102,7 tys. zł na zakup m.in. pamiątkowego ryngrafu (29,5 tys. zł), drewnianych różańców (23,4 tys. zł) czy też parasoli promocyjnych i peleryn (20,9 tys. zł). Wydatkowanie tych środków nie miało znaczenia w aspekcie realizacji ustawowych zadań Lasów Państwowych, nie znajdowało umocowania w przepisach ustawy o lasach oraz w Statucie

¹³⁴ DGLP, RDLP w Gdańsku, RDLP w Katowicach, RDLP w Krośnie oraz Nadleśnictwo Brynek.

PGL LP; 4/ dopuszczeniu przez byłego Dyrektora RDLP w Katowicach do niegospodarnego wydatkowania łącznej kwoty 17,5 tys. zł na zakup: buławy hetmańskiej, stanowiącej atrybut Dziekana Korpusu Nadleśniczych RDLP (12,9 tys. zł), a także na zakup honorowych uniformów Leśnika Polskiego dla regionalnych duszpasterzy (4,6 tys. zł); 5/ dopuszczeniu przez byłych Dyrektorów RDLP w Katowicach do wydatkowania kwoty co najmniej 156,3 tys. zł na zakup materiałów i wyposażenia związanego z organizacją i funkcjonowaniem leśnej asysty honorowej.

Ponadto w CILP nie objęto magazynową ewidencją ilościowo-wartościową materiałów na promocję LP o łącznej wartości 128,4 tys. zł.

**Brak poprawy
wizerunku LP**

Pomimo intensyfikacji podejmowanych działań promocyjnych w latach 2022–2023 oraz przeznaczenia na ten cel ww. środków finansowych oraz ponad 3-krotnego zwiększenia budżetu CILP, nie osiągnięto celu określonego w Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014–2030, tj. poprawy wizerunku Lasów Państwowych w społeczeństwie. Wręcz przeciwnie, w okresie objętym kontrolą, pozytywna ocena postrzegania działalności Lasów Państwowych systematycznie malała¹³⁵. Jednocześnie w ramach ww. wydatków finansowane były m.in. wydarzenia plenerowe, z których część odbyła się w okresie kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu RP prowadzonej w 2023 r.

5.3.3. REALIZACJA INWESTYCJI DROGOWYCH

**Wydatki na
dofinansowanie dróg
lokalnych**

W latach 2020–2023 na finansowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego przedsięwzięcia drogowe, polegające na budowie, przebudowie lub remoncie drogowej infrastruktury technicznej, w ramach wspomaganie przez Lasy Państwowe administracji publicznej, wydatkowano łącznie 441 523,7 tys. zł¹³⁶, w tym 4076,2 tys. zł w 2020 r., 18 951,8 tys. zł w 2021 r., 139 004,9 tys. zł w 2022 r. oraz 279 490,8 tys. zł w 2023 r.

Wykaz przedsięwzięć drogowych przyjętych do realizacji ujmowany był w decyzjach¹³⁷ Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Zarządzenia¹³⁸ Dyrektora Generalnego LP w sprawie realizacji w Lasach Państwowych wspólnych przedsięwzięć drogowych, mających związek

¹³⁵ Taką ocenę wystawiło 71 % osób badanych w 2020 r. oraz 62 % w 2022 r. i 54 % w 2023 r. (wyniki badania opinii publicznej w zakresie postrzegania Lasów Państwowych zrealizowane na zlecenie CILP w grudniu 2020 r., 2022 r. oraz 2023 r.).

¹³⁶ Ustalono na podstawie zapisów konta 85012151 Dopłaty wewnętrzne do zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

¹³⁷ Wydanych na podstawie art. 33 ust. 1, art. 33 ust. 3 pkt 3, 8 oraz art. 56 ust. 2 ustawy o lasach w związku z § 6 Statutu PGL LP.

¹³⁸ Nr 58 z dnia 7 sierpnia 2018 r. (Biul. Inf. LP poz. 138), Nr 28 z dnia 24 marca 2022 r. (Biul. Inf. LP poz. 47) oraz Nr 20 z dnia 10 lutego 2023 r. (Biul. Inf. LP poz. 40).

**Nierzetelna analiza
wniosków
o dofinansowanie
wspólnych
przedsięwzięć
drogowych**

z gospodarką leśną obligowały RDLP, a następnie DGLP do analizy wniosków złożonych przez nadleśniczych.

W DGLP badaniem kontrolnym objęto 14 wniosków o dofinansowanie wspólnych przedsięwzięć drogowych złożonych w latach 2022–2023 przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudy Raciborskie. Łączna wnioskowana wartość dofinansowania środkami funduszu leśnego wyniosła 18 623,1 tys. zł.

W RDLP badaniem kontrolnym objęto natomiast 57 wniosków na łączną kwotę dofinansowania 45 895,1 tys. zł¹³⁹, a w nadleśnictwach – 24 wnioski¹⁴⁰ na łączną kwotę dofinansowania 21 313,2 tys. zł.

Nieprawidłowości¹⁴¹ polegające na nierzetelnym sporządzeniu wniosków oraz nierzetelnej ich weryfikacji stwierdzono w trzech skontrolowanych jednostkach (DGLP, RDLP w Katowicach oraz Nadleśnictwie Rudy Raciborskie), tj. na każdym etapie procedowania wniosków sporządzonych przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudy Raciborskie.

Przykłady

W DGLP nie zapewniono rzetelnej weryfikacji łącznie dziewięciu¹⁴² wniosków¹⁴³ składanych przez Nadleśnictwo Rudy Raciborskie. Wnioski te były procedowane, pomimo tego, że ich uzasadnienia nie wskazywały jednoznacznie na możliwe do uzyskania, wymierne, bezpośrednie korzyści dla Lasów Państwowych. Nie zawierały one m.in. informacji o spodziewanym w wyniku realizacji remontów/inwestycji wpływie na gospodarkę leśną, np. poprzez wskazanie, czy i w jaki sposób poprawi lub wzmocni jakość i/lub efektywność prowadzonej przez nadleśnictwo gospodarki leśnej. W konsekwencji Dyrektor Generalny LP wyraził zgodę na dofinansowanie tych inwestycji ze środków funduszu leśnego w łącznej kwocie 14 442,4 tys. zł.

¹³⁹ Z terenu skontrolowanych RDLP dofinansowanie z funduszu leśnego uzyskało 146 wniosków na kwotę 107 942,0 tys. zł.

¹⁴⁰ Wnioski składane przez Nadleśnictwa: Elbląg (trzy wnioski), Kościerzyna (jeden), Bircza (trzy), Krasiczyn (cztery), Strzyżów (cztery), Rudy Raciborskie (pięć) oraz Zielona Góra (cztery). Pozostałe nadleśnictwa objęte kontrolą nie składały takich wniosków.

¹⁴¹ Związane były wyłącznie z wnioskami składanymi przez Nadleśnictwo Rudy Raciborskie.

¹⁴² 1/ „Przebudowa drogi powiatowej nr 3548S w Raciborzu od Placu Konstytucji 3 Maja (...) do drogi wojewódzkiej nr 416”; 2/ „Remont drogi leśnej i gminnej w leśnictwie Ponięcice oddz. 632”; 3/ „Modernizacja odcinka drogi powiatowej nr 3523S wykorzystywanej jako dojazd do gruntów rolnych w gminie Rudnik (...) obręb geodezyjnym Strzybnik”; 4/ „Remont drogi powiatowej nr 3537S od DW 919 w kierunku Adamowice”; 5/ „Remont drogi powiatowej nr 3536S od DW 919 do początku m. Górki Śląskie”; 6/ „Remont drogi powiatowej nr 3519S od DK 45 do miejscowości Czerwice”; 7/ „Remont drogi gminnej ul. Leśna w Górkach Śląskich”; 8/ „Modernizacja odcinka drogi powiatowej nr 3520S od DK 45 do skrzyżowania z ul. Szkolną w Ponięcicach” oraz 9/ „Remont nawierzchni DW 919 od km 10+610 (...) na odcinku Szymocice-Jankowice”.

¹⁴³ Spośród tych wniosków siedem zostało objętych badaniem również w RDLP w Katowicach, a pięć w Nadleśnictwie Rudy Raciborskie.

Ww. wnioski zostały uprzednio pozytywnie zaopiniowane przez RDLP w Katowicach, a sporządzone w tej jednostce opinie stanowiły powtórzenie uzasadnień formułowanych przez Nadleśniczego.

W wyniku kontroli rozpoznawczej stwierdzono nieprawidłowość w związku z realizacją inwestycji na terenie gminy Jabłonka, na którą z funduszu leśnego przyznano dofinansowanie w kwocie 647,6 tys. zł.

Przykład

W Nadleśnictwie Nowy Targ nie podjęto rzetelnych działań zmierzających do zapewnienia, aby poniesione przez Lasy Państwowe ze środków funduszu leśnego nakłady umożliwiły zapewnienie dojazdu do oddziału 268 leśnictwa Stańcowa drogą spełniającą na całej długości parametry techniczne, umożliwiające przejazd pojazdów świadczących usługi na rzecz prowadzenia gospodarki leśnej. Zapewnienie takiego dojazdu stanowiło okoliczność uzasadniającą dofinansowanie tej inwestycji. W wyniku przeprowadzonych oględzin drogi gminnej K360682 w Jabłonce stwierdzono, że na początkowym odcinku drogi znajdował się obiekt mostowy położony nad ciekiem wodnym Piekelnik. Nie został on wyremontowany w ramach przedmiotowej inwestycji. W konsekwencji przejazd dla większych pojazdów odbywał się poprzez wąski bród.

Sprawozdawane koszty na ochronę przyrody

5.3.4. FINANSOWANIE OCHRONY PRZYRODY

Za lata 2020–2023 koszty na ochronę przyrody wykazane w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych PGL LP wyniosły łącznie 112 200,5 tys. zł. W poszczególnych latach stanowiły one od 0,2 % do 0,3 % kosztów ogółem.

Jednocześnie w sprawozdaniach tych wskazywano, że ze środków funduszu leśnego (wśród zadań określonych w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach) dofinansowano zadania w parkach narodowych na łączną kwotę 124 104,4 tys. zł. W poszczególnych latach stanowiły one od 1,75 % do 2,58 % kwoty zmniejszeń ogółem funduszu leśnego.

Według danych DGLP na zadania¹⁴⁴ związane z ochroną przyrody (w tym w parkach narodowych) wydatkowano z funduszu leśnego łącznie 269 125 tys. zł.

W latach 2020–2023 jednostki organizacyjne z terenu skontrolowanych RDLP na cele i zadania związane z ochroną przyrody ze środków funduszu

¹⁴⁴ Określone w przepisach art. 58 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, art. 58 ust. 3a pkt 4 lit. a.) ustawy o lasach, tj. m.in.: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej; badania naukowe; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej w lasach znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych.

leśnego wydatkowały łącznie 3006,4 tys. zł¹⁴⁵, przy czym kwota tych środków była znacznie wyższa w przypadku RDLP w Krośnie i Katowicach (odpowiednio 2044,7 tys. zł oraz 952,3 tys. zł), niż w RDLP w Zielonej Górze i Gdańsku (odpowiednio 2,1 tys. zł oraz 7,2 tys. zł).

Przykłady

W RDLP w Krośnie planowano wykonanie ośmiu zadań w zakresie ochrony przyrody ze środków funduszu leśnego, z których sześć zrealizowano. Pięć wykonanych zadań dotyczyło corocznej realizacji *Programu czynnej ochrony populacji żubra*, a łączne koszty wyniosły 1755,3 tys. zł (obejmowały m.in.: dokarmianie, opiekę weterynaryjną, utrzymanie zagrody pokazowej w Mucznem i eliminację chorych osobników¹⁴⁶). Pozostałe zadanie (realizowane w 2020 r. i w 2021 r.) dotyczyło *Wykonania dodatkowego opracowania ochrony przyrody w zakresie przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000*, którego koszty wyniosły 457,4 tys. zł.

W skali całej RDLP w Zielonej Górze na cele i zadania związane z ochroną przyrody ze środków funduszu leśnego wydatkowano kwotę 2,1 tys. zł, tj. na montaż zapór leśnych.

Pracownik RDLP wyjaśnił, m.in., że *niewielki zakres wykorzystania środków funduszu leśnego na zadania z ochrony przyrody w okresie objętym kontrolą, wynika z realizacji tych zadań ze środków własnych nadleśnictw. Są to najczęściej niewielkie kwoty dotyczące wymiany tablic, stelaży czy ogrodzeń wokół chronionych obiektów lub realizacja zadań ochronnych. Gdyby nadleśnictwo było deficytowe, wówczas mogłoby występować o środki funduszu na zadania z ochrony przyrody. Środki funduszu najczęściej stanowią wkład własny w projektach realizowanych przez jednostki Lasów Państwowych, gdzie kwoty są już znacznie większe.*

¹⁴⁵ W I kw. 2024 r. wydatkowano 168 tys. zł (kwota ta dotyczy wyłącznie RDLP w Krośnie).

¹⁴⁶ W 2022 r. nie wykonano odstrzału diagnostycznego 50 żubrów z powodu braku zgody Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (Decyzja DZP-WG.6401.17.2022.EB z dnia 3 lutego 2022 r.), co stanowiło niewykonanie 30 % zadania w ujęciu rzeczowym zaplanowanego w tamtym roku.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy Lasy Państwowe prawidłowo i rzetelnie zarządzają majątkiem i gospodarują środkami finansowymi?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują majątkiem? 2. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują środkami finansowymi? 3. Czy jednostki organizacyjne Lasów Państwowych prawidłowo i rzetelnie gospodarują środkami funduszu leśnego?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto 18 jednostek: Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych, Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Katowicach, Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Gdańsku, Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Krośnie, Regionalną Dyрекcję Lasów Państwowych w Zielonej Górze, Nadleśnictwo Brynek, Nadleśnictwo Rudy Raciborskie, Nadleśnictwo Rudziniec, Nadleśnictwo Elbląg, Nadleśnictwo Gdańsk, Nadleśnictwo Kościerzyna, Nadleśnictwo Bircza, Nadleśnictwo Krasiczyn, Nadleśnictwo Strzyżów, Nadleśnictwo Sława Śląska, Nadleśnictwo Świebodzin, Nadleśnictwo Zielona Góra.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).
Okres objęty kontrolą	Lata 2020–2024 (I kwartał) z uwzględnieniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w terminie od 8 kwietnia do 14 października 2024 r.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f, uzyskano informacje od 111 jednostek (podmiotów) niekontrolowanych, przede wszystkim od jednostek samorządu terytorialnego.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. „Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych” została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, zgodnie z sugestią organu Senatu RP.

**Stan realizacji
wniosków
pokontrolnych**

W 18 wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 115 wniosków pokontrolnych. Najistotniejsze wnioski dotyczyły: 1/ zapewnienia na etapie planowania każdorazowej weryfikacji celowości oraz zasadności ponoszenia wydatków na działalność promocyjną; 2/ zaprzestania udzielania darowizn na cele wykraczające poza cele społecznie użyteczne; 3/ zainicjowania działań mających na celu zapewnienie spójności postanowień PUZP z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie dotyczącym ustalania, z zastosowaniem stawki wyjściowej, wynagrodzeń pracowników Służby Leśnej; 4/ zaprzestania dowolności postępowania przy zlecaniu realizacji usług podmiotom zewnętrznym, w tym poprzez wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o zamówieniach publicznych oraz regulacji wewnętrznych w tym obszarze; 5/ zapewnienia rzetelnego sporządzania i weryfikacji wniosków w sprawie realizacji wspólnych przedsięwzięć drogowych pod kątem ich związku z prowadzoną gospodarką leśną.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 115 sformułowanych wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 74 wnioski (64,3 %), 37 wniosków jest w trakcie realizacji (32,2 %), a cztery są niezrealizowane (3,5 %)¹⁴⁷.

Kierownicy dziewięciu jednostek kontrolowanych na podstawie art. 54 ustawy o NIK, skorzystali z prawa do zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Złożono 73 zastrzeżeń, z których dziewięć przyjęto całkowicie, osiem częściowo, a 56 oddalono.

Najistotniejsze oddalone zastrzeżenia dotyczyły kwestii odnoszących się m.in. do prowadzenia działalności promocyjnej, zakupu udziałów w spółce, zawierania protokołów dodatkowych do PUZP, dofinansowania inwestycji drogowych realizowanych przez samorządy.

**Finansowe rezultaty
kontroli**

Finansowe skutki stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości wyniosły 108 075 326,65 zł, w tym m.in.: 245 872,93 zł to kwoty stanowiące uszczuplenie środków lub aktywów; 66 155 068,76 zł wydatkowane z naruszeniem prawa; 27 204 144,59 zł wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami oraz 14 243 622,40 zł potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

¹⁴⁷ Według stanu na 11 kwietnia 2025 r.

W kontroli uczestniczyły: Delegatura NIK w Opolu, Delegatura NIK w Gdańsku, Delegatura NIK w Rzeszowie, Delegatura NIK w Zielonej Górze.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej, do którego skierowano wystąpienie pokontrolne
1.	Delegatura NIK w Opolu	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Witold Koss
2.		Centrum Informacyjne Lasów Państwowych	Tomasz Esman
3.		Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Katowicach	Robert Pabian
4.		Nadleśnictwo Brynek	Janusz Wojciechowski
5.		Nadleśnictwo Rudziniec	Grzegorz Skrobek
6.		Nadleśnictwo Rudy Raciborskie	Tomasz Pacia
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku	Marek Kowalewski
8.		Nadleśnictwo Elbląg	Robert Wielgosz
9.		Nadleśnictwo Gdańsk	Sebastian Klisz
10.		Nadleśnictwo Kościerzyna	Michał Jaworski
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie	Marian Pigan
12.		Nadleśnictwo Bircza	Zbigniew Kopczak
13.		Nadleśnictwo Krasieczyn	Przemysław Włodek
14.		Nadleśnictwo Strzyżów	Andrzej Modliszewski
15.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze	Jerzy Łokietko
16.		Nadleśnictwo Sława Śląska	Wiesław Daszkiewicz
17.		Nadleśnictwo Świebodzin	Dawid Kłap
18.		Nadleśnictwo Zielona Góra	Rafał Ozimiński

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*/	Najistotniejsze stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	w formie opisowej	– opracowanie uregulowań dotyczących sprzedaży surowca drzewnego, którego adresatami były także podmioty zewnętrzne (kontrahenci PGL LP).	– nieuprawnione kształtowanie w PUZP stawki wyjściowej wynagrodzeń pracowników PGL LP zaliczanych do Służby Leśnej w kwotach wyższych niż wynikające z przepisów prawa; – niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków w kwocie 15,2 mln zł na nabycie udziałów spółki działającej w sektorze informatycznym, a następnie przekazanie na jej rzecz 2 mln zł tytułem dopłaty; – nieprawidłowe sprawowanie nadzoru nad CILP w zakresie kreowania polityki promocyjnej; – nierzetelna analiza dotycząca dofinansowania infrastruktury drogowej w ramach wspomagania administracji publicznej; – niegospodarne wydatkowanie 244,8 tys. zł, z tytułu realizacji umów, których przedmiot pokrywał się z zakresem zadań pracowników lub komórek organizacyjnych DGLP oraz 149,3 tys. z tytułu zakupu materiałów przeznaczonych na promocję.
2.	Centrum Informacyjne Lasów Państwowych	negatywna		– niecelowo i niegospodarnie wydatkowano na działania promocyjne środki funduszu leśnego w łącznej kwocie co najmniej 24 392,9 tys. zł z naruszeniem przepisów ustawy z 28 września 1991 r. o lasach; – z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych wydatkowano 8283,5 tys. zł na publikację materiałów prasowych; – niecelowo i niegospodarnie powierzano podmiotom zewnętrznym świadczenie usług, doradczych w wyniku których wydatkowano łącznie 1048,4 tys. zł; – z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania środkami finansowymi wydatkowano na usługi pomocy prawnej łącznie 1161,1 tys. zł; – niegospodarne wydatkowanie łącznie 446,3 tys. zł w związku z zatrudnianiem pracowników.
3.	Regionalna Dyrekcja Lasów	negatywna		– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza

	Państwowych w Katowicach			zadania ustawowe jednostki kontrolowanej; – z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych wydatkowano 1081,2 tys. zł na publikację materiałów prasowych; – niegospodarne wydatkowanie: a/ 1002,7 tys. zł na organizację i funkcjonowanie leśnej asysty honorowej; b/ 583,4 tys. zł na organizację ogólnopolskiej pielgrzymki leśników na Jasną Górę oraz zakup buławy hetmańskiej i honorowych uniformów dla regionalnych duszpasterzy; – w sposób nieuprawniony doprowadzono do wydzielenia środków z zysku netto nadleśnictw do dyspozycji Dyrektora RDLP, a następnie do zawarcia 29 umów darowizn na łączną kwotę 1267,8 tys. zł; – nierzetelnie w latach 2022–2023 weryfikowano przesłanki dofinansowania wspólnych przedsięwzięć drogowych.
4.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku	w formie opisowej	– gospodarnie i we właściwy sposób administrowano posiadanym majątkiem w zakresie jego utrzymania i wykorzystania; – udostępnianie nieruchomości podmiotom zewnętrznym było celowe i gospodarne, a zawarte umowy zabezpieczały interesy RDLP.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza zadania ustawowe jednostki kontrolowanej; – z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dokonywano zakupów usług obcych; – niegospodarne działania związane z zatrudnianiem pracowników.
5.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie	w formie opisowej	– celowo i gospodarnie udostępniano nieruchomości podmiotom zewnętrznym, a zawarte umowy zabezpieczały interesy RDLP; – szkolenia pracowników z udziałem podmiotów zewnętrznych realizowane były zgodnie ze zgłaszanymi potrzebami, a wyboru wykonawców dokonywano zgodnie z regulacjami wewnętrznymi.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza zadania ustawowe jednostki kontrolowanej; – nierzetelny nadzór nad podległymi nadleśnictwami w zakresie przekwalifikowania drewna sortymentu S4 do S2AP i S2A.
6.	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Zielonej Górze	w formie opisowej	– zawierane umowy najmu należycie zabezpieczały interesy RDLP; – proces zakupu usług z zakresu obsługi prawnej i doradztwa był realizowany zgodnie z uregulowaniami; – w opiniach do składanych przez nadleśnictwa wniosków w sprawie wspólnych przedsięwzięć drogowych, RDLP wskazywała na przesłanki uzasadniające poniesienie kosztów.	– nie w pełni prawidłowo zlecono świadczenie usług promocyjno-reklamowych za wynagrodzeniem w kwocie 73,8 tys. zł; – niecelowo poniesiono wydatki w kwocie 59,7 tys. zł, związane ze zleceniem kwerendy archiwum gazety.
7.	Nadleśnictwo Brynek	w formie opisowej	– przed opracowaniem planów finansowo-gospodarczych prowadzono rzetelnie analizy w zakresie dotyczącym określenia	– niecelowe i niegospodarne działania na rzecz nabycia przez Lasy Państwowe Zespołu

			zakładanego poziomu pozyskania drewna; – prawidłowo prowadzono działania z zakresu rekrutacji pracowników.	Pałacowo- -Parkowego w Brynku, – działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – sprzedaży jednej nieruchomości dotychczasowemu najemcy dokonano z naruszeniem przepisów prawa; – liczne przypadki naruszeń przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i przepisów rangi ustawowej.
8.	Nadleśnictwo Rudziniec	w formie opisowej	– prawidłowo dokonywano sprzedaży nieruchomości; – prawidłowo prowadzono działania z zakresu rekrutacji pracowników; – dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników było uzasadnione potrzebami jednostki.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych przy zakupie usług obcych; – nieprawidłowe przekazywanie darowizn, tj. za pośrednictwem RDLP w Katowicach oraz na cele, które nie wpisywały się w działalność społecznie użyteczną.
9.	Nadleśnictwo Rudy Raciborskie	negatywna	– prawidłowo dokonywano sprzedaży nieruchomości; – prawidłowo prowadzono działania z zakresu rekrutacji pracowników; – dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników było uzasadnione potrzebami jednostki.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – niecelowe i niegospodarne wydatkowanie 3719,4 tys. zł na dofinansowanie ze środków funduszu leśnego inwestycji drogowych jednostek samorządu terytorialnego; – realizacja imprezy masowej pn. Leśny Rodzinny Piknik Służb Mundurowych niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na jej organizację; – nieprawidłowe przekazywanie darowizn, tj. za pośrednictwem RDLP w Katowicach oraz na cele, które nie wpisywały się w działalność społecznie użyteczną.
10.	Nadleśnictwo Elbląg	w formie opisowej	– prawidłowo dokonywano sprzedaży nieruchomości; – zgodnie z interesem ekonomicznym udostępniano posiadane nieruchomości podmiotom zewnętrznym; – prawidłowo prowadzono działania z zakresu rekrutacji pracowników.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – udzielanie wsparcia finansowego (darowizn) trzem podmiotom bez uzyskania wcześniejszej akceptacji Dyrektora Generalnego LP; – przekazanie darowizny na cele niebędące celami użytecznie społecznymi.
11.	Nadleśnictwo Gdańsk	w formie opisowej	– gospodarnie i we właściwy sposób administrowano posiadanym majątkiem w zakresie jego utrzymania i wykorzystania;	– podpisanie przedwstępnej umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego pomimo polecenia Ministra Klimatu i Środowiska o wstrzymanie wszelkich czynności

			– prawidłowo prowadzono działania z zakresu rekrutacji pracowników; – dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników było uzasadnione potrzebami jednostki.	- do rozporządzania nieruchomościami; – działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – przekazanie darowizny na cele niebędące celami użytecznie społecznymi.
12.	Nadleśnictwo Kościerzyna	w formie opisowej	– we właściwy sposób administrowano posiadanym majątkiem w zakresie jego utrzymania i wykorzystania; – prawidłowo dokonywano sprzedaży nieruchomości; – zgodnie z regulacjami zlecano usługi prawne oraz w zakresie reprezentacji.	– przekazywano darowizny na cele niestanowiące celów społecznie użytecznych; – nie weryfikowano spełnienia przez obdarowanych nałożonych na nich obowiązków w zakresie sposobu przeznaczenia darowizny.
13.	Nadleśnictwo Bircza	pozytywna	– celowo i gospodarnie wynajmowano nieruchomości innym podmiotom; – dzierżawiony/najmowany majątek od podmiotów zewnętrznych wykorzystywany był do prowadzonej gospodarki leśnej; – dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników było uzasadnione potrzebami jednostki.	– nie dokonywano analiz celowości organizowania wydarzeń promocyjnych.
14.	Nadleśnictwo Krasiczyn	w formie opisowej	– prawidłowo przekazywano darowizny na cele społecznie użyteczne; – prawidłowo prowadzono sprzedaż nieruchomości.	– nie dokonywano analiz celowości organizowania wydarzeń promocyjnych.
15.	Nadleśnictwo Strzyżów	w formie opisowej	– prawidłowo przekazywano darowizny na cele społecznie użyteczne; – dofinansowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników było uzasadnione potrzebami jednostki; – celowo i gospodarnie poniesiono wydatki na zakup usług prawnych i doradczych.	– działalność związana z organizacją wydarzeń o charakterze promocyjnym, wykraczała poza cele określone w ustawie o lasach; – nie dokonywano analiz celowości organizowania wydarzeń promocyjnych.
16.	Nadleśnictwo Sława Śląska	pozytywna	– prawidłowo gospodarowano nieruchomościami w zakresie najmu, dzierżawy i sprzedaży majątku; – w procesie rekrutacji dokonywano rzetelnego wyboru osób; – celowo i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami zlecano usługi podmiotom zewnętrznym.	– przekazywano darowizny na cele niestanowiące celów społecznie użytecznych.
17.	Nadleśnictwo Świebodzin	pozytywna	– prawidłowo gospodarowano nieruchomościami w zakresie najmu, dzierżawy i sprzedaży majątku; – celowo i zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami zlecano usługi podmiotom zewnętrznym.	– przekazywano darowizny na cele niestanowiące celów społecznie użytecznych.
18.	Nadleśnictwo Zielona Góra	w formie opisowej	– prawidłowo gospodarowano nieruchomościami niewykorzystywanymi na potrzeby gospodarki leśnej.	– przekazywano darowizny na cele niestanowiące celów społecznie użytecznych.

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Charakter prawny	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 4 ust. 1 i art. 32 ust. 1 ustawy o lasach). PGL LP nie są zaliczane do sektora finansów publicznych.
Zadania LP	Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o lasach PGL LP zarządza lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Natomiast stosownie do art. 4 ust. 3 przywołanej ustawy w ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość.
Struktura organizacyjna LP	W skład LP, zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o lasach, wchodzi: Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, RDLP, nadleśnictwa i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Powyższa ustawa określa w art. 33–35 zadania Dyrektora Generalnego LP, dyrektorów RDLP oraz nadleśniczych.
Gospodarka finansowa LP	Podstawowe regulacje prawne dotyczące gospodarki finansowej Lasów Państwowych zostały zawarte w rozdziale 8 <i>Gospodarka finansowa w Lasach Państwowych</i> ustawy o lasach (art. 50–59). Przepisy te wskazują m.in. na samodzielność finansową Lasów Państwowych, co wiąże się z pokrywaniem kosztów własnych z uzyskiwanych przychodów. W myśl art. 50 ust. 2 ww. ustawy Dyrektor Generalny LP ustala dla wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych zasady (politykę) rachunkowości. Na podstawie art. 59 ustawy o lasach Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej. Zgodnie z tym rozporządzeniem działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego. Natomiast podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych LP są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze zawierające: 1) zadania rzeczowe, 2) przychody ze sprzedaży, 3) koszty działalności, 4) wynik finansowy. Zgodnie z § 14 ww. rozporządzenia źródła przychodów LP, stanowią w szczególności wpływy:

- ze sprzedaży: a) drewna, produktów ubocznych lasu, runa leśnego oraz nasion, szyszek, sadzonek i choinek, b) produktów gospodarki rolnej, łaskowej i rybackiej, c) materiałów, towarów i zbędnych środków trwałych,
- z wydzierżawiania lub wynajmu lasów, gruntów i innych nieruchomości, w tym z wydzierżawiania obwodów łowieckich,
- z zagospodarowania turystycznego i wypoczynkowego lasów,
- z operacji pieniężnych,
- z innych źródeł.

Natomiast kosztami działalności PGL LP, wymienionymi w § 17 i w § 20 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej są:

- odpis podstawowy na fundusz leśny,
- wydatki na działalność, o której mowa w § 4 ust. 1 i ust. 2,
- podatek leśny,
- tworzone zakładowe fundusze nagród i zakładowy fundusz świadczeń socjalnych.

Zgodnie z §§ 18–19 przywołanego rozporządzenia wynik finansowy stanowi sumę wyników finansowych wszystkich jednostek organizacyjnych LP oraz różnicę między przychodami i kosztami działalności, skorygowaną o straty i zyski nadzwyczajne. Wynik finansowy nadleśnictw po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań rzeczowych z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku przekazywanego na rachunek DGLP pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszy własnych.

Plany finansowo- -gospodarcze

Plany finansowo-gospodarcze RDLP, obok planu własnego, obejmują plany nadleśnictw i zakładów (o charakterze regionalnym) i są zatwierdzane przez dyrektorów RDLP. Natomiast plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan DGLP i plany RDLP, które są zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego LP (§ 6 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia).

Zasady (polityka) rachunkowości

Zasady (polityka) rachunkowości PGL LP, obejmujące plan kont, zostały uregulowane w zarządzeniu Nr 4 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 stycznia 2009 r. w *sprawie zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*¹⁴⁸.

Gospodarka leśna

Podstawowe kwestie dotyczące gospodarki leśnej są uregulowane w rozdziale 2 *Gospodarka leśna* ustawy o lasach.

¹⁴⁸ Biul. Inf. LP z 2020 r. Nr 1, poz. 5, ze zm.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urządzenia lasu lub uproszczonego planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów:

- 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą;
- 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: a) zachowanie różnorodności przyrodniczej, b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych, c) walory krajobrazowe, d) potrzeby nauki;
- 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym;
- 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych;
- 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.

W myśl § 7 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej nadleśniczy zobowiązany jest do przedstawienia dyrektorom RDLP informacji o działalności finansowo-gospodarczej nadleśnictw, zawierających m.in. rozmiary pozyskania i sprzedaży drewna. Następnie zbiorcze informacje są przekazywane Dyrektorowi Generalnemu LP przez dyrektorów RDLP. Informacje te obejmują wyniki nadzorowanych nadleśnictw i zakładów oraz wyniki własne RDLP.

Zasady sprzedaży drewna oraz innych produktów i usług

Zgodnie z § 8 Statutu PGL LP Dyrektor Generalny LP ustala zasady sprzedaży przez Lasy Państwowe drewna i innych produktów i usług. Dyrektor RDLP określa warunki oraz dokonuje sprzedaży drewna lub innych produktów albo usług, na podstawie zasad ustalonych przez Dyrektora Generalnego LP (§ 19 pkt 9 Statutu) a nadleśniczy realizuje sprzedaż drewna oraz innych produktów i usług (§ 23 pkt 5 Statutu).

Głównym źródłem przychodów PGL LP jest sprzedaż drewna. Kwestie te regulują zarządzenia wydawane przez Dyrektora Generalnego LP, m.in. zarządzenie Nr 68 z dnia 12 listopada 2019 r. *w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2020–2021*, zarządzenie Nr 57 z dnia 22 września 2021 r. *w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2022–2023* oraz zarządzenie Nr 97 z dnia 12 października 2023 r. *w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2024–2026*. Zgodnie z tymi zasadami sprzedaż drewna prowadzona jest przez nadleśniczego lub kierownika zakładu PGL LP w ramach procedur, tj.: 1/ sprzedaży ofertowej w Portalu Leśno-

-Drzewnym; 2/ systemowej aukcji internetowej w aplikacji *e-drewno*; 3/ aukcji internetowej w aplikacji *e-drewno*; 4/ aukcji i submisji; 5/ negocjacji handlowych oraz 6/ na podstawie cennika sprzedaży detalicznej. Dodatkowe kwestie związane z zasadami sprzedaży drewna określa w decyzjach Dyrektor Generalny LP¹⁴⁹.

**Wynagrodzenia
Służby Leśnej**

Kwestie dotyczące wynagradzania pracowników Służby Leśnej zostały uregulowane w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania. Rozporządzenie to określa m.in. stanowiska oraz wymagania kwalifikacyjne w Służbie Leśnej; stopnie służbowe Służby Leśnej oraz szczegółowy tryb ich nadawania, obniżania i pozbawiania, a także zasady wynagradzania w Służbie Leśnej.

**Stosowanie przepisów
o zamówieniach
publicznych**

LP zobowiązane są do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Wskazuje na to art. 4 pkt 2 ustawy prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej zobligowane są do stosowania przepisów tej ustawy.

**Gospodarowanie
mieniem Skarbu
Państwa**

Generalne zasady dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie LP są uregulowane w normach prawnych zawartych w rozdziale 6a *Gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa będącym w zarządzie Lasów Państwowych* ustawy o lasach. Przepisy tam wskazane dotyczą między innymi nabywania lasów i gruntów, prawa pierwokupu, sprzedaży nieruchomości, zmiany przeznaczenia gruntów, użytkowania wieczystego, służebności czy też dzierżawy.

**Nabywanie
lasów, gruntów
przeznaczonych
do zalesienia
oraz innych gruntów**

Zgodnie z art. 37 ustawy o lasach to kierownik jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych, za zgodą Dyrektora Generalnego LP, może nabywać stanowiące własność osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, lasy, grunty przeznaczone do zalesienia lub inne grunty lub nieruchomości, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami gospodarki leśnej i nie narusza interesu Skarbu Państwa. Takie nabycie może nastąpić po uzyskaniu pisemnej zgody Dyrektora Generalnego LP, wyrażonej na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej LP. Nieruchomości takie mogą być nabyte za cenę nie wyższą od wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

¹⁴⁹ Np. decyzja nr 171 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 października 2023 r. w sprawie okresów sprzedaży i zasad ustalania cen w 2024 roku w Portalu Leśno-Drzewnym i aplikacji internetowej *e-drewno* oraz decyzja nr 172 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 października 2023 r. w sprawie kryteriów, parametrów i sposobu wartościowania ofert zakupu oraz regulaminów sprzedaży w Portalu Leśno-Drzewnym i aplikacji internetowej *e-drewno*.

**Sprzedaż
lasów, gruntów
i nieruchomości**

Sprzedaż lasów, gruntów i innych nieruchomości Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie LP może następować w przypadkach określonych w art. 38 ustawy o lasach. Tryb i warunki przeprowadzenia przetargu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przeprowadzania przetargu publicznego oraz sposobu i warunków przeprowadzania negocjacji cenowej w przypadku sprzedaży lasów, gruntów i innych nieruchomości znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych¹⁵⁰.

**Sprzedaż
nieruchomości
mieszkalnych**

Przepis art. 40a ustawy o lasach reguluje kwestie sprzedaży nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi i samodzielnych lokali mieszkalnych oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie, nieprzydatnych Lasom Państwowym. Ocena nieprzydatności danej nieruchomości LP dokonywana jest na podstawie § 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego. W myśl tego przepisu lokale mogą być kwalifikowane jako nieprzydatne Lasom Państwowym, jeżeli:

- 1) wpływy z ich wynajmu są niższe od kosztów ponoszonych przez Lasy Państwowe na ich utrzymanie, na które składają się w szczególności:
 - a) podatek od nieruchomości,
 - b) koszty utrzymania pracowników administracji i dozoru technicznego,
 - c) koszty utrzymania należytego stanu technicznego nieruchomości,
 - d) koszty utrzymania terenu, pomieszczeń i urządzeń wspólnego użytkowania, w szczególności: windy, anteny zbiorczej, domofonu i zieleni otaczającej budynek,
 - e) koszty konserwacji lokalu obciążające Lasy Państwowe,
 - f) koszty obowiązkowego ubezpieczenia lokalu,
 - g) 33 % kosztu koniecznego remontu, wynikającego z przeglądu technicznego, albo 20 % kosztu adaptacji lokalu do innych celów,
 - h) koszty amortyzacji;
- 2) stanowią lokale wolne (pustostany).

Cenę sprzedawanej nieruchomości ustala się na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁵¹ (art. 149–159). Zgodnie z zawartymi tam przepisami w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się: a/ określenia wartości rynkowej; b/ określenia wartości odtworzeniowej; c/ ustalenia wartości katastralnej oraz określenia innych rodzajów wartości przewidzianych

¹⁵⁰ Dz. U. Nr 78, poz. 532.

¹⁵¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

w odrębnych przepisach. Sposoby określania wartości nieruchomości, stanowiące podejścia do ich wyceny, są uzależnione od przyjętych rodzajów czynników wpływających na wartość nieruchomości. Wyceny nieruchomości dokonuje się przy zastosowaniu podejść: porównawczego, dochodowego lub kosztowego, albo mieszanego, zawierającego elementy podejść poprzednich (art. 152 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych. Opinia rzeczoznawcy majątkowego jest przedkładana na piśmie w formie operatu szacunkowego.

W art. 40a ustawy o lasach znajdują się również regulacje prawne przewidujące dla pracowników i byłych pracowników LP oraz ich osób bliskich określone przywileje. Polegają one na pierwszeństwie przy nabyciu nieruchomości oraz obniżeniu ceny nabycia zgodnie ze wskazanymi warunkami. Zgodnie z art. 40a ust. 4 ustawy cena sprzedaży lokalu podlega łącznemu obniżeniu o 6 % za każdy rok zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych i o 3 % za każdy rok najmu tego lokalu, nie więcej jednak niż o 95 %, a spłata należności może zostać rozłożona na 60 rat miesięcznych.

**Tworzenie
i przystępowanie
do spółek**

Zgodnie z art. 42 ustawy o lasach Dyrektor Generalny LP może, w imieniu Skarbu Państwa, tworzyć jednoosobowe spółki Skarbu Państwa bądź przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych. Jednocześnie Dyrektor Generalny LP wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie posiadanych przez Lasy Państwowe akcji i udziałów w spółkach. Do spółek nie mogą być wnoszone lasy stanowiące własność Skarbu Państwa znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych. Przy nabywaniu udziałów i akcji powinny być stosowane zasady przewidziane w art. 9a ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. W przepisie tym wskazano, że Skarb Państwa może nabywać akcje w celu: a/ realizacji polityki społecznej lub gospodarczej państwa; b/ zwiększenia swojego udziału w kapitale zakładowym spółki (a w przypadku prostej spółki akcyjnej – w ogólnej liczbie akcji) lub c/ podejmowania środków służących ochronie podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, o których mowa w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Fundusz leśny

W myśl art. 56 ustawy o lasach w LP tworzy się fundusz leśny stanowiący formę gospodarowania środkami na cele wskazane w przepisach tej ustawy. Dyrektor Generalny LP jest dysponentem środków tego funduszu.

Regulacje prawne dotyczące funduszu leśnego zostały określone w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej w rozdziale 5 *Fundusz leśny* (§§ 21–24). Przepisy te dotyczą m.in. ustalania wysokości odpisu, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach. Dyrektor Generalny LP wyrównuje ze środków funduszu leśnego niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i RDLP, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej (art. 33 ust. 3 pkt 7 ustawy o lasach).

Środki funduszu leśnego

Zgodnie z art. 57 ustawy o lasach środki funduszu leśnego stanowią:

- 1) odpis podstawowy na fundusz leśny liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;
- 2) należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych;
- 3) należności wynikające z odszkodowań: a) cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych tytułów, b) z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, c) za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych;
- 4) dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 42 ustawy o lasach;
- 5) dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach;
- 6) inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu.

Natomiast środki pochodzące z tytułu należności, kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych oraz należności wynikające z odszkodowań z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym DGLP. Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym. Wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny jest ustalana w drodze decyzji corocznie przez ministra właściwego do spraw środowiska. Dyrektor Generalny LP może ustalać wielkość tego odpisu dla poszczególnych RDLP, a dyrektor RDLP – dla poszczególnych nadleśnictw (art. 57 ust. 4 ustawy).

Przeznaczenie środków funduszu leśnego

W art. 58 ustawy o lasach wskazano, że środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Ponadto środki te mogą być przeznaczone również m.in. na:

- 1) wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej;
- 2) badania naukowe;
- 3) tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej;
- 4) sporządzanie planów urządzenia lasu;
- 5) prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów

i zasobów leśnych; 6) ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej; 7) nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37; 8) organizację szkoleń w zakresie szacowania szkód łowieckich, o których mowa w art. 46g ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹⁵²; 9) inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach. W ust. 4 omawianego przepisu Dyrektorowi Generalnemu LP przyznano prawo do utworzenia, z wydzielonej części środków funduszu leśnego, fundusz stabilizacji, którego przeznaczenie określono na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej.

Zasady gospodarowania i procedury postępowania w zakresie dysponowania środkami funduszu leśnego zostały określone w zarządzeniu nr 66 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie jednolitych zasad gospodarowania środkami funduszu leśnego¹⁵³.

Obowiązki podatkowe Lasów Państwowych

Lasy Państwowe zobowiązane są do odprowadzania podatku dochodowego od osób prawnych. Jednakże w myśl art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁵⁴, przepisów tej ustawy nie stosuje się do przychodów z gospodarki leśnej w rozumieniu wskazanym w ustawie o lasach; z wyjątkiem dochodów opodatkowanych ryczałtem od dochodów spółek. Z definicji zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach wynika, iż za gospodarkę leśną należy uznać działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu. Oznacza to, iż przychody niezwiązane z prowadzeniem działalności leśnej są obciążone podatkiem dochodowym.

Na podstawie art. 1 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym¹⁵⁵, opodatkowaniu tym podatkiem podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Za działalność leśną, w rozumieniu ustawy, uważa się działalność właścicieli, posiadaczy lub zarządców lasów w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny,

¹⁵² Dz. U. z 2025 r. poz. 539.

¹⁵³ Biul. Inf. L.P z 2020 r. poz. 90.

¹⁵⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

¹⁵⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 176.

kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku leśnego od lasów pozostających w zarządzie PGL LP oraz wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nieobjętych obowiązkiem podatkowym na podstawie ust. 1 pkt 4, ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych Agencji Nieruchomości Rolnych i Lasów Państwowych. Jeżeli las jest współwłasnością lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, stanowi wówczas odrębny przedmiot opodatkowania podatkiem leśnym, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach (art. 1 i art. 2 ustawy).

Ponadto zobowiązaniem prawno-podatkowym ciążącym na Lasach Państwowych jest konieczność rozliczania podatku od towarów i usług. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁵⁶ w art. 15 ust. 1 i ust. 2 wskazuje, iż podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

¹⁵⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o *lasach* (Dz. U. z 2025 r. poz. 567)
2. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.)
5. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o *zasadach zarządzania mieniem państwowym* (Dz.U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie *szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe* (Dz. U. Nr 134, poz. 692)
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie *stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej* (Dz. U. Nr 11, poz. 123, ze zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie *szczegółowych zasad i trybu sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego* (Dz. U. poz. 1206)
9. Zarządzenie Nr 50 Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie *nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe*
10. Zarządzenie Nr 4 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 stycznia 2009 r. w sprawie *Zasad (polityki) rachunkowości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i Planu Kont z komentarzem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe* (Biul. Inf. LP z 2020 r. Nr 1, poz. 5, ze zm.)
11. Zarządzenie Nr 93 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 listopada 1999 r. w sprawie *powołania Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych* (ze zm.)
12. Zarządzenie Nr 53 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie *wprowadzenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych "Wytycznych do opracowania Programu Gospodarowania Zasobami Lokalowymi w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe"* (Biul. Inf. LP Nr 8-9, poz. 134, ze zm.)
13. Zarządzenie Nr 68 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie *zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2020–2021*

14. Zarządzenie Nr 57 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 września 2021 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2022-2023
15. Zarządzenie Nr 97 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 października 2023 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2024-2026

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
- Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
- Prezes Rady Ministrów
- Prezes Trybunału Konstytucyjnego
- Rzecznik Praw Obywatelskich
- Minister Klimatu i Środowiska
- Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
- Przewodniczący Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Sejmu RP
- Przewodniczący Komisji Klimatu i Środowiska Senatu RP
- Dyrektor Generalny Lasów Państwowych

6.5. NOTATKA Z PANELU EKSPERTÓW

Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez Delegaturę NIK w Opolu 4 grudnia 2024 roku

- W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie, w ramach kontroli nr P/24/078 *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych*, przeprowadzony został panel ekspertów pod nazwą *Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe – podmiot realizujący misję publiczną czy przedsiębiorca?*
- W panelu wzięli udział przedstawiciele środowiska naukowego, organizacji społecznych i środowiskowych, Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Finansów oraz pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, w tym:
 - prof. dr hab. Bartosz Rakoczy - Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,
 - dr hab. Mirosław Moroz, prof. UEW - Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
 - dr hab. Krzysztof Niedziałkowski, prof. nadzw. - Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk,
 - dr Antoni Kostka - Centrum Strategii Środowiskowych,
 - Rafał Chudy PhD - Forest Business Analytics,
 - Dominika Bobek - Fundacja Frank Bold,
 - Bartosz Kwiatkowski - Fundacja Frank Bold,
 - Marta Jagusztyn - Fundacja Lasy i Obywatele,
 - Radosław Michalski - Fundacja Dziedzictwo Przyrodnicze,
 - Mikołaj Dorożala - Podsekretarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
 - Dr Aleksander Jakubowski - Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
 - Waldemar Brodziuk - Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
 - Maciej Tomczykiewicz - poseł RP,
 - Przemysław Witek - poseł RP,
 - Piotr Miklis - Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli,
 - Joanna Wojnarowska - Radca Prawny NIK,
 - Iwona Zyman – p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Opolu oraz pracownicy delegatury NIK w Opolu.
- Wystąpienia ekspertów podzielono na dwa moduły tematyczne: moduł I – *Zalety i wady modelu funkcjonowania PGL LP jako podmiotu zarządzającego zasobami leśnymi państwa* – mający na celu przedstawienie stanu faktycznego funkcjonowania Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; moduł II – *Kierunki zmian systemowych PGL LP* – ukierunkowany na koncepcje zmian legislacyjnych i organizacyjnych Lasów Państwowych.
- Na rozpoczęcie panelu głos zabrał **Piotr Miklis – Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**, witając zaproszonych gości oraz

wprowadzając uczestników w tematykę spotkania. Wskazał na cel panelu jako uzupełnienie wiedzy zdobytej w ramach prowadzonej kontroli, a także realizację zasady obiektywizmu działania Najwyższej Izby Kontroli. Jednocześnie zachęcił do merytorycznej dyskusji i wyciągnięcia konstruktywnych wniosków.

- **W pierwszym module** głos zabrali przedstawiciele organizacji społecznych i środowiskowych – dr Antoni Kostka – Obowiązujący model funkcjonowania LP – założenia i stan aktualny, Dominika Bobek – Zarządzanie lasami należącymi do Skarbu Państwa – priorytety i hierarchia działań, Marta Jagusztyn – Społeczna kontrola nad działalnością Lasów Państwowych oraz przedstawiciel świata nauki prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Niedziałkowski – Postrzeganie funkcji społecznej lasów.
- **Dr Antoni Kostka** zaprezentował genezę powstania PGL LP na tle przemian polityczno-gospodarczych w Polsce na początku lat 90-tych dwudziestego wieku. Ekspert wskazał na ówczesną, niekorzystną sytuację finansową, złą organizację struktur leśnych, zagrożonych zapaścią ekonomiczną i koniecznością dofinansowania dopłatami z budżetu państwa. Powstała w tym czasie koncepcja samofinansującego się podmiotu zarządzającego lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zdawała się – zdaniem eksperta – najlepszym rozwiązaniem, umożliwiającym odciążenie budżetu państwa. Jednocześnie odnosząc się do zalet i wad powstałego modelu zarządzania lasami, ekspert podkreślił trudną sytuację ekonomiczną Lasów Państwowych w pierwszych latach ich funkcjonowania, skutkującą m.in. brakiem wypłacania wynagrodzenia pracownikom leśnym, czy też wypłacaniem dodatków w postaci ekwiwalentów niepieniężnych. Powyższe zdarzenia – zdaniem prelegenta – odcisnęło piętno na pracownikach Lasów Państwowych i zostały określone mianem tak zwanej legendy założycielskiej.
- W dalszej wypowiedzi prelegent zaznaczył, że sytuacja ta odwróciła się i od ponad 25 lat samofinansowanie Lasów Państwowych przynosi tej organizacji zyski. W prezentowanych danych z roku 2022, autorstwa Arkadiusza Seligi, publikowanych na łamach czasopisma „Las Polski” ekspert, podkreślił, że Lasy Państwowe są największym zarządcą lasów wśród podobnych podmiotów w innych krajach europejskich. Przedstawił koszty działalności Lasów Państwowych na tle ich odpowiedników z innych krajów europejskich, takich jak: Austria, Czechy, Niemcy (Bawaria), Finlandia, Litwa, Łotwa, Szwecja i Słowacja. Prelegent przedstawił porównanie kosztów wynagrodzeń pracowników na stanowiskach nierobotniczych w przeliczeniu na jeden hektar lasu wynoszących 89 euro w Lasach Państwowych oraz 36 euro w lasach litewskich,

56 euro w lasach czeskich i 50 euro jako średnią europejską. Następnie mówca porównał dane zysku operacyjnego wypracowanego z jednego hektara lasu przez zarządców lasów w poszczególnych państwach: Lasy Państwowe – 25 euro, lasy austriackie – 109 euro, lasy czeskie – 215 euro, lasy bawarskie – 60 euro, lasy fińskie – 47 euro. W kolejnym porównaniu ekspert przedstawił wysokość obligatoryjnej wpłaty netto do kasy publicznej przez zarządców lasów w formie wszelkiego rodzaju podatków pomniejszonych o udzielone im dotacje: Lasy Państwowe – 28 euro na hektar lasu, lasy litewskie 144 euro na hektar lasu. Jednocześnie ekspert podkreślił znaczne podobieństwo lasów polskich i litewskich. Prelegent wskazał również na brak jakiegokolwiek formy organu nadzorczego nad Lasami Państwowymi, w odróżnieniu od podobnych instytucji w pozostałych przywołanych krajach. W podsumowaniu prelegent wskazał na konieczność utworzenia bardzo mocnej rady, która podobnie jak np. w Austrii, w Szwecji, w Bawarii, będzie posiadać kompetencje do nominacji i odwoływania dyrektora lasów państwowych. Wskazał jednocześnie na brak konieczności posiadania przez tę osobę wykształcenia leśnego, co diametralnie odbiega od polskiego systemu. Ekspert krytycznie również ocenił polski podmiot zarządzający lasami jako organizację samostanowiącą, która sama planuje i realizuje zadania, a następnie dokonuje ich ewaluacji, co uniemożliwia jej prawidłowe funkcjonowanie.

- **Dominika Bobek** reprezentująca fundację Frank Bold swój wywód rozpoczęła od pytania czy ustawa o lasach jest odpowiednio skonstruowana do potrzeb i celów jakie stawiamy przed Lasami Państwowymi i czy definiuje ona sposób jak powinna wyglądać gospodarka leśna. Mówczyni przedstawiła ustawową definicję trwale zrównoważonej gospodarki leśnej jako element koncepcji zrównoważonego rozwoju, zawierającą wiele szerokich i zróżnicowanych pojęć. Następnie ekspertka odniosła się do doprecyzowania w ustawie sposobu prowadzenia tej gospodarki, które zakłada prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w oparciu o plan urządzania lasu z uwzględnieniem pięciu hierarchicznych celów: 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: a) zachowanie różnorodności przyrodniczej, b) zachowanie leśnych zasobów genetycznych, c) walory krajobrazowe, d) potrzeby nauki;

- 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym; 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych; 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu. Ekspertka podkreśliła hierarchiczność celów, wskazując na priorytet zachowania lasów oraz ostatni cel w postaci funkcji produkcyjnej lasu.
- Ekspertka zabrała również głos w sprawie dwoistości Lasów Państwowych jako podmiotu prowadzącego działalność na zasadzie samodzielności finansowej, czyli de facto przedsiębiorstwa oraz podmiotu działającego na rzecz ochrony lasów, ochrony gleby, klimatu i bioróżnorodności. Prelegentka wskazała, że zaistniała dwoistość powoduje swoisty konflikt dopuszczający prowadzenie działalności gospodarczej na tym samym przedmiocie podlegającym przez ten podmiot ochronie. Jako przykład przedstawionego konfliktu interesu wynikającego z wielu funkcji wskazała działania na rzecz ograniczania ze strony Lasów Państwowych zasięgu lasów społecznych wokół Krakowa z uwagi na obawę o płynność finansową lokalnego nadleśnictwa.
 - Prelegentka przedstawiła proces kształtowania planów urządzania lasów stanowiących podstawę prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej, który jest w pełni uzależniony od Lasów Państwowych poprzez finansowanie procesu sporządzania planu oraz wpływ na jego kształt. Jednocześnie wskazała na problem braku stosownych regulacji w ustawie dotyczących zatwierdzania przez właściwego ministra planów urządzania lasów. Podkreśliła, że właściwy minister zatwierdza plan urządzania lasu, jednakże wokół samej czynności zatwierdzenia na przestrzeni lat narosło wiele sporów o charakter zatwierdzenia, tj. czy jest decyzją czy aktem wewnętrznym. Spory te – jak podała ekspertka – podjęły m.in. sądy administracyjne oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Wskazała również, że w ustawie nie uregulowano wytycznych, odnoszących się do sytuacji gdy minister ma wątpliwości do zapisów planu, tj. czy może wezwać jednostkę składającą plan do jego uzupełnienia, w jakim trybie wezwać do takiego uzupełnienia oraz czy może odmówić zatwierdzenia planu.
 - W podsumowaniu wystąpienia, prelegentka zarekomendowała przeniesienie zadań związanych z ustalaniem planów urządzania lasów z jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych do kompetencji właściwego ministra do spraw leśnictwa; zatwierdzanie planów urządzania lasów w drodze decyzji

administracyjnej w trybach określonych w k.p.a.; umożliwienie zaskarżalności planów w trybie sądowo-administracyjnym.

- **Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Niedziałkowski** w swoim wystąpieniu wskazał na wzrost, zarówno w Polsce jak i innych krajach europejskich, liczby konfliktów na linii zarządcy lasów–społeczeństwo. Powodem konfliktów staje się wzrost zainteresowania społecznego warunkami i sposobem prowadzenia gospodarki leśnej. Prelegent przywołał pojęcie usług ekosystemowych w aspekcie korzyści, które środowisko zapewnia społeczeństwu jako korzyści zaopatrzeniowe, związane z regulacją jakości powietrza, wód, gleb, klimatu i korzyści kulturowe związane z rekreacją, dziedzictwem kulturowym i wartościami duchowymi.
- W zaprezentowanych wynikach ogółouropejskich badań przeprowadzonych na grupie ponad 13 tysięcy respondentów w 33 krajach, ekspert wskazał na zwiększony wśród społeczeństwa popyt na usługi regulacyjne i kulturowe lasów, takie jak wyższa jakość powietrza, rola siedliska roślin i zwierząt, magazynowanie węgla czy łagodzenie hałasu. Jednocześnie podkreślił spadek zainteresowania usługami zaopatrzeniowymi w zakresie pozyskania surowca drzewnego. Jako przyczynę powyższego stanu rzeczy wskazał zmiany w społecznym postrzeganiu lasów, migrację wysoko wykształconych dobrze zarabiających mieszkańców miast, ceniących usługi regulacyjne i usługi kulturowe na przedmieścia, bliżej kompleksów leśnych oraz kierunek odwrotny, migrację osób ceniących usługi zaopatrzeniowe do miast. Ekspert nakreślił również podstawową przyczynę konfliktów na linii społeczeństwo–lasy w Polsce. Zdaniem mówcy, konflikt ten polega na braku zgodności między społecznymi preferencjami dotyczącymi priorytetowych funkcji lasów, a praktykami zarządzania nimi. Dodatkowo wskazał na niezgodność mechanizmów finansowania zarządzania lasami z realizacją usług ekosystemowych preferowanych przez społeczeństwo oraz z dochodami, jakie te lasy generują dla ich właścicieli i zarządców.
- Ekspert podkreślił, że w ciągu ostatnich 15 lat udział przychodów ze sprzedaży drewna w całkowitych przychodach Lasów Państwowych stanowił niemal 90 % wszystkich ich przychodów.
- Podsumowując wystąpienie prelegent zaproponował rekomendacje mogące łagodzić powstałe konflikty. Mówca zaproponował m.in.: [-] wypracowanie procedur przeciwdziałania i łagodzenia konfliktów społecznych na poziomie lokalnym opartych o dialog; [-] wykształcenie kadr Lasów Państwowych w zakresie komunikacji społecznej i włączenie ich do współpracy z różnymi grupami interesariuszy; [-] rozpoczęcie dyskusji na temat nowych sposobów finansowania gospodarki leśnej

w celu dywersyfikacji źródeł finansowania ochrony lasów i uwzględniania wartości pozaprodukcyjnych; [-] stopniową zmianę roli Lasów Państwowych z głównego interesariusza – który ma swoją wizję tego co należy i jak należy z lasami robić, w kierunku bardziej mediatora dyskusji o lasach publicznych – który tworzy przestrzeń do otwartej komunikacji pomiędzy różnymi grupami aktorów społecznych, dostarcza i prezentuje dane oraz rzetelnie i obiektywnie przedstawia potencjalne skutki realizacji różnych proponowanych rozwiązań.

- **Marta Jagusztyn** przedstawiła problematykę dostępu do informacji, w tym publicznej, uzyskiwanej o lasach, która jak podkreśliła jest podstawą społecznej kontroli nad działalnością Lasów Państwowych i nad szeroko pojętym stanem lasów. Prelegentka zaprezentowała doświadczenie związane z uzyskiwaniem od Lasów Państwowych informacji publicznej w latach 2020–2024. Mówczyni przedstawiła również inicjatywę Lasy i Obywatele wraz z obszarem działań organizacji.
- Ekspertka zaprezentowała również zmiany priorytetów społecznych w kierunku zwiększonego zapotrzebowania na usługi kulturowe i regulacyjne lasów w Polsce. Prelegentka podkreśliła, że nie mając informacji o lasach wpadamy w fasadowość rozmów dotyczących prowadzenia gospodarki leśnej. Wynika to z tego, że leśnicy są tradycyjnie depozytariuszami wiedzy leśnej, co pozwala im na budowanie pozycji eksperta i wykorzystywanie jej do tego, żeby bronić swoich interesów. Wskazała również na brak systemowych rozwiązań umożliwiających bieżące udostępnianie informacji o prowadzonej gospodarce leśnej. Jednocześnie odniosła się do danych zawartych w Banku Danych o Lasach publikowanych z dokładnością do 10 lat.
- Podsumowując swoje wystąpienie zarekomendowała m.in.: [-] proaktywne udostępnianie, co najmniej raz na rok, danych o stanie lasów i prowadzeniu gospodarki leśnej; [-] systemowe uznanie za istotną przez Lasy Państwowe kwestię dostępu do informacji publicznej i wypracowanie jej w standardach, dobrych praktykach – szczególnie gdy w przeważającej liczbie przypadków Lasy Państwowe przegrywają sprawy sądowe z uwagi na odmowy udzielania informacji publicznej; [-] wprowadzenie rozwiązań, dotyczących niezależności nauk leśnych.
- W trakcie trwania modułu głos za pośrednictwem systemu teleinformatycznego zabrał **Podsekretnarz stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Mikołaj Dorożała**. W swojej wypowiedzi m.in. wskazał na potrzebę przeprowadzenia reformy w obszarze związanym z zarządzaniem lasami należącymi do Skarbu Państwa.

- **W drugim module** swoje prelekcje wygłosili głównie przedstawiciele świata nauki - prof. dr hab. Bartosz Rakoczy – *Status prawny LP i forma organizacyjno-prawna*, prof. dr hab. Mirosław Moroz – *Samofinansowanie vs. Podporządkowanie zasądom finansów publicznych*, Rafał Chudy PhD – *Wywieranie wpływu na system zarządzania LP/ Skandynawski model zarządzania lasami państwowymi*; przedstawiciel sfery społecznej i prawnej – Bartosz Kwiatkowski – *Nadzór i instytucjonalna kontrola nad funkcjonowaniem LP* oraz przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska - dr Aleksander Jakubowski i Waldemar Brodziuk.
- **Prof. dr hab. Bartosz Rakoczy** nawiązał do tła historycznego z początków lat 90-tych dwudziestego wieku w Polsce i przedstawił zwięzłą genezę powstania ustawy o lasach. Ekspert wskazał na archaiczny, nieadekwatny w dzisiejszym otoczeniu prawnym podział lasów w ustawie na lasy należące do Skarbu Państwa i lasy prywatne. Zdaniem eksperta powyższy podział powinien zmienić formę na lasy publiczne i niepubliczne, względnie prywatne.
- Mówca do omówienia obecnego statusu prawnego i ewentualnych zmian w statusie Lasów Państwowych posłużył się porównaniem Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – jako jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – jednostki posiadającej osobowość prawną. Ekspert wskazał na problem nieumiejętnego określenia w przepisach relacji prawnych między Skarbem Państwa jako właściciela wód, Skarbem Państwa jako właściciela lasów, a jednostkami zarządzającymi. Ekspert zaznaczył również, że struktura Lasów Państwowych jako instytucji zhierarchizowanej od nadleśniczego poczynawszy przez Dyrektora Regionalnego do Dyrektora Generalnego budzi wątpliwości w kwestiach prawidłowej reprezentacji Skarbu Państwa w określonym stanie faktycznym, przy składaniu oświadczeń woli.
- Prelegent wskazał również na konieczność podjęcia dyskusji nad definicją lasu, w kontekście czym dla współczesnego świata, dla współczesnego społeczeństwa jest las. Podkreślił, że zgodnie z art. 3 ustawy o lasach, las jest rodzajem gruntu o określonych cechach normatywnych odróżniających go od innych gruntów.
- Ekspert odniósł się również do statusu prawnego pracowników Lasów Państwowych jako funkcjonariuszy publicznych. Jak podkreślił Lasy Państwowe posiadają dwoistość formy, która nie wyposaża jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych w kompetencje charakterystyczne dla organów administracji publicznej poza dwoma przypadkami. Dotyczą one sytuacji,

w których nadleśniczy wydaje decyzję na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rozpatruje odwołanie od protokołu szacowania szkód łowieckich. Ekspert wyraził opinię, że w wyżej przytoczonych przypadkach status pracownika Lasów Państwowych można określić jako funkcjonariusza publicznego, gdy wykonuje on kompetencje władcze, czyli wtedy, kiedy jest organem wydającym decyzje administracyjne.

- Prelegent zwrócił też uwagę na konieczność uregulowania zasad sprzedaży produktów leśnych, głównie drewna. Wskazał na rozwiązania zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, która zawiera własne, niezależne i autonomiczne mechanizmy związane z zapewnieniem transparentności, przejrzystości, równego dostępu do nieruchomości, które można zaadaptować do procesu sprzedaży gruntów leśnych, jak również drewna.
- W podsumowaniu mówca zaznaczył, że ustawa o lasach nie wytrzymuje aktualnego otoczenia prawnego ze względu na zmiany jakie zaszły w prawie europejskim i krajowym i wymaga rewizji.
- **Bartosz Kwiatkowski** w wystąpieniu wskazał na nieprecyzyjne zapisy ustawy o lasach w zakresie art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1, odnoszące się do nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska zarówno nad Lasami Państwowymi jak i prowadzeniem przez LP gospodarki leśnej. Ekspert podkreślił niską precyzję obu przepisów, brak ich rozwinięcia, wskazującego na zakres i formę nadzoru, jak również procedur jego sprawowania. Powyższe może prowadzić do nagłych zmian decyzji w zakresie prowadzenia gospodarki leśnej z pominięciem zapisów dziesięcioletnich planów urządzania lasu, w zależności od planów osób decyzyjnych, na stanowiskach ministerialnych i kierowniczych Lasów Państwowych. Prelegent zarekomendował wskazanie w ustawie o lasach rzeczywistych środków kontroli, nadzoru i środków naprawczych, które będą przysługiwały ministrowi w sytuacji stwierdzenia naruszeń. Ponadto zaproponował dodanie regulacji dotyczących konsekwencji stwierdzonych naruszeń dla samych Lasów Państwowych, z czym wiązałaby się (jak stwierdził ekspert – nieistniejąca dzisiaj na gruncie ustawy) odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników Lasów Państwowych.
- Kolejnym poruszonym przez mówcę aspektem były przepisy stanowiące podstawę prowadzenia gospodarki finansowej przez Lasy Państwowe. Prelegent wskazał na możliwość niekonstytucyjności art. 59 ustawy o lasach, z uwagi na brak precyzyjnych wytycznych do ustalenia w formie rozporządzenia zasad prowadzenia gospodarki finansowej. W ramach wydanych rekomendacji ekspert zaproponował zmianę art. 59 ustawy

w zakresie sformułowania stosownych wytycznych do wydania rozporządzenia adekwatnego do bieżącej sytuacji i trwających zmian klimatycznych oraz przyrodniczych. Prelegent podkreślił również, że rozporządzenie przewiduje możliwość przeznaczenia nadwyżki finansowej LP w wysokości nieprzekraczającej łącznie 15 % na cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej, oświatowej. Wskazał jednocześnie na brak w art. 59 ustawy stosownej delegacji do umożliwienia stworzenia przywołanego mechanizmu. Ekspert zaproponował dyskusję nad całościową reformą gospodarki finansowej oraz na ewentualne przeniesienie regulacji z rozporządzenia do ustawy i wprowadzenie odpowiednich ograniczeń w celu zapobiegania nadużyciom finansowym w omawianym zakresie.

- Kolejnym poruszonym aspektem przez prelegenta była dwoistość Lasów Państwowych jako podmiotu publicznego oraz podmiotu na wzór przedsiębiorstwa. Wskazał również, że Lasy Państwowe pełnią w szczególnych przypadkach rolę organu administracji oraz mogą być oskarżycielami publicznymi w sprawach wykroczeniowych. Jak podkreślił prowadzi to do chaotycznego funkcjonowania tego podmiotu oraz do nieuregulowanego statusu jego pracowników, którzy z jednej strony korzystają z ochrony jak funkcjonariusze publiczni, ale nie ponoszą bardzo często żadnej odpowiedzialności w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.
- Ekspert wskazał na problem obowiązków kierowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych ze względu na brak ich katalogu w ustawie. Podkreślił, że wiele kompetencji jest regulowanych na poziomie niższym wewnątrz Lasów Państwowych w drodze decyzji i zarządzeń DGLP i RDLP, a sama ustawa nie zawiera regulacji jak to doprecyzowanie powinno wyglądać. Powyższe – zdaniem eksperta – powoduje, iż pracownicy Lasów Państwowych w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, opierają się o zarządzenia Dyrektora Generalnego, Statut Lasów Państwowych itd., pomijając przepisy ustawy o lasach.
- Ekspert wskazał również na brak zawarcia w ustawie informacji jakie organy wewnętrzne powinny funkcjonować w Lasach Państwowych. Wskazał na funkcjonowanie Inspekcji Lasów Państwowych, czy Kolegium Lasów Państwowych, działających na podstawie regulacji wewnętrznych Lasów Państwowych, bez regulacji ustawowych, co może wpływać na zmniejszenie transparentności działania tych organów.
- **Dr hab. Mirosław Moroz, prof. UEW** swoje wystąpienie oparł na dwóch zagadnieniach: związkach funduszy Lasów

Państwowych z budżetem państwa oraz oceny mechanizmu funkcjonowania funduszu leśnego z punktu widzenia gospodarki leśnej i efektywności podmiotu nim zarządzającym.

- Prelegent przedstawił założenie równowagi trzech funkcji lasów przeciwstawiając funkcje przyrodniczą i społeczną względem funkcji gospodarczej, stanowiącej podstawę samofinansowania i źródła przychodów Lasów Państwowych. Następnie przedstawił porównanie trzech alternatywnych modeli funkcjonowania Lasów Państwowych jako państwowej jednostki budżetowej, instytucji gospodarki budżetowej lub spółki Skarbu Państwa. W swoich rozważaniach ekspert przedstawił wady i zalety każdego z modeli w kontekście motywacji pracowników, spełniania funkcji społecznych i przyrodniczych, rozliczania przychodów i transparentności działania. Mówca wyraził opinię, iż obecny model funkcjonowania Lasów Państwowych jest optymalny i częściowo wyczerpuje znamiona instytucji gospodarki budżetowej. Ekspert wskazał na konieczność pozostawienia większej elastyczności działania i decyzyjności w podmiocie z uwagi na specyfikę obszaru działalności jaką jest gospodarka leśna, charakteryzująca się długim okresem oczekiwania na wynik gospodarowania, a sam wynik może być zaburzany przez występowanie niekorzystnych zjawisk przyrodniczych.
- Ekspert przedstawił genezę powstania funduszu leśnego z przyczyn leżących po stronie warunków przyrodniczych. Wskazał, że stan funduszu leśnego na koniec 2023 r. wynosił ponad 3 mld zł. Prelegent wskazał na wady funduszu polegające na podejmowaniu jednoosobowo decyzji o przyznaniu środków z funduszu leśnego przez Dyrektora Generalnego LP, braku klarownych kryteriów przyznawania środków funduszu, w szczególności na wspólne przedsięwzięcia. Następnie wskazał na związki podstawowego źródła przychodu funduszu leśnego, a motywacją pracowników jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. Podkreślił, że mechanizm, w którym nadleśnictwa o lepszej sytuacji finansowej przekazują poprzez odpis na fundusz część swojego zysku, na rzecz słabszych gospodarczo nadleśnictw, może znacząco obniżać motywację pracowników wysokotowarowych nadleśnictw, zobowiązanych do dzielenia się wypracowanymi profitami. Mówca wskazał jednocześnie na zalety funduszu leśnego, ogniskujące się wokół zapewnienia wieloletniej stabilnej perspektywy realizacji funkcji przyrodniczej, gospodarczej i społecznej (fundusz leśny w funkcji swoistej „skarbonki”). Również elastyczność w sposobach realizacji zadań przez nadleśnictwa (możliwe przesunięcia w ramach przyznaných środków, ogólny plan rzeczowy dopuszczający zmiany

na poziomie nadleśnictw, otwarty katalog zadań) pozytywnie wpływa na sprawność i skuteczność prowadzonych działań gospodarki leśnej.

- Kolejną kwestią poruszoną przez prelegenta była dynamika przyrostu powierzchni lasów państwowych oraz roczne przyrosty pozyskania drewna. Ekspert wskazał na wyhamowanie dynamiki przyrostu powierzchni lasów w Polsce, jednakże wskazał na wciąż zwiększającą się rocznie lesistość kraju. Następnie przedstawił sytuację finansową Lasów Państwowych na przestrzeni lat 2008–2023 z interwałem pięcioletnim wykazując stałą na przestrzeni lat nadpłynność finansową podmiotu związaną z wysokim pozyskaniem surowca drzewnego. Zdaniem eksperta jest to wynikiem niskiej efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez Lasy Państwowe, powodującej pozostawienie do dyspozycji nadmiaru płynnych środków obrotowych.
- W podsumowaniu prelegent w zaproponowanych rekomendacjach wskazał na konieczność powołania ciała kolegialnego przy DGLP, które decydowałby o przyznaniu środków z funduszu leśnego w ramach wolnych środków pozostałych po zrównoważaniu sytuacji finansowej nadleśnictw. Ekspert zaproponował również objęcie dopłat z funduszu leśnego procedurze porównania efektów w skali wszystkich nadleśnictw, względnie w skali RDLP. Konieczność ta zdaniem eksperta wynika z szerokiego katalogu spraw związanych chociażby pośrednio z gospodarką leśną, a powstały w ten sposób ranking wspólnych przedsięwzięć pozwoliłby na obiektywne alokowanie środków, jak również zadośćuczyniłby względem możliwości kontroli i transparentności wydatków.
- **Rafał Chudy PhD** przedstawił porównanie modeli zarządzania lasami w Polsce, w krajach skandynawskich i w USA. Ekspert wskazał na nieprecyzyjność językową nazwy Lasy Państwowe, gdyż nie wiadomo, czy w prowadzonych dyskusjach publicznych odnosi się ona do lasów publicznych czy do podmiotu nimi zarządzającymi tj. Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Ekspert podkreślił status monopolisty Lasów Państwowych z uwagi na zarządzanie niemal 80 % zasobów leśnych w Polsce. Jednocześnie wskazał, że pozostałe 20 % lasów prywatnych, których średnia działka nie przekracza 1 hektara, nie może stanowić skutecznej konkurencji dla Lasów Państwowych.
- Ekspert określił model organizacyjny zarządzania lasami w Polsce jako centralnie sterowany, planowany w oparciu o dziesięcioletnie ustalenia planistyczne. Podkreślił również, że w planach urządzania lasów nie ujmuje się kwestii ekonomicznych i gospodarczych np. ceny surowca drzewnego w danym roku.

Zdaniem eksperta plany nie analizują czy danego roku opłaca się ciąć więcej drewna – w odróżnieniu do krajów skandynawskich. Podkreślił, że w Szwecji, Norwegii i Finlandii odpowiedniki Lasów Państwowych jako spółki państwowe posiadają komercyjny, nastawiony na zysk system zarządzania. Prelegent odniósł się również do odmiennego modelu w USA, gdzie zarządcą lasów pozostaje agencja rządowa nastawiona na funkcję ochronną lasów, natomiast dostawą surowca na rynek wewnętrzny zajmują się podmioty prywatne.

- Kolejnym podniesionym aspektem przez mówcę było rozliczenie zysków z prowadzenia gospodarki leśnej w danych krajach. Ekspert wskazał, że samofinansowanie Lasów Państwowych powoduje autokonsumpcję wypracowanego zysku, w przeciwieństwie do zarządców w modelu skandynawskim, gdzie spółki państwowe wypracowują zysk dla państwa. Następnie ekspert przeszedł do porównania priorytetów działalności podmiotów zarządzających lasami w poszczególnych krajach z przewagą ochrony środowiska (w Polsce i USA) oraz z podporządkowaniem priorytetów osiąganym zyskom (w krajach skandynawskich). Wskazał również na płaską strukturę organizacyjną podmiotów skandynawskich w porównaniu do hierarchicznej struktury Lasów Państwowych.
- Kolejnym poruszonym przez prelegenta aspektem były formy funkcjonowania funduszy leśnych w poszczególnych krajach. Ekspert zaprezentował fundusz norweski zasilany wpłatami właścicieli lasów w wysokości od 4 do 40 % zysku pochodzącego ze sprzedaży drewna. Podkreślił rolę funduszu jako zabezpieczenia finansowego przedsiębiorcy na wypadek wystąpienia w danym roku niekorzystnych warunków ekonomiczno-przyrodniczych. Wysokość odpisu na fundusz jest samodzielnie regulowana przez właściciela lasu. Kolejno ekspert zaprezentował model powierniczego funduszu leśnego na wzór funduszy inwestycyjnych, które zarządzają posiadanym kapitałem w celu jego powiększenia. Ekspert wskazał, że podstawą funduszu jest kapitał prywatny zarządzany przez wyspecjalizowane firmy, które pełnią rolę zarządcy i inwestora.
- W podsumowaniu omówionych modeli, ekspert zaznaczył, że model polski stanowi połączenie modelu skandynawskiego (jako zabezpieczenia finansowego Lasów Państwowych na wypadek wystąpienia niekorzystnych czynników środowiskowych) i modelu inwestycyjnego (przejawiającego się w przeznaczeniu środków z funduszu leśnego na wykup lasów prywatnych oraz innych gruntów przeznaczonych do zalesienia).

- Ekspert zauważył, że polski system prawny faworyzuje interes Lasów Państwowych nie powołując chociażby odpowiednika funduszu leśnego dla lasów prywatnych. Wskazał również, że w obecnym modelu, Lasy Państwowe są zarówno zarządcą i beneficjentem środków zgromadzonych na funduszu leśnym. Prelegent wskazał, że środki z funduszu leśnego przeznaczone m.in. na likwidację szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi umożliwia jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych odzyskanie drewna pokłęskowego oraz wprowadzenia go na rynek sprzedaży. Pozyskane nadwyżki środków ze sprzedaży drewna ponownie zasilają ten fundusz.
- Ekspert kolejny raz odniósł się do monopolistycznego statusu Lasów Państwowych w aspekcie zarządzania lasami. Wskazał, iż nadzór nad lasami prywatnymi co do zasady sprawują właściwi miejscowo starostowie, którzy często na mocy przepisów ustawy korzystają z prawa powierzenia tego nadzoru Lasom Państwowym, z uwagi na brak odpowiednich kwalifikacji w tym zakresie. Podkreślił, że zaistniała sytuacja działa na pogłębienie statusu monopolisty Lasów Państwowych. W podsumowaniu prelegent poddał pod rozważenie przekształcenie funduszu leśnego w fundusz inwestycyjny pomnażający przelegujące w nim środki na korzyść całego społeczeństwa.
- Na zamknięcie drugiego modułu panelu głos zabrali przedstawiciele **Ministerstwa Klimatu i Środowiska**.
- **Pan Waldemar Brodziuk** zastępca dyrektora Biura Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przedstawił informacje dotyczące kontroli Lasów Państwowych przeprowadzonych przez Biuro w latach 2023–2024.
- **Dr Aleksander Jakubowski** dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Klimatu i Środowiska odwołał się do wcześniejszych słów Podsekretarza stanu Mikołaja Dorożały o potrzebie głębokiej reformy ustawy o lasach podkreślając, że w kontekście wysłuchanych prelekcji potrzeba ta jest tym bardziej uzasadniona. Dyrektor podkreślił problem dualizmu Lasów Państwowych w zależności od tego, jak są postrzegane przez podmioty zewnętrzne. Zaznaczył, że gdy Lasy Państwowe postrzegane są jako przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą to same stawiają się w roli administracji państwowej, lecz gdy postrzegane są jako administracja publiczna to określają się podmiotem rynkowym działającym jak przedsiębiorstwo.
- Następnie nawiązał do powstającego w Ministerstwie Klimatu i Środowiska projektu ustawy nowelizującej ustawę o lasach w zakresie planów urządzania lasów. Podkreślił, że projektowana ustawa ma na celu spełnienie postulatów społecznych i Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej wprowadzając realny nadzór nad procesem sporządzania planów urządzania lasów, w tym urealnienie kontroli sądowej, jak również ma na celu wprowadzenie partycypacji społecznej w procesie planowania zabiegów leśnych. Zwrócił też uwagę na potrzeby kadrowe z tym związane. Jednocześnie dyrektor podkreślił, że ministerstwo jest po etapie uzgodnień wewnętrznych projektu ustawy nowelizującej ustawę prawo ochrony środowiska umożliwiającym dofinansowanie ze środków pochodzących z pozyskiwania drewna przez Lasy Państwowe działań dla dobra polskiej przyrody. Część z tych środków jak podkreślił dyrektor ma trafić do parków narodowych, Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz instytucji badawczych w zakresie badań nad ekosystemami leśnymi. Dyrektor odniósł się również do przewijających się w wystąpieniach prelegentów głosów dotyczących konieczności powołania apolitycznej rady nadzorczo-doradczej dla Lasów Państwowymi jak i samego funduszu leśnego. Wskazał, że w projekcie ustawy dotyczącym wdrożenia urządzenia lasu założono powstanie ciała doradczego przy Ministrze Klimatu i Środowiska, czyli Krajowej Rady Leśnej.

- Dyrektor zwrócił również uwagę na trudność wyliczenia wartości usług pozaprodukcyjnych ekosystemowych lasu, w odróżnieniu od funkcji gospodarczych w zakresie sprzedaży produktów leśnych, w tym surowca drzewnego. Dyrektor potwierdził, że wzrasta udział pozyskania przedrębnego drewna, co jest tłumaczone potrzebami w tym zakresie ze strony naukowców i przemysłu drzewnego.
- W podsumowaniu swej wypowiedzi podziękował zebranych prelegentom za zabrany merytoryczny głos w dyskusji o lasach.
- **Wiceprezes NIK Piotr Miklis** w podsumowaniu odniósł się do kluczowych wypowiedzi prelegentów, wskazując na wysoką wartość merytoryczną zaprezentowanych treści. Na koniec podziękował zebranych gościom za przybycie i wystąpienia.

6.6. ZESTAWIENIE WYBRANYCH KOSZTÓW DZIAŁALNOŚCI PGL LP

Kategorie kosztów		Koszty w tys. zł			
		2020 r.	2021 r.	2022 r.	2023 r.
Koszty ogółem, w tym wybrane koszty nadleśnictw:		8 095 387,1	9 406 977,8	14 133 341,9	13 881 613,9
1.	Koszty działalności administracyjnej, w tym:	3 558 509,3	4 150 196,6	5 178 561,3	5 514 075,9
1.1.	Utrzymanie Służby Leśnej w nadleśnictwach	2 373 156,6	2 846 341,0	3 567 832,5	3 731 546,5
1.2.	Pozostałe koszty administracyjne nadleśnictw	802 645,5	908 098,1	1 124 942,0	1 212 078,0
2.	Podatek leśny	232 762,1	235 537,7	253 214,7	383 793,0
3.	Koszty działalności podstawowej (koszty sprzedaży), w tym:	4 441 156,7	5 099 488,4	8 538 300,3	7 372 991,2
	Koszty na tą działalność, bez rozliczenia pozostałych kosztów administracyjnych (koszty wytworzenia), w tym:	3 686 134,1	4 211 465,3	7 541 054,9	6 354 887,8
3.1.	Nasiennictwo i selekcja	48 217,0	38 484,3	61 304,3	67 106,5
3.2.	Hodowla lasu, w tym:	762 345,5	777 613,9	975 838,9	1 360 412,3
3.2.1.	działalność w szkółkach leśnych	30 951,0	29 387,0	56 494,4	117 015,7
3.2.2.	odnowienia i zalesienia, łącznie z przebudową drzewostanów	350 290,8	346 345,3	407 425,8	515 485,2
3.2.3.	poprawki i uzupełnienia	34 063,3	33 345,1	33 369,7	54 360,2
3.2.4.	pielęgnowanie lasu	207 950,2	224 963,7	311 247,9	466 725,1
3.2.5.	melioracje agrotechniczne	82 450,1	83 944,2	99 855,7	128 164,7
3.3.	Ochrona lasu, w tym:	254 038,2	258 669,1	297 579,6	442 181,9
3.3.1.	przed owadami	35 392,3	33 184,5	44 594,9	102 860,3
3.3.2.	przed zwierzyną	164 021,4	167 141,0	214 404,8	287 275,2
3.3.3.	ochrona przyrody	18 900,5	18 969,4	33 246,1	41 084,5
3.4.	Ochrona przeciwpożarowa	101 652,3	107 737,4	130 775,1	149 924,2
3.5.	Pozyskanie i zrywka drewna, w tym:	2 137 433,8	2 220 985,5	2 720 152,5	3 187 631,2
3.5.1.	ścinka, wyrób sortymentów drewna, zrywka drewna, jego podwozu i wywozu do składnic	2 081 515,3	2 158 568,7	2 604 327,4	3 058 285,1
3.5.2.	pozostałe prace dotyczące pozyskania drewna	49 291,8	54 625,3	108 973,4	122 608,2
4.	Koszty działalności ubocznej (koszty sprzedaży)	40 737,2	47 823,8	54 869,8	57 204,4
5.	Koszty działalności dodatkowej	26 488,0	30 565,5	39 112,9	57 593,4



Minister Klimatu i Środowiska

Paulina Hennig-Kloska

DLŁ-WNO.082.2.2025.KK
3849465.15440522.12453276
Warszawa, 04-07-2025

Pan
Piotr Miklis
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z 12 czerwca br., znak LOP.430.2.2024, w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/24/078 „Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych” przedstawiam niniejsze stanowisko.

Minister Klimatu i Środowiska (dalej MKiŚ) nie zgłasza uwag do głównych ustaleń NIK. Zidentyfikowane nieprawidłowości pojawiły się bądź uległy intensyfikacji w okresie objętym kontrolą. Wobec tego należy wiązać je nie tylko z brakiem właściwych norm prawa (ustawa o lasach oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe obowiązują od ponad 30 lat), ale również z brakiem jego poszanowania. W związku z tym od wielu miesięcy działania MKiŚ koncentrują się na intensyfikacji dialogu w kluczowych, newralgicznych obszarach funkcjonowania PGL LP. Równolegle podejmowane są kroki zmierzające do doprecyzowania zasad i wzmocnienia nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami Państwowymi. W opinii Ministra prace legislacyjne w tym zakresie powinny stanowić element szeroko rozumianych działań systemowych. W pierwszej kolejności niezbędne jest wypracowanie nowego modelu funkcjonowania sektora leśnego w Polsce, w tym modelu nadzoru nad Lasami Państwowymi.

W związku z powyższym Minister podjął decyzję o opracowaniu Narodowego Programu Leśnego jako strategicznego instrumentu rozwoju leśnictwa w Polsce, o którym mowa w art. 5b ustawy o lasach. Współpraca w ramach tego projektu została nawiązana z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym, który realizuje przedsięwzięcie „Opracowanie projektu Narodowego Programu Leśnego oraz wsparcie Ministerstwa Klimatu i Środowiska w procesie wzmocnienia funkcji przyrodniczych i społecznych lasów”, finansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Celem dokumentu strategicznego jest stworzenie wizji polskiego leśnictwa w obliczu wyzwań XXI wieku poprzez opracowanie Narodowego Programu Leśnego jako narzędzia zrównoważonego rozwoju i ochrony kapitału naturalnego kraju, uwzględniającego społeczną zgodę na pełniejsze zaspokajanie wielokierunkowych potrzeb dzięki coraz lepszemu zagospodarowaniu i ochronie polskich lasów.

W celu podniesienia znaczenia i roli Narodowego Programu Leśnego jako dokumentu strategicznego, Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaproponowało włączenie jego opracowania do działań przewidzianych w projektowanej przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Aktualny projekt tej strategii, w planie działań na lata 2026–2029, przewiduje opracowanie narzędzi na rzecz

odbudowy zasobów przyrodniczych, adaptacji do zmian klimatu oraz zrównoważonej transformacji leśnictwa.

Dodatkowo, na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy o Radzie Ministrów, planowane jest powołanie Zespołu do spraw rozwoju sektora leśnego, jako zespołu pomocniczego ministra właściwego do spraw środowiska. Jego zadaniem będzie przygotowanie rekomendacji dotyczących kierunków rozwoju sektora leśnego, w szczególności w zakresie opracowania Narodowego Programu Leśnego, a także zaproponowanie zmian legislacyjnych, które umożliwią realizację wyznaczonych celów związanych z transformacją i funkcjonowaniem sektora leśnego w Polsce. Przewiduje się, że Zespół zostanie powołany w 2025 roku.

Jednocześnie informuję, że w związku z wejściem w życie zarządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie prowadzenia nadzoru przez Ministra Klimatu i Środowiska, definiującego nową politykę nadzorczą, opracowane zostanie także nowe zarządzenie regulujące działania nadzorcze Ministra Klimatu i Środowiska wobec Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Przewiduje się, że prace te zostaną zakończone w 2025 roku.

W zakresie potrzebnych zmian legislacyjnych za zasadne i zasługujące na poparcie uważam stanowisko NIK dotyczące potrzeby doprecyzowania art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, w zakresie definicji „wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”.

Pojęcie „wspólnych przedsięwzięć” w obecnym brzmieniu ustawy jest nieprecyzyjne i pozostawia szerokie pole do interpretacji, co w praktyce prowadzi do niejednolitego i mogącego budzić wątpliwości stosowania przepisów. Brak jednoznacznych kryteriów, co może być uznane za „wspólne przedsięwzięcie”, skutkuje nie tylko trudnościami w ocenie legalności i celowości wydatkowania środków z funduszu leśnego, ale również stwarza realne ryzyko nadużyć i niegospodarności.

Doprecyzowanie przepisów w tym zakresie z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości i efektywności zarządzania środkami funduszu leśnego, a także wzmocniłoby mechanizmy kontroli wewnętrznej i zewnętrznej, wspierając tym samym zgodność działań jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych z zasadami legalności i gospodarności.

W odniesieniu do propozycji Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącej podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do określenia zasad sporządzania planów finansowo-gospodarczych, należy podkreślić, że zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, „Dyrektor Generalny ustala w szczególności zasady sporządzania i realizacji planów gospodarczo-finansowych Lasów Państwowych”. W związku z powyższym, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych określił stosowne zasady w drodze regulacji wewnętrznych, które są obecnie stosowane. Propozycja Najwyższej Izby Kontroli zostanie poddana szczegółowej analizie pod kątem optymalnego sposobu wprowadzenia zmian w obowiązujących rozwiązaniach prawnych.

Analogicznie, w kwestii zasad aktualizacji planów finansowo-gospodarczych w trakcie roku gospodarczego, Minister Klimatu i Środowiska rozważy potrzebę podjęcia działań legislacyjnych. Kwestia ta wymaga jednak uprzedniego przeprowadzenia szeroko rozumianych analiz – zarówno w zakresie funkcjonujących już mechanizmów planowania i aktualizacji planów w Lasach Państwowych, jak i potencjalnych skutków wprowadzenia dodatkowych regulacji. W szczególności należy uwzględnić, że w Lasach Państwowych nie obowiązują przepisy odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych, w tym

dotyczące planowania finansowo-gospodarczego oraz procedur wprowadzania zmian w planach w ciągu roku.

Nie występuje również obowiązek tzw. rolowania planów w trakcie roku kalendarzowego w celu ich dostosowania do rzeczywistego wykonania – zarówno finansowego, jak i rzeczowego. W odniesieniu do Lasów Państwowych nie istnieją powszechnie obowiązujące przepisy zakazujące funkcjonowania z odchyleniem od założeń planu. Przeciwnie – przepisy rozporządzenia o gospodarce finansowej w Lasach Państwowych zakładają możliwość niewykonania planowanych zadań rzeczowych w nadleśnictwach. W związku z tym, w drodze regulacji wewnętrznych, wprowadzono procedury umożliwiające weryfikację wyniku finansowego o wartość niezrealizowanych zadań. W toku tej weryfikacji ocenie podlega realizacja zadań rzeczowych zarówno w wymiarze ilościowym, jak i wartościowym.

Z uwagi na obligatoryjny charakter prowadzenia gospodarki leśnej zgodnie z przepisami ustawowymi oraz konieczność samofinansowania działalności Lasów Państwowych (poprzez pokrywanie kosztów z własnych przychodów), kluczowa jest ocena ewentualnych odchyśleń od wielkości planowanej. Gospodarka leśna cechuje się wieloletnim cyklem produkcji, a obowiązek zachowania jej zasad dotyczy zarówno bieżących, jak i – co istotniejsze – przyszłych okresów. W celu ich przestrzegania niezbędne jest bieżące, racjonalne gospodarowanie powierzonymi zasobami przyrodniczymi.

Informuję również, że zasady sprzedaży drewna w Lasach Państwowych są ustalane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o lasach oraz § 6 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, w wykonaniu zadania określonego w § 8 ust. 1 pkt 5 Statutu. Dyrektor Generalny ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za te zasady – zarówno w sferze regulacyjnej (jako normy wewnętrzne obowiązujące w Lasach Państwowych), jak i w zakresie gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa oraz przestrzegania przepisów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów.

Mając jednak na uwadze znaczenie rynku drewna dla gospodarki oraz wpływ zasad sprzedaży na warunki konkurencji, ustalanie i realizacja tych zasad wymagają zwiększonej przejrzystości oraz wzmocnionej koordynacji i kontroli, być może również na poziomie międzyresortowym.

Obowiązujący sposób ustanawiania zasad sprzedaży drewna pozwala na ich dynamiczne dostosowywanie do warunków rynkowych, skuteczne reagowanie na sytuacje nadzwyczajne (takie jak wielkoskalowe szkody), kształtowanie wolnej i uczciwej konkurencji oraz zabezpieczanie interesu Skarbu Państwa.

Transparentność procesu opracowywania zasad sprzedaży drewna zapewniana jest poprzez organizację spotkań konsultacyjnych, w których uczestniczą przedstawiciele Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Ministerstwa Rozwoju i Technologii, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Samorządu Gospodarczego oraz liczni przedstawiciele przedsiębiorców.

Ustanowienie zasad sprzedaży drewna w Lasach Państwowych na lata 2025–2026 poprzedziło jedenaście spotkań konsultacyjnych, które odbyły się od lutego do października 2024 roku. W konsultacjach uczestniczyli przedstawiciele wszystkich wyżej wymienionych instytucji. Spotkania z przedstawicielami izb i stowarzyszeń były transmitowane online. Dodatkowo przeprowadzono ankietę, w której udział wzięło 1007 przedsiębiorców.

Jednocześnie zaznaczam, że wszystkie regulacje związane z zasadami sprzedaży drewna (zarządzenia, decyzje, komunikaty, regulaminy) są publikowane na specjalnie dedykowanych do tego celu stronach internetowych¹.

W odniesieniu do przewidywalności zasad sprzedaży drewna należy wskazać, że w toku ewolucji rozwiązań w tym zakresie – wynikającej z realizacji postulatów zarówno przemysłu drzewnego, jak i Lasów Państwowych – pewne elementy systemu sprzedaży drewna podlegają zmianom. Niezmienny pozostaje jednak charakter postępowań oraz ich logiczna kolejność. Należy podkreślić, że przewidywalność zasad sprzedaży drewna dla przedsiębiorców z branży drzewnej jest wysoka, jednak nie może być utożsamiana z przewidywalnością wyników sprzedaży, co mogłoby naruszać zasady uczciwej konkurencji.

Stołość oferty sprzedaży drewna jest natomiast pochodną możliwości produkcyjnych drzewostanów, które są zależne od naturalnych procesów, zasad ochrony przyrody oraz zmieniających się oczekiwań społecznych. W związku z tym, przewidywalność podaży drewna jest istotnie ograniczona, zwłaszcza w perspektywie przekraczającej jeden rok.

Odnosząc się do kolejnej kwestii, uznaje się za zasadne utrzymanie dotychczasowej możliwości przeznaczania części dodatkowego wyniku finansowego nadleśnictw na cele społecznie użyteczne, na podstawie § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe. Jednakże również widzę i podkreślam konieczność jednoznacznego powiązania darowizn z celami określonymi w rozporządzeniu. Dotychczasowa praktyka wymaga rewizji w ramach procedur obowiązujących w tym zakresie w PGL LP, co jest kompetencją i odpowiedzialnością Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

W celu zwiększenia transparentności procesu przekazywania przez nadleśnictwa środków na cele społecznie użyteczne, kierownictwo Lasów Państwowych wprowadziło obowiązek comiesięcznego publikowania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o zawartych umowach darowizny. Niemniej jednak, w tym obszarze nadal wymagana jest większa przejrzystość działań oraz wprowadzenie jednoznacznych i spójnych kryteriów przyznawania środków, co pozwoli na ograniczenie dowolności i zapewni pełną kontrolowalność procesu. Identyfikowane przypadki jednostkowych nieprawidłowości w wydatkowaniu środków na cele społecznie użyteczne, nie powinny jednak skutkować zaprzestaniem budowania kapitału społecznego i solidarności w społecznościach lokalnych, korzystających ze środków wypracowanych przez miejscowe nadleśnictwa. Działania te, gdy były dobrze kierunkowane od lat w dużej mierze przyczyniały się do kształtowania pozytywnego wizerunku leśnictwa i Lasów Państwowych. W tym kontekście planowane jest również przeanalizowanie potrzeby wprowadzenia ewentualnych zmian w zakresie zapobiegania potencjalnym nadużyciom w przyszłości, tak aby system był bardziej odporny na nieprawidłowości.

Reasumując, Minister Klimatu i Środowiska nie zgłasza uwag do głównych ustaleń Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w i Informacji P/24/078 i traktuje je jako ważny głos w trwającej dyskusji na temat przyszłości Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Zidentyfikowane nieprawidłowości wskazują przede wszystkim na potrzebę

¹ Portal Leśno-Drzewny (<http://drewno.zilp.lasy.gov.pl/drewno>) i Portal Leśno-Drzewny (nowy) (<https://drewno.lasy.gov.pl>).

pogłębionych analiz nad praktyką stosowania obowiązujących przepisów oraz uspołnieniu i doprecyzowania niektórych rozwiązań.

W odpowiedzi na te wyzwania, tak jak wspomniałam we wstępie, Ministerstwo podejmuje działania o charakterze systemowym, których celem jest wypracowanie nowego modelu funkcjonowania sektora leśnego w Polsce. Równolegle prowadzone są analizy dotyczące ewentualnych zmian legislacyjnych, które koncentrują się nad rozwiązaniami systemowymi zwiększającymi efektywność oraz transparentność działań PGL LP.

Dodatkowo chciałabym zaznaczyć, że w otrzymanej Informacji o wynikach kontroli P/24/078 „Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych” zawarto również wnioski skierowane bezpośrednio do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Niemniej jednak Ministerstwo Klimatu i Środowiska zostało poinformowane przez Dyrektora Generalnego, że nie otrzymał on przedmiotowej informacji o wynikach kontroli.

Z wyrazami szacunku

Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LOP.430.2.2024

Warszawa, 2025-07-15

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska przedstawionego w trybie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ do informacji o wynikach kontroli P/24/078 „Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych”

Dostrzegając aktywność Ministerstwa Klimatu i Środowiska na rzecz wypracowania „nowego modelu funkcjonowania sektora leśnego w Polsce”, z zadowoleniem przyjmuję deklarację o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w informacji o wynikach kontroli. Dotyczy to w szczególności dookreślenia zasad nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad Lasami Państwowymi oraz doprecyzowania pojęcia „wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”².

Podtrzymuję także pozostałe wnioski, uznając jednocześnie za zasadne odniesienie się do wybranych zagadnień zawartych w stanowisku Minister.

W kwestii określenia zasad sporządzania i aktualizacji planów finansowo-gospodarczych wskazać należy, że intencją wniosku było ograniczenie ryzyka dowolności postępowania, przejawiającej się znacznym przekraczaniem wybranych pozycji kosztowych, jak też wprowadzenie mechanizmów nadzorczych ministra właściwego do spraw środowiska, umożliwiających zwiększenie rozliczalności zadań oraz środków przeznaczonych na ich realizację. Wprowadzenie w przepisach powszechnie obowiązujących przywołanych zasad sprzyjać będzie także dopełnieniu reguły określonej w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe³, zgodnie z którą podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze. Również rozmiar zarządzanego przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe⁴ majątku i związana z nim wysokość uzyskiwanych przychodów i ponoszonych kosztów, stanowi kolejny argument potwierdzający zasadność

¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 623.

² O którym mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567).

³ Dz.U. Nr 134, poz. 692. Dalej: rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej.

⁴ Dalej: PGL LP lub Lasy Państwowe.

sformułowania tego wniosku. Nieprawidłowość polegająca na naruszeniu ww. przepisu, poprzez brak dokonywania aktualizacji planów finansowo-gospodarczych, była przedmiotem zastrzeżeń złożonych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, które zostały oddalone przez komisję rozstrzygającą Najwyższej Izby Kontroli. Tym samym określenie zasad aktualizacji tych planów jest w pełni uzasadnione i powinno ograniczyć ryzyko dalszego występowania nieprawidłowości.

W odniesieniu do wniosku dotyczącego zainicjowania międzyresortowych działań legislacyjnych, mających na celu określenie mechanizmów ustanawiania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zasad sprzedaży drewna, wskazać należy, że głównym źródłem przychodów PGL LP jest sprzedaż surowca drzewnego stanowiącego mienie Skarbu Państwa. Dostrzeżone także przez Panią Minister znaczenie rynku drewna dla gospodarki oraz wpływ zasad sprzedaży drewna na warunki konkurencji przemawiają za określeniem wskazanych mechanizmów, tym bardziej że przepisy ustawy o lasach oraz rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej nie konkretyzują reguł kształtowania przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zasad dotyczących sprzedaży drewna. Jednocześnie, nie kwestionując zasadności prowadzenia przywołanych w stanowisku Minister spotkań konsultacyjnych (podczas opracowywania zasad sprzedaży drewna) oraz argumentów odnoszących się do specyfiki systemu sprzedaży drewna, wymaga odnotować, że okoliczności te nie wykluczają podjęcia wnioskowanych działań.

W przypadku wniosku dotyczącego dokonania analizy zasadności utrzymania przewidzianej w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej możliwości przeznaczenia części zysku nadleśnictw na cele społecznie użyteczne⁵, przyjmuję do wiadomości stanowisko wskazujące na potrzebę utrzymania dotychczasowego rozwiązania. W celu ograniczenia ryzyka występowania nieprawidłowości w tym obszarze, niezbędne jest jednak podjęcie zadeklarowanych działań polegających na rewizji i doprecyzowaniu procedur obowiązujących w tym zakresie w Lasach Państwowych.

Niezależnie od powyższego pragnę podkreślić, że sformułowane wnioski znajdują uzasadnienie w ustaleniach zawartych w informacji o wynikach kontroli, a jednocześnie wyrażam przekonanie, że ich realizacja pozytywnie wpłynie na funkcjonowanie Lasów Państwowych.

Prezes NIK

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

⁵ Przewidzianej w § 19 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej.