



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W OPOLU

LOP.410.11.1.2024

Witold Koss
Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
ul. Grójecka 127
02-124 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.2018.2024
Komisji Rozstrzygającej z 31 stycznia 2025 r.

P/24/078 - Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych ¹ , ul. Grójecka 127, 02-124 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Koss, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ² , od 10 stycznia 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełnili: Józef Kubica, Dyrektor Generalny LP ³ , od 1 stycznia 2023 r. do 9 stycznia 2024 r. oraz p.o. Dyrektora Generalnego LP od 9 kwietnia 2021 r. do 31 grudnia 2022 r. Andrzej Konieczny, Dyrektor Generalny LP, od 19 stycznia 2018 r. do 8 kwietnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarowanie majątkiem przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych 2. Gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych 3. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2024 (I kwartał) z uwzględnieniem dowodów sporządzanych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Marcin Blajda, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/29/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 2. Jakub Mucha, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/31/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 3. Marlena Przybylak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/30/2024 z 8 kwietnia 2024 r. 4. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/35/2024 z 10 kwietnia 2024 r. 5. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/39/2024 z 17 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: DGLP lub Dyrekcja.

² Dalej: Dyrektor Generalny LP.

³ Dalej: Ówczesny lub były Dyrektor Generalny LP.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2024 (I kwartał) sytuacja finansowa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe⁶ była bardzo dobra. Wynikało to w znacznej mierze z realizacji w okresie objętym kontrolą najwyższych w historii przychodów ze sprzedaży drewna, stanowiącego majątek Skarbu Państwa. Umożliwiło to zwiększenie ponad dwukrotnie dodatniego wyniku finansowego netto sprawozdawanego z poziomu 487,6 mln zł w 2020 r. do 986 mln zł w 2022 r.

Na poziom wykazywanego zysku istotny wpływ miały okoliczności niezwiązane z realizacją podstawowych zadań Lasów Państwowych dotyczących zarządzaniem lasami. I tak, największe oddziaływanie na wynik finansowy miały transakcje zamiany nieruchomości dokonywane na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych⁷. W wyniku jej realizacji wynik finansowy za lata 2022-2023 uległ obniżeniu łącznie o 771,7 mln zł. Istotne znaczenie miało również wydatkowanie w latach 2021-2022 środków na wynagrodzenie na poziomie o 410,1 mln zł wyższym od planowanego. Ponadto wskutek zmiany wysokości odpisu podstawowego na fundusz leśny, koszty PGL LP w 2022 r. uległy zwiększeniu o 571,2 mln zł. Środki przekazane tytułem odpisu zasilily fundusz pozostający w dyspozycji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

W okresie objętym kontrolą działalność PGL LP prowadzona była w uwarunkowaniach charakteryzujących się tendencją wzrostową kosztów własnych, w tym na wynagrodzenia, które wzrosły w okresie objętym kontrolą o 40%. Jednym z głównych czynników wzrostu wynagrodzeń było dopuszczenie do nieuprawnionego ukształtowania, w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy⁸, stawki wyjściowej dla pracowników Służby Leśnej w kwotach wyższych niż wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej⁹.

W okresie objętym kontrolą widoczne były jednak zjawiska mogące, wobec stałego wzrostu kosztów funkcjonowania, oddziaływać (także w średniookresowej i długoterminowej perspektywie), niekorzystnie na stan finansów PGL LP. Obejmowały one m.in. spadek dynamiki przyrostu mądrości drzew żywych, jak też zwiększenie pozyskania posuszu, wiatrolomów i złomów, przy jednoczesnym wzroście kosztów ponoszonych na rzecz zakładów usług leśnych.

Ze względu na usytuowanie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w strukturze organizacyjnej PGL LP - podejmowane w skontrolowanej jednostce decyzje i działania istotnie oddziaływały na funkcjonowanie pozostałych jednostek organizacyjnych. W zakresie formułowanych przez Dyrektora Generalnego zasad sprzedaży surowca drzewnego, wpływ taki obejmował także kontrahentów PGL LP.

Jednakże stabilna sytuacja finansowa sprzyjała podejmowaniu decyzji i działań, skutkujących niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniem środków. W szczególności dotyczyło to zaangażowania 15,2 mln zł w nabycie udziałów spółki

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

⁶ Dalej: PGL LP lub Lasy Państwowe lub LP.

⁷ Dz. U. poz. 1623.

⁸ *Ponadzakładowy Układ Zbiorowy* dla pracowników PGL LP Zawarty 29 stycznia 1998 r. w celu kształtowania właściwych zbiorowych stosunków pracy w PGL LP, (tekst jednolity PUZP wg stanu prawnego na dzień 1 października 2019 r. uwzględniający zmiany zapisów wprowadzonych protokołami dodatkowymi nr 1 do nr 34). Dalej: PUZP.

⁹ Dz. U. Nr 11 poz. 123 ze zm.

działającej w sektorze informatycznym. Powyższe, w ocenie NIK wykraczało poza zadania PGL LP wynikające z obowiązujących przepisów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia także działalność kontrolowanej jednostki w zakresie związanym z kreowaniem polityki promocyjnej Lasów Państwowych. W ramach nadzoru nad Centrum Informacyjnym Lasów Państwowych¹⁰ nie zapewniono, aby jednostka ta opracowała dokumenty strategiczne dotyczące prowadzenia spójnej promocji Lasów Państwowych, a działania promocyjne były inicjowane lub akceptowane doraźnie przez ówczesnego Dyrektora Generalnego lub rzecznika prasowego Lasów Państwowych, bez uprzedniej analizy ich celowości, jak też gospodarności poniesienia planowanych wydatków. Na działania takie CILP w ramach współpracy z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi, wydatkowało co najmniej 47 mln zł, a w latach 2022-2023 nastąpił znaczący wzrost takich wydatków. W 2023 r. organizowane były m.in. wydarzenia plenerowe, z których część miała miejsce w okresie kampanii wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP, a w wydarzeniach tych uczestniczyły osoby kandydujące do parlamentu.

NIK stwierdziła również inne istotne nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami finansowymi. I tak w szczególności, byłemu rzecznikowi prasowemu wypłacono zawyżone o ponad 170,1 tys. zł wynagrodzenie. Zlecenie świadczenia usługi dotyczących bieżącej obsługi prawnej było nieuzasadnione, a wyboru wykonawcy dokonano w dowolny sposób. Niegospodarnie wydatkowano również 244,8 tys. zł, z tytułu realizacji umów, których przedmiot pokrywał się z zakresem zadań pracowników lub komórek organizacyjnych DGLP. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także nieuzasadnionego potrzebami jednostki zakupu materiałów przeznaczonych na promocję lub reprezentację na łączną kwotę 149,3 tys. zł, jak też zaniechania w zakresie ewidencjonowania ich rozchodu.

W latach 2020-2023 kontrolowana jednostka poniosła koszty związane z funkcjonowaniem Zespołu Duszpasterskiego powołanego przez Dyrektora Generalnego LP. Łącznie na ten cel wydatkowano 122,3 tys. zł, co w ocenie NIK było nielegalne, niecelowe i niegospodarne.

W Dyrekcji zapewniono opracowanie uregulowań dotyczących sprzedaży surowca drzewnego, którego adresatami były także podmioty zewnętrzne – kontrahenci PGL LP. Wprowadzone w tym względzie rozwiązania ulegały w kontrolowanym okresie modyfikacjom, które częściowo uwzględniały formułowane przez podmioty gospodarcze postulaty. Ponadto w zakresie dotyczącym kontynuacji przez jednostki organizacyjne PGL LP certyfikacji FSC w Dyrekcji prowadzono działania ukierunkowane na zawarcie konsensusu w tym przedmiocie.

Z funduszu leśnego corocznie wydatkowano środki na ochronę przyrody, niemniej kwota środków wydatkowanych na ten cel, stanowiła relatywnie niewielki udział w porównaniu do kosztów ogółem PGL LP.

¹⁰ Dalej: CILP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Gospodarowanie majątkiem przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020-2023 co do zasady następował wzrost przychodów, kosztów i zysku netto¹² PGL LP¹³. I tak wartości te wyniosły:

- 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.).

Natomiast zaplanowane na latach 2020-2023 (w planach finansowo-gospodarczych PGL LP) w powyższym względzie wartości kształtowały się następująco:

- przychody – 9 019 597,0 tys. zł; koszty – 8 840 900,3 tys. zł; zysk netto – 157 601,7 tys. zł (za 2020 r.);
- przychody – 9 029 413,7 tys. zł; koszty – 8 868 340,4 tys. zł; zysk netto – 139 778,4 tys. zł (za 2021 r.);
- przychody – 12 860 584,4 tys. zł; koszty – 12 665 849,8 tys. zł; zysk netto – 170 394,9 tys. zł (za 2022 r.);
- przychody – 14 273 826,6 tys. zł; koszty – 13 935 616,0 tys. zł; zysk netto – 305 882,0 tys. zł (za 2023 r.).

Pomimo różnic pomiędzy wartościami planowanymi a wykonanymi (w tym wyższymi kosztami w latach 2022-2023 niż planowane) - plany finansowo gospodarcze nie były aktualizowane, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Przed ustanowieniem planów finansowo-gospodarczych na poszczególne lata obowiązywały prowizoria tych planów. Wartości określone w planach uwzględniały już częściowe wyniki procedur sprzedaży surowca drzewnego na dany rok.

W prowizoriach co do zasady kształtowano zakładane łączne wartości przychodów i kosztów na poziomie niższym niż przyjmowanych następnie planach.

Przykładowo w odniesieniu do 2022 r. przyjęto następujące wartości poszczególnych pozycji:

- a) przychody ogółem PGL LP: w prowizorium 9 375 211,2 tys. zł, w planie 12 860 584,4 tys. zł (wzrost o 3 485 373,2 tys. zł); w tym przychody ze sprzedaży drewna, w prowizorium: 8 307 236,4 tys. zł, w planie 11 642 850,7 tys. zł (wzrost o 3 335 614,3 tys. zł);
- b) koszty PGL LP: w prowizorium 9 210 141,7 tys. zł, w planie 12 665 849,8 tys. zł (wzrost o 3 455 708,1 tys. zł), w tym:

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Z wyjątkiem 2023 r.

¹³ Dane według sprawozdań finansowo-gospodarczych PGL LP.

- koszty działalności podstawowej i administracyjnej nadleśnictw: w prowizorium 8 465 339,4 tys. zł, w planie: 11 809 378,6 tys. zł (wzrost o 3 344 039,2 tys. zł); w tym koszty odpisu netto fundusz leśny: w prowizorium (-) 10 411,9 tys. zł, w planie 1 230 109,0 tys. zł (wzrost o 1 240 520,9 tys. zł);
- środki na wynagrodzenia: w prowizorium 2 668 975,0 tys. zł, w planie 3 026 316,5 tys. zł (wzrost o 357 341,5 tys. zł);
- narzut na utrzymanie jednostek nadrzędnych: w prowizorium 290 000,0 tys. zł, w planie 347 000 tys. zł (wzrost o 57 000,0 tys. zł);

c) w zakresie funduszu leśnego:

- *przychody funduszu leśnego* w zakresie funduszu leśnego dla Lasów Państwowych: w prowizorium 1 289 723,2 tys. zł, w planie 2 415 319,3 tys. zł (wzrost o 1 125 596,1 tys. zł); w tym *z tytułu odpisu podstawowego na fundusz leśny*; w prowizorium 1 163 013,2 tys. zł, w planie 2 087 563,1 tys. zł (wzrost o 924 549,9 tys. zł)
- ogółem wydatki funduszu leśnego dla LP: w prowizorium 1 481 477,5 tys. zł, w planie 2 518 358,1 tys. zł (wzrost o 1 036 880,6 tys. zł)¹⁴ w tym:

d) zysk brutto: w prowizorium 144 400,1 tys. zł, w planie 170 394,9 tys. zł (wzrost o 25 994,8 tys. zł).

W odniesieniu zakładanego dla PGL LP w planie wzrostu przychodów i jednocześnie kosztów (względem prowizorium) były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że *Na etapie budowy planu prowizorium, z uwagi na termin jego zatwierdzenia przed rozstrzygnięciem procedur sprzedaży drewna oraz przetargów na usługi leśne, dla ustalenia wielkości przychodów i kosztów przyjmuje się pewne założenia dotyczące cen surowca drzewnego oraz kosztów działalności, w tym kosztów usług leśnych. Przy określaniu tych parametrów stosowana jest (...) zasada ostrożności, zgodnie z którą powinno się wziąć pod uwagę ryzyko i niepewność w prowadzeniu działalności gospodarczej, co w praktyce oznacza, że nie należy zawyżać przychodów i należności oraz zaniżać kosztów i zobowiązań. Biorąc pod uwagę powyższe oraz podstawową zasadę samofinansowania się Lasów Państwowych, która oznacza, że nie można zbudować planu finansowo-gospodarczego z ujemnym wynikiem finansowym, corocznie na etapie budowy planu prowizorium nadleśnictwa zobowiązane są do weryfikacji i określania priorytetów w zakresie planowania określonych zadań kosztowych, w ramach limitu kosztów określonych wskaźnikiem k/p (wskaźnik udziału kosztów do przychodów) (m.in. weryfikowane są planowane koszty utrzymania infrastruktury, remontów dróg oraz obiektów kubaturowych, ilość zabiegów gospodarczych, itp.). Na szczeblu Dyrekcji Generalnej natomiast korygowane są przede wszystkim założenia dotyczące wysokości planowanych kosztów działalności administracyjnej, w tym nagród. Na etapie budowy planu zasadniczego, już po rozstrzygnięciu procedur sprzedaży drewna oraz przetargów na usługi leśne, ponownie określany jest poziom przychodów oraz kosztów na podstawie wyników rozstrzygnięć dotyczących cen drewna oraz kosztów usług leśnych. Jeżeli w efekcie ww. rozstrzygnięć przychody są wyższe niż zakładano na etapie budowy planu prowizorium, istnieje możliwość ponownego wprowadzenia do planu finansowo-gospodarczego uzasadnionych, jednak wstrzymanych z uwagi na brak środków finansowych na wcześniejszym etapie planowania, zadań z zakresu utrzymania infrastruktury, remontów dróg i obiektów*

¹⁴ W tym *Rezerwy funduszu leśnego*: w prowizorium 129 695,8 tys. zł, w planie 1 363 159,5 tys. zł (wzrost o 1 233 463,7 tys. zł) oraz wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa: w prowizorium 1 070 027,9 tys. zł, w planie 741 250,3 tys. zł (zmniejszenie o 328 777,6 tys. zł).

kubaturowych, itp. (...). Również na tym etapie na szczeblu Dyrekcji Generalnej podejmowana jest decyzja o wysokości planowanych nagród, znane są także wyniki, podejmowanych już po zatwierdzeniu planu prowizorium negocjacji płacowych Dyrektora Generalnego z przedstawicielami organizacji związkowych działających w Lasach Państwowych, dotyczące przede wszystkim wysokości tzw. stawki wyjściowej.

Jedną z głównych kategorii kosztów PGL LP stanowiły koszty poniesione na rzecz zakładów usług leśnych, które w okresie objętym corocznie wzrastały i 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. oraz 4 820 728,1 tys. zł w 2023 r.¹⁵

(akta kontroli str. 5309-5319, 5390-5399, 7260-7276, 8122-8440, 8473-8691, 12651-12660, 13618-13621, 13642)

Łączna kwota zysku netto PGL LP za lata 2020-2023 wyniosła 2 814 820,0 tys. zł. Minister właściwy do spraw środowiska corocznie zatwierdzał w formie postanowień sprawozdania finansowe i podział zysku PGL LP za lata 2020-2023¹⁶.

Zgodnie z tym postanowieniami:

- zysk netto za 2020 r. w kwocie 487 555,5 tys. zł przeznaczono na: 1/ zwiększenie kapitału funduszu własnego o kwotę 461 693,8 tys. zł, w tym: [a] na kapitał zasobów Lasów Państwowych w kwocie 331 113,2 tys. zł; [b] fundusz leśny w kwocie 130 580,6 tys. zł; 2/ cele społecznie użyteczne w kwocie 17 475,1 tys. zł; 3/ zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych o kwotę 8 386,6 tys. zł¹⁷;
- zysk netto za 2021 r. w kwocie 701 320,0 tys. zł przeznaczono na: 1/ zwiększenie kapitału funduszu własnego o kwotę 665 100,8 tys. zł, w tym: [a] na kapitał zasobów Lasów Państwowych w kwocie 473 304,6 tys. zł; [b] fundusz leśny w kwocie 191 796,2 tys. zł; 2/ cele społecznie użyteczne w kwocie 25 508,1 tys. zł; 3/ zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych o kwotę 10 711,0 tys. zł¹⁸;
- zysk netto za 2022 r. w kwocie 986 013,0 tys. zł przeznaczono na: 1/ zwiększenie kapitału funduszu własnego o kwotę 930 247,9 tys. zł, w tym: [a] na kapitał zasobów Lasów Państwowych w kwocie 865 650,2 tys. zł; [b] fundusz leśny w kwocie 64 597,7 tys. zł; 2/ cele społecznie użyteczne w kwocie 37 706,4 tys. zł; 3/ zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych o kwotę 18 058,7 tys. zł¹⁹;
- zysk netto za 2023 r. w kwocie 639 931,6 tys. zł, przeznaczono na: 1/ zwiększenie kapitału funduszu własnego o kwotę 604 276,4 tys. zł, w tym: [a] na kapitał zasobów Lasów Państwowych w kwocie 76 473,4 tys. zł; [b] fundusz leśny w kwocie 527 803,1 tys. zł; 2/ cele społecznie użyteczne w kwocie 17 137,9 tys. zł; 3/ zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych o kwotę 18 517,3 tys. zł²⁰.

Kwoty z zysku przeznaczone na fundusz leśny wykazywane były jako zwiększenia tego funduszu w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 7878, 7885-7890, 7968, 8441-8691, 12941-13009)

¹⁵ 2 454 287,0 tys. zł do 30 czerwca 2024 r.

¹⁶ Postanowienia: 1/ z 16 czerwca 2021 r. (DLŁ-WGL.313.3.2021.MJ); 2/ 20 czerwca 2022 r. (DLŁ-WGL.313.3.2022.AJ); 3/ DLŁ-WGL.313.3.2023.AJ; 4/ z 29 czerwca 2024 (DLŁ-WGL.313.3.2024.AJ).

¹⁷ Oraz przeznaczenie kwoty 782,2 tys. zł dotyczącej korekty z błędów lat ubiegłych na zwiększenie kapitału (funduszu) własnego.

¹⁸ Oraz przeznaczenie kwoty (-) 2 705,8 tys. zł dotyczącej korekty z błędów lat ubiegłych na zmniejszenie kapitału (funduszu) własnego.

¹⁹ Oraz przeznaczenie kwoty 1 252,4 tys. zł dotyczącej korekty z błędów lat ubiegłych na zwiększenie kapitału (funduszu) własnego i zaprezentowanie jej jako zysku z lat ubiegłych.

²⁰ Oraz przeznaczenie kwoty 16 328,1 tys. zł dotyczącej korekty z błędów lat ubiegłych na zmniejszenie kapitału (funduszu) własnego i zaprezentowanie jej jako straty z lat ubiegłych.

W okresie objętym kontrolą nie pomniejszano zysku nadleśnictw na podstawie § 19 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe²¹. Według tego przepisu wynik finansowy nadleśnictw po pomniejszeniu o część zysku przekazywanego na rachunek Dyrekcji pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszków własnych. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że nie było potrzeb zasilania zasobów jednostki.

W § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej wskazano, że z dodatniego wyniku finansowego mogą być wydzielone środki, w wysokości nieprzekraczającej łącznie 15% z przeznaczeniem na: 1) nagrody dodatkowe; 2) zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych; oraz 3) cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej. Łączny udział środków przeznaczonych na zasilenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych oraz cele społecznie użyteczne, w tym świadczenia na rzecz jednostek użyteczności publicznej i oświatowej wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 5,3%; 5,2%; 5,7% oraz 5,6% zysku netto.

W okresie objętym kontrolą w PGL LP nie korzystano z możliwości przewidzianej w § 19 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, polegającej na wydzieleniu z dodatniego wyniku finansowego środków z przeznaczeniem na nagrody dodatkowe. Były zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, *Takie rozwiązanie funkcjonuje w PGL LP od momentu poprzedzającego moje zatrudnienie. Z tego co wiem wynika ono z ustaleń ze stroną społeczną – związkową i ma na celu wypłatę nagród również dla pracowników nadleśnictw, które gospodarują w niekorzystnych warunkach przyrodniczych (np. rozdrobniona lesistość, liczne formy ochrony przyrody, niekorzystna struktura klas wieku). Mając na uwadze powyższe w ramach jednego podmiotu nieakceptowane byłoby zróżnicowanie wypłaty nagród z powyższych względów.* Dyrektor Generalny wyjaśnił natomiast, że w PGL LP nie przyjęto odrębnych uregulowań wewnętrznych dotyczących przyznawania nagród dodatkowych, o których mowa w § 19 ust. 1 pkt 2 przywołanego rozporządzenia, lecz możliwość taką przewidziano w § 32 ust. 1 lit. a) PUZP.

W odniesieniu do zagadnień dotyczących wysokości prezentowanych za lata 2021-2023 w rocznych sprawozdaniach finansowych oraz finansowo-gospodarczych PGL LP poziomów zysku, NIK zwraca uwagę na zidentyfikowane w toku kontroli czynniki, które w ocenie NIK istotnie oddziaływały na poziomy tego zysku. Oddziaływanie to wpłynęło na obniżenie wykazywanego zysku o łączną szacunkową kwotę 1 738 321,6 tys. zł (w tym: 213 446,4 tys. zł za 2021 r.; 997 548,4 tys. zł za 2022 r. oraz 527 326,8 tys. zł za 2023 r.). I tak:

- a) Zwymiarowany kwotowo skutek zrealizowanych w latach 2022-2023 transakcji zamiany nieruchomości (o których mowa w pkt 1.16 niniejszego wystąpienia) na wyniki finansowe PGL LP wyniósł „-” 771 695,7 tys. zł (odpowiednio „-” 244 368,9 tys. zł za 2022 r. oraz „-” 527 326,8 tys. zł za 2023 r.).
- b) Wynagrodzenia wypłacone w PGL LP za lata 2021-2022 były wyższe od poziomów określonych w planach finansowo gospodarczych PGL LP na te lata łącznie o 410 102,4 tys. zł (odpowiednio o 213 446,40 tys. zł oraz 196 656,0 tys. zł). Środki te zwiększyły poziom kosztów PGL LP.

W powyższych kwotach zawierają się kwoty nagród wypłaconych za lata 2021-2022, które zaplanowano w planach finansowo-gospodarczych PGL LP w kwotach odpowiednio 104 164,5 tys. zł oraz 264 185,3 tys. zł, a wypłacono odpowiednio w kwotach 449 796,7 tys. zł oraz 600 621,7 tys. zł.

²¹ Dz. U. z 1994 r. Nr 134 poz. 692. Dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej.

Były Dyrektor Generalny LP zeznał: *Z tego co pamiętam wszystkie środki na wynagrodzenia były przedmiotem ustaleń ze stroną społeczną, związkami zawodowymi, i odzwierciedlały oczekiwania strony związkowej. W okresie kiedy zarządzałem PGL LP sytuacja tego podmiotu była najlepsza w historii, kwota wypłaconych wynagrodzeń i nagród była wynikiem uzgodnień także z kierownictwem DGLP, decyzji w tym zakresie nie podejmowałem samodzielnie.*

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych w odniesieniu do wypłaty wyższych kwot na wynagrodzenia w latach 2022-2023 wyjaśnił, że *Prawdopodobnie wynikało to z wyższej kwoty wypłaconych nagród, niż ujęte w planie. W sytuacji gdy w trakcie roku wynik finansowy kształtował się na poziomie wyższym od planowanego Dyrektor Generalny mógł zdecydować o wypłacie wyższych nagród niż uwzględnione w planie.*

c) W grudniu 2022 r. (z mocą obowiązującą od stycznia) na wniosek ówczesnego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zwiększona została z 17,93% do 22,0491% wysokość odpisu podstawowego liczonego od wartości sprzedaży drewna, obciążającego koszty działalności nadleśnictw (tj. odpisu, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²²). Powyższe spowodowało wzrost odpisu o kwotę 556 523,5 tys. zł (do 2 979 010,5 tys. zł)²³, który zgodnie z § 17 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, zaliczany jest jako koszt działalności Lasów Państwowych. Pismem z 30 grudnia 2022 r. skierowanym do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych ówczesny Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych przesłał do stosowania zarządzenie nr 121 z dnia 30 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie nr 43 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 29 kwietnia 2022r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2022 rok w zakresie wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny. Ze sporządzonej w listopadzie 2022 r. w Dyrekcji symulacji wynikało, że prognozowany wynik netto PGL LP ogółem za 2022 r. wyniesie 1 749 111,0 tys. zł. W symulacji tej obliczono, że podwyższenie wielkości wskaźnika odpisu podstawowego wpłynie na obniżenie wyniku o 571 150,1 tys. zł, a wypłata nagród o kwotę 305 751,6 tys. zł, tj. łącznie o 876 901,7 tys. zł. Tym samym prognozowany wynik finansowy PGL LP po ww. korekcie przewidywano w wysokości 872 209,3 tys. zł.

W odniesieniu do przywołanych czynników wskazać należy, że dwa ostatnie zainicjowane zostały w PGL LP (poprzez dyspozycję wypłaty wynagrodzeń oraz zwrócenie się 1 grudnia 2022 r. do ministra właściwego do spraw środowiska o zmianę wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny z mocą od 1 stycznia 2022 r.). Ponadto w odniesieniu do kwot wynagrodzeń (nagród) wypłaconych za lata 2021-2022 ówcześni Dyrektorzy Generalni występowali w styczniu kolejnego roku do dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, dyrektorów zakładów PGL LP o zasięgu krajowym oraz kierowników komórek organizacyjnych Dyrekcji o spowodowanie wypłacenia nagrody rocznej. W pismach tych wskazywano m.in., że nagrody te powinny być ujęte w kosztach miesiąca grudnia roku poprzedzającego oraz, że zostały one skierowane w związku z wkładem pracowników jednostek organizacyjnych PGL LP w realizację zadań przewidzianych w planach finansowo-gospodarczych na poszczególne lata, z uwzględnieniem postulatów związków zawodowych, jak również po ocenie sytuacji ekonomicznej.

(akta kontroli str. 5354-5355, 7886-7890, 8441-8708, 12651-12660)

²² Dz. U. z 2024 r. poz. 530 ze zm. Dalej: ustawa o lasach.

²³ W sytuacji zastosowania uprzednio obowiązującej wielkości odpisu do zrealizowanych w 2022 r. przychodów ze sprzedaży drewna.

W bilansach PGL LP wykazano wartości długoterminowych aktywów finansowych, w tym udziałów lub akcji w kwotach: 32 427,9 tys. zł (2020 r.), 32 346,2 tys. zł (2021 r.), 32 363,7 tys. zł (2022 r.) oraz 47 878,8 tys. zł (2023 r.).

Wzrost wartości udziałów lub akcji w 2023 r. wynikał głównie z wydatkowania 14 920,2 tys. zł²⁴ za nabycie 100% udziałów spółki Pro-Holding Sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, która prowadziła działalność w sektorze informatycznym (IT)²⁵. W związku z ww. transakcją nabycia udziałów wydatkowano również co najmniej 250,1 tys. zł z tytułu kosztów doradztwa transakcyjnego w procesie nabycia udziałów tej spółki, w tym 153,8 tys. zł z tytułu kosztów wyceny wartości udziałów. W dniu 25 października 2023 r. DGLP przekazało spółce Pro-Holding środki w kwocie 2 000 tys. zł na podstawie uchwały nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników. Powyższe działania stanowiły nieprawidłowości opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8692-8708, 11275-11576, 13622-13860)

1.2. W latach 2020-2024 (I kwartał) w PGL LP obowiązywały jednolite dla wszystkich jednostek organizacyjnych LP zasady rachunkowości, wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego LP²⁶. Księgi rachunkowe prowadzone były w programie System Informatyczny Lasów Państwowych (SILP) w podsystemie Finanse i Księgowość. Ponadto w podsystemach SILP prowadzone były księgi pomocnicze, w tym dla wartości lasów i gruntów w podsystemie LAS (ewidencja pozabilansowa).

(akta kontroli str. 1508-1845)

Jednostki organizacyjne PGL LP prowadziły ewidencję ilościową i wartościową powierzonego w zarząd mienia Skarbu Państwa z wykorzystaniem aplikacji LAS wchodzącej w skład SILP. Wartość lasów i gruntów nabywanych w drodze zakupu lub zamiany ustalana była według metod wyceny środków trwałych określonych w Zasadach (Polityce) Rachunkowości, w tym w cenie nabycia. Wartość pozostałych lasów i gruntów ustalana jest według metody określonej w Zarządzeniu nr 26 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie ustalania wartości lasów i gruntów (...), zgodnie z którą pozabilansową wartość lasu stanowi sumę wartości gruntu leśnego i wartości drzewostanu. Wartość danej powierzchni gruntu leśnego zależy m.in. od typu siedliskowego lasu oraz średniej ceny sprzedaży drewna. Na wartość drzewostanów, oprócz średniej ceny sprzedaży drewna, wpływa także wiek, klasa bonitacji, udział gatunków i stopień zadrzewienia danej powierzchni lasu.

(akta kontroli str. 1565-1566, 1652, 8709-8720)

PGL LP prowadziła gospodarkę leśną oraz zarządzała lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa²⁷. Na koniec każdego roku kontrolowanego okresu wartość lasów ujętych wyłącznie w ewidencji pozabilansowej, wykazana w informacji dodatkowej do

²⁴ Za nabycie udziałów 14 900 000 zł oraz 20 200 zł za usługę notarialną.

²⁵ Według Krajowego Rejestru Sądowego przedmiotem jej przeważającej działalności była działalność związana z oprogramowaniem.

²⁶ 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*, zmienione Zarządzeniami nr 89 z 22 grudnia 2009 r.; nr 67 z dnia 30 grudnia 2010 r., nr 73 z dnia 29 grudnia 2011 r., nr 19 z dnia 29 lutego 2012 r., nr 85 z dnia 30 listopada 2012 r., nr 61 z dnia 11 lipca 2013 r., nr 71 z dnia 9 grudnia 2014 r., nr 51 z dnia 26 czerwca 2015 r., nr 94 z 22 grudnia 2015 r., nr 54 z dnia 15 grudnia 2016 r., nr 56 z dnia 22 grudnia 2016 r., nr 25 z 14 lipca 2017 r., nr 48 z dnia 11 grudnia 2017 r., nr 82 z dnia 20 grudnia 2018 r., nr 73 z dnia 5 grudnia 2019 r., nr 58 z dnia 2 października 2020 r., nr 78 z dnia 17 grudnia 2020 r., nr 64 z dnia 27 października 2021 r., nr 99 z dnia 13 grudnia 2022 r., nr 100 z dnia 13 grudnia 2022 r., nr 103 z dnia 21 listopada 2023 r. oraz nr 104 z dnia 23 listopada 2023 r. Dalej: *Zasady (Polityka) Rachunkowości*.

²⁷ Z wyjątkiem lasów: 1/ będących w użytkowaniu wieczystym parków narodowych, 2/ wchodzących w skład Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, 3/ będących w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów.

sprawozdania finansowego²⁸ za lata 2020-2023, wynosiła odpowiednio: 314 387 904 tys. zł²⁹; 340 286 906 tys. zł³⁰; 518 384 337 tys. zł³¹; 527 447 876 tys. zł³².

(akta kontroli str. 249, 8992-9294)

Łączna wartość lasów i użytków rolnych wraz z pozostałymi gruntami³³ zarządzanymi przez PGL LP, w latach 2020-2023, wynosiła odpowiednio: 314 938 592,3 tys. zł, 340 866 836,4 tys. zł, 519 091 116,1 tys. zł oraz 528 334 474,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 962-976, 7867-7870)

Na koniec każdego roku objętego kontrolą wartość gruntów (w tym prawo użytkowania wieczystego gruntu)³⁴, wykazana w sprawozdaniu finansowym (bilansie) PGL LP, w aktywach, wynosiła odpowiednio: 249 026,4 tys. zł (w tym wartość lasu 198 347,4 tys. zł), 310 899,1 tys. zł (254 581 tys. zł), 517 143,8 tys. zł (433 726,7 tys. zł) i 834 619,9 tys. zł (691 282,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 8693-8700)

W ww. Zasadach (Polityce) Rachunkowości, w planie kont PGL LP, w opisie konta 011 *Wartość lasu* zwarto zapis, że na ww. koncie ewidencjonuje się wyłącznie: 1/ lasy zakupione lub otrzymane w drodze zamiany; 2/ lasy przyjęte nieodpłatnie lub w wyniku darowizny; 3/ przyjęcie na stan lasu przeznaczonego do sprzedaży i do zamiany; 4/ przekwalifikowanie gruntu na las. Wartość pozostałych lasów i gruntów ustalana jest według metody określonej w ww. zarządzeniu nr 26 Dyrektora Generalnego w sprawie ustalania wartości lasów i gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie PGL LP. Zgodnie z tą metodą pozabilansową wartość lasu stanowi wartość gruntu leśnego i wartości drzewostanu (...).

Zdaniem NIK, takie rozwiązanie powoduje, że w bilansie PGL LP nie jest ujawniony pełen majątek Skarbu Państwa, w oparciu o który jednostka prowadzi działalność osiągając przychody oraz zyski.

(akta kontroli str. 1508-1845)

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in. że: (...). *Dla gruntów i lasów, które nie zostały nabyte przez jednostki Lasów Państwowych ani przez ich poprzedników prawnych (art. 75 ustawy o lasach) nie istnieje cena nabycia. (...). Objęcie całego zasobu lasów i gruntów wyceną (przeszło 7,5 mln ha) w jednym czasie jest przedsięwzięciem nierealnym do wykonania z punktu widzenia logistycznego, a koszty wyceny byłyby ogromne – trudne do oszacowania i niemożliwe do zaakceptowania przez PGL LP i Skarb Państwa jako właściciela zasobu. Ponadto mając na uwadze obowiązek dokonywania wyceny nie rzadziej niż raz w roku wg stanu na dzień bilansowy – wycenę należałoby aktualizować corocznie. (...)*

²⁸ Tabela UZ-8.

²⁹ Tj. 7 599 552,51 ha. W tym 314 188 765 164,47 zł (99,8%) stanowiły lasy, a 498 866 423,33 zł (0,2%) – użytki rolne wraz z pozostałymi gruntami (tj. nieużytki, wody, tereny różne, grunty zabudowane i zurbanizowane, pozostałe grunty nieleśne) – dalej użytki rolne wraz z pozostałymi gruntami.

³⁰ Tj. 7 600 161,32 ha. W tym 340 033 087 140,97 zł (99,8%) lasy, a 521 287 137,39 zł (0,2%) użytki rolne wraz z pozostałymi gruntami.

³¹ Tj. 7 600 688,33 ha. W tym 517 951 462 344,28 zł (99,9%) lasy, a 620 593 622,25 zł (0,1%) użytki rolne wraz z pozostałymi gruntami.

³² Tj. 7 600 075,28 ha. W tym 526 757 923 280,42 zł (99,8%) lasy, a 739 896 567 ,25 zł (0,2%) użytki rolne wraz z pozostałymi gruntami.

³³ Wartość obejmuje wyłącznie wartość bilansową i pozabilansową gruntów, bez wartości aktywów trwałych (budynki, budowle, pozostałe urządzenia). Wyliczenie wartości nieruchomości według metody ustalonej w zarządzeniu Dyrektora Generalnego PGL Lasy Państwowe z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie *ustalenia wartości lasów i gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*.

³⁴ Suma sald Wn 010, 011 pomniejszona o saldo konta 071.

Określenie wartości lasów i gruntów zostało uregulowane w Zarządzeniu Nr 26 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie ustalenia wartości lasów i gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (znak: ZS-D-210-57-2010), zaś ujęcie ich wartości w Zasadach (Polityce) rachunkowości stosowanej w jednostkach PGL LP. Wartość nieujętych w aktywach nieruchomości gruntowych jest prowadzona w ewidencji pozabilansowej i wykazywana w informacji dodatkowej do sprawozdania finansowego Lasów Państwowych (zał. UZ-8).

O wykonaniu wniosków i działaniach podjętych w celu realizacji jednego z postulatów w związku z wystąpieniem pokontrolnym z dnia 10 października 2008 r. po kontroli przeprowadzonej w zakresie realizacji ustawowego obowiązku ustalania wartości majątku Skarbu Państwa zarządzanego przez PGL LP informowaliśmy NIK przedstawiając koncepcję wyceny oraz ujęcia lasów i gruntów w ewidencji pozabilansowej jak zapisano w Zasadach (Polityce) rachunkowości PGL LP, do czego Najwyższa Izba Kontroli nie wniosła zastrzeżeń.

Prezentację wartości lasów i gruntów z ewidencji pozabilansowej wprowadzono do sprawozdania finansowego PGL LP w wyniku uzgodnień, które miały miejsce na spotkaniu przedstawicieli Ministerstwa Finansów - Departamentu Rachunkowości oraz Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa, Ministerstwa Środowiska - Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody z przedstawicielami Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, dotyczącym tego zagadnienia.

(akta kontroli str. 9545-9565)

1.3. W DGLP w okresie objętym kontrolą, obowiązywało zarządzenie Dyrektora Generalnego LP Nr 31 z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do wykorzystania w jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych „Zasad ustalania wysokości stawki czynszu za korzystanie z lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe”³⁵. Naczelnik Wydziału Gospodarowania Mieniem DGLP wyjaśnił, że: *Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w latach 2020-2024 nie wydawał wytycznych w zakresie zawierania umów dzierżawy i najmu lasów i innych nieruchomości własności Skarbu Państwa będących w zarządzie DG/RDLP/Nadleśnictw.*

(akta kontroli str. 225-226, 377)

W latach 2020-2024 (I kwartał) DGLP średnio oddawała w najem powierzchnię³⁶ około 1 101,26 m². Wynajmowane powierzchnie znajdowały się w budynkach stanowiących siedzibę jednostki kontrolowanej. W okresie objętym kontrolą obowiązywało łącznie 17 umów najmu, w tym 12 umów dotyczących najmu lokali mieszkalnych oraz pięć umów dotyczących m.in. powierzchni biurowej, magazynowej i miejsc postojowych. Łączne wpływy z najmu wyniosły 4 702,4 tys. zł netto.

(akta kontroli str. 5-12, 918, 940-942, 7600-7650)

Szczegółową analizą objęto umowę³⁷ dotyczącą najmu lokalu użytkowego, tj.: lokalu o powierzchni 20,06 m² z przeznaczeniem na prowadzenie działalności biurowej. Umowa określała czas najmu, zasady waloryzacji stawki czynszu³⁸, obowiązki najemcy oraz warunki wcześniejszego rozwiązania umowy. Należności z tytułu

³⁵ Zmienione zarządzeniem Nr 59 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 16 sierpnia 2019 r.

³⁶ Dwa lokale mieszkalne (o powierzchni po 39,1 m²); trzy biura (o powierzchni: 926,29 m², 20,06 m² i 24,23 m²); jedno pomieszczenie magazynowe (o powierzchni 35,40 m²); 27 miejsc postojowych; powierzchnię użytkową - na urządzenie z artykułami spożywczymi (o powierzchni 1,08 m²) oraz powierzchnię na dachu (16 m²).

³⁷ Nr DZL-DG-1-2022 z 3 października 2022 r.

³⁸ Nie częściej niż co 12 miesięcy na podstawie wskaźnika wzrostu cen i usług konsumpcyjnych z poprzedniego roku ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny. W ramach zryczałtowanej opłaty za najem wynajmującemu zapewniono dostawę wody, centralnego ogrzewania, energii elektrycznej oraz łącza teleinformatycznego.

czynszu najemca co do zasady regulował terminowo. W jednym przypadku najemca zapłaty czynszu dokonał z opóźnieniem wynoszącym 63 dni, co jednak nie spowodowało naliczenia przez DGLP odsetek. Powyższe opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-11, 250, 949-960, 1044-1045, 1280-1310)

W okresie objętym kontrolą obowiązywała jedna umowa, na podstawie której DGLP wynajmowało powierzchnię (pomieszczenie biurowe) od Nadleśnictwa Brynek na własne potrzeby, tj. do wykonywania zadań służbowych przez pracownika DGLP³⁹. Zawarta umowa określała m.in. czas wykonywania zadań służbowych, stawkę czynszu i opłat z tytułu ponoszonych kosztów eksploatacyjnych, obowiązki najemcy oraz warunki wypowiedzenia umowy. DGLP z wyjątkiem trzech przypadków⁴⁰, terminowo regulowała płatności, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-11, 250, 1044-1045, 1140-1279)

1.4. W latach 2020-2024 (I kwartał) Dyrektor Generalny LP, na podstawie art. 38 ust. 3 ustawy o lasach, wydał 160 zgód na sprzedaż nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa w zarządzie PGL LP, a 18 wniosków rozpatrzył negatywnie. Jako przyczynę odmowy podawano m.in., że: 1/ wnioskowany teren nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴¹; 2/ ograniczenie narażenia na straty Skarbu Państwa m.in. w przypadku zmiany przeznaczenia przedmiotowej nieruchomości w planie miejscowym na cele zurbanizowane⁴²; 3/ sprzedaż nieruchomości stworzyłaby nieuzasadnione powstanie pól lenkawy wśród gruntów leśnych⁴³.

(akta kontroli str. 353-357, 962-976, 6628-6630)

W okresie objętym kontrolą⁴⁴ Dyrektor Generalny LP zatwierdził 612 wykazów nieruchomości planowanych do sprzedaży, na podstawie art. 40a ust. 8 ustawy o lasach, w tym 34 nieruchomości o wartości księgowej netto przekraczającej 100 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą jednostki PGL LP sprzedały łącznie 699 nieruchomości mieszkalnych (tj. budynków i lokali mieszkalnych). Liczba sprzedanych nieruchomości w poszczególnych latach (bez I kwartału 2024 r.) mieściła się w przedziale od 122 do 236. W wyniku badania zidentyfikowano przypadki, w których jedna osoba kilkakrotnie nabyła nieruchomości z zasobów PGL LP. I tak, dwie osoby nabyły po dwie nieruchomości (na podstawie art. 40a ustawy o lasach), a jedna osoba - siedem nieruchomości (na podstawie art. 38 ustawy o lasach, tj. w drodze publicznego przetargu).

(akta kontroli str. 353-357, 962-976, 6675-6696)

Dyrektor Generalny LP w sprawie prowadzenia nadzoru nad sprzedawanymi nieruchomościami⁴⁵ wyjaśnił, że: *Zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2013 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu*

³⁹ Starszy specjalista Służby Leśnej w Wydziale Informatyki, do którego zakresu obowiązków należało m.in. współpraca operacyjna z Rządowym Zespołem Reagowania na Incydenty Komputerowe; obsługa incydentów naruszania bezpieczeństwa informacji SILP (...).

⁴⁰ Tj.: 1/ fakturę 220610007 z 2 czerwca 2022 r. na kwotę 523,32 zł, płatną do 16 czerwca 2022 r. uregulowano 22 czerwca 2022 r. (pięć dni po terminie); 2/ fakturę nr 220310006 z 1 marca 2022 r., płatną do 31 marca 2022 r. uregulowano 11 kwietnia 2022 r. (11 dni po terminie); 3/ fakturę nr 200310031 z 4 marca 2020 r. na kwotę 523,32 zł, płatną do 18 marca 2020 r., uregulowano 4 czerwca 2020 r. (78 dni po terminie).

⁴¹ Sprawa nr ES.2281.23.2021.AK.

⁴² Sprawa nr MG.2281.19.2023.

⁴³ Sprawa nr ES.2101.25.2022.

⁴⁴ Dane za okres od 1 stycznia 2020 r. do 22 maja 2024 r.

⁴⁵ Tj. nieruchomościami zabudowanymi budynkami mieszkalnymi i samodzielными lokalami mieszkalnymi oraz gruntami z budynkami mieszkalnymi w budowie – art. 40a ustawy o lasach.

sprzedaży lokali i gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie oraz kryteriów kwalifikowania ich jako nieprzydatne Lasom Państwowym, a także trybu przeprowadzania przetargu ograniczonego, sprzedaży nieruchomości, o których mowa w art. 40a ustawy o lasach, dokonują odpowiednio: nadleśniczy, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, zwani „sprzedającymi”, w odniesieniu do zarządzanych lokali oraz gruntów z budynkami mieszkalnymi w budowie. Za prawidłowość przeprowadzania sprzedaży przedmiotowych nieruchomości odpowiedzialny jest ww. „sprzedający”. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych nie kontroluje i nie nadzoruje bezpośrednio procesu sprzedaży nieruchomości z zasobów mieszkaniowych jednostek Lasów Państwowych, natomiast działania kontrolne w tym zakresie podejmuje w przypadku zaistnienia uzasadnionego podejrzenia o wystąpieniu nieprawidłowości wykazanych przez Inspekcję Lasów Państwowych w wynikach kontroli jednostek lub w przypadkach podjęcia informacji o nieprawidłowościach, z innych źródeł.

(akta kontroli str. 225-226, 242, 353-357)

W latach objętych kontrolą, w przypadku m.in. uzyskania informacji o nieprawidłowościach w obszarze gospodarki mieszkaniowej prowadzonej przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, Dyrektor Generalny LP zdecydował o przeprowadzeniu trzech kontroli (jednej problemowej oraz dwóch doraźnych), tj.: 1/ w 2020 r. kontroli doraźnej skargowej w Nadleśnictwie Czarne Człuchowskie i kontroli problemowej z zakresu poprawności przygotowania i przeprowadzenia sprzedaży osad i mieszkań z zasobów Lasów Państwowych, w latach 2017-2019, w 34 nadleśnictwach/jednostkach LP oraz 2/ w 2023 r. na kontroli doraźnej ze sprzedaży nieruchomości nieprzydatnych LP w sześciu nadleśnictwach. Najczęściej stwierdzane nieprawidłowości podczas kontroli przeprowadzanych przez Inspekcję LP dotyczyły np.: 1/ niezawiadomienia niezwłocznie na piśmie osób uprawnionych do pierwszeństwa nabycia nieruchomości; 2/ zastosowania zawyżonej stopy referencyjnej od obowiązującej w dniu sprzedaży; 3/ podwójnej (dwukrotnej) wyceny lokalu mieszkalnego; 4/ obciążania nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży; 5/ przyznania lokatorom nieuprawnionej spłaty należności na raty.

(akta kontroli str. 242, 353-357, 798-800)

1.5. W planach inwestycyjnych biura Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych na lata 2020-2024 (I kwartał) przewidziano 90 zadań inwestycyjnych. I tak:

- na 2020 r. zaplanowano 15 zadań inwestycyjnych⁴⁶ o łącznej wartości 864,7 tys. zł, z których zrealizowano osiem⁴⁷, ponosząc koszty w wysokości 132,9 tys. zł (15,4% planu), ze względu na wystąpienie pilnych potrzeb, na zakupy nieujęte w planie inwestycyjnym poniesiono koszty w wysokości 114 tys. zł⁴⁸;

⁴⁶ [1] zakup drukarki do kart, [2] nowa architektura system BMS (prace projektowe), [3] zakup systemu wideokonferencji, [4] zakup samochodu, [5] zakup wiaty palarnia, [6] zakup licencji *ms office*, *pkg*, *inne*, [7] zakup licencji antywirus, [8] zakup licencji *enterprise mobility management (emm)*, [9] zakup licencji *ms exchange*, [10] zakup licencji dostępowych *ms cal*, [11] zakup *oprogramowania active client*, [12] zakup licencji *active id cms*, [13] zakup *oprogramowania mLas Inżynier*, [14] zakup *oprogramowania wydruku kart*, [15] roboty budowlane *hydrofor. z przyłączami wodoc.* (kontynuacja).

⁴⁷ Tj. zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 11, 12, 15.

⁴⁸ M.in. zakup komputerów z osprzętem, zakup urządzeń utm.

- na 2021 r. zaplanowano 17 zadań inwestycyjnych⁴⁹ o łącznej wartości 1 588,4 tys. zł, z których zrealizowano osiem⁵⁰ o łącznej wartości 875,4 tys. zł (55,1% planu); ze względu na wystąpienie pilnych potrzeb, na zakupy nieujęte w planie inwestycyjnym poniesiono koszty w wysokości 68,1 tys. zł⁵¹;
- na 2022 r. zaplanowano 22 zadania inwestycyjne⁵² o łącznej wartości 6 222,8 tys. zł, z których zrealizowano osiem⁵³ o wartości 1 569,4 tys. zł (25,2% planu); ze względu na wystąpienie pilnych potrzeb, na zakupy nieujęte w planie inwestycyjnym poniesiono koszty w wysokości 320,1 tys. zł⁵⁴;
- na 2023 r. zaplanowano 21 zadań inwestycyjnych⁵⁵ o łącznej wartości 5 729,5 tys. zł, z których zrealizowano dziewięć⁵⁶ o wartości 4 240 tys. zł (74% planu); ze względu na wystąpienie pilnych potrzeb, na zakupy nieujęte w planie inwestycyjnym poniesiono koszty w wysokości 61,5 tys. zł⁵⁷;
- na 2024 r. zaplanowano 18 zadań inwestycyjnych⁵⁸, z których na dzień 31 marca 2024 r. nie zrealizowano żadnego.

(akta kontroli str. 1037-1043)

Szczegółową kontrolą objęto siedem zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 3 106,4 tys. zł, tj. 1/ dostawa sprzętu komputerowego w 2021 r. (58 sztuk komputerów oraz 48 sztuk monitorów), o łącznej wartości 674,3 tys. zł; 2/ dostawa sprzętu komputerowego w 2022 r. (76 sztuk komputerów oraz 50 sztuk monitorów), o łącznej wartości 827,9 tys. zł; 3/ dostawa sprzętu komputerowego w 2023 r. (83 sztuk komputerów oraz 40 sztuk monitorów), o łącznej wartości 674,8 tys. zł; 4/ zakup samochodu w 2021 r. o wartości 252,8 tys. zł; 5/ zakup dwóch samochodów

⁴⁹ [1] wykup prawa udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu lokal 136, [2] wykup prawa udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu lokal 137, [3] zakup komputerów z osprzętem, [4] zakup rzutnika, [5] zakup samochodu, [6] zakup licencji *ms office*, *pki*, *inne*, [7] zakup licencji *emm na urządzenia mobilne*, [8] zakup licencji dostępowych *ms cal*, [9] zakup licencji *ms sccm cal*, [10] zakup licencji *exp-rms cal*, [11] zakup licencji *arcGis*, [12] zakup licencji *activIdentity*, [13] zakup oprogramowania *activeClient*, [14] roboty budowlane *hydrofor. wew. bud. (kontynuacja)*, [15] roboty budowlane *nowa archit. syst. BMS (pr. projekt. kontyn.)*, [16] roboty budowlane *przył. wodociąg. (projekt)*, [17] roboty budowlane *proj. dost. montaż panele fotowolt. 50kW*.

⁵⁰ Tj. zadania nr 1, 2, 3, 5, 6, 7, 10, 14.

⁵¹ M.in. zakup termowizorów i lornetek.

⁵² [1] wykup prawa udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu lokal 136, [2] wykup prawa udziału w użytkowaniu wieczystym gruntu lokal 137, [3] zakup komputerów z osprzętem, [4] zakup rutera do obsługi wifi, [5] zakup urządzeń klasy UTM, [6] zakup rejestratora do monitoringu, [7] zakup zestawu do wideokonferencji, [8] zakup samochodu, [9] zakup licencji *arcGis*, [10] zakup licencji *ms office*, *pki*, *inne*, [11] zakup licencji *ms cal*, [12] zakup licencji *ms sccm*, [13] zakup licencji *cal sccm per ose*, [14] zakup licencji *cisco ise*, [15] zakup licencji *activIdentity*, [16] zakup oprogramowania *activeClient*, [17] zakup licencji *ownCloud/nextCloud*, [18] zakup licencji *onlyOffice*, [19] roboty budowlane *nowa architekt. syst. BMS (pr. projekt.)*, [20] roboty budowlane *bud. przył. wodociąg. (projekt)*, [21] roboty budowlane – *bud. hydrofor.*, [22] roboty budowlane – *proj. dost. montaż panele fotowolt 50kW*.

⁵³ Tj. zadania nr 3, 4, 8, 9, 10, 18, 20, 21.

⁵⁴ M.in.: rozbudowa serwerowni, zakup licencji *Microsoft*.

⁵⁵ Tj. [1] zakup komputerów z osprzętem, [2] zakup urządzeń klasy UTM, [3] zakup rejestratora do monitoringu, [4] zakup drukarki 3d, [5] zakup zestawu do wideokonferencji, [6] zakup samochodu, [7] zakup samochodu do o napędzie elektrycznym, [8] zakup samochodu wyposażenia archiwum zakładowego, [9] zakup licencji *ms office*, *pki*, *inne*, [10] zakup licencji *progr. centralny system av*, [11] zakup licencji dostępowej *ms cal*, [12] zakup licencji *ms sccm*, [13] zakup licencji *cal sccm per ose*, [14] zakup licencji *cisco ise*, [15] zakup licencji *activIdentity*, [16] zakup oprogramowania *activeClient*, [17] zakup licencji do UTM, [18] zakup licencji *articulate 360*, [19] roboty budowlane *nowa architekt. syst. BMS (pr. projekt.)*, [20] roboty budowlane *rozbudowa archiwum zakładowego*, [21] *modernizacja gastronomia*.

⁵⁶ Tj. zadania nr 2, 3, 4, 5, 6, 9, 17, 19, 20.

⁵⁷ Zakup praw majątkowych do projektu *Kordelasa*.

⁵⁸ [1] wykup praw udziału w użytkowaniu wieczystym gruntów lokal 136, [2] wykup praw udziału w użytkowaniu wieczystym gruntów lokal 137, [3] zakup plotera, [4] zakup komputerów z osprzętem, [5] zakup *switche* do monitoringu wizyjnego, [6] zakup urządzenia *NAS* na potrzeby kopii bezpieczeństwa, [7] zakup rejestratora rozmów telefonicznych, [8] zakup zestawu do wideokonferencji, [9] zakup samochodu służbowego, [10] zakup wyposażenia archiwum zakładowego, [11] zakup licencji *ms office*, *pki*, *inne*, [12] zakup licencji *progr. centralny system av*, [13] zakup licencji dostępowej *ms cal*, [14] zakup licencji *ms sccm*, [15] zakup licencji *cal sccm per ose*, [16] zakup licencji *activIdentity*, [17] zakup oprogramowania *activeClient*, [18] roboty budowlane – rozbudowa archiwum zakładowego.

w 2022 r., o łącznej wartości 442,6 tys. zł⁵⁹ oraz 6/ zakup samochodu w 2023 r., o wartości 234,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-35, 251, 256, 262, 920-939, 1037-1043, 2141)

Jak ustalono, wyboru dostawcy sprzętu komputerowego, w latach 2021-2023, dokonano na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych⁶⁰. Wykonawcą ww. dostaw w 13 na 14 przypadkach, był ten sam podmiot. Postępowania o udzielenie tych zamówień zostały przeprowadzone z zachowaniem zasady pisemności, jak też prawidłowo udokumentowane. Wszystkie zadania zostały zrealizowane zgodnie z umowami, w ustalonych terminach, a zakupione środki trwale zostały ujęte w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 1940-2141, 3605-5052)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2020-2024 (do końca I kwartału), wynagrodzenie ww. dostawcy sprzętu komputerowego, wypłacone przez PGL LP, tj. DGLP oraz pozostałe jednostki organizacyjne LP, wyniosło łącznie 37 109 tys. zł⁶¹. Wydatki ponosiło 239 spośród 469 jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 6571-6627)

Nabycie trzech samochodów osobowych w latach zostało dokonane od Zakładu Produkcyjno-Usługowo-Handlowego Lasów Państwowych w Olsztynie⁶². Podmiot ten zakupił ww. pojazdy⁶³ za łączną kwotę brutto 654,9 tys. zł, a następnie obciążył DGLP kwotą 676,6 tys. zł obejmującą cenę zakupu oraz marżę⁶⁴ (w łącznej kwocie 21,7 tys. zł brutto). Samochody te zostały ujęte w ewidencji środków trwałych DGLP.

(akta kontroli str. 920-939, 1939-1949, 1958-1959, 1991-1992, 1999-2000, 2065-2066, 2143-2147)

Ponadto w jednym przypadku, w 2021 r. ówczesny Dyrektor Generalny LP zlecił Dyrektorowi Zakładu Usługowo-Produkcyjnego Lasów Państwowych w Łodzi⁶⁵ zakup samochodu osobowego z zachowaniem procedur oraz w zgodzie z ustawą *Prawo zamówień publicznych*, wskazując m.in., że: 1/ zapotrzebowanie w zakresie przedmiotu dostawy – parametry techniczne określa załączona specyfikacja techniczna; 2/ wysokość środków pieniężnych przeznaczonych na ten cel – 200 000 zł netto. Postępowanie o udzielenie zamówienia na zakup ww. samochodu zostało przeprowadzone przez ZUP LP w Łodzi, w trybie przetargu nieograniczonego⁶⁶. ZUP LP w Łodzi zakupił ww. pojazd za kwotę brutto 240,8 tys. zł, a następnie obciążył DGLP, kwotą 252,8 tys. zł obejmującą również marżę⁶⁷ (12 tys. zł brutto). Pojazd Toyota Highlander został ujęty w ewidencji środków trwałych kontrolowanej jednostki.

Ustalone w zakresie nabywania ww. samochodów nieprawidłowości opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 928-937, 2093-2094, 2127-2128, 2142, 2353-2401)

1.6. W PGL LP w odniesieniu do lat 2020-2024⁶⁸ zaplanowano oraz zrealizowano następujące pozyskania drewna:

⁵⁹ Tj. odpowiednio: 141 942 zł i 300 637,01 zł.

⁶⁰ Ww. zamówienia podzielono na części, tj. cztery części w postępowaniu z 2021 r. oraz po pięć części w postępowaniach z 2022 r. i 2023 r.

⁶¹ W 2020 r. na łączną kwotę 4 879,9 tys. zł; w 2021 r. 7 155,5 tys. zł; w 2022 r. 11 244,1 tys. zł; w 2023 r. 11 957,4 tys. zł, a w I kwartale 2024 r. 1 872,1 tys. zł.

⁶² Dalej: ZPUH LP w Olsztynie.

⁶³ W drodze trzech postępowań (przetargu nieograniczonego), na potrzeby jednostek LP. Zakupiono następujące samochody: 1/ Toyota Land Cruiser 5DR, 2/ Volkswagen Tiguan Life TSI DSG oraz 3/ Volkswagen ID 4 GTX.

⁶⁴ Od 2,95% do 3,76%.

⁶⁵ Dalej ZUP LP w Łodzi.

⁶⁶ Informację uzyskano od ZPUH LP w Łodzi na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁷ Od 2,95% do 3,76%.

⁶⁸ W 2024 r. – w I kwartale.

- pozyskanie drewna ogółem (netto bez kory), według zarządzeń Dyrektora Generalnego LP w sprawie planów finansowo-gospodarczych PGL LP, planowano na poziomie: 40 155,0 tys. m³ w 2020 r., 40 157,1 tys. m³ w 2021 r., 41 444,9 tys. m³ w 2022 r., 40 263,1 tys. m³ w 2023 r. oraz 40 124,3 tys. m³ w 2024 r.;
- zrealizowane pozyskanie drewna, według zbiorczych sprawozdań LPIO-9 *Zestawienie obrotów drewnem* sporządzanych w Dyrekcji, w latach 2020-2024 (I kwartał) wyniosło: 38 231,0 tys. m³ w 2020 r. (95,2% planu), 40 515,8 tys. m³ w 2021 r. (100,9% planu), 42 314,9 tys. m³ w 2022 r. (102,1% planu), 40 070,5 tys. m³ w 2023 r. (99,5% planu) oraz 9 555,8 tys. m³ w I kwartale 2024 r. (23,3% planu na 2024 r.).

W PGL LP w odniesieniu do lat 2020-2023 zaplanowano oraz zrealizowano następujące poziomy sprzedaży drewna:

- sprzedaż drewna ogółem (netto bez kory), według zarządzeń w sprawie planów finansowo-gospodarczych PGL LP, planowano na poziomie: 40 254,8 tys. m³ w 2020 r., 40 235,0 tys. m³ w 2021 r., 41 120,3 tys. m³ w 2022 r., 39 960,3 tys. m³ w 2023 r. oraz 40 091,2 tys. m³ w 2024 r.;
- zrealizowana sprzedaż drewna, według sprawozdań LPIO-9 *Zestawienie obrotów drewnem*, w latach 2020-2024 (I kwartał) wyniosła: 38 014,9 tys. m³ w 2020 r. (94,4% planu), 41 086,4 tys. m³ w 2021 r. (102,1% planu), 41 674,8 tys. m³ w 2022 r. (101,3% planu), 39 164,5 tys. m³ w 2023 r. (98,0% planu) oraz 10 267,1 tys. m³ w I kwartale 2024 r. (25,6% planu na 2024 r.).

Niższy od zakładanego poziom pozyskania i sprzedaży drewna w 2020 r. spowodowany był w szczególności oddziaływaniem pandemii COVID-19, trudnościami z kontraktowaniem usług leśnych. W 2022 r. wpływ na wyższy poziom pozyskania i sprzedaży miały m.in. gwałtowne zjawiska pogodowe, a także podejmowane w PGL LP działania mające na celu realizację postanowień wynikających z opisaney w dalszej części wystąpienia pokontrolnego 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 (EM.800.9.2022)⁶⁹.

Przychody ze sprzedaży drewna wyniosły: 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. oraz 2 920 938,7 tys. zł w I kwartale 2024 r.⁷⁰

Średnia cena sprzedaży m³ surowca drzewnego kształtowała się odpowiednio w wysokości: 198,50 zł; 217,77 zł; 325,24 zł; 320,81 zł oraz 284,50 zł.⁷¹

W latach 2020-2024 ilości drewna zaplanowanego do sprzedaży przez PGL LP⁷² ustalane były na poszczególne lata na zbliżonym łącznym poziomie i wynosiły:

- na 2020 r. – 40 346 806 m³, w tym w pulach: [1] ofertowej – 33 901 000 m³, [2] na aukcje i submisje – 14 160 m³, [3] detalicznej – 4 472 691 m³, [4] na potrzeby własne jednostek LP – 431 756 m³, [5] pozostałości drzewnych – 366 797 m³, [6] technicznej (do sprzedaży na aukcjach e-drewno) – 1 160 402 m³;

⁶⁹ Dalej: Decyzja nr 42.

⁷⁰ Za lata 2020-2023 dane według sprawozdań finansowo-gospodarczych PGL LP, natomiast dane za I kwartał 2024 r. według sprawozdania LPIO-9 *Zestawienie obrotów drewnem* (wartość sprzedaży).

Ponadto w planach finansowo-gospodarczych PGL LP planowano realizację odpowiednio następujących przychodów ze sprzedaży drewna przez nadleśnictwa: 7 911 071,0 tys. zł; 7 962 476,4 tys. zł; 11 642 850,7 tys. zł; 12 690 282,0 tys. zł oraz 11 134 628,8 tys. zł (za cały 2024 r.).

⁷¹ Dane według sprawozdań LPIO-9 *Zestawienie obrotów drewnem*.

⁷² Wartości te ustalane były co do zasady przed przyjęciem planów finansowo-gospodarczych PGL LP (w decyzjach określających m.in. kryteria i regulaminy sprzedaży).

- na 2021 r. – 40 189 596 m³, w tym w pulach: [1] ofertowej – 33 779 656 m³, [2] na aukcje i submisje – 13 495 m³, [3] detalicznej – 4 262 972 m³, [4] na potrzeby własne jednostek LP – 375 265 m³, [5] pozostałości drzewnych – 417 630 m³, [6] technicznej (do sprzedaży na aukcjach e-drewno) – 1 340 578 m³;
- na 2022 r. – 40 406 385 m³, w tym w pulach: [1] ofertowej – 32 241 177 m³, [2] na aukcje i submisje – 13 169 m³, [3] detalicznej – 3 911 295 m³, [4] na potrzeby własne jednostek LP – 438 188 m³, [5] energetycznej – 2 375 559 m³, [6] technicznej (do sprzedaży na aukcjach e-drewno) – 1 426 997 m³;
- na 2023 r. – 40 103 983 m³, w tym w pulach: [1] ofertowej – 32 677 387 m³, [2] na aukcje i submisje – 14 336 m³, [3] detalicznej – 4 969 985 m³, [4] na potrzeby własne jednostek LP – 484 807 m³, [5] energetycznej – 475 841 m³, [6] technicznej (do sprzedaży na aukcjach e-drewno) – 1 481 627 m³;
- na 2024 r. – 40 201 413 m³, w tym w pulach: [1] ofertowej – 32 559 421 m³, [2] na aukcje i submisje – 12 466 m³, [3] detalicznej – 4 901 587 m³, [4] na potrzeby własne jednostek LP – 647 421 m³, [5] energetycznej – 574 412 m³, [6] technicznej (do sprzedaży na aukcjach e-drewno) – 1 506 106 m³.

Udział drewna zaplanowanego do sprzedaży w puli ofertowej wynosił w latach 2020-2024: 84,0%; 84,1%; 79,8%; 81,5% oraz 81,0% ogółu drewna przeznaczonego przez PGL LP do sprzedaży.

(akta kontroli str. 2650, 2668-2670, 3106-3107, 7020-7033, 12702-12707, 12777-12791, 13175-13186).

W okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 13 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia sprawozdania LPIR-8 „Plan/Wykonanie cięć w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe”⁷³. W zarządzeniu tym wskazano, że pozyskanie drewna w ramach dwóch Grup czynności (tj. Cięcia rębne na gruntach wyłączonych z zarządu⁷⁴ oraz Uprzątanie zadrzewień z powierzchni nieleśnych⁷⁵), nie będzie zaliczane do pozyskania przewidzianego w Planach urządzenia lasu (w ujęciu miąższościowym). W odniesieniu do pozostałych Grup czynności pozyskane drewno zaliczane jest na poczet realizacji takich planów we wskazanym ujęciu.

W latach 2020-2024 (I kwartał) pozyskanie drewna, które nie realizowało tzw. etatów miąższościowych wyniosło łącznie 927,5 tys. m³. Największy udział stanowiło drewno pozyskane z powierzchni wyłączonych z zarządu oraz z powierzchni wyłączonych z produkcji leśnej (łącznie 847,6 tys. m³). W pozostałym zakresie wartości te wynikały z: 1/ pozyskania drewna z gruntów nieleśnych⁷⁶ (54,6 tys. m³); 2/ innego przychodu surowca⁷⁷ (22,8 tys. m³); 3/ odzyskania drewna po kradzieży (2,5 tys. m³).

(akta kontroli str. 5053, 5056-5057, 5063-5082, 12703, 12714, 12901-12927)

⁷³ Znak: ZM.800.3.2020, zgodnie z § 5 przywołane zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.

⁷⁴ W Instrukcji – Dział III – Pozyskanie drewna z powierzchni wyłączonych z zarządu LP wskazano m.in., że Pozyskanie na gruntach wyłączonych z zarządu LP co do zasady dotyczy realizacji decyzji administracyjnych podjętych na podstawie specustaw, np. drogowej. Pozyskanie na gruntach wyłączonych z produkcji na czas krótszy niż okres obowiązywania planu urządzenia lasu ewidencjonowane jest zgodnie z charakterem zabiegu tzn. w przypadku pozyskania w formie rębni zupełnej jako rębni zupełna itd.

⁷⁵ W Instrukcji – Dział IV – Pozyskanie drewna z gruntów nieleśnych (w tym z zadrzewień), wskazano m.in., że Pozyskanie drewna z gruntów nieleśnych (w tym zadrzewień) – zawiera informacje o pozyskiwaniu drewna (grubizny i drobnicy) z gruntów nieleśnych (w tym z zadrzewień).

⁷⁶ W tym z zadrzewień oraz dane ze sprawozdania LPIO-9 dla Ośrodka Kultury Leśnej w Gołuchowie.

⁷⁷ Pozyskanie surowca charakteryzujące się epizodycznością lub nieprzewidywalnością (np. pozyskanie na poligonach, serwituty).

1.7. Zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach LPIR-8 *Plan (wniosek) cięć w Lasach Państwowych* oraz w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych PGL LP rozmiar pozyskania grubizny według rodzaju użytkowania kształtował się następująco:

- użytkowanie rębne: w 2020 r. – 20 027,6 tys. m³ (w tym rębnie zupełne – 7 538,2 tys. m³); w 2021 r. – 20 897,8 tys. m³ (w tym rębnie zupełne – 8 167,9 tys. m³); w 2022 r. – 19 197,4 tys. m³ (w tym rębnie zupełne – 7 297,2 tys. m³); w 2023 r. – 19 287,5 tys. m³ (w tym rębnie zupełne – 7 987,7 tys. m³) oraz w I kwartale 2024 r. – 4 755,3 tys. m³ (w tym rębnie zupełne – 1 930,5 tys. m³);
- użytkowanie przedrębne: w 2020 r. – 16 593,8 tys. m³; w 2021 r. – 18 064,0 tys. m³; w 2022 r. – 21 180,0 tys. m³; w 2023 r. – 18 964,5 tys. m³ oraz w I kwartale 4 452,5 tys. m³.

Według sprawozdania LPIR-8 w okresie objętym kontrolą istotny udział w pozyskaniu grubizny stanowiły posusz, wywroty i złomy (łącznie 31 573,3 tys. m³), w tym: w 2020 r. – 6 056,1 tys. m³; w 2021 r. – 4 873,6 tys. m³; w 2022 r. – 11 464,7 tys. m³; w 2023 r. – 7 475,8 tys. m³ oraz w I kwartale 2024 r. – 1 703,2 tys. m³.

(akta kontroli str. 5063-5082)

1.8. W okresie objętym kontrolą w DGLP wydano łącznie 43 zgody na zwiększenie rozmiaru pozyskania drewna (grubizny) w planach rocznych. Zgody te obejmowały łącznie 327 nadleśnictw oraz dotyczyły zwiększenia pozyskania drewna o 2 362,4 tys. m³. Najwięcej zgód – 22 wydanych zostało w 2022 r.⁷⁸ (179 nadleśnictw oraz zwiększenie pozyskania o 1030,1 tys. m³). We wnioskach przedkładanych przez poszczególne RDLP, jako powód wystąpienia o ww. zgody wskazywano m.in. zapewnienie odpowiedniego stanu sanitarnego lasu, usuwanie skutków huraganowych wiatrów, realizację inwestycji infrastrukturalnych, a także realizację postanowień Decyzji nr 42. W wydawanych zgodach, co do zasady⁷⁹ DGLP wskazywała, że wartości stanowiące przekroczenie muszą być zbilansowane w nadleśnictwach w kolejnych latach realizacji obowiązujących planów urządzenia lasu.

Przed zatwierdzeniem planów finansowo-gospodarczych PGL LP – w DGLP nie weryfikowano, czy przewidywany w danym roku łączny poziom pozyskania drewna nie przekracza średniorocznego poziomu wynikającego z poszczególnych PUL. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że nie ma obowiązku oraz uprawnienia do nadzorowania nadleśniczych w zakresie realizowania przez nich planów urządzenia lasu, a obowiązki w tym zakresie na podstawie art. 34 ustawy o lasach przypadają dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. Jednocześnie Dyrektor Generalny LP wskazał, że poziom pozyskania drewna może być analizowany przez DGLP np.: [a] w sytuacjach szczególnych, wymagających interwencyjnego uzyskania danych o pozyskiwaniu drewna w nadleśnictwach; [b] podczas kontroli instytucjonalnej *post factum* nadleśnictw sprawowanej przez Inspekcję Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 7878, 8473-8474, 12850-12900, 12665-12672)

1.9. Według Wielkoobszarowych Inwentaryzacji Stanu Lasów⁸⁰ zasoby drzewne PGL LP (w m³ grubizny brutto)⁸¹ kształtowały się następująco: 2 067,4 mln m³ w 2020 r.; 2 070,3 mln m³ w 2021 r.; 2 068,1 mln m³ w 2022 r. oraz 2 073,4 mln m³ w 2023 r.

⁷⁸ W pozostałych latach wartości te kształtowały się następująco: w 2020 r. – jedna zgoda (dotycząca ośmiu nadleśnictw, łącznie 8,0 tys. m³); w 2021 r. – 11 zgód (dotyczących 76 nadleśnictw oraz łącznie 479,1 tys. m³) oraz w 2023 r. – dziewięć zgód (dotyczących 64 nadleśnictw oraz łącznie 841,6 tys. m³).

⁷⁹ W 35 z 43 zgód, obejmujących 92,8% ilości drewna objętego zgodami.

⁸⁰ Dalej: WISL.

⁸¹ Dane według stanu na 1 stycznia poszczególnych lat według WISL.

Dane związane z pozyskaniem drewna (grubizny) przez PGL LP prezentowane były corocznie przez: [1] Lasy Państwowe m.in. w sprawozdaniach finansowo-gospodarczych oraz [2] przez Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej w corocznie opracowywanych za okres pięcioletni WISL. W powyższej dokumentacji prezentowane były m.in. następujące dane:

- 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.

(akta kontroli str. 7123-7134)

W sprawie różnic pomiędzy danymi prezentowanymi przez LP, a ujmowanymi w WISL, Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Zrównoważonej Gospodarki Leśnej wyjaśnił m.in., że *Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych nie podejmowała działań w zakresie analizy różnic danych prezentowanych przez PGL LP w przedmiocie miąższości pozyskanego drewna względem danych wynikających z Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu ze względu na brak podstaw wykonywania takich analiz. Dane prezentowane przez PGL LP są oficjalnym źródłem danych statystycznych. Sprawozdawane są informacje o wielkościach drewna pozyskanego i odnotowanego w systemie informatycznym Lasów Państwowych w danym roku. W tym zakresie WISL prezentuje wielkości, które stanowią miąższość drzew żywych z poprzedniego okresu pomiarowego, które zostały usunięte z powierzchni w kolejnym cyklu pomiarowym, bez jednoznacznego wskazania co stało się z drzewem usuniętym (np. zostało ścięte i wywiezione, zostało ścięte lub wyrwione i pozostało na powierzchni jako drewno martwe, zostało w części na powierzchni, a w części zostało usunięte z powierzchni). Ponadto okres, w którym WISL notuje tę cechę jest rozłożony na odstęp 5 lat na pojedynczej powierzchni i okres pięciu lat trwania cyklu pomiarowego w kraju, co przekłada się na 10 lat zbierania danych. Ponadto WISL jest metodą próbkowania statystycznego, a nie notowaniem całości pozyskanego drewna. Z tych przyczyn prowadzenie analiz porównawczych jest niezasadne ze względu na różnice metodyczne obu źródeł danych. (...).*

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił natomiast m.in., że (...) *Pojęcie użytkowania głównego 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 (...). Celem WISL jest między innymi określenie wielkości zasobów drzew żywych i drewna martwego ze znaną dokładnością, jak też określenie bieżącego przyrostu miąższości*

i użytkowania. Podejście stosowane w WISL pozwala na obliczenie bieżącego przyrostu miąższości co jest bardzo istotne dla leśnictwa (...).

Jednocześnie ww. różnice mogą także wynikać z obowiązujących w PGL LP zasad pomiaru pozyskanego surowca drzewnego przeznaczonego do sprzedaży określonych w Zarządzeniu nr 51 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 września 2019 r. w sprawie wprowadzenia warunków technicznych stosowanych w obrocie surowcem drzewnym w PGL LP, znak: ZM. 800.8.2019⁸². Zasady te przewidują dokonywanie pomiarów w sposób zapewniający otrzymanie przez nabywcę zakupionej ilości drewna⁸³.

(akta kontroli str. 5320, 6989-6990, 7123-7259, 12792-12844, 13196-13230)

1.10. W okresie objętym kontrolą obowiązywała umowa z Biurem Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej z 3 sierpnia 2020 r. (EZ.271.1.10.2020), której przedmiotem było „Wykonanie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów w kraju w latach 2020-2024”⁸⁴ za wynagrodzeniem w kwocie 44 754,2 tys. zł. Na jej realizację, według stanu na 31 marca 2024 r., DGLP wydatkowała łącznie 32 440 tys. zł⁸⁵.

W Dyrekcji nie podjęto rzetelnych działań mających na celu taki sposób ukształtowania tej umowy, aby w pełni odpowiadał on wymogowi wynikającemu z ustanowionej przez ministra właściwego do spraw środowiska *Instrukcji wykonywania Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu*⁸⁶, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 44-48, 5320, 7012-7259, 7123-7259, 8475)

1.11. W okresie objętym kontrolą DGLP przekazała 147 projektów PUL do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska (w poszczególnych latach liczb tych dokumentów kształtowały się następująco: 39; 35; 32; 41, natomiast w 2024 r. – do 31 marca nie przekazywano projektów PUL do zatwierdzenia).

Dyrektor Generalny LP w odniesieniu do sposobu weryfikacji (przed przekazaniem projektu PUL do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska) zapewnienia przez RDLP udziału właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji ochrony środowiska lub parku narodowego w procesie opracowywania projektu planu urządzania lasu, a także realizacji sformułowanych przez te organy opinii/uwag wyjaśnił m.in., że *Weryfikacja PUL w DGLP przez przekazaniem do zatwierdzenia przez Ministra właściwego do spraw środowiska jest oparta o zawartość dokumentacji określoną w Instrukcji Urządzania lasu. Nie ma dodatkowych uregulowań wewnętrznych. Przegląd ewentualnych wniosków o sposób uwzględnienia w projekcie planu jest jednym z punktów przy sprawdzaniu projektu PUL przed wysłaniem do Ministra celem zatwierdzenia i wynika z art. 42 pkt 2 i art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*.

Spośród 36 projektów PUL⁸⁷, które zostały przekazane do zatwierdzenia, minister właściwy ds. środowiska 30 maja 2022 r. zwrócił do Dyrekcji jeden projekt (dla Nadleśnictwa Brynek na lata 2022-2031), z uwagi na zbyt ogólne podsumowanie

⁸² Dalej: Zarządzenie nr 51.

⁸³ W Zarządzeniu nr 51 wskazano m.in.: 1/ W przypadku, gdy w mierzonej sztuce drewna występuje pozostałość po rzazie podcinającym, pomiar należy wykonać z pominięciem tego rzazu. Odcinek z rzazem podcinającym nie jest zaliczany do długości sztuki (...) (pkt 4 załącznika nr 2); 2/ W drewnie wielkowymiarowym obowiązuje stosowanie nadmiarów długości (pkt 4.1 Załącznika nr 2). 3/ W przypadku drewna wielkowymiarowego kłodowanego iglastego mierzonego w sztukach pojedynczo lub sztukach grupowo miąższość ww. sortymentu mierzona jest z wykorzystaniem najmniejszej średnicy górnej (pkt 4 Załącznika nr 2); 4/ Matematyczną zasadę zaokrąglania pomiarów średnic do pełnych cm w dół (pkt 4. Załącznika nr 2).

⁸⁴ Ze zm.

⁸⁵ Całość w latach 2020-2023.

⁸⁶ Dalej: Instrukcja.

⁸⁷ Z nadleśnictw z terenu RDLP w Gdańsku, Katowicach, Krośnie oraz Zielonej Górze.

strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Po uzupełnieniu powyższych informacji, plan ten został zatwierdzony 28 lipca 2022 r.⁸⁸

(akta kontroli str. 7878, 8474-8475, 12719-12726, 13188, 13193-13194)

1.12. Zasady sprzedaży drewna określone⁸⁹ zostały w: [1] Zarządzeniu Nr 68 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe na lata 2020-2021 (znak: ZM.800.10.2019)⁹⁰; [2] Zarządzeniu 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 (znak: EM.800.4.2021) oraz [3] Zarządzeniu 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 (znak. EM.800.3.2023).

W przywołanych zarządzeniach m.in. postanawiano, że:

- procedury sprzedaży drewna obejmowały: [a] sprzedaż ofertową w Portalu Leśno-Drzewny (sprzedaż ofertowa) albo przypis drewna na podstawie wyników procedury sprzedaży w PL-D na 2019 rok; [b] systemowe aukcje internetowe w aplikacji e-drewno (aukcje systemowe); [c] aukcje internetowe w aplikacji e-drewno (aukcje e-drewno); [d] aukcje i submisje; [e] negocjacje handlowe; [f] sprzedaż na podstawie cennika sprzedaży detalicznej;
- konsumenci nabywają drewno w nadleśnictwie lub zakładzie Lasów Państwowych wyłącznie na podstawie cennika sprzedaży detalicznej;
- zasady ustalania cen drewna określone są przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych;
- oferta sprzedaży drewna na dany rok kalendarzowy ustalana będzie przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych⁹¹, 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.
- sprzedaż ofertowa odbywa się: [a] raz w roku (lata 2020-2021); [b] dwa razy w roku w okresach półrocznych (lata 2022-2023) oraz [c] w okresach ustalonych w decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (lata 2024-2026);
- aukcje systemowe odbywają się: [a] dwa razy w roku (lata 2020-2021); [b] dwa razy w roku w okresach półrocznych (lata 2022-2023) oraz [c] w okresach ustalonych w decyzji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (lata 2024-2026);

⁸⁸ Podejmowane w Dyrekcji działania związane z weryfikacją projektów PUL przed ich przekazaniem do ministra właściwego do spraw środowiska były objęte zakresem kontroli P/24/094 *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych*.

⁸⁹ W treści tych Zarządzeń jako podstawę ich wydania wskazano art. 33 ust. 1 ustawy o lasach (zgodnie z którym Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych) oraz § 6 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (zgodnie z którym w wykonaniu zadań określonych przez ustawę oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych) w wykonaniu § 8 ust. 1 pkt 5 Statutu (zgodnie z którym Dyrektor Generalny ustala w szczególności zasady sprzedaży przez Lasy Państwowe drewna i innych produktów i usług).

⁹⁰ Ze zm.

⁹¹ 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.

- Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w drodze decyzji ustalił kryteria, parametry i sposób wartościowania ofert zakupu.

(akta kontroli str. 2689-2964)

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wydawał następujące decyzje w sprawie kryteriów, parametrów i sposobu wartościowania ofert zakupu oraz regulaminów sprzedaży w Portalu Leśno-Drzewnym i aplikacji internetowej e-drewno: [1] Nr 160 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 listopada 2019 r. (znak: ZM.800.11.2019); [2] Nr 105 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 września 2020 r. (znak. ZM.800.11.2020)⁹²; [3] Nr 104 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 22 września 2021 r. (znak: EM.800.5.2021)⁹³; [4] Nr 107 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20 września 2022 r. (znak: EM.800.10.2022); [5] Nr 172 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 12 października 2023 r. (znak: EM.800.5.2023).⁹⁴ Ponadto wydana została 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 (znak: EM.800.4.2023).

W okresie objętym kontrolą następowały modyfikacje postanowień dotyczących kryteriów oceny ofert składanych w ramach sprzedaży w Portalu Leśno-Drzewnym. I tak:

- a) na lata 2020-2021 – jedynym kryterium była cena⁹⁵;
- b) Na 2022 r. – ustalono trzy kryteria: [1] cena (wagę kryterium ustalono na 0,85)⁹⁶; [2] lokalizacja punktów przerobu na terenie Unii Europejskiej (wagę kryterium ustalono na 0,075)⁹⁷ oraz [3] udział przerabianego drewna (wagę kryterium ustalono na 0,075);
- c) na 2023 r.– ustalono trzy kryteria: [1] cena (wagę kryterium ustalono na 0,80); [2] udział przerabianego drewna (wagę kryterium ustalono na 0,10)⁹⁸; [3] głębokość przerobu (wagę kryterium ustalono na 0,10).
- d) na 2024 r. – ustalono trzy kryteria: [1] cena (wagę kryterium ustalono na 0,80); [2] udział przerabianego drewna (wagę kryterium ustalono na 0,10); [3] głębokość przerobu (wagę kryterium ustalono na 0,10)⁹⁹.

⁹² Ze zm.

⁹³ Ze zm.

⁹⁴ Ze zm.

⁹⁵ Jednocześnie wskazano m.in., że w przypadku gdy cena w ofercie zakupu jest równa cenie minimalnej oferta otrzymuje 1 punkt, a gdy jest równa cenie maksymalnej otrzymuje 10 punktów. Zastrzeżono przy tym, że w przypadku, gdy cena zakupu mieści się w przedziale między ceną minimalną i maksymalną oferta otrzymuje ocenę proporcjonalną między 1 a 10 punktów, określaną z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

⁹⁶ W odniesieniu do oceny kryterium ceny m.in.: [1] zdefiniowano ceną wskaźnikową, tj. cenę z oferty zakupu na daną grupę handlowo-gatunkową, dla której wartość skumulowanej sumy ilości ofert zakupu uszeregowanych rosnąco według ceny osiąga 95%; [2] ustalono zasadę, że cena złożonej oferty zakupu jest oceniana w dziesięciopunktowej skali, przy czym oferta z ceną równą cenie wskaźnikowej (lub wyższej) otrzymuje 10 punktów; oferta z ceną minimalną otrzymuje 1 punkt; a oferta z ceną pomiędzy ceną minimalną a ceną wskaźnikową otrzymuje ocenę proporcjonalną.

⁹⁷ W ramach kryterium lokalizacji punktów przerobu oraz kryterium udziału przerabianego drewna ocena przyznawana była w oparciu o dane przekazane przez przedsiębiorcę, gromadzone w bazie danych Portalu Leśno-Drzewnego.

⁹⁸ W odniesieniu do kryterium udziału przerabianego drewna oraz kryterium głębokości przerobu ustalono m.in., że ocena przyznawana jest w oparciu o dane przekazane przez przedsiębiorcę, gromadzone w bazie danych Portalu Leśno-Drzewnego, a także, iż dane dotyczące tych kryteriów podlegają upublicznieniu. Jednocześnie wskazano, że w ocenie kryteriów nie uwzględnia się czynności związanych z przemieszczaniem drewna oraz przygotowaniem do sprzedaży gotowego produktu.

⁹⁹ W przypadku kryterium głębokości przerobu zmniejszono liczbę punktów (z pięciu do jednego) przyznawanych w sytuacji, gdy stosowany proces technologiczny ograniczał się do sortowania i/lub korowania, i/lub konfekcjonowania dla przeważającej części drewna nabywanego w Lasach Państwowych.

W przywołanych decyzjach ustalano również jako kryteria oceny ofert zakupu drewna w aukcjach systemowych i aukcjach e-drewno każdorazowo cenę oraz czas złożenia oferty.

Niezależnie od powyższych zagadnień w decyzjach odnoszących się do lat 2020-2023 określano również metodykę ustalania cen sortymentów reprezentatywnych do procedur sprzedaży stosowanych przez jednostki LP. I tak, w decyzjach postanowiono, że:

- na 2020 r. i 2021 r. ustalenie cen bazowych miało odbywać się z zastosowaniem tzw. korytarza cenowego (wyznaczanego na podstawie cen uzyskanych w procedurach sprzedaży dla przedsiębiorców) oraz cen minimalnych i maksymalnych, przy czym 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 bazowych miało odbywać się z zastosowaniem tzw. korytarza cenowego (wyznaczanego na podstawie cen bazowych zastosowanych w 2021 r.); ponadto wprowadzono pojęcie „Ceny wskaźnikowej”, tj. ceny z oferty na daną grupę handlowo-gatunkową, dla której wartość skumulowanej sumy ilości ofert zakupu uszeregowanych rosnąco wg ceny osiąga 95% (jednocześnie ustalono m.in., że oferta z ceną wyższą lub równą cenie wskaźnikowej otrzymuje 10 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;
- na 2024 r. postanowiono, że podstawą ustalenia cen minimalnych przez jednostki LP są ceny minimalne stosowane w 2023 roku, skorygowane współczynnikiem określonym przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych; z przedłożonej dokumentacji wynikało, że ustalenie tych współczynników dokonywane było korespondencją wewnętrzną.

(akta kontroli str. 2736-2981)

Do DGLP wpływała corocznie korespondencja w przedmiocie zagadnień związanych ze sprzedażą drewna, przedstawiciele DGLP uczestniczyli też w spotkaniach z przedsiębiorcami działającymi w branży drzewnej.

Z analizy 37 przypadków korespondencji¹⁰⁰ wpływającej do DGLP wynikało, że PGL LP każdorazowo udzielały odpowiedzi, w których argumentowały swoje stanowisko. Również podczas spotkań odnoszono się do postulowanych przez przedsiębiorców rozwiązań¹⁰¹. Niemniej stanowisko to nie zawsze odpowiadało sformułowanym w korespondencji oczekiwaniom przedsiębiorców z branży drzewnej. Najczęściej formułowane postulaty przez kontrahentów PGL LP dotyczyły:

- zapewnienia dostępności surowca dla krajowego przemysłu, poprzez:
1/ ograniczenie eksportu; 2/ zmianę kryteriów, w tym zmniejszenie wagi kryterium ceny (także do 50% lub 60%) oraz 3/ premiowanie w kryteriach oceny przerobu surowca drzewnego;
- podziału puli ofertowej w proporcjach 90% (dla przedsiębiorców z historią zakupową)/10% (dla wszystkich przedsiębiorców) lub 80%/20%;
- obniżenia cen wyjściowych;

¹⁰⁰ Spośród 473 przypadków korespondencji wpływającej m.in. od przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych PGL LP oraz organów administracji.

¹⁰¹ Na podstawie przedłożonych protokołów z pięciu spotkań.

- certyfikacji FSC.

Ze strony PGL LP formułowano przede wszystkim następujące argumenty, w których uzasadniano stanowisko, wedle którego postulaty nie mogły być zrealizowane w pełnym zakresie:

- PGL LP nie prowadzą działalności eksportowej, niemniej w wyniku działań przedsiębiorców (zarówno funkcjonujących w ramach rynku wspólnotowego, jak i rodzimych) drewno opuszcza granice Polski;
- PGL LP są przedstawicielem Skarbu Państwa, który jest zobowiązany dbać o poziom uzyskiwanych przychodów;
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁰² z 2008 r. uprzednio kwestionowała podział puli ofertowej w proporcjach 70%/30% jako przejaw nadużycia pozycji dominującej, a ponadto Lasy Państwowe nie mogą pełnić roli „regulatora rynku przetwórstwa drzewnego”, gdyż działanie takie spotkałoby się z reakcją Prezesa UOKiK;
- ostateczne ceny zakupu surowca przez przedsiębiorców były wynikiem przeprowadzenia konkurencyjnych procedur jego sprzedaży.

Z zaprezentowanych powyżej postanowień ustanawiających zasady sprzedaży drewna wynikało, że PGL LP dokonywało modyfikacji tych uregulowań, a kierunki tych zmian w części odpowiadały kierunkom formułowanym przez przedsiębiorców.

(akta kontroli str. 49-159, 2982-3105, 6082-6365)

Były Zastępca Dyrektora Generalnego LP ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że *Metodyka ustalenia cen sortymentów reprezentatywnych do procedur sprzedaży stosowanych przez jednostki LP wypracowana została przez Biuro Marketingu DGLP w konsultacji z naczelnikami wydziałów marketingu regionalnych dyrekcji LP oraz z zespołami analitycznymi wspierającymi działalność Biura. 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, co z jednej strony spowodowało polepszenie warunków nabycia surowca drzewnego dla nowych nabywców, a z drugiej skutecznie zapobiegało ewentualnym spekulacjom surowcem drzewnym. Z kolei były Naczelnik Biura Marketingu wyjaśnił, że Brak ustanowienia ceny maksymalnej i utrzymanie ceny wskaźnikowej spowodowany był racjonalnością sprzedaży, tj. umożliwieniem sytuacji korekty i optymalizacji finalnej ceny surowca. Sposób ukształtowania postanowień decyzji odnoszących się do cen na 2023 r. poprzedzony był analizą i stanowił urealnienie cen wyjściowych w odniesieniu do cen uzyskiwanych, tj. 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.*

Były Naczelnik Biura Marketingu w odniesieniu do powyższych zagadnień wyjaśnił m.in., że *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. Nie funkcjonował mechanizm prawny, który umożliwiałby przeprowadzenia kontroli zgodności*

¹⁰² Dalej: UOKiK.

oświadczeń ze stanem faktycznym, tym samym ocena kryteriów pozacenowych bazowała na informacjach zawartych w oświadczeniach. Weryfikacja ta mogła także obejmować analizę czy dane zawarte w oświadczeniu korespondują z danymi wykazanymi w rejestrach przedsiębiorców. Wobec tego, że kryterium lokalizacji de facto zapewniało taką samą liczbą punktów każdemu klientowi to brak było racjonalności utrzymania tego kryterium, w konsekwencji zastąpienie go kryterium różnicującym, które zwiększałoby stopień obiektywizmu oceny przedsiębiorcy.

Natomiast w odniesieniu do braku ustalenia ceny maksymalnej wyjaśnił, że nie wydawało się to racjonalne. Odbiorcy zyskali możliwość kalkulacji swojego ryzyka biznesowego, a w konsekwencji ciężar decyzji w tym zakresie był przeniesiony na kontrahentów. Ponadto zakładanie cen górnych jest zakładaniem mrożenia wartości transakcji, a tym samym poziomów uzyskiwanych przychodów przez PGL LP.

(akta kontroli str. 12651-12672, 13618-13621)

Podczas narady (11-13 marca 2024 r.) Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP (w których uczestniczyli m.in. przedstawiciele DGLP) omawiano m.in. zasadność zwiększenia wpływu pozacenowych kryteriów oceny ofert zakupu składanych przez przedsiębiorców. Ponadto w związku ze zgłoszeniem przez przedsiębiorców uwagi wskazującej na konieczność zapewnienia rzetelnej weryfikacji oświadczeń o przerobie drewna okrągłego, eksporcie lub jego braku, w celu zapewnienia preferencyjnych warunków dla podmiotów przerabiających ten surowiec na terenie UE (a niedokonujących eksportu nieprzetworzonego drewna) w notatce tej wskazano, na *Potrzebne wsparcie organów administracji publicznej. LP są za wprowadzeniem weryfikacji, jak też konsultacją z Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*

W okresie objętym kontrolą niektóre zagadnienia związane ze sprzedażą drewna – m.in. w aspektach dotyczących ochrony konkurencji – były przedmiotem analiz dokonywanych przez podmioty zewnętrzne na rzecz Dyrekcji, jak też wystąpień do Prezesa UOKiK. Ponadto w marcu 2024 r. przedstawiciele Dyrekcji byli zaangażowani w przygotowanie pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii do Prezesa UOKiK, w którym zwrócono się m.in. z zapytaniem co do możliwości zwiększenia ilości drewna przeznaczonego do sprzedaży ofertowej (tak aby zagwarantować stabilność dostaw surowca drzewnego, kluczowego dla funkcjonowania przedsiębiorstw) oraz zmniejszenie wagi kryterium ceny. W odpowiedzi Prezes UOKiK wskazał m.in., że w decyzji Prezesa UOKiK z 2008 r.¹⁰³ (...) *w kontekście ówczesnie występujących uwarunkowań rynkowych. wprowadzenie podziału pul drewna w proporcjach 70/30% zostało uznane za działanie niezgodne z przepisami ustawy (...) o ochronie konkurencji i konsumentów, co następnie zostało potwierdzone w toku postępowań odwoławczych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Apelacyjny. W piśmie tym wskazano również: (...) Mając na uwadze problemy uczestników przemysłu drzewnego (...) należy zauważyć, że wyżej wymieniona decyzja nie odnosiła się do kwestii stosowania kryteriów oceny ofert sprzedaży drewna dla odbiorców z historią zakupową. Tym samym nie stoi ona na przeszkodzie wprowadzaniu rozwiązań promujących przerób drewna przez jego nabywców. (...) Podsumowując, wprowadzanie zmian w systemie sprzedaży drewna przez PGL LP mające na celu dostosowanie zasad sprzedaży drewna do realiów rynkowych i ograniczenie negatywnych skutków wzrostu cen drewna dla przedsiębiorców PGL LP samo w sobie nie stoi w sprzeczności z przepisami ustaw. Istotne jest aby zmiany nie prowadziły do dyskryminacji uczestników rynku, ani do jego zamknięcia.*

(akta kontroli str. 5504-5642)

¹⁰³ W decyzji tej wskazano, że PGL LP polegające na podziale pul drewna w proporcjach 70% dla przedsiębiorców posiadających historię zakupów oraz 30% dla pozostałych podmiotów stanowiło nadużycie pozycji dominującej.

1.13. Decyzja nr 42 dotycząca procedury sprzedaży drewna na podstawie cennika sprzedaży detalicznej została wydana na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o lasach w związku z § 6 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁰⁴, w wykonaniu zadania, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 1a ustawy o lasach¹⁰⁵ oraz § 8 ust. 1 pkt 5 Statutu¹⁰⁶. W wytycznych stanowiących Załącznik nr 1 do tej decyzji wskazano m.in., że:

- w związku ze wzrostem cen energii oraz materiałów opałowych celem wytycznych jest wspomaganie odbiorców indywidualnych (gospodarstw domowych) w możliwości nabywania surowca drzewnego do celów opałowych (§ 1);
- drewno sortymentu S2AP nieodebrane w ramach realizacji umów zawartych w procedurach dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą powinno w pierwszej kolejności zostać zaoferowane do nabycia odbiorcom indywidualnym (§ 4 ust. 2);
- w przypadku braku możliwości zagospodarowania surowca S2AP w ramach umów zawartych na 2022 r. lub ponad wolumeny zakontraktowane do sprzedaży dopuszcza się zastępowanie surowca S2AP drewnem S4 przeznaczonym do sprzedaży detalicznej (§4 ust. 3).

Ówczesny Dyrektor Generalny w odniesieniu do inicjatywy wydania tej decyzji zeznał, że *Była duża presja w tym względzie ze strony jednostek samorządu terytorialnego.*

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że (...) wydanie Decyzji nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 maja 2022 roku wynikało z sytuacji ekonomicznej i gospodarczej w Polsce w tamtym okresie. W związku z dużym wzrostem cen energii i podwyżkami cen prądu dla odbiorców indywidualnych Lasy Państwowe zostały zobligowane do zapewnienia stabilizacji energetycznej i pomocy ludności lokalnej w Polsce w tym okresie. Decyzja została wydana w trybie natychmiastowym i w związku z poleceniem Rządu RP nie było przed jej wydaniem prowadzonych żadnych analiz dotyczących ewentualnych efektów jej wdrożenia oraz zasadności.

Po wydaniu decyzji zagadnienia dotyczące sprzedaży drewna opałowego dla odbiorców indywidualnych były przedmiotem narad wewnętrznych odbywających się z udziałem przedstawicieli Dyrekcji oraz regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych. W notatkach z tych narad ujęto m.in. następujące wypowiedzi:

- *W przypadku możliwości przychodowania surowca S2AP jako S4 należy rozważać takie rozwiązanie celem pokrycia zwiększonego, w okresie jesiennym, zapotrzebowania na surowiec opałowy. Można budować zapas S4/S2AP w oparciu o zapisy Decyzji 42/2022. W notatce tej wskazano również m.in., że: 1/ Drewno S2A i S2AP w procesie formułowania cennika może zdrożeć, jest to drewno użytkowe i dlatego możliwa jest korekta ceny. Dla surowca S4 i M2, zgodnie z wytycznymi DGLP – nie rekomenduje się podniesienia poziomu cen, co wpisuje się w politykę rządu, dotyczącą wsparcia obywateli w zakupie opału. 2/ jako przedsiębiorstwo możemy nie podnosić cen opału w detalu daje to możliwość poprawy wizerunku LP i odpowiedzialności społecznej (wypowiedź przedstawiciela Dyrekcji, notatka służbowa z Narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej w dniach 27-29 czerwca 2022 r.);*

¹⁰⁴ Zgodnie z tym przepisem w wykonaniu zadań określonych przez ustawę oraz przez przepisy wykonawcze do ustawy, a także innych przepisów prawnych Dyrektor Generalny wydaje zarządzenia i decyzje obowiązujące w Lasach Państwowych.

¹⁰⁵ Zgodnie z tym przepisem Dyrektor Generalny w szczególności inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym.

¹⁰⁶ Zgodnie z tym przepisem Dyrektor Generalny ustala w szczególności zasady sprzedaży przez Lasy Państwowe drewna i innych produktów i usług.

- Sprzedaż detaliczna stanowi element wizerunkowy organizacji. Należy informować nadzorowane jednostki, że zaopatrywanie osób fizycznych w drewno opałowe stanowi priorytet (wypowiedź przedstawiciela Dyrekcji, notatka z Narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej w dniu 22 lipca 2022 r. w formie wideokonferencji);
- wskazujące m.in. jako niedopuszczalne zaopatrywanie w drewno opałowe podmiotów je przerabiających lub kierujących do dalszej sprzedaży (notatka z Narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP zorganizowanej w dniu 9 sierpnia 2022 r. w formie wideokonferencji);
- wskazujące: 1/ na brak możliwości podnoszenia cen drewna opałowego; 2/ Zwrócono uwagę, że nie należy odbierać drewna S2AP, w którego miejsce zastępczo wprowadzać surowiec S4; 3/ wskazano, że przy tworzeniu zapasu drewna S4 (zgodnie z ustaleniami Decyzji nr 42) jako dobrą praktykę należy przyjąć pozyskiwanie drewna w długościach umożliwiającymi późniejsze, ewentualne przespecyfikowanie na surowiec S2AP (wypowiedzi przedstawicieli Dyrekcji zawarte w notatce służbowej z Krajowej narady Dyrektorów Ekonomicznych oraz Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej w dniach 22-24 sierpnia 2022 r. w Białowieży);
- drewno S2AP zarezerwowane na potrzeby produkcji pelletu w roku 2022 może być sukcesywnie oferowane do sprzedaży detalicznej po wykonaniu specyfikacji manipulacyjnej na S4 (Protokół z narady zastępców dyrektorów RDLP i ds. ekonomicznych oraz naczelników wydziałów właściwych ds. gospodarki drewnem w dniach 21-23 listopada 2022 r.);
- Dla klientów indywidualnych (sprzedaż detaliczna) nie oferujemy drewna S2AP. Sortyment S2AP oferujemy do sprzedaży wyłącznie w procedurze ofertowej Portalu Leśno-Drzewnego i aukcjach internetowych w aplikacji e-drewno, a także w uzasadnionych przypadkach dla Przedsiębiorców (reklamacje, doładowanie do transportu itp. (notatka z narad naczelników wydziałów gospodarki drewnem RDLP przeprowadzonej 12 grudnia 2022 r.).

Ze sporządzonej w Dyrekcji w sierpniu 2022 r. Prognozy pozyskania surowca drzewnego (opałowego) przeznaczonego do sprzedaży detalicznej wskazano m.in., że: 1/ jednostki organizacyjne PGL LP planują sprzedaż blisko 290 tys. m³ drewna średniowymiarowego, innego niż S4, przede wszystkim S2AP; 2/ 18 sierpnia 2022 r. przypomniano przedstawicielom RDLP o priorytetowym traktowaniu drewna S4, właściwego w ramach rynku właściwego sprzedaży detalicznej.

Poziomy pozyskania i sprzedaży sortymentów S2AP i S4 kształtowały się następująco:

- ilość sprzedanego drewna (pozyskanego zarówno kosztem nadleśnictw, jak i na drodze samowyrobu) sortymentu S2AP wyniosła: w 2020 r. – 2 359,2 tys. m³; w 2021 r. – 2 733,8 tys. m³; w 2022 r. – 2 368,7 tys. m³; w 2023 r. 2 087,4 tys. m³ oraz w I kwartale 2024 r. 682,7 tys. m³;
- istotnym zmianom uległ poziom sprzedaż sortymentu S2AP na podstawie cennika sprzedaży detalicznej; w przypadku gatunków iglastych w latach 2020-2024 (I kwartał) odpowiednio: 65,8 tys. m³; 107,1 tys. m³; 65,7 tys. m³; 1,9 tys. m³ oraz 0,3 tys. m³ natomiast w przypadku gatunków liściastych: 146,1 tys. m³; 244,4 tys. m³; 194,9 tys. m³; 8,8 tys. m³ oraz 0,8 tys. m³;
- odnotowano spadek przychodu sortymentu S2AP liściaste w latach 2022-2023 względem 2021 r. (przychód w roku 2023 r. stanowił 59,0% roku 2021), tj. w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wartości te kształtowały się następująco: 794,9 tys. m³; 886,9 tys. m³; 686,2 tys. m³; 536,9 tys. m³ oraz 141,0 tys. m³;

- zarówno w przypadku sortymentu S4 iglaste, jak i S4 liściaste zauważalny był istotny wzrost przychodu i sprzedaży tego surowca w latach 2022-2023 względem 2021 r. W okresie objętym kontrolą ilość sprzedanego drewna (pozyskanego zarówno kosztem nadleśnictw, jak i na drodze samowyrobu) sortymentu S4 wyniosła: w 2020 r. – 2 657,0 tys. m³; w 2021 r. – 2 705,2 tys. m³; w 2022 r. – 4 275,1 tys. m³; w 2023 r. – 4 512,5 tys. m³ oraz w I kwartale 2024 r. 1 050,6 tys. m³;
- sprzedaż sortymentu S4 na podstawie cennika sprzedaży detalicznej wynosiła, w przypadku gatunków iglastych odpowiednio: 1 119,5 tys. m³; 1 133,8 tys. m³; 2 069,4 tys. m³; 2 176,0 tys. m³ oraz 464,6 tys. m³ natomiast w przypadku gatunków liściastych: 1 367,3 tys. m³; 1 468,0 tys. m³; 2 088,8 tys. m³; 2 200,3 tys. m³ oraz 572,90 tys. m³.

W latach 2022-2023 zwiększeniu (w porównaniu do lat 2020-2021) uległy różnice pomiędzy średnią ceną m³ sortymentów S2AP i S4, które w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą kształtowały się następująco:

- S2AP iglaste: 110,02 zł; 128,99 zł; 233,81 zł; 232,82 zł oraz 189,64 zł;
- S4 iglaste: 93,84 zł; 93,31 zł; 102,76 zł; 113,82 zł oraz 126,91 zł;
- S2AP liściaste: 140,60 zł; 144,65 zł; 241,05 zł; 289,10 zł oraz 217,38 zł;
- S4 liściaste: 126,71 zł; 125,88 zł; 136,06 zł; 151,51 zł oraz 171,27 zł.

Decyzja Nr 42 została uchylona w toku kontroli NIK na mocy Decyzji Nr 39 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie uchylenia Decyzji nr 42 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie wytycznych kierunkowych wspierających możliwość nabywania przez konsumentów – odbiorców indywidualnych, surowca drzewnego do celów opałowych (EMK.800.3.2024).

Dyrektor Generalny wyjaśniając przesłanki wydania decyzji z 14 maja 2024 r. wskazał m.in., że Decyzję nr 42 uchylono po przeprowadzaniu 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 (...).

Wydanie Decyzji Nr 42, jak i pozostałych wytycznych (w tym formułowanych w notatkach z narad wewnętrznych PGL LP) nie było w pełni prawidłowe, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 49-159, 2650, 2670, 3108-3124, 5054-5055, 5059, 5238-5239, 5312-5313, 5318, 5339-5340, 6057-6081, 7493-7508, 12651-12672)

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

- w 2022 r. utraciły ważność certyfikaty dla dwóch RDLP¹⁰⁷;
- w 2023 r. utraciły ważność certyfikaty dla ośmiu RDLP¹⁰⁸.

Pismem z 11 lutego 2022 r. PGL LP zostało poinformowane o rozwiązaniu Polskiej Grupy Opracowującej Standard¹⁰⁹. W piśmie tym FSC poinformowało członków grupy, że decyzja ta oparta była na braku przedstawienia przed Grupę do 10 stycznia

¹⁰⁷ RDLP w: Łodzi (10 stycznia 2022 r.) oraz w Gdańsku (12 listopada 2022 r.).

¹⁰⁸ 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.).

¹⁰⁹ W której skład wchodził m.in. przedstawiciel PGL LP.

2022 r. uzgodnionego planu sfinalizowania Krajowego Standardu Gospodarki Leśnej (NFSS). W piśmie tym wskazano również, że aby ukończyć standard dla Polski FSC zainicjuje proces sporządzania Przejściowego Krajowego Standardu (INS – Interim National Standard).

Pismem z 11 lipca 2022 r. ówczesny Dyrektor RDLP w Gdańsku przedłożył ówczesnemu Dyrektorowi Generalnemu¹¹⁰ uwagi do projektu umowy licencyjnej na Plan Certyfikacyjny FSC oraz zasadności utrzymania certyfikacji w systemie FSC. W konkluzji tego pisma wskazano m.in., że RDLP w Gdańsku zwróci się do FSC w sprawie możliwości wprowadzenia zmian w umowie licencyjnej w takim kierunku, by wyeliminowane zostały z niej zagrożenia, a umowa stała się dla jej stron równoważna (w tym w zakresie dotyczącym: możliwości zmian w umowie i jej załącznikach w trakcie trwania umowy bez zgody licencjodawcy, zobowiązania się FSC do wprowadzenia w umowie wszelkich zmian, w tym dotyczących kryteriów certyfikacyjnych, wyłącznie na drodze porozumienia i współpracy z PGL LP i poszczególnymi licencjodawcami oraz ustalenie, że wszelkie spory rozstrzygane będą przed sądami polskimi).

Dyrektor Generalny zwrócił się do Dyrektora Generalnego FSC pismem z 15 września 2022 r., w którym wskazał m.in., że:

- PGL LP jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentuje Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia, co rodzi po stronie PGL LP określone uprawnienia i obowiązki;
- dozwolone jest przeprowadzenie dobrowolnej oceny zgodności na warunkach zaakceptowanych przez strony;
- informacje uzyskiwane od RDLP (uczestników procesu certyfikacji) wskazują, że zaproponowana umowa licencyjna nie podlegała uzgodnieniom, a jej wersja nie może zostać zaakceptowana;
- warunkiem koniecznym do rozpoczęcia negocjacji jest dokonanie zmian postanowień umownych, dotyczących m.in.: 1/ podlegania prawu niemieckiemu; 2/ rozstrzygania sporów wynikających z umowy według Regulaminu Arbitrażowego i Regulaminu Uzupełniającego dla postępowań Przyspieszonych Niemieckiego Instytutu Arbitrażowego bez kierowania sprawy do sądów powszechnych; 3/ wyznaczenia miasta Bonn jako miejsca procedury arbitrażowej, z jednoczesnym podleganiu spraw prawu materialnemu Niemiec; 4/ zagadnień związanych z prawem do jednostronnego opracowania i zmieniania części umowy w zakresie, w jakim opracowanie i zmiany są niezbędne do spełniania nowych lub zmodyfikowanych wymagań prawnych, regulacyjnych, technicznych lub środowiskowych. W przywołanym piśmie sformułowano również postulat dotyczących dokończenia opracowania standardu gospodarki leśnej FSC wspólnie z przedstawicielami Lasów Państwowych, który to uzgodniony standard będzie integralną częścią umowy licencyjnej.

W odpowiedzi z 7 października 2022 r. Dyrektor Generalny FSC podkreślił m.in. znaczenie certyfikatu FSC, a także opisał okoliczności – które według FSC – przemawiały za kształtem powyższych postanowień umownych, a także wyraził otwartość na dialog.

Następnie 8 listopada 2022 r. odbyło się w siedzibie PGL LP spotkanie z przedstawicielami FSC, a w piśmie z 16 listopada 2022 r. (skierowanym do Dyrektora Generalnego FSC) ówczesny Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej wskazał m.in., że warunkiem koniecznym do rozpoczęcia

¹¹⁰ A także Ministrowi Klimatu i Środowiska oraz Sekretarzowi Stanu, Pełnomocnikowi Rządu ds. Leśnictwa i Łowiectwa.

negocjacji dotyczących ewentualnego zawarcia umowy licencyjnej jest dokonanie zmian przywołanych powyżej postanowień umownych (wskazanych w piśmie z 15 września 2022 r.).

Do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w zakresie dotyczącym certyfikacji FSC wpływała korespondencja kierowana m.in. przez organy administracji rządowej, organizacje przedsiębiorców oraz przedsiębiorców. W korespondencji tej wskazywano przede wszystkim na znaczenie certyfikacji w procesie dystrybucji produktów wytworzonych z wykorzystaniem surowca drzewnego. W odpowiedzi na wpływającą korespondencję przedstawiciele Dyrekcji wskazywali m.in., że: 1/ Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia; 2/ zagadnienie związane z prowadzeniem trwale zrównoważonej gospodarki leśnej uregulowane zostały w ustawie o lasach; 3/ certyfikacja jest procesem dobrowolnym; 4/ Lasy Państwowe z niepokojem odnotowują tendencję nadawania większego znaczenia nieobowiązkowym certyfikatом, aniżeli przepisom prawa powszechnie obowiązującego; 5/ wymagania stawiane przez systemy certyfikacji nie mogą być przyjmowane bezkrytycznie oraz bezwarunkowo i muszą podlegać uzgodnieniami warunków pomiędzy stronami procesu; 6/ PGL LP zostały wyłączone z procesu uprawnień certyfikacyjnych, co skutkowało brakiem wpływu na finalny kształt; 7/ zaproponowany przez FSC nowy kształt umowy licencyjnej wzbudza poważne wątpliwości po stronie PGL LP; 8/ kierunek rozwoju wymagań certyfikacyjnych FSC zmierza do ograniczenia pozyskania surowca; 9/ PGL LP podejmują działania zmierzające do przywrócenia właściwych relacji z FSC; 10/ certyfikat FSC nie jest jedynym certyfikatem gospodarki leśnej.

Ponadto w Dyrekcji sporządzano notatki służbowe dotyczące omawianego zagadnienia kierowane m.in. do Kierownictwa Dyrekcji. W notatce z 16 grudnia 2022 r. wskazano m.in., że: 1/ trwający od 2013 r. proces rewizji krajowego standardu gospodarki leśnej był dwukrotnie przerywany, a po swoim trzecim otwarciu został w 2022 r. przez FSC zawieszony, po czym jego dokończenie zostało powierzone trzem audytorom z jednostek certyfikujących; 2/ od początku roku PGL LP zostały wyłączone przez FSC z procesu opracowania wymagań certyfikacyjnych i nie ma obecnie żadnego wpływu na ich finalny kształt; 3/ PGL LP zwróciły się do Dyrektora Generalnego FSC z prośbą o włączenie ekspertów z LP do współuczestnictwa w budowie standardu gospodarki leśnej, a prośba ta nie została uwzględniona; 4/ działania ze strony FSC polegające na nieuwzględnieniu uwag do projektu standardu, spotkały się z dezaprobatą ze strony wielu RDLP; 5/ nowa wersja umowy licencyjnej na program certyfikacji FSC, w ocenie prawników stawia FSC w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do PGL LP.

W podsumowaniu raportu przesłanego¹¹¹ przez Zastępcę Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej do Ministerstwa Klimatu i Środowiska wskazano m.in., że: 1/ *wyseparowanie posiadania certyfikatu FSC jako czynnika mającego bezpośredni wpływ na sprzedaż jest trudne*; 2/ nie odnotowano zmniejszenia liczby klientów w związku z brakiem certyfikacji; 3/ brak certyfikacji wpływał na zmniejszenie udziału największych klientów w strukturze zakupu oraz zwiększenie średniej wielkości klientów w strukturze zakupów; 4/ zmiana struktury kupujących stwarza możliwości rozwoju małych i średnich przedsiębiorców.

Pismem z 21 listopada 2023 r.¹¹² ówczesny Dyrektor Generalny wystąpił do Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie opinii dotyczącej

¹¹¹ Pismem z 21 marca 2023 r. (Znak sprawy: ZG.0152.7.2023).

¹¹² ZG.0152.20.2023.

projektowanych postanowień umowy licencyjnej. W odpowiedzi na ww. pismo Wiceprezes Prokuratury Generalnej RP przedstawił liczne wątpliwości związane z projektem umowy.

Podczas spotkania Kierownictwa Dyrekcji z FSC w dniu 29 lutego 2024 r. utworzony został zespół roboczy mający na celu wypracowanie rozwiązań umożliwiających przywrócenie certyfikacji FSC w lasach zarządzanych przez Lasy Państwowe. Prace tego zespołu zostały ukierunkowane na zagadnienia dotyczące „Umowy licencyjnej na system certyfikacji FSC” oraz postępów w procesie rewizji krajowego standardu FSC dla Polski, mającego stanowić załącznik do przywołanej umowy. W lipcu 2024 r. na stronie FSC został opublikowany nowy standard FSC dla Polski¹¹³.

(akta kontroli str. 2650, 2670-2681, 3125-3604, 7493-7508)

1.15. W latach 2020-2024 ilość drewna podmiotom zagranicznym sprzedanego podmiotom zagranicznym (posiadającym tzw. NIP-EU) oraz liczba takich podmiotów, którym dokonano sprzedaży kształtowała się następująco:

- w 2020 r. – 1 003,8 tys. m³ drewna, które zostało sprzedane 38 podmiotom;
- w 2021 r. – 1 641,2 tys. m³ drewna, które zostało sprzedane 40 podmiotom;
- w 2022 r. – 1 155,7 tys. m³ drewna, które zostało sprzedane 41 podmiotom;
- w 2023 r. – 1 328,2 tys. m³ drewna, które zostało sprzedane 43 podmiotom;
- w 2024 r. (I kwartał) – 398,0 tys. m³ drewna, które zostało sprzedane 32 podmiotom.

Sprzedaż drewna w latach 2020-2024 w przypadku kierunków rozchodu:

- dostawa wewnątrzwspólnotowa wyniosła odpowiednio¹¹⁴: 918,9 tys. m³; 1 516,8 tys. m³; 1 061,9 tys. m³; 1 235,9 tys. m³ oraz 348,8 tys. m³;
- eksport wyniosła odpowiednio¹¹⁵: 40,8 tys. m³; 43,8 tys. m³; 13,4 tys. m³; 12,0 tys. m³ oraz 5,9 tys. m³.

W zakresie dotyczącym podejmowanych w Dyrekcji działań mających na celu identyfikację podmiotów, które nabywają drewno w celu jego bezpośredniej odsprzedaży (w tym podmiotów spoza UE), na potrzeby kontroli DGLP przedłożyła m.in. *Sprawozdanie końcowe z pracy Zespołu ds. analizy kierunków rozchodu surowca drzewnego*. Stanowiło ono załącznik do pisma Dyrektora DGLP z 23 listopada 2021 r. adresowanego do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. W sprawozdaniu tym odniesiono się m.in. do uwarunkowań formalnoprawnych, a także danych na temat drewna wydanego przez PGL LP w długościach przydatnych dla transportu kontenerowego (odbieranego zarówno przez klientów krajowych, jak i zagranicznych). W opracowaniu tym wskazano także, że rozchód drewna w kierunkach zagranicznych dotyczy drewna kupowanego bezpośrednio z PGL LP (rynku pierwotnego), jak i odsprzedawanego przez przedsiębiorców (rynku wtórnego). Wskazano ponadto, że wielkość rynku wtórnego szacowana jest na poziomie 1,4 mln m³, a liczba przedsiębiorców zagranicznych będących stałymi kontrahentami PGL LP wynosi poniżej 40 podmiotów. Stwierdzono również, że z deklaracji przedsiębiorców, związanych z realizacją ustalonych przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych zasad sprzedaży drewna wynikało, że 91% klientów przerabia surowiec drzewny całkowicie kupiony w PGL LP. W sprawozdaniu tym ujęto również propozycję zmian prawnych polegających na nowelizacji ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru

¹¹³ <https://pl.fsc.org/pl-pl/Standard-FSC-FM> (dostęp: 14 października 2024 r.).

¹¹⁴ Największa ilość sprzedanego drewna dla tego kierunku przypadła na RDLP w Szczecinie (tj. 518,4 tys. m³; 726,0 tys. m³; 566,8 tys. m³; 649,9 tys. m³ oraz 170,6 tys. m³).

¹¹⁵ Największa ilość sprzedanego drewna dla tego kierunku przypadła na RDLP w Gdańsku (40,8 tys. m³; 22,6 tys. m³; 10,4 tys. m³; 7,1 tys. m³ oraz 2,8 tys. m³).

strategicznych zasobów naturalnych kraju¹¹⁶, polegających m.in. na uznaniu za strategiczne zasoby naturalne kraju także pozyskanego z lasów państwowych drewna wielkowymiarowego i średniowymiarowego, a także wprowadzenie zakazu wywozu drewna poza terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

Zagadnienie dotyczące eksportu surowca drzewnego było przedmiotem narad Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP prowadzonych przy udziale przedstawicieli Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. W notatkach dokumentujących ustalenia z tych narad wskazano m.in., że: *Naczelnicy Wydziałów Gospodarki Drewnem mają prowadzić weryfikację przejść granicznych (drogowych, kolejowych i morskich), przez które jest wywożony surowiec w stanie okrągłym, celem oszacowania ilości surowca, którego nie można zidentyfikować z odbiorcą zagranicznym*” (Notatka z narady przeprowadzonej w dniach 9-10 grudnia 2021 r.).

Zastępca Dyrektora Generalnego LP ds. Zrównoważonej Gospodarki Leśnej wyjaśnił m.in., że z uwagi na brak dostępu do dokumentacji związanej z przewozem drewna przez przejścia graniczne odstąpiono od realizacji tych ustaleń.

(akta kontroli str. 5320, 5517, 6156-6203, 6366-6379, 6984-6985)

W toku kontroli NIK zwróciła się m.in. do Szefa Krajowej Administracji o udzielenie informacji na temat eksportu surowca drzewnego.

Z udzielonych informacji wynikało, że eksport towarów klasyfikowanych do kodów CN 4401 i 4403 – drewno opałowe i drewno surowe, wyniósł: w 2020 r. – 1 431,6 tys. t; w 2021 r. – 874,0 tys. t; w 2022 r. – 594,3 tys. t; w 2023 r. – 415,0 tys. t oraz w I kwartale 2024 r. 137,8 tys. t. Głównym krajem docelowym eksportu były Chiny, do którego wyeksportowano łącznie 3 277,3 tys. t przywołanych towarów (94,9%). Największy łączny udział w eksporcie w tym okresie stanowiły towary o kodzie:

- CN 44032310¹¹⁷, których wyeksportowano łącznie 922,0 tys. t (27,3%).
- CN 44032110¹¹⁸, których wyeksportowano łącznie 576,5 tys. t (16,7%).

W poszczególnych latach liczba podmiotów występujących jako eksporterzy kształtowała się następująco: 120, 176, 160, 150 i 84.

Ponadto w udzielonej informacji wskazano m.in., że (...) *w zgłoszeniach celnych eksportowych podanie kraju pochodzenia jest fakultatywne, wobec czego nie jest możliwe określenie z jakiego kraju pochodzi eksportowane drewno.*

Natomiast przedmiotem wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów¹¹⁹ było 8 328,6 tys. t towarów o przywołanych kodach, w tym w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 marca 2024 r.¹²⁰ łącznie 545,3 tys. t dotyczyło WDT z krajów pochodzenia innych niż Polska, co stanowiło 11,7% towarów będących przedmiotem WDT w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 marca 2024 r. (4 671,5 tys. t tych towarów).

Największy łączny udział w WDT w tym okresie stanowiły towary o kodzie:

- CN 44032200¹²¹, dla których WDT objęła łącznie 1 642,1 tys. t (19,7%).

¹¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1235.

¹¹⁷ Drewno surowe, nawet pozbawione kory lub bieli, lub zgrubnie obrobione z jodły (*Abies* spp.) i świerku (*Picea* spp.), którego najmniejszy wymiar przekroju poprzecznego wynosi 15 cm lub więcej - Klody tartaczne.

¹¹⁸ Drewno surowe, nawet pozbawione kory lub bieli, lub zgrubnie obrobione - Z sosny (*Pinus* spp.), którego najmniejszy wymiar przekroju poprzecznego wynosi 15 cm lub więcej - Klody tartaczne.

¹¹⁹ Dalej: WDT.

¹²⁰ Obowiązek obligatoryjnego wypełniania pola „kraj pochodzenia” w wywozie został wprowadzony od 1 stycznia 2022 r. w związku z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2152 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie europejskiej statystyki gospodarczej.

¹²¹ Drewno surowe, nawet pozbawione kory lub bieli, lub zgrubnie obrobione z sosny (*Pinus* spp.), pozostałe.

- CN 44032110¹²², dla których WDT objęła łącznie 1 596,0 tys. t (19,2%).
(akta kontroli str. 13041-13091, 13102-13114)

1.16. W dniu 21 września 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 lipca 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych¹²³. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tej ustawy nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zarządzie PGL LP, mogły być przedmiotem zamiany na lasy, grunty i inne nieruchomości w przypadkach uzasadnionych potrzebami i celami: 1) polityki państwa związanej ze wspieraniem rozwoju i wdrażaniem projektów dotyczących energii, elektromobilności lub transportu, służących upowszechnianiu nowych technologii oraz poprawie jakości powietrza albo 2) strategicznej produkcji dla obronności państwa, wysokich technologii elektronicznych i procesorów, elektromobilności, innowacyjnej technologii wodorowej, lotnictwa, motoryzacji oraz przemysłu tworzyw sztucznych.

W ustawie tej wskazano nieruchomości w Jaworznie i Stalowej Woli (o łącznej powierzchni 1260,7 ha), pozostające wówczas w zarządzie odpowiednio Nadleśnictwa Chrzanów¹²⁴ oraz Nadleśnictwa Rozwadów¹²⁵ jako przeznaczone do zamiany. W latach 2022-2023 łączna powierzchnia nieruchomości zarządzanych PGL LP, które stały się przedmiotem zamiany wyniosła 1238,0 ha, w zamian za które PGL LP otrzymały nieruchomości o łącznej powierzchni 1240,5 ha.

Nieruchomości otrzymane przez PGL LP w zarząd w zamian za nieruchomości:

- zlokalizowane w Jaworznie – w całości znajdowały się na terenie Nadleśnictwa Chrzanów;
- zlokalizowane w Stalowej Woli – o powierzchni 5,7 ha znajdowały się na terenie Nadleśnictwa Rozwadów, oraz o powierzchni 969,1 ha znajdowały się poza terenem tego nadleśnictwa, w tym o powierzchni 475,0 ha znajdowały się w innych województwach niż te, na których znajdował się obszar Nadleśnictwa (m.in. 286,3 ha – położonych było w województwie podlaskim; 105,0 ha – w województwie zachodniopomorskim; 44,9 ha – w województwie pomorskim).

Wartość nieruchomości (według operatów szacunkowych):

- przekazanych przez PGL LP – wyniosła łącznie 882 266,0 tys. zł (w tym 202 845,3 tys. zł dla nieruchomości położonych w Jaworznie oraz 679 420,6 tys. zł dla nieruchomości położonych w Stalowej Woli);
- otrzymanych przez PGL – wyniosła łącznie 55 384,8 tys. zł (w tym 10 476,3 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Jaworznie oraz 45 008,5 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Stalowej Woli).

W konsekwencji tych transakcji PGL LP otrzymały nieruchomości o wartości (ustalonej w operatach szacunkowych) niższej o łącznie 826 881,2 tys. zł (w tym 192 469,0 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Jaworznie oraz 634 412,2 tys. zł w zamian za nieruchomości położone w Stalowej Woli).

Czynnikiem oddziałującym na różnice wartości wynikające z operatów szacunkowych była wycena według docelowego przeznaczenia (związanego z aktywnością gospodarczą) nieruchomości pozostających w dacie sporządzenia operatów szacunkowych w zarządzie PGL LP.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych ze specjalnym przeznaczeniem gruntów leśnych Lasy Państwowe zarządzające przed

¹²² Drewno surowe, nawet pozbawione kory lub bieli, lub zgrubnie obrobione - Z sosny (Pinus spp.), którego najmniejszy wymiar przekroju poprzecznego wynosi 15 cm lub więcej - Kłody tartaczne.

¹²³ Dz. U. poz. 1623.

¹²⁴ RDLP w Katowicach.

¹²⁵ RDLP w Lublinie.

zamianą lasami, gruntami i innymi nieruchomościami będącymi przedmiotem tej zamiany zostały zobowiązane do dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzętnięcia w terminie ustalonym w odrębnym porozumieniu zawartym między Lasami Państwowymi a podmiotem, z którym została dokonana ta zamiana. Natomiast stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy drewno pozyskane z przywołanej wycinki drzew i krzewów staje się nieodpłatnie własnością Lasów Państwowych. W wyniku tych działań PGL LP (według stanu na 31 marca 2024 r.) osiągnęły dochód ze sprzedaży drewna w kwocie 9 187,1 tys. zł (łącznie przychody ze sprzedaży surowca drzewnego wyniosły 11 731,5 tys. zł, a koszty pozyskania drewna 2 544,3 tys. zł).

Zawarcie umów zamiany nieruchomości istotnie wpłynęło na wynik finansowy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach oraz Lublinie (tj. jednostek organizacyjnych PGL LP nadrzędnych odpowiednio dla Nadleśnictwa Chrzanów oraz Nadleśnictwa Rozwadów), a także PGL LP.

Jak wskazano w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia zrealizowane w latach 2022-2023 transakcje zamiany spowodowały obniżenie wyniku finansowego (zysku) w sprawozdaniach finansowych PGL LP oraz sprawozdaniach finansowo-gospodarczych PGL LP za lata 2022-2023 o łączną kwotę 771 695,7 tys. zł¹²⁶ (odpowiednio o 244 368,9 tys. zł za 2022 r. oraz o 527 326,8 tys. zł za 2023 r.). Umowy zamiany nieruchomości położonych:

- w Jaworznie wpłynęły na obniżenie wyniku PGL LP o kwotę 192 596,6 tys. zł (całość dotyczyła 2022 r.).
- w 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.).

Ponadto 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 8 381,5 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 nieruchomości: 1/ trzech nieruchomości o łącznej powierzchni 56,0000 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 nie została ukończona.

(akta kontroli str. 7458-7492, 13016-13040, 13082-13101)

¹²⁶ Dane w zakresie ujęcie wyniku księgowego transakcji zamian bez uwzględnienia skutków w podatku dochodowym od osób prawnych.

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

1. W Dyrekcji nie zapewniono sporządzania aktualizacji planów finansowo-gospodarczych PGL LP (poza wprowadzeniem zmian wielkości odpisu na fundusz leśny¹²⁷ oraz zmian do planu funduszu leśnego), co stanowiło naruszenie zasad wynikających z:

- a) § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z pkt. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej; zgodnie z przywołanymi przepisami podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze, a plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan Dyrekcji Generalnej i plany dyrekcji regionalnych, zatwierdzane przez Dyrektora Generalnego; oraz
- b) Zarządzenia Nr 10 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zasad tworzenia planów finansowo-gospodarczych w jednostkach organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe (dalej: Zarządzenie nr 10); zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia nr 10 podstawą działalności gospodarczej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie i zatwierdzane zgodnie z ust. 10 roczne plany finansowo-gospodarcze, a plan Lasów Państwowych obejmuje plan biura Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, plany zakładów o zasięgu krajowym oraz plany regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

Były zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych wyjaśnił, że „Należy patrzeć na te zmiany przez pryzmat celu ich wprowadzania. (...) Opracowanie planu prowizorium, jak i planu zasadniczego stanowią zadania o dużej pracochłonności i wykonywane są na poziomie każdej jednostki organizacyjnej. Wobec powyższego nie dostrzegano potrzeby wprowadzania takich, jak nie było praktyki wprowadzania takich zmian. Poza tym PGL LP swoją formą prawną są bardziej zbliżone do podmiotu gospodarczego, niż jednostki budżetowej”.

Naczelnik Wydziału Analiz Ekonomicznych i Planowania wyjaśnił m.in., że (...) W Lasach Państwowych nie obowiązują – odnoszące się do jednostek sektora finansów publicznych – regulacje dotyczące planowania finansowo-gospodarczego oraz regulacje prawne dotyczące procedur ewentualnej zmiany tych planów w ciągu roku. W szczególności nie ma obowiązku tzw. rolowania w ciągu roku kalendarzowego planów finansowo-gospodarczych (w celu uzyskania pod względem finansowym i rzeczowym ich zgodności z wykonaniem planu). W odniesieniu do Lasów Państwowych nie wykreowano regulacji prawa powszechnego, zakazujących funkcjonowania w ciągu roku z określonym odchyleniem w stosunku do założeń planu. Wręcz odwrotnie, w regulacjach rozporządzenia o gospodarce finansowej w Lasach Państwowych niejako z góry założono, że w nadleśnictwach występuje (może występować) zjawisko niewykonania planowanych zadań rzeczowych. Ponadto Naczelnik Wydziału Analiz Ekonomicznych i Planowania wyjaśnił, że z regulacji wewnętrznych wynika (...), że tylko w jednym przypadku przewidziano z woli zarządczej Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych obowiązek dokonywania formalnej zmiany planów finansowo-gospodarczych jednostek

¹²⁷ Co nastąpiło w odniesieniu do planu na 2022 r. i 2023 r. na podstawie trzech zarządzeń zmieniających Zarządzenie nr 43 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 29 kwietnia 2022 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2022 rok w zakresie wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, tj.: 1/ Zarządzenia nr 121 z 30 grudnia 2022 r. (EP.0300.1.22.2022); 2/ Zarządzenia nr 15 z 27 stycznia 2023 r. oraz 3/ Zarządzenia nr 18 z 2 lutego 2023 r. oraz na podstawie Zarządzenia nr 7 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 31 stycznia 2024 r. zmieniającego zarządzenie nr 48 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 28 kwietnia 2023 r. w sprawie Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2023 rok w zakresie wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny.

organizacyjnych LP, poprzez wydawanie zarządzeń zmieniających zarządzenia zatwierdzające te plany, co dotyczy ustalonej dla jednostki organizacyjnej Lasów Państwowych wielkości wskaźnika odpisu na fundusz leśny.

NIK nie podziela poglądów zaprezentowanych w ww. wyjaśnieniach. W ocenie NIK zaaprobowanie prezentowanego podejścia do charakteru planów finansowo-gospodarczych PGL LP skutkowałoby utratą przez te plany waloru wynikającego z § 6 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej. Zgodnie z tym przepisem roczne plany finansowo-gospodarcze PGL LP stanowią podstawę gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych. 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, gdy przekraczane były poziomy kosztów (np. w 2022 r.). Ponadto zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Dyrekcji do zadań Wydziału Analiz i Planowania należała realizacja zadań obejmujących *ustalenie wielkości ekonomicznych niezbędnych do opracowania rocznego planu finansowo-gospodarczego, przygotowywanie stosownych wniosków i wprowadzanie zmian planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych oraz do jego aktualizacji.*

Ponadto zgodnie z Zarządzeniem nr 10:

- a) zatwierdzenie planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych następuje w drodze zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, po ustaleniu przez ministra właściwego do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, wysokości odpisu podstawowego na fundusz leśny oraz wysokości wpłat na koszty utrzymania Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych i regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych obciążających koszty działalności nadleśnictw (§ 2 ust. 8);
- b) zatwierdzanie planów finansowo-gospodarczych dla poszczególnych szczebli zarządzania następuje w drodze zarządzeń, przez kierowników określonego szczebla odpowiednio do uprawnień zawartych w Statucie Lasów Państwowych (§ 2 ust. 10);
- c) zmiany w ciągu roku planowanych środków budżetowych w ramach tego samego zadania, pomiędzy jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych dokonywane są w trybie operacyjnym, bez korekty planów zatwierdzonych w trybie określonym w ust. 8 i 10 (§ 2 ust. 13).

Mając na uwadze powyższe, skoro w zaprezentowanych uregulowaniach wewnętrznych wymieniono sytuację niewymagającą korekty zatwierdzonych planów, to w pozostałych - działania takie powinny być podejmowane.

W ocenie NIK analiza powszechnie obowiązujących przepisów prawa oraz norm ustanowionych w uregulowaniach wewnętrznych, prowadzi do konkluzji, że wymaganym działaniem było aktualizowanie planów finansowo-gospodarczych PGL LP. Dotyczyło to w szczególności sytuacji, w których faktyczne uwarunkowania funkcjonowania PGL LP wpływały na brak możliwości urzeczywistnienia założeń przyjętych w obowiązujących planach (wpływających na poziom planowanych przychodów i kosztów, w tym przekroczenie określonych w obowiązującym planie kosztów).

Zaaprobowanie argumentacji zaprezentowanej w złożonych wyjaśnieniach skutkowałoby natomiast uznaniem, że aktualność i realizm tego dokumentu nie są wymagane. Ponadto w ocenie NIK plany finansowo-gospodarcze PGL spełniające walor aktualności i realizmu mają doniosłe znaczenie z perspektywy bieżącej realizacji uprawnień nadzorczych wynikających z art. 4 ust. 4 ustawy o lasach. Zgodnie z przywołanym przepisem nadzór nad Lasami Państwowymi sprawuje minister właściwy do spraw środowiska.

(akta kontroli str. 5309-5319, 5390-5399, 7260-7276, 8122-8440, 12651-12660)

2. W 2023 r. DGLP wydatkowała w sposób niecelowy i niegospodarny łącznie 15 170 300 zł, tj.: a/ 14 920 200 zł¹²⁸ na nabycie 100% udziałów w Pro-Holding Spółce z o. o., która prowadziła działalność w sektorze IT; b/ 250 100 zł z tytułu kosztów doradztwa transakcyjnego w procesie nabycia ww. udziałów, w tym 153 800 zł z tytułu kosztów wyceny wartości udziałów tej spółki w związku z zamiarem ich kupna.

Pomimo tego, że przepisy art. 42 ustawy o lasach przyznały Dyrektorowi Generalnemu LP prawo przystępowania do spółek, to w ocenie NIK działania DGLP w tym zakresie winny mieścić się w celach określonych dla PGL LP, w tym w statucie tego podmiotu. Jednocześnie przepisy art. 9a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹²⁹ wskazują, 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 UE. Tym samym zakup w 2023 r. całości udziałów Pro-Holding Spółki z o. o. nie mieścił się w ww. celach, w związku z czym wydatki w kwocie nie mniejszej niż 15 170 300 zł poniesiono również z naruszeniem ww. przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym.

Były Dyrektor Generalny LP zeznał: *Było bardzo dużo spotkań z pionem ekonomicznym, (...). Nie pamiętam szczegółów.*

Były Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że: *Sposób funkcjonowania oraz kierunki rozwoju informatyki w Lasach Państwowych były przedmiotem rozważań podejmowanych przez kolejnych dyrektorów generalnych LP. Jednym z poruszanych tematów była również możliwa forma współpracy ze spółką PH, która z uwagi na wieloletnią współpracę z Lasami Państwowymi w zakresie utrzymania oraz rozwoju Systemu Informatycznego Lasów Państwowych posiadała kluczowe kompetencje. Wiodącą rolę w proponowaniu rozwiązań dotyczących informatyki pełnił zawsze właściwy wydział merytoryczny, odpowiedzialny za funkcjonowanie, bezpieczeństwo oraz rozwój informatyki w Lasach Państwowych, czyli w tym przypadku Wydział Informatyki Dyrekcji Generalnej. Również pomysł zakupu spółki pojawił się z inicjatywy Wydziału Informatyki, o ile dobrze pamiętam w pierwszej połowie 2022 roku. Pomysł taki przedstawiony został na spotkaniu z kierownictwem LP, które zakończyło się ustaleniem, zgodnie z którym na polecenie Dyrektora Generalnego Wydział Informatyki zobowiązany został do podjęcia działań mających na celu przygotowanie procesu ewentualnego nabycia spółki. O zamiarze podjęcia ww. działań poinformowany został również organ nadzorujący czyli Minister Klimatu i Środowiska. (...). Na uprawnieniach Dyrektora Generalnego wynikających z art. 42 ustawy o lasach opierają się również działania rozwojowe LP mające na celu przyszłą dywersyfikację przychodów, m.in. dotyczące budowy na terenach znajdujących się w zarządzie LP farm PV oraz farm wiatrowych (docelowo mających funkcjonować pod postacią spółek) lub uruchomienia eksploatacji złóż kopalin znajdujących na ww. gruntach (eksploatacją złóż zajmowała się w przeszłości spółka Bieszczady, będąca jedną ze spółek, w której Dyrektor Generalny posiada udziały). Mając na uwadze powyższe, wydaje się, że działania mające na celu zakup spółki PH nie odbiegały pod względem formalno-prawnym od wcześniej podejmowanych działań w tym zakresie. Jednocześnie podkreślić należy, że działania polegające na zakupie spółki PH służyły realizacji polityki gospodarczej państwa, poprzez wsparcie i zabezpieczenie poprawności wykonywania skonkretyzowanych przez władzę wykonawczą oraz określonych w ustawie o lasach zadań przypisanych PGL LP. Zakup podmiotu od lat świadczącego kluczowe usługi programistyczne na rzecz LP jest niewątpliwie*

¹²⁸ Za nabycie udziałów 14 900 000 zł oraz 20 200 zł za usługę notarialną.

¹²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

zabezpieczeniem realizacji przez podmiot zarządzający majątkiem Skarbu Państwa, czyli PGL LP podstawowych zadań ustawowych. Celowość oraz zasadność działania wykazana została obszernie w opracowaniu Wydziału Informatyki.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że celem PGL LP – zgodnie z przepisami o lasach – jest należyta gospodarka leśna, prowadzona według zasad ochrony lasów i trwałości ich utrzymania, zrównoważonego wykorzystania funkcji lasów i powiększania zasobów leśnych. Tym samym w ww. celach nie mieści się inwestowanie przez PGL LP w sektor IT.

(akta kontroli str. 7493-7508, 8692-8708, 10581-10584, 10656-11715, 15560-15567, 15577-15905)

3. DGLP przekazała Pro-Holding Spółce z o. o. kwotę 2 000 000 zł na podstawie uchwały nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników ww. spółki z 20 października 2023 r. w sprawie *nałożenia dopłat na jedynego wspólnika, ich wysokości oraz terminu uiszczenia*¹³⁰, co było działaniem niegospodarnym i nierzetelnym.

Podjęcie ww. uchwały poprzedziło pismo skierowane przez Prezesa Zarządu Pro-Holding Spółki z o. o. (będącego jednocześnie pracownikiem DGLP) do Dyrektora Generalnego LP z prośbą o wsparcie finansowe Spółki w formie dopłat z uwagi na konieczność realizacji przez Spółkę procesu reorganizacji właścicielskiej i pokrycie związanej z tym bieżącej straty bilansowej. W ww. piśmie powołano się na treść umowy Spółki, w której w § 9 ust. 2 wskazano, że wspólnicy mogą zostać zobowiązani do dokonania dopłat do Spółki, w szczególności na pokrycie straty bilansowej. Do ww. pisma Prezesa Zarządu dołączono protokół z posiedzenia Rady Nadzorczej z 10 października 2023 r., w którym wskazano, że przewodniczący Rady Nadzorczej poinformował członków Rady Nadzorczej o konieczności odbycia posiedzenia bez formalnego zwołania w celu zaopiniowania wniosku Zarządu Spółki o dokonanie dopłat w kwocie 2 000 000 zł. W ww. protokole stwierdzono, że *dokonanie dopłat jest konieczne, gdyż Spółka w okresie od 1 stycznia 2023 r. do 31 sierpnia 2023 r. poniosła stratę w wysokości 2 033 248 zł.*

Przekazanie tych środków nie zostało poprzedzone szczegółową analizą wskazującą na relację poniesionych nakładów do osiągnięcia założonych efektów. Dokonanie ww. dopłaty stanowiło koszty DGLP i obciążyło wynik finansowy jednostki kontrolowanej. Były Dyrektor DGLP zeznał że w tej sprawie *było bardzo dużo spotkań z pionem ekonomicznym, pełną wiedzę w tym zakresie powinien mieć pan (...). Nie pamiętam szczegółów.*

Były Z-ca Dyrektora ds. Ekonomicznych wyjaśnił m.in., że: *O ile dobrze pamiętam, decyzja o przyznaniu dopłaty poprzedzona została wnioskiem spółki, który wskazywał cel, na jaki dopłata ma być przyznana. Celem tym nie była realizacja określonego zadania inwestycyjnego ukierunkowanego na realizację przedsięwzięć biznesowych (komercyjnych). Wsparcie finansowe w postaci dopłaty miało umożliwić przeprowadzenie restrukturyzacji właścicielskiej spółki i jej przekształcenie w podmiot in-house, przeznaczone miało być także na pokrycie powstałej w wyniku tych działań doraźnej straty bilansowej, czyli na zabezpieczenie i poprawę płynności finansowej spółki. (...). Ponadto, dopłata przyznana została wyłącznie na określony we wniosku cel, przy czym w przypadku poprawy sytuacji finansowej spółki Dyrektor Generalny może zażądać jej zwrotu (inaczej niż w przypadku podwyższenia kapitału zakładowego).*

¹³⁰ W § 1.2 uchwały wskazano, że dopłaty zostaną wniesione na pokrycie straty bilansowej Spółki oraz w celu umożliwienia Spółce realizacji jej zadań i przedsięwzięć w okresie reorganizacji właścicielskiej, a w § 1.4 wskazano, że dopłaty zostaną wniesione w terminie 3 dni roboczych od dnia podjęcia uchwały.

Wydaje się więc, że była to najbardziej korzystna, z punktu widzenia Dyrektora Generalnego, forma wsparcia spółki.

(akta kontroli str. 7493-7508, 8692-8708, 10581-10584, 10656-11715, 15560-15567, 15577-15905)

NIK wskazuje, że ze zleconej przez DGLP wyceny wartości udziałów ww. spółki wynikała okoliczność, zgodnie z którą ponad 90% przychodów ze sprzedaży w analizowanych latach 2019-2022 (do sierpnia) było wygenerowanych ze współpracy z kluczowym klientem, jakim było PGL LP, a osiągane w ww. okresie wyniki finansowe to łączny zysk netto w kwocie 7,8 mln zł¹³¹. W związku z powyższym już na etapie rozważania transakcji nabycia udziałów ww. spółki należało przygotować szczegółowe plany jej działania tak, aby zapewnić jej płynność finansową w początkowym okresie działania z całościowym udziałem PGL LP. Jednocześnie należy podkreślić, że osiągania gorszych wyników finansowych należałoby się spodziewać w przypadku przeprowadzania dywersyfikacji jej przychodów. Tymczasem dywersyfikacja taka nie miała miejsca, gdyż kluczowym klientem w dalszym ciągu pozostawało PGL LP. Należy również zwrócić uwagę, że przyjęty tryb dofinansowania bieżącej działalności Pro-Holding Spółki z o.o. nie został w żaden sposób uzasadniony – dokonana dopłata zwiększyła bowiem środki własne spółki, nie powiększając wartości udziałów posiadanych przez PGL LP, a w konsekwencji wielkości kapitału zakładowego¹³².

4. W kontrolowanej jednostce nie podjęto rzetelnych działań mających na celu ukształtowanie przedmiotu umowy nr EZ.271.1.10.2020 z 3 sierpnia 2020 r. na realizację na rzecz Dyrekcji usługi „Wykonanie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów w kraju w latach 2020-2024” w sposób odpowiadający wymogom sformułowanym w zatwierdzonej przez Ministra Środowiska Instrukcji. Powyższe skutkowało jedynie częściowym wypełnieniem określonego w Instrukcji wymogu, wedle którego *Wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasu 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 obserwacjach kończąc.*

Pomimo wynikającego z ww. instrukcji takiego wymogu, w umowie – w pkt 5 *Dokładność inwentaryzacji* Załącznika nr 1 do Umowy – powtórzono jedynie postanowienia Instrukcji dotyczące poziomu ufności oraz błędu dla miąższości grubizny (zapasu produkcyjnego na pniu)¹³³, natomiast nie wskazano takich danych dla pozostałych informacji o lesie, w tym związanych z pozyskaniem.

Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in., że (...) *Dane dotyczące bieżącego przyrostu, śmiertelności, użytkowania lasu są danymi poglądowymi, a najważniejsze wykorzystanie tych danych polega na śledzeniu trendów zmian tych wartości, która ma znaczenie dla leśnictwa na poziomie krajowym i jest wystarczające z punktu widzenia informacji o lesie. Z tego tytułu nie wymagano dotychczas określania dokładności użytkowania, mając na uwadze złożoność zagadnienia (...) wynikającą ze skali czasowej dotyczącej użytkowania, oraz dysponowania w PGL LP informacją o pozyskaniu na podstawie drewna wprowadzonego do obrotu.*

¹³¹ W 2019 r. zysk netto wyniósł 3 665 tys. zł, w 2020 r. – 1 427 tys. zł, w 2021 r. – 2 311 tys. zł, a w 2022 r. (do sierpnia) – 397 tys. zł.

¹³² Pojęcie dopłaty w spółce z o.o. nie zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 15 sierpnia 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18, ze zm.). Traktuje się je jako rodzaj świadczenia leżącego pomiędzy pożyczką a wniesieniem wkładu [por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt V ACa 368/13].

¹³³ Przy poziomie ufności $\alpha=0,95$, z błędem poniżej 1% w skali kraju.

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Gospodarki Leśnej (w okresie od 15 kwietnia 2021 r. do 11 stycznia 2024 r.) w złożonych wyjaśnieniach wskazał na analogiczne argumenty jak Dyrektor Generalny LP.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że Instrukcja (stanowiąca jednocześnie załącznik nr 2 do umowy), zatwierdzona przez Ministra Środowiska, była dokumentem o charakterze pierwotnym wobec umowy, tj. zatwierdzona Instrukcja wpłynęła do Dyrekcji 28 kwietnia 2020¹³⁴. Tym samym przyjęty sposób ukształtowania umowy, a w konsekwencji przedkładane w ich wyniku opracowania jedynie częściowo spełniały przywołany powyżej wymóg Instrukcji.

W Załączniku nr 1 do umowy *Opis przedmiotu zamówienia*, w pkt 5. Dokładność inwentaryzacji wskazano wyłącznie, że: *Dokładność wyników wielkoobszarowej inwentaryzacji stanu lasu wynika z liczby powierzchni próbnych założonych w traktach rozmieszczonych w siatce kwadratów 4x4 km. W trakcie prac WISL, określanie miąższości grubizny zapasy produkcyjnego na pniu przy poziomie ufności $\alpha=0,95$ realizowane jest z błędem poniżej 1% w skali kraju*. Skutkiem powyższego w WISL prezentowano teoretyczne błędy określania miąższości wyłącznie dla grubizny drzew żywych i martwych. Nie wskazywano natomiast tych danych dla pozyskania grubizny (użytkowania). W konsekwencji brak było informacji w jakim stopniu dane dotyczące użytkowania głównego, na potrzeby ich interpretacji, mogą odbiegać od prezentowanego poziomu.

W ocenie NIK wobec przywołanych postanowień Instrukcji powinny one zostać zaimplementowane do ww. umowy, tj. powinna zostać określona w umowie dokładność danych dla wszystkich podstawowych charakterystyk biomasy drzewnej (miąższość, przyrost, pozyskanie, śmiertelność), a nie wyłącznie dla miąższości. NIK dostrzega wskazaną przez Dyrektora Generalnego LP okoliczność, że WISL sporządzane jest metodą statystyczną, niemniej ocenia jako niewystarczające zaakceptowanie w Dyrekcji okoliczności, że dane w tym zakresie miały charakter poglądowy, bez wskazania ich dokładności. Ponadto, jak wynika z brzmienia Instrukcji, w jej nowelizację zaangażowany był pracownik DGLP.

Powyższe, w ocenie NIK, nie sprzyjało realizacji założenia określonego w części *Wstęp* do Instrukcji wykonywania Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu, zgodnie z którym *Do prowadzenia trwałej i zrównoważonej gospodarki oraz jej ewaluacji niezbędne są odpowiednie dane dotyczące stanu lasu i gospodarki leśnej, najlepiej pochodzących ze źródeł niezależnych od wykonawcy zadań w lasach. Informacji takich może dostarczyć wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasu, której wyniki umożliwią określenie szeregu wskaźników i ocen*. Wobec takich założeń sporządzania WISL, jako niewystarczający jawi się brak możliwości mierzalnego skonfrontowania danych, którymi dysponowało w PGL LP w przedmiocie pozyskania na podstawie drewna wprowadzonego do obrotu z danymi WISL.

Powyższe, wobec braku zdefiniowania błędu, nie pozwala wywieść ze sporządzanych opracowań skwantyfikowanego przedziału, w którym może zawierać się wskazany w WISL poziom użytkowania głównego.

(akta kontroli str. 5320, 6989-6990, 7123-7134, 7171-7259, 7878-7879, 7969-7972, 8475, 12677-12701)

5. Dane na temat ilości drewna przeznaczonego przez PGL LP do sprzedaży w 2024 r. (w tym w podziale na poszczególne pule sprzedaży oraz RDLP) nie podano do publicznej wiadomości wraz z opublikowaniem w październiku 2023 r. decyzji dotyczących sprzedaży drewna na 2024 r., co było działaniem nierzetelnym. Takie informacje podano dopiero komunikatem z 26 kwietnia 2024 r. Dane dotyczące ilości drewna przeznaczonego do sprzedaży w latach 2020-2023 były upubliczniane

¹³⁴ Dane z systemu EZD dla sprawy ZU.6006.7.2020.

z wyprzedzeniem, gdyż stanowiły załącznik do corocznie wydawanych¹³⁵ decyzji Dyrektora Generalnego LP na dany rok.

Były Naczelnik Biura Marketingu wyjaśnił m.in., że dane prezentowane w latach ubiegłych określały nie ofertę lecz potencjalną masę drewna do pozyskania, gdyż w tym zakresie mogły następować zmiany w strukturze i ilości drewna pozyskiwanego przez poszczególne RDLP w związku z występowaniem np. gradacji kornika lub uprzążanie szkód znacznych rozmiarów spowodowanych silnymi wiatrami.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w latach poprzednich dane na temat ilości drewna, która miała zostać przeznaczona do sprzedaży były corocznie publikowane. Rozmiar faktycznych szkód nie wykluczał możliwości modyfikacji uprzednio zaprezentowanych wartości. W ocenie NIK nie zaistniały okoliczności, które wskazywałyby na konieczność odstąpienia od informowania potencjalnych kontrahentów PGL LP o zakładanych wartościach w tym zakresie. Określanie prezentowanych danych jako „oferty” miało okoliczność wtórną. W Komunikacie z 26 kwietnia 2024 r. w sprawie planu sprzedaży drewna na 2024 r.¹³⁶ Zastępca Dyrektora Generalnego wskazał m.in. „*W nawiązaniu do wniosków formułowanych przez stowarzyszenia przedsiębiorców przemysłu drzewnego przekazuję do wiadomości plan sprzedaży drewna na 2024 r. (...)*”.

(akta kontroli str. 2898-2964, 12651-12672, 13175-13186)

6. Sformułowane przez Dyrektora Generalnego *Wytyczne kierunkowe wspierające możliwość nabywania przez konsumentów – gospodarstwa domowe, surowca drzewnego do celów opałowych*, stanowiące załącznik nr 1 do Decyzji nr 42, a także formułowane w związku z jej obowiązywaniem zalecenia przez przedstawicieli Dyrekcji podczas organizowanych narad z przedstawicielami jednostek podległych były niezgodne z postanowieniami § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, jak też mogły skutkować naruszeniem zarządzenia nr 51 w zakresie stosowania reguł klasyfikacji jakościowo-wymiarowej surowca drzewnego.

Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia *działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego*. Natomiast w zarządzeniu nr 51 określono m.in. parametry determinujące przyporządkowanie surowca do danego sortymentu.

Tymczasem:

- w § 4 ust. 3 ww. wytycznych wskazano: *W przypadku braku możliwości zagospodarowania surowca S2AP w ramach umów zawartych na 2022 r. lub ponad wolumeny zakontraktowane do sprzedaży dopuszcza się zastępowanie surowca S2AP drewnem S4 przeznaczonym do sprzedaży detalicznej;*
- zgodnie ze sformułowaniem zawartym w notatce służbowej z *Narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej (...) 27-29 czerwca 2022 r. w Zegrzu*, wyrażonym przez przedstawiciela Dyrekcji: *W przypadku możliwości przychodowania surowca S2AP jako S4 należy rozważać takie rozwiązanie celem pokrycia zwiększonego, w okresie jesiennym, zapotrzebowania na surowiec opałowy. Można budować zapas S4/S2AP w oparciu o zapisy Decyzji 42/2022; w notatce tej wskazano również m.in., że: 1/ Drewno S2A i S2AP w procesie formułowania cennika może zdrożeć, jest to drewno użytkowe i dlatego możliwa jest korekta ceny. (...); 2/ jako przedsiębiorstwo możemy nie podnosić cen opału w detalu – daje to możliwość poprawy wizerunku LP i odpowiedzialności społecznej;*

¹³⁵ W wykonaniu zarządzeń ustalających zasady sprzedaży drewna.

¹³⁶ Komunikat ten został opublikowany na stronie www.drewno.lasy.gov.pl

- zgodnie ze sformulowaniem zawartym w notatce z *Narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej w dniu 22 lipca 2022 r.*, wyrażonym przez przedstawiciela Dyrekcji: *Sprzedaż detaliczna stanowi element wizerunkowy organizacji*;
- zgodnie ze sformulowaniem przekazanym w trakcie narady Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP zorganizowanej 9 sierpnia 2022 r.: *niedopuszczalne jest zaopatrywanie w drewno opałowe podmiotów je przerabiających lub kierujących do dalszej sprzedaży*;
- zgodnie ze sformulowaniami zawartymi w notatce służbowej z *Krajowej narady Dyrektorów Ekonomicznych oraz Naczelników Wydziałów Gospodarki Drewnem RDLP, zorganizowanej w dniach 22-24 sierpnia 2022 r. w Białowieży* przedstawiciele Dyrekcji: 1/ wskazywali m.in. na brak możliwości podnoszenia cen drewna opałowego; 2/ zwrócili uwagę, że nie należy odbierać drewna S2AP, w którego miejsce zastępczo wprowadzać surowiec S4; 3/ wskazali, że przy tworzeniu zapasu drewna S4 (zgodnie z ustaleniami decyzji 42/2022) jako dobrą praktykę należy przyjąć pozyskiwanie drewna w długościach umożliwiających późniejsze, ewentualne przespecyfikowanie na surowiec S2AP;
- zgodnie ze sformulowaniem zawartym w *Protokole z narady zastępców dyrektorów RDLP i ds. ekonomicznych oraz naczelników wydziałów właściwych ds. gospodarki drewnem w dniach 21-23 listopada 2022 r.* drewno S2AP zarezerwowane na potrzeby produkcji pelletu w roku 2022 może być sukcesywnie oferowane do sprzedaży detalicznej po wykonaniu specyfikacji manipulacyjnej na S4;
- zgodnie ze sformulowaniem w notatce z 2 stycznia 2023 r. dotyczącej narady naczelników wydziałów gospodarki drewnem RDLP przeprowadzonej 12 grudnia 2022 r.: *dla klientów indywidualnych (sprzedaż detaliczna) nie oferujemy drewna S2AP. Sortyment S2AP oferujemy do sprzedaży wyłącznie w procedurze ofertowej Portalu Leśno-Drzewnego i aukcjach internetowych w aplikacji e-drewno, a także w uzasadnionych przypadkach dla Przedsiębiorców (reklamacje, doładowanie do transportu itp.).*

W ocenie NIK powyższe zalecenia / wytyczne skutkowały możliwością nieuprawnionej dowolności przy klasyfikacji surowca drzewnego przede wszystkim w zakresie obejmującym sortymenty S2AP oraz S4, oznaczające¹³⁷ odpowiednio drewno średniowymiarowe stosowe ogólnego przeznaczenia oraz drewno średniowymiarowe stosowe na cele opałowe.

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych w odniesieniu do § 4 ust. 3 wytycznych wyjaśnił: *W mojej ocenie zapis ten nie jest poprawny, nie jestem w stanie w szczegółach odnieść się do tej kwestii. Natomiast co do brzmienia notatek wyjaśnił: (...) w tym zakresie niezmiernie istotne znaczenie uzyskuje wymiar społeczny podjętych działań. (...) W rozpatrywanym okresie zasada samodzielności finansowej LP nie była zagrożona, a wynik finansowy był najwyższy w historii. Jednocześnie, ani w ustawie o lasach, ani w żadnych innych przepisach dotyczących Lasów Państwowych nie znajdziemy zapisów mówiących o tym, że celem działalności prowadzonej przez LP jest maksymalizacja wyniku finansowego (stąd LP nie są przedsiębiorstwem, nie są spółką i nie posiadają osobowości prawnej). Wręcz przeciwnie, z lektury treści ustawy o lasach należy wnioskować, że celem działalności LP jest realizacja zadań i funkcji, w tym funkcji społecznej, przypisanych Lasom Państwowym ustawą o lasach na zasadzie samodzielności finansowej. W omawianym przypadku zasada ustawowa nie jest naruszona, a przepisy rozporządzenia należy interpretować w kontekście realizacji celów i zadań*

¹³⁷ Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Zarządzenia nr 51.

zapisanych w ustawie o lasach. Ponadto, w notatce zapewniona została realizacja zasady racjonalnego gospodarowania, w kontekście wypełniania wymogów wynikających z § 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, zgodnie z którym Działalność Lasów Państwowych i ich jednostek organizacyjnych jest prowadzona na podstawie rachunku ekonomicznego, wskazano bowiem, że cena powinna zostać skorygowana w przypadku, gdyby nie rekompensowała wzrostu kosztów pozyskania i zrywki. Wykluczone zostało więc jakiekolwiek działanie generujące stratę (...).

Z kolei ówczesny Dyrektor Generalny, który wydał ww. decyzję oraz co do zasady zatwierdzał postanowienia ww. notatek zeznał: *Staraliśmy się zabezpieczyć ludność miejscową w opał, drewno jest ekologicznym materiałem opałowym. (...). W tym zakresie były prowadzone narady spotkania, na pewno także z przedstawicielami ministerstwa środowiska, gdyż było to bardzo ważne zagadnienie.*

Ówczesny Naczelnik Biura Marketingu wyjaśnił: *Przyjęcie takich postanowień w decyzji wynikało z sytuacji geopolitycznej, w której PGL LP jako podmiot posiadający pozycję dominującą na rynku, zarządzający znaczną powierzchnią kraju, reprezentujący Skarb Państwa podjął działania o charakterze wizerunkowym, a także działania o charakterze odpowiedzialności społecznej, realizowano w ten sposób wyższy cel społeczny. Takie ukształtowanie wynikało też z oczekiwań strony rządowej. (...).*

NIK nie podziela argumentów zaprezentowanych w złożonych zeznaniach i wyjaśnieniach. Jakkolwiek w art. 33 ust. 3 pkt 1a ustawy o lasach wskazano, że Dyrektor Generalny PGL LP inicjuje, organizuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, a ponadto w § 8 ust. 1 pkt 5 Statutu Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe zdefiniowano dla Dyrektora Generalnego PGL LP uprawnienie i obowiązek polegający na ustalaniu zasady sprzedaży przez Lasy Państwowe drewna i innych produktów i usług, to brzmienie przywołanych postanowień nie uprawnia do dowolności w kształtowaniu poleceń skierowanych do podległych jednostek organizacyjnych.

W ocenie NIK opisane powyżej zasady sprzedaży drewna opałowego stwarzały ryzyko nieuprawnionego klasyfikowania surowca S2AP jako S4 w celu skierowania go do sprzedaży detalicznej. Należy przy tym zauważyć, że w PGL LP w okresie objętym kontrolą obowiązywało zarządzenie nr 51, które określało szczegółowe wymagania jakościowo-wymiarowe dla poszczególnych klas jakości, grup i podgrup oraz pozostałych jednostek klasyfikacji jakościowo-wymiarowej. Stosownie do postanowień § 1 zarządzenia nr 51 warunki techniczne obejmowały załącznik nr 9 *Drewno średniowymiarowe*, w którym wskazano m.in., że *Warunki techniczne mają zastosowanie do klasyfikacji jakościowo-wymiarowej i obrotu drewna średniowymiarowego w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe*. W załączniku tym przewidziano, że głównym parametrem różnicującym¹³⁸ drewno S2AP od S4 jest dopuszczalna krzywizna (zwymiarowano dopuszczalną krzywiznę¹³⁹ dla drewna S2AP, natomiast dla drewna S4 wskazano, że jest ona dopuszczalna). Niezależnie od tego, że dla sortymentów S2AP i S4 obowiązują zbliżone wymogi

¹³⁸ Ponadto w odniesieniu do wyrobu (pkt. 3 Załącznika nr 9) wskazano, że dla drewna S2AP – obowiązuje dobra jakość okrzyszowania, a dla drewna S4 – obowiązuje dostateczna jakość okrzyszowania (Zgodnie z pkt. 2.1 Okrzyszowanie Załącznika nr 1 jakość okrzyszowania dobra – to okrzyszowanie, po którym pozostają sęki o wysokości do 3 cm oraz jeden sęk wyższy na sztuce lub sekcji drewna, natomiast jakość okrzyszowania dostateczna – to okrzyszowanie, po którym pozostają sęki o wysokości do 5 cm oraz jeden sęk wyższy na sztuce lub sekcji drewna).

¹³⁹ Dla krzywizny jednostronnej: 12 cm/m, a dla krzywizny wielostronnej: wynosząca połowę krzywizny jednostronnej.

jakościowe, to jednak w uregulowaniach tych jednoznacznie ustalono parametry różnicujące te sortymenty. Ponadto ustanawianie zasad i wytycznych odbywało się bez wystarczającego uwzględnienia realiów rynku surowca drzewnego w latach 2022-2023, w którym to okresie występowała znaczna dynamika wzrostu cen, skutkująca zwiększeniem się różnicy w uzyskiwanej cenie drewna sortymentu S2AP i S4. Wydane jednostkom podległym zalecenie zakazujące sprzedaży drewna S2AP na podstawie cennika sprzedaży detalicznej skutkowało spadkiem sprzedaży tego sortymentu w tym kanale dystrybucji (dane dotyczące tego zagadnienia zaprezentowano w poprzedniej części niniejszego wystąpienia). Ponadto z obowiązujących przepisów nie wynikał wymóg realizacji działań kształtujących pozytywny wizerunek PGL LP. W ocenie NIK pozytywny wizerunek PGL LP (tak jak każdego innego podmiotu, działającego z wykorzystaniem mienia Skarbu Państwa) powinien być skutkiem prawidłowej realizacji zadań, a nie powinien stanowić celu jako takiego. Ponadto dążenie do kształtowania takiego wizerunku nie powinno wpływać na odstępowanie od obowiązujących uregulowań w związku z prowadzeniem działalności. NIK dostrzega, że sytuacja, która spowodowała wydanie Decyzji nr 42 miała charakter ekstraordynaryjny, a jej wydanie było ukierunkowane na zaspokojenie potrzeb społecznych. Niemniej działalność PGL LP powinna odbywać się zgodnie z poszanowaniem obowiązujących przepisów, a wydawane przez Dyrektora Generalnego decyzje nie mogą powodować ryzyka dowolności postępowania w ramach dokonywanej klasyfikacji drewna.

(akta kontroli str. 49-159, 5319, 5340, 6057-6060, 7493-7508, 12651-12660, 12665-12672)

7. DGLP należności wynikające z trzech faktur¹⁴⁰ na kwotę 523,32 zł z tytułu opłaty za dzierżawę pomieszczenia w Nadleśnictwie Brynek uregulowała po terminach płatności (tj. od 5 do 78 dni po terminie).

Zastępca Dyrektora Generalnego LP wyjaśnił: *Dyrekcja Generalna LP informuje, iż z uwagi na brak wpływu do biura Dyrekcji faktury o numerze 200310031, wystawiony został 25 maja 2020 r. duplikat, który wpływ odnotowała kancelaria 1 czerwca 2020 r. Bez zbędnej zwłoki, po zatwierdzeniu dokumentu zgodnie z zarządzeniem w sprawie zasad kontroli wewnętrznej Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, faktura została opłacona 4 czerwca 2020 r. (tj. 3 dni po dacie wpływu). Opóźnienia w zapłacie faktur o numerach 220310006 z 1 marca 2022 r. oraz 220610007 z 2 czerwca 2022 r. wynikały w głównej mierze z uwarunkowań okresu pandemicznego (...).*

(akta kontroli str. 5-11, 250, 1044-1045, 1140-1279, 9546-9565)

8. DGLP nie naliczyła odsetek, a tym samym nie obciążyła Dobrego z lasu Spółki z o.o. odsetkami za nieterminowe uregulowanie opłat za najem lokalu wykorzystywanego przez tą spółkę na potrzeby działalności biurowej – fakturę nr 23111003 z 3 listopada 2023 r. na kwotę 1 934,54 zł z 14-dniowym terminem zapłaty, ww. spółka uregulowała dopiero 19 stycznia 2024 r.

Zastępca Dyrektora Generalnego LP wyjaśnił, że: *Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych wyjaśnia, iż po monitach telefonicznych oraz wysłaniu potwierdzenia salda z jednoczesnym wezwaniem do zapłaty kontrahent uiścił płatność 19 stycznia 2024 r. Ze względu na fakt iż 100% udziałów spółki jest w posiadaniu Skarbu Państwa Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz zarówno na incydentalny charakter opóźnienia, odstąpiono od naliczenia i obciążenia firmy Dobrego*

¹⁴⁰ Faktury: 1/ Nr: 220610007 z 2 czerwca 2022 r. płatną do 16 czerwca 2022 r. uregulowano 22 czerwca 2022 r.; 2/ Nr 220310006 z 1 marca 2022 r. płatną w terminie 30 dni od daty wystawienia uregulowano 11 kwietnia 2022 r. a 3/ Nr 200310031 z 4 marca 2020 r. płatną w terminie 14 dni od daty jej wystawienia uregulowano 4 czerwca 2020 r.

z lasu Spółki z o. o. odsetkami za opóźnienie, które mają charakter uprawnienia wierzyciela.

(akta kontroli str. 5-11, 250, 949-960, 1044-1045, 1280-1310, 9546-9565)

OCENA CZĄSTKOWA

Gospodarowanie majątkiem przez kontrolowaną jednostkę nie przebiegało w pełni prawidłowo. NIK ocenia negatywnie działania DGLP związane z inwestowaniem w długoterminowe aktywa finansowe. Obejmowały one nabycie za 15,2 mln zł całości udziałów spółki działającej w sektorze informatycznym, co wykraczało poza zadania PGL LP, a następnie przekazanie na jej rzecz wsparcia finansowego w kwocie 2,0 mln zł w postaci dopłaty, co było działaniem niegospodarnym.

Ponadto stwierdzenie w zbadanym obszarze nieprawidłowości polegały na: 1/ niezapewnieniu sporządzania aktualizacji planów finansowo gospodarczych PGL LP, pomimo przekraczania m.in. wartości zaplanowanych kosztów w poszczególnych latach; 2/ sformułowaniu w związku z wydaniem Decyzji nr 42 wytycznych i zaleceń skutkujących naruszeniem wymogu prowadzenia działalności na podstawie rachunku ekonomicznego oraz ryzykiem nieprawidłowej klasyfikacji surowca drzewnego; 3/ niepodjęciu rzetelnych działań mających na celu ukształtowanie umowy na realizację na rzecz Dyrekcji usługi pn. *Wykonanie Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasów w kraju w latach 2020-2024*, poprzez jedynie częściowe sformułowanie wymogu prezentowania danych o lesie ze znaną dokładnością.

W Dyrekcji zapewniono opracowanie uregulowań dotyczących sprzedaży surowca drzewnego, którego adresatami były także podmioty zewnętrzne – kontrahenci PGL LP. Wprowadzone w tym względzie rozwiązania ulegały w kontrolowanym okresie modyfikacjom, które częściowo uwzględniały formułowane przez podmioty gospodarcze postulaty. Ponadto w zakresie dotyczącym kontynuacji przez jednostki organizacyjne PGL LP certyfikacji FSC w Dyrekcji prowadzono działania ukierunkowane na zawarcie konsensusu w tym przedmiocie.

OBSZAR

2. Gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2020-2024 (I kwartał) w PGL LP zatrudnienie utrzymywało się na poziomie od 25 671 do 25 820 pracowników¹⁴¹, z tego w:
- nadleśnictwach od 23 251 do 23 368 pracowników¹⁴²;
- w DGLP i w biurach regionalnych dyrekcji LP łącznie z zespołami ochrony lasów od 1 404 do 1 447 pracowników¹⁴³.
- w zakładach o zasięgu krajowym i regionalnym od 1 005 do 1 016 pracowników¹⁴⁴;
Najliczniejszą grupę zatrudnionych w PGL LP stanowili pracownicy Służby Leśnej¹⁴⁵ (od 17 533 do 17 805¹⁴⁶). Na stanowiskach nierobotniczych „poza Służbą Leśną” zatrudnionych było od 6 264 do 6 228 pracowników¹⁴⁷, a na stanowiskach robotniczych od 1 760 osób do 1 874 pracowników¹⁴⁸. Wzrost zatrudnienia nastąpił w grupie pracowników Służby Leśnej (o 272 pracowników, tj. o 1,6% wg stanu na 31 marca 2024 r. w stosunku do 2020 r.), a zmniejszenie w grupie pracowników na stanowiskach nierobotniczych „poza Służbą Leśną” (o 36 pracowników, o 0,6%) oraz w grupie pracowników na stanowiskach robotniczych (o 87 pracowników, o 4,6%).

¹⁴¹ Odpowiednio: 25 671, 25 677, 25 877, 26 015 oraz 25 820 pracowników.

¹⁴² Tj.: 23 251, 23 232, 23 434, 23 549 oraz 23 368 pracowników.

¹⁴³ Tj. 1404, 1413, 1431, 1444 i 1447 pracowników.

¹⁴⁴ Odpowiednio: 1016, 1032, 1012, 1022 oraz 1005 pracowników.

¹⁴⁵ Dalej także: SL.

¹⁴⁶ Odpowiednio: 17 533, 17 608, 17 805, 17 895 i 17 805 pracowników.

¹⁴⁷ Tj. 6264, 6278, 6312, 6354 oraz 6228 pracowników.

¹⁴⁸ Odpowiednio: 1874, 1791, 1760, 1766 i 1787 pracowników.

(akta kontroli str. 253-254, 259-260, 6631-6635)

W okresie objętym kontrolą, w poszczególnych latach na wynagrodzenia brutto pracowników PGL LP (według sprawozdań finansowo-gospodarczych PGL LP) wydatkowano odpowiednio: 2 440 466,8 tys. zł (2020 r.)¹⁴⁹; 2 771 061,7 tys. zł (2021 r.)¹⁵⁰; 3 222 972,6 tys. zł (2022 r.)¹⁵¹; 3 382 738,1 tys. zł (2023 r.)¹⁵² oraz 772 631,6 tys. zł (I kwartał 2024 r.). Wydatki te wzrosły w 2023 r. o 942 071,3 tys. zł w stosunku do 2020 r. (o 38,6%), co wynikało zarówno z podwyżek wynagrodzeń pracowników, jak i zwiększenia ich liczby.

Struktura ww. wydatków przedstawiała się następująco: 1) w nadleśnictwach od 2 184 925,2 tys. zł do 3 020 199,4 tys. zł; 2) w zakładach od 85 307,2 tys. zł do 119 393,3 tys. zł oraz 3) w Dyrekcji Generalnej LP i biurach regionalnych dyrekcji LP od 170 234,4 tys. zł do 243 145,7 tys. zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w PGL LP było wyższe w 2023 r. w stosunku do roku 2020 o 39,4% (wzrost z 7 841 zł do 10 926,6 zł¹⁵³), z tego w Nadleśnictwach o 39% (z 7 749 zł do 10 771,8 zł), w zakładach o 43% (z 6 875,2 zł do 9 831,4 zł) oraz w Dyrekcji Generalnej LP i w biurach regionalnych dyrekcji LP łącznie z zespołami Ochrony Lasów o 41,2% (z 10 089,8 zł do 14 249 zł).

Wpływ na zwiększenie kwot wypłacanych na wynagrodzenia miały m.in. zawierane protokoły dodatkowe do PUZP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 400-455, 892-917, 6631-6635, 7493-7508)

W okresie objętym kontrolą, tj. 2020-2024 (I kwartał), w DGLP zatrudnionych było od 266 do 275 osób¹⁵⁴, z tego od 181 do 188 osób w Służbie Leśnej¹⁵⁵, od 80 do 84 pracowników „poza Służbą Leśną”¹⁵⁶ oraz trzy osoby na stanowiskach robotniczych. Stan osobowy w DGLP pomiędzy 2020 r. a 2024 r. (I kwartał) zwiększył się o cztery osoby¹⁵⁷. Wzrost zatrudnienia nastąpił także w grupie służby leśnej (o jedną osobę¹⁵⁸) oraz w grupie pracowników „poza służbą leśną” (z 82 do 85 osób).

Według stanu na dzień 31 marca 2024 r. (I kwartał) struktura zatrudnienia w DGLP przedstawiała się następująco: 1/ Służba Leśna – 182 osoby; 2/ pracownicy „poza Służbą Leśną” – 85 osób; 3/ stanowiska robotnicze – trzy osoby.

(akta kontroli str. 5-12)

Wysokość wydatków na wynagrodzenia dla pracowników DGLP w poszczególnych latach objętych kontrolą, kształtowała się następująco:

1/ w 2020 r. na wynagrodzenia wydatkowano łącznie kwotę 40 356,1 tys. zł¹⁵⁹ a wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniosła 11,3 tys. zł¹⁶⁰;

¹⁴⁹ Niższe od określonych w planie na 2021 r. o 100 664,7 tys. zł.

¹⁵⁰ Wyższe od określonych w planie na 2021 r. o 213 446,4 tys. zł.

¹⁵¹ Wyższe od określonych w planie na 2022 r. o 196 656,0 tys. zł.

¹⁵² Niższe od określonych w planie na 2023 r. o 11 539,4 tys. zł.

¹⁵³ W I kwartale 2024 r. wynosiło 9 942,9 zł.

¹⁵⁴ 266 osób w 2020 r., 268 osób w 2021 r., 264 osoby w 2022 r., 275 osób w 2023 r., 270 osób w I kwartale 2024 r.

¹⁵⁵ 181 osób w 2020 r., 182 osoby w 2021 r., 181 osób w 2022 r., 188 osób w 2023 r. 182 osoby w I kwartale 2024 r.

¹⁵⁶ 82 osoby w 2020 r., 83 osoby w 2021 r., 80 osób w 2022 r., 84 osoby w 2023 r. oraz 85 osób w I kwartale 2024 r.

¹⁵⁷ Zwiększenie z 266 do 270 osób.

¹⁵⁸ Z 181 do 182 osób.

¹⁵⁹ 30 068,7 tys. zł na SL; 10 033,5 tys. zł poza SL i 253,9 tys. zł na stanowisko robotnicze.

¹⁶⁰ 12,6 tys. zł dla SL; 8,8 tys. zł poza SL i 8,9 tys. zł na stanowiska robotnicze.

2/ w 2021 r. na wynagrodzenia wydatkowano łącznie kwotę 46 885,2 tys. zł¹⁶¹ (wzrost w stosunku do 2020 r. o 16,2%), a wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniosła 12,7 tys. zł (wzrost o 12,4%)¹⁶²;

3/ w 2022 r. na wynagrodzenia wydatkowano łącznie kwotę 54 717,6 tys. zł (wzrost w stosunku do 2021 r. o 16,7%)¹⁶³, a wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniosła 14,7 tys. zł (wzrost o 15,7%)¹⁶⁴;

4/ w 2023 r. na wynagrodzenia wydatkowano łącznie kwotę 58 624 tys. zł (wzrost w stosunku do 2022 r. o 7,1%)¹⁶⁵, a wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniosła 15,4 tys. zł (wzrost o 4,8%)¹⁶⁶;

5/ w I kwartale 2024 r. na wynagrodzenia wydatkowano łącznie 13 914,2 tys. zł, a wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniosła 14,3 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą w DGLP: 1/ zwiększyły się koszty na wynagrodzenia z 40 356,1 tys. zł do 58 624 tys. zł, tj. o 45,3%, w tym dla SL z kwoty 30 068,7 tys. zł do 42 992,6 tys. zł, tj. o 43%, poza SL z 10 033,5 tys. zł do 15 117 tys. zł, tj. o 50,7%; na stanowiskach robotniczych z 253,9 tys. zł do kwoty 514,4 tys. zł, tj. o 102,6%; 2/ przeciętne wynagrodzenie zwiększyło się z 11,3 tys. zł do 15,4 tys. zł, tj. o 36,3%, przy czym w SL z 12,6 tys. zł do 16,5 tys. zł, tj. o 31%; poza SL z 8,8 tys. zł w 2020 r. do 13,1 tys. zł w 2023 r., tj. o 48,9%; na stanowiskach robotniczych z 8,9 tys. zł do 12 tys. zł, tj. o 34,8%; 3/ przeciętne wynagrodzenie pracownika SL w 2020 r. było wyższe od wynagrodzenia pracownika spoza SL o 43,2%, a w 2023 r. o 25,9%.

(akta kontroli str. 5-12, 380)

Dyrektor Generalny LP zawarł z przedstawicielami zakładowych organizacji związkowych działających w Biurze DGLP porozumienie w sprawie zasad przyznawania nagród pracownikom DGLP¹⁶⁷. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny LP wydał m.in. kierownikom Zespołów DGLP, do stosowania, wytyczne w sprawie puli środków pieniężnych na nagrody¹⁶⁸. W ww. wytycznych, w sprawie puli środków na nagrody wskazał, że specjalna nagroda uznaniowa może być przyznana, w szczególności za: 1/ uzyskanie oceny bardzo dobrej z kontroli kompleksowej; / szczególny wkład pracy w usuwaniu kłesk; 3/ uzyskanie dobrych wyników na submisjach drewna cennego; 4/ wyjątkowe osiągnięcia w pracy skutkujące pozytywnie na wyniki finansowe, organizacyjne i wizerunkowe LP; 5/ zaangażowanie w organizację i udział w leśnej asyście honorowej; 6/ zaangażowanie w prace związane z projektami przyrodniczymi.

(akta kontroli str. 546-591)

¹⁶¹ 34 820,6 tys. zł na SL (wzrost o 15,8%); 11 659,6 tys. zł poza SL (wzrost o 16,1%) oraz 404,9 tys. zł stanowiska robotnicze (wzrost o 59,5%).

¹⁶² 13,7 tys. zł dla SL (wzrost o 8,7%); 10,5 tys. zł poza SL (wzrost o 19,3%) oraz 9,4 tys. zł stanowiska robotnicze (wzrost o 5,6%).

¹⁶³ 40 246,2 tys. zł na SL (wzrost o 15,6%); 13 957,4 tys. zł poza SL (wzrost o 19,7%) oraz 514 tys. zł na stanowiska robotnicze (wzrost o 26,9%).

¹⁶⁴ 15,6 tys. zł dla SL (wzrost o 13,9%); 12,6 tys. zł poza SL (wzrost o 20%) oraz 12 tys. zł na stanowiska robotnicze (wzrost o 27,7%).

¹⁶⁵ 42 992,6 tys. zł na SL (wzrost o %); 15 117 tys. zł poza SL (wzrost o 8,3%) oraz 514,4 tys. zł (wzrost o 0,1%).

¹⁶⁶ 16,5 tys. zł dla SL (wzrost o 21,3%); 13,1 tys. zł (wzrost o 24,8%) poza SL oraz 12 tys. zł na stanowiska robotnicze.

¹⁶⁷ Porozumienie z 31 marca 2016 r.

¹⁶⁸ Pisma: GK.1150.5.2020 z 28 lutego 2020 r.; GK.1150.10.2020 z 26 października 2020 r.; GK.1150.11.2020 z 11 grudnia 2020 r.; GK.1150.4.2021 z 21 stycznia 2021 r.; GK.1150.7.2021 z 3 marca 2021 r.; GK.1150.8.2021 z 10 marca 2021 r.; GK.1150.10.2021 z 26 kwietnia 2021 r.; GK.1150.14.2021 z 20 lipca 2021 r.; GK.1150.18.2021 z 19 października 2021 r.; GK.1150.20.2021 z 1 grudnia 2021 r.; GK.1150.21.2021 z 20 grudnia 2021 r.; GK.1150.1.2022 z 13 stycznia 2022 r.; GK.1150.8.2022 z 16 marca 2022 r.; GK.1150.9.2022 z 26 kwietnia 2022 r.; GK.1150.11.2022 z 5 lipca 2022 r.; GK.2250.12.2022 z 19 lipca 2022 r.; GK.1150.15.2022 z 26 października 2022 r.; GK.1150.18.2022 z 1 grudnia 2022 r.; GK.1150.19.2022 z 21 grudnia 2022 r.; GK.1150.4.2023 z 19 stycznia 2023 r.; GK.1150.7.2023 z 2 marca 2023 r.; GK.1150.8.2023 z 20 kwietnia 2023 r.; GK.1150.11.2023 z 4 lipca 2023 r.; GK.1150.12.2023 z 20 lipca 2023 r.; GK.1150.14.2023 z 18 października 2023 r.; GK.1150.14.2023 z 18 października 2023 r.; GK.1150.18.2023 z 28 listopada 2023 r.; GK.1150.19.2023 z 8 grudnia 2023 r.; GK.1150.4.2024 z 29 lutego 2024 r.; GK.1150.5.2024 z 25 marca 2024 r.

W poszczególnych latach objętych kontrolą wysokość wypłaconych nagród w DGLP kształtowała się w sposób następujący: 1/ w 2020 r. łączna kwota nagród wyniosła 1 996 tys. zł; 2/ w 2021 r. łączna kwota nagród wyniosła 5 900,1 tys. zł (o 195,6% więcej niż w 2020 r.); 3/ w 2022 r. łączna kwota nagród wyniosła 8 147,3 tys. zł (o 38,1% więcej niż w 2021 r., a o 308,2% więcej niż w 2020 r.); 4/ w 2023 r. łączna kwota nagród wyniosła 6 635,9 tys. zł (o ok. 18,6% mniej niż w 2022 r.); 5/ w 2024 r. (I kwartał) łączna kwota nagród wyniosła 1 205,8 tys. zł¹⁶⁹.

W przypadku trzech transz nagród, decyzję o ich przyznaniu i wypłacie podjęto po upływie roku, za który zostały one przyznane/wypłacone, tj. 1/ wypłatę 2021 r. w kwocie 801,5 tys. zł zaliczono w koszty 2020 r., 2/ wypłatę w 2022 r. w kwocie 1 432,7 tys. zł zaliczono w koszty 2021 r., 3/ wypłatę w 2023 r. w kwocie 1 543,4 tys. zł zaliczono w koszty 2022 r.

(akta kontroli str. 12630-12650, 12703-12704, 12715-12716)

W okresie objętym kontrolą obowiązywały wytyczne przedstawiane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w zakresie spójnej polityki kadrowej¹⁷⁰. W wytycznych z 5 września 2022 r., wskazano m.in., że: 1/ zatrudnienie pracownika na podstawie umowy o pracę w jednostkach organizacyjnych LP winno być poprzedzone ogłoszeniem o naborze wewnętrznym¹⁷¹; 2/ w sytuacji niewyłonienia kandydata do zatrudnienia w wyniku przeprowadzonego naboru wewnętrznego, kierownik jednostki ogłasza nabór zewnętrzny (za zgodą kierownika jednostki nadzorującej), stosując kryteria i wymagania na poziomie nie niższym, niż przy naborze wewnętrznym; 3/ obowiązek przeprowadzenia naboru wewnętrznego lub zewnętrznego nie dotyczy stanowiska głównego księgowego w jednostce oraz stanowisk obsadzanych w trybie powołania; 4/ wszelkie ewentualne odstępstwa od ramowych wytycznych wymagają indywidualnej zgody Dyrektora Generalnego LP. Ponadto w DGLP obowiązywał PUZP.

(akta kontroli str. 263, 400-454, 892-917)

W § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej wskazano, że wynagrodzenie pracownika Służby Leśnej składa się z: 1) wynagrodzenia zasadniczego; 2) dodatku funkcyjnego, określonego dla danego stanowiska. Zgodnie z § 10 ust. 4 i 5 tabele kategorii zaszeregowania i odpowiadających im współczynników zaszeregowania oraz tabela stanowisk w Służbie Leśnej oraz odpowiadających im wymagań kwalifikacyjnych i dodatków funkcyjnych stanowią odpowiednio załączniki nr 1 i 2 do tego rozporządzenia.

W PUZP dla pracowników PGL LP przewidziano m.in. następujące uprawnienia:

a/ dodatek specjalny z tytułu czasowego zwiększenia zadań służbowych (§ 7) w wysokości 40%¹⁷² albo 25%¹⁷³ wynagrodzenia zasadniczego zastępującego;
b/ drewno opałowe w ilości 30 mp grubizny opałowej sosnowej lub na wniosek pracownika, 27 mp grubizny opałowej liściastej twardej rocznie, w naturze bezpłatnie. Przewidziano ponadto możliwość wypłaty (na wniosek pracownika) równowartości

¹⁶⁹ W poszczególnych latach wypłacono odpowiednio: 268 (średnio 7 447,81 zł na osobę), 295 (średnio 20 000,38 zł na osobę), 281 (średnio 28 993,88 zł na osobę), 289 (22 961,74 zł na osobę) i 282 osobom (4 275,88 zł na osobę).

¹⁷⁰ Pisma nr GK.013.30.2020 z 3 kwietnia 2020 r.; GK.013.30.2020 z 11 maja 2020 r.; GK.013.195.2021 z 2 czerwca 2020 r.; GK.013.269.2021 z 14 września 2021 r. oraz GK.013.127.2022 z dnia 5 września 2022 r.

¹⁷¹ Kierownik jednostki organizacyjnej LP nie był zobligowany do ogłaszania naboru wewnętrznego w sytuacjach: 1/ gdy wolne stanowisko zostaje obsadzone na zasadzie wewnętrznych przejść pomiędzy jednostkami LP, za zgodą kierownika jednostki nadzorującej; 2/ kontynuacji zatrudnienia z pracownikiem bezpośrednio po upływie okresu obowiązywania umowy zawartej na czas określony w tej samej lub innej jednostce LP; 3/ kontynuacji zatrudnienia ze stażystą bezpośrednio po stażu w tej samej lub innej jednostce LP.

¹⁷² Czasowe zwiększenie zakresu zadań służbowych wynikające z zastępowania nieobecnego pracownika zatrudnionego na stanowisku kierowniczym, na podstawie pisemnego polecenia zastępstwa.

¹⁷³ Czasowe zwiększenie zakresu zadań służbowych wynikające z zastępowania nieobecnego pracownika niezatrudnionego na stanowisku kierowniczym, na podstawie pisemnego polecenia pełnienia zastępstwa.

w gotówce, obliczonej jako iloczyn liczby 30 i średniej ceny 1 mp drewna opałowego sosnowego w Lasach Państwowych, w grudniu roku poprzedniego (§ 15);

c/ zachowanie przez pracownika prawa do 90% wynagrodzenia za czas niezdolności do pracy wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną (§ 19);

d/ możliwości otrzymania urlopu dodatkowego na leczenie sanatoryjne, a także dla poratowania zdrowia, pomimo niewykorzystania bieżącego urlopu wypoczynkowego; w odniesieniu do tych urlopów postanowiono m.in., że udzielenie urlopu na leczenie sanatoryjne może nastąpić tylko na podstawie skierowania na leczenie sanatoryjne i na okres ustalony w tym skierowaniu, nieprzekraczający jednego miesiąca; udzielenie urlopu dla poratowania zdrowia przewidziano w wymiarze nieprzekraczającym jednorazowo sześciu miesięcy, pracownikowi który przepracował, u pracodawców objętych Układem co najmniej 3 lata; jednocześnie zastrzeżono, że za czas urlopu dodatkowego na leczenie sanatoryjne i urlopu na poratowanie zdrowia pracownikowi przysługuje wynagrodzenie obliczone jak za urlop wypoczynkowy (§ 23);

e/ dodatkowe wynagrodzenie roczne (§ 31);

f/ nagrody jubileuszowe, przysługujące co pięć lat. Ustalono, że pierwsza nagroda jubileuszowa przysługuje począwszy od 15 lat zatrudnienia¹⁷⁴ w wysokości 150% podstawy wymiaru (podstawę wymiaru ustanowiono jako 300% procent stawki wyjściowej¹⁷⁵), następnie jej wysokość co pięć lat wzrasta o 50%, by po 45 latach i kolejnych okresach pięcioletnich osiągnąć 450% podstawy wymiaru (§33).

Ponadto w odniesieniu do wypłaty nagród jubileuszowych postanowiono, że: 1/ *Na wniosek pracownika, posiadającego dyplom ukończenia studiów wyższych i zajmującego stanowisko pracy zgodne z kierunkiem wykształcenia, pracodawca zalicza do okresu jego pracy w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe okres studiów przewidziany programem, niepokrywający się z okresem zatrudnienia, nie więcej niż 5 lat, na podstawie przedłożonego przez niego zaświadczenia uczelni lub dyplomu, jeżeli zawiera informację o okresie studiów.* (§ 33 ust. 1b); 2/ *Pracownik przechodzący na emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub któremu przyznano świadczenie przedemerytalne otrzymuje jednorazową nagrodę za okres, jaki przepracował od dnia nabycia prawa do ostatnio wypłaconej nagrody, nie dłuższy jednak niż 5 lat. Nagroda ta obliczana jest, jako proporcjonalna część kwoty nagrody, którą pracownik otrzymałby, gdyby przepracował cały pięcioletni okres od dnia nabycia prawa do ostatnio wypłaconej nagrody jubileuszowej, nie dłuższy jednak niż 5 lat.* (§ 33 ust. 8)¹⁷⁶;

g/ odprawy pieniężne – pracownikom spełniającym warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, których stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę – których wysokość po przepracowaniu okresu do 20 lat ustanowiono jako 300% podstawy wymiaru, a po przepracowaniu powyżej 20 lat jako 600% podstawy wymiaru (podstawę wymiaru nagrody pieniężnej stanowi wynagrodzenie miesięczne, przysługujące pracownikowi za ostatni miesiąc zatrudnienia);

h/ odprawy pieniężne – pracownikom, z którymi stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy (§ 34a)¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Za lata pracy przepracowane u pracodawców wchodzących w skład państwowego gospodarstwa leśnego i Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz za inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają wliczeniu do okresów, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

¹⁷⁵ § 33 ust. 4. Stawka wyjściowa w okresie objętym kontrolą ustalona została: 1/ do 30 czerwca 2021 r. w kwocie 1500,00 zł; 2/ od 1 lipca 2021 r. w kwocie 1600 zł; 3/ od 1 lipca 2022 r. w kwocie 1700 zł; 4/ od 1 stycznia 2023 r. 1800 zł. Ponadto w okresie objętym kontrolą zawarto protokół dodatkowy nr 34 (12 marca 2024 r.), na mocy którego kwota stawki wyjściowej została ustalona w kwocie 1950 zł.

¹⁷⁶ W brzmieniu ustalonym na podstawie protokołu dodatkowego nr 31 z 27 stycznia 2022 r.

¹⁷⁷ Zgodnie z § 34a ust. 1 Pracownikowi, z którym stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy i który w dniu rozwiązania stosunku pracy: a) spełnia warunki uprawniające do świadczenia przedemerytalnego – przysługuje jednorazowa dodatkowa odprawa pieniężna w wysokości 300% wynagrodzenia

(akta kontroli str. 400- 455, 892-917)

W okresie objętym kontrolą w DGLP zatrudniło 111 nowych pracowników, w tym: 17 w 2020 r., 35 w 2021 r., 20 w 2022 r., 30 w 2023 r. oraz 9 w I kwartale 2024 r. W przypadku pięciu ze 111 nowozatrudnionych ogłoszony został konkurs i powołano komisję rekrutacyjną. W łącznie 106 przypadkach w DGLP nie zastosowało procedur określonych w ww. wytycznych z uwagi na zatrudnienie: 1/ 23 osób podstawie rekomendacji zewnętrznych; 2/ 83 osób na podstawie rekomendacji wewnętrznych - nawiązanie przez Dyrektora DGLP stosunku pracy z pracownikiem zatrudnionym w innej jednostce organizacyjnej LP, na zasadzie wewnętrznego przejścia pomiędzy jednostkami. W jednym przypadku pracownik został powołany przez organ nadrzędny¹⁷⁸. Wytyczne w zakresie spójnej polityki kadrowej dopuszczają odstępianie od ogłaszania naboru zewnętrznego oraz wewnętrznego w przypadku obsadzenia stanowiska na zasadzie wewnętrznego przejścia między jednostkami, jak również możliwość zatrudnienia pracownika w jednostkach PGL LP, za zgodą Dyrektora Generalnego LP, bez przeprowadzenia naboru.

(akta kontroli str. 214, 263, 456, 502-545, 744-774)

W siedmiu na dziesięć zbadanych przypadków wynagrodzenia nowozatrudnionych pracowników były niższe od wynagrodzeń pracowników poprzednio zatrudnionych na tych stanowiskach¹⁷⁹ i wahały się w przedziale od 74,3% do 96,8%. W pozostałych trzech przypadkach¹⁸⁰, wynagrodzenie było wyższe, niż wynagrodzenie poprzednika. Wynagrodzenia osób nowozatrudnionych wahały się w przedziale od 111,8% do 131,5% średniego wynagrodzenia na danym stanowisku, w dniu podpisania umowy przez nowozatrudnionego.

W jednym przypadku, który opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, pracownik nie spełniał wymogów kwalifikacyjnych umożliwiających jego zatrudnienie odpowiednio: 1/ na stanowisku p.o. Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej DGLP; 2/ w Służbie Leśnej na stanowisku Głównego Specjalisty – naczelnik wydziału.

(akta kontroli str. 6681-6858)

W okresie objętym kontrolą DGLP zlecało pracownikom PGL LP, na podstawie umów cywilnoprawnych zadania na łączną kwotę 244 800 zł. Ustalono w tym zakresie nieprawidłowości opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 214, 456, 504-545, 10581-10655, 10940-11277, 11717-11796, 12014-12588)

W okresie objętym kontrolą DGLP wypłaciła 44 pracownikom, ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w łącznej wysokości 222,9 tys. zł (średnio 5,1 tys. zł), z tego: [1] 50,3 tys. zł (11 pracownikom) w 2020 r., [2] 39,4 tys. zł (11 pracownikom) w 2021 r.; [3] 57 tys. zł (10 pracownikom) w 2022 r.; [4] 3,2 tys. zł (jednemu pracownikom) w 2023 r. oraz [5] 73,1 tys. zł (11 pracownikom) w I kwartale 2024 r.

Ekwiwalenty dla pracowników wypłacano za okres od 1 do 32 dni niewykorzystanego urlopu (łącznie za 379 dni zaległego urlopu, średnio za 8,6 dni niewykorzystanego urlopu). Badaniem kontrolnym objęto wypłaty ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w łącznej wysokości 94,3 tys. zł, dla sześciu pracowników DGLP¹⁸¹.

miesięcznego, obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy, z zastrzeżeniem ust. 2.; b) nie spełnia warunków uprawniających do świadczenia przedemerytalnego emerytury lub renty z niezdolności do pracy przysługuje jednorazowa odprawa pieniężna w wysokości pięćdziesięciu tysięcy złotych, z zastrzeżeniem ust. 3-5.

¹⁷⁸ Były Dyrektor DGLP (przejście do DGLP z innej jednostki).

¹⁷⁹ M.in.: dyrektora generalnego LP; dwóch referentów; specjalisty, starszego specjalisty, głównego specjalisty SL oraz kierownika komórki organizacyjnej.

¹⁸⁰ M.in.: starszego referenta; kierownika komórki organizacyjnej oraz inspektora LP.

¹⁸¹ Tj. wypłaty przekraczające 10 000 zł.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonego badania opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 214, 238, 243-247, 281-287, 389-399, 592-700, 918-919, 977-978)

2.2. W kontrolowanym okresie zasady organizacji i finansowania podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników LP regulowało zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie prowadzenia działalności szkoleniowej w Lasach Państwowych¹⁸².

Koszty szkoleń i dokształceń pracowników DG LP poniesionych w objętym kontrolą okresie wyniosły łącznie 1 350,8 tys. zł, w tym: 198,1 tys. zł (2020 r.), 215,9 tys. zł (2021 r.), 488,1 tys. zł (2022 r.), 418,9 tys. zł (2023 r.) oraz 29,7 tys. zł (I kwartał 2024 r.).

(akta kontroli str. 288-301, 701-743, 775-787)

2.3. Z informacji uzyskanej z Wydziału Zarządzania Zasobami Ludzkimi DGLP, wynika, że 131 pracowników PGL LP w latach 2015-2024 skorzystało z dofinansowania studiów podyplomowych i uzyskało dyplom MBA, z tego 17 pracowników było absolwentami Collegium Humanum, a 45 pracowników absolwentami Wyższej Szkoły Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu.

Koszt dofinansowania wszystkich studiów MBA w latach 2015-2024 (I kwartał) wyniósł łącznie 1 440,4 tys. zł, w tym 55,5 tys. zł w Collegium Humanum i 610,3 tys. zł w Akademii Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu.

Ponadto według stanu na 28 marca 2024 r. 88 pracowników LP przyznano dofinansowanie studiów podyplomowych MBA i byli w trakcie tych studiów, z tego jeden pracownik w Collegium Humanum, a 16 pracowników w Wyższej Szkole Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu. Koszt dofinansowania dla tych pracowników wyniósł 1 509,9 tys. zł, w tym 14,5 tys. zł w Collegium Humanum i 267,3 tys. zł w Akademii Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu.

(akta kontroli str. 214, 228-236, 1846-1849)

W latach 2020-2024 (I kwartał) DGLP poniosło koszty w łącznej wysokości 255,5 tys. zł na dofinansowanie studiów podyplomowych swoich pracowników. Dofinansowanie przyznano 36 pracownikom, średnio po 7,1 tys. zł, na 20 kierunkach¹⁸³. W przypadku 34 pracowników studia zostały sfinansowane w pełni, a w dwóch przypadkach – częściowo.

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację dotyczącą wszystkich (dziesięciu) pracowników którym sfinansowano/dofinansowano studia podyplomowe MBA¹⁸⁴, na które DGLP przeznaczyło 122,6 tys. zł (48%), średnio po 12,3 tys. zł. W przypadku jednego pracownika DGLP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, który nie przedłożył świadectwa ukończenia studiów, w trakcie kontroli NIK, zwrócono się o dostarczenie ww. dokumentu.

¹⁸² Nr 86 z 19 września 2003 r. zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 44 z dnia 7 czerwca 2005 r.

¹⁸³ 1/ MBA (dziesięciu pracowników); 2/ Polityka ochrony środowiska (dwóch pracowników); 3/ Gospodarka finansowa w LP (jeden pracownik); 4/ Pomoc publiczna (jeden pracownik); 5/ Public relations (jeden pracownik); 6/ Prawo spółek (jeden pracownik); 7/ Hodowla lasu (jeden pracownik); 8/ Prawo ochrony środowiska (jeden pracownik); 9/ Wizualna analityka danych (dwóch pracowników); 10/ Turystyka i edukacja leśna na terenach niezurbanizowanych (sześciu pracowników); 11/ Manager CSR (jeden pracownik); 12/ Administracja publiczna z elementami zarządzania jakością (dwóch pracowników); 13/ Zarządzanie szkodami łowieckimi (jeden pracownik); 14/ Ochrona przyrody (jeden pracownik); 15/ Prawo ochrony środowiska i klimatu (jeden pracownik); 16/ Prawo międzynarodowe służby zagranicznej (jeden pracownik); 17/ Infrastruktura drogowa (jeden pracownik); 18/ Polityka klimatyczna i zarządzanie ochroną środowiska oraz transformacja energetyczna w wymiarze lokalnym (jeden pracownik); 19/ Wycena nieruchomości (jeden pracownik).

¹⁸⁴ W tym m.in. w Wyższej Szkole Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu (dwóch pracowników) i w Collegium Humanum Szkole Głównej Menedżerskiej w Warszawie (trzech pracowników).

(akta kontroli str. 16-17, 214, 221, 228-236, 240, 302-352, 798-882, 1910, 6678-6679)

Każda z ww. umów zawierała zapis o udzieleniu pracownikowi w czasie studiów płatnego zwolnienia z całości lub części dnia pracy na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich trwania – na podstawie art. 103¹ § 2 pkt 2 i 3 i § 3 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁸⁵. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że *W latach 2020-2024 z urlopu szkoleniowego skorzystało czterech pracowników, ze zwolnienia z pracy w celu udziału w zajęciach skorzystało 14 pracowników.*

(akta kontroli str. 214, 302-352, 494)

W DGLP nierzetelnie i niezgodnie ze stanem faktycznym dokumentowano korzystanie z samochodów służbowych, co stwierdzono na podstawie analizy 37 kart ewidencji użytkowania samochodów służbowych obejmujących okres od kwietnia 2021 r. do stycznia 2024 r. Powyższe ustalenia opisane zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6859-6982, 7661-7864)

2.4. W DGLP nie obowiązywały odrębne uregulowania wewnętrzne dotyczące zawierania umów na świadczenie usług zewnętrznych (w tym doradczych) oraz dokonywania i dokumentowania analizy potrzeb i korzyści zawierania takich umów. Obowiązywały natomiast procedury udzielania zamówień, które nie podlegały przepisom o zamówieniach publicznych¹⁸⁶.

(akta kontroli str. 1018-1034)

Na podstawie badania próby (dobór celowy), którą objęto dziewięć¹⁸⁷ umów z Aventurem Kancelarią Prawną Radców Prawnych Malik, Pokoj Sp. p.¹⁸⁸ stwierdzono, że każdorazowo odstępowano od stosowania procedury wyboru wykonawcy przewidzianych w Procedurach Zakupowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w latach 2020-2024 (do końca I kwartału), wynagrodzenie ww. kancelarii, wypłacone przez PGL LP, tj. DGLP oraz pozostałe jednostki organizacyjne LP, wyniosło łącznie 7 169,2 tys. zł¹⁸⁹.

(akta kontroli str. 1018-1034, 6380-6466)

2.5. W DGLP nie funkcjonował fundusz reprezentacyjny. Naczelnik Biura Dyrektora Generalnego wskazała, że Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych nie posiada funduszu reprezentacyjnego oraz nie posiada regulaminu korzystania ze środków na cele reprezentacyjne.

W latach 2020-2024 (I kwartał) koszty reprezentacji wyniosły ogółem 803,7 tys. zł (netto) z tego 42,3 tys. zł w 2020 r., 67,5 tys. zł w 2021 r., 210,8 tys. zł w 2022 r., 358,4 tys. zł w 2023 r. i 124,7 tys. zł w I kwartale 2024 r. W 2022 r. nastąpił zatem wzrost kosztów reprezentacyjnych o 397,8% w stosunku do 2020 r. a w 2023 r. o 746,6%. Badaniem kontrolnym objęto koszty z każdego roku okresu objętego

¹⁸⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465, ze zm. Dalej: Kodeks pracy.

¹⁸⁶ Procedury udzielania przez Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych zamówień, które nie podlegały ustawie – Prawo zamówień publicznych (zarządzenia Dyrektora DGLP nr: 29 z dnia 31 marca 2015 r.; 2 z dnia 19 stycznia 2021 r.; 1 z dnia 3 stycznia 2022 r., zmienione zarządzeniem nr 20 z dnia 23 lutego 2022 r.). Dalej: Procedury zakupowe.

¹⁸⁷ Próba kontrolną objęto dziewięć umów na usługi prawne, na realizację których wydatkowano 471 800 zł (umowy nr: 1/ EZ.271.2.13.2021 z 15 kwietnia 2021 r.; 2/ EZ.271.2.23.2021 z 15 lipca 2021 r.; 3/ EZ.271.2.30.2021 z 25 października 2021 r.; 4/ EZ.271.2.2.2022 z 14 stycznia 2022 r.; 5/ EZ.271.2.20.2022 z 5 kwietnia 2022 r.; 6/ EZ.271.2.35.2022 z 1 lipca 2022 r.; 7/ MZ.271.2.56.2022 z 18 października 2022 r.; 8/ MZ.271.2.3.2023 z 4 stycznia 2023 r.; 9/ MZ.271.2.1.2024 z 4 stycznia 2024 r.

¹⁸⁸ Dalej: Kancelaria Prawna Aventurem.

¹⁸⁹ W 2020 r. na łączną kwotę 222,3 tys. zł; w 2021 r. 1 237,4 tys. zł; w 2022 r. 1 757,7 tys. zł; w 2023 r. 3 033,7 tys. zł, a w I kwartale 2024 r. 918,2 tys. zł.

kontrolą w łącznej wysokości 338,3 tys. zł (42,1%). Analiza wykazała, że zakupione materiały przeznaczono na promocję/reprezentację LP¹⁹⁰. Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku przeprowadzonego badania opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 5-35, 381-388, 1046-1139)

2.6. W sprawie realizowania/współfinansowania przez DGLP uroczystości patriotycznych/religijnych Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, że *DGLP w latach 2020-2024 nie realizowała (nie występowała jako organizator) i nie współfinansowała uroczystości patriotycznych/religijnych. Organizatorem XXVII Ogólnopolskiej Pielgrzymki Leśników na Jasną Górę na zasadzie porozumienia trójstronnego byli: Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach, Dyrektor Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych oraz Nadleśniczy Nadleśnictwa Herby.*

(akta kontroli str. 223-224)

2.7. Ówczesny Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej DGLP, działający z upoważnienia byłego Dyrektora Generalnego LP, zlecił¹⁹¹ ówczesnemu Dyrektorowi Centrum Informacyjnemu Lasów Państwowych zakup zestawów ratownictwa medycznego¹⁹², do wykorzystania w celach promocyjnych, wskazując że koszt zamówienia zestawu ratownictwa nie powinien przekraczać 130 000 zł netto. Przed wydaniem ww. zlecenia oraz zakupu pozostałych materiałów promocyjnych w DGLP nie dokonano w sposób udokumentowany analizy faktycznych potrzeb oraz celowości ich zakupu przez pryzmat zadań statutowych jednostki, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 214, 501, 788-797, 2460-2465)

2.8 Były Dyrektor Generalny LP utworzył zespół doradczy Dyrektora Generalnego LP w sprawach kształtowania postaw etyczno-moralnych wśród pracowników Lasów Państwowych oraz integracji pracowników Lasów Państwowych, zwany Zespołem Duszpasterskim¹⁹³. Stosownie do zapisów zarządzenia członków Zespołu Duszpasterskiego powoływał Dyrektor Generalny LP, a kandydatów do Zespołu Duszpasterskiego mogły wskazywać kościoły i inne związki wyznaniowe o uregulowanym statusie prawnym¹⁹⁴. Celem działalności Zespołu Duszpasterskiego mogły być urzeczywistniane w szczególności poprzez: 1/ organizację szkoleń; 2/ udzielanie wsparcia duchowego; 3/ formułowanie przesłań i orędzi; 4/ udział członków Zespołu Duszpasterskiego w uroczystościach, naradach i spotkaniach organizowanych przez jednostki PGL LP; 5/ inne działania przyczyniające się do kształtowania właściwych postaw etyczno-moralnych związanych z celami

¹⁹⁰ Zakupiono m.in. 1/ materiały promocyjne Straży Leśnej, tj. ryngrafy oraz odznaki absolwenta kursu podstawowego dla kandydatów pracy w Straży Leśnej, 2/ płaskorzeźbę; 3/ publikacje pod tytułem „Ceremoniał Lasów Państwowych” w komplecie ze Śpiewnikiem i Modlitewnikiem, 4/ plecaki piknikowe z logotypem 100-lecia lasów państwowych, 5/ trzy wzory kordelasa, będących odznaczeniami nadawanymi przez Dyrektora Generalnego LP oraz Regionalnych Dyrektorów LP; 6/ akcesoria służące do cięcia i krojenia w postaci szczyroryków oraz noży; 7/ elementy munduru galowego leśnika celem wyposażenia pracowników DGLP (wyposażenie i testowanie munduru); 8/ obrazy olejne, teczki białe kartonowe; 9/ karty bożonarodzeniowe.

¹⁹¹ Pismem znak GD.P.073.101.2022 z 28 marca 2022 r. (o zamówienie zestawów ratownictwa medycznego) oraz pismem znak GD.P.073.26.2023 z 28 stycznia 2023 r. (o zamówienie zestawów ratownictwa medycznego, na wzór zamówionych pismem z dnia 28 marca 2022 r.).

¹⁹² Tj.: 1/ w 2022 r.: 150 zestawów ratownictwa medycznego; 2/ w 2023 r.: zestawów ratownictwa medycznego (bez podania ilości).

¹⁹³ Zarządzenia nr 2 z dnia 28 stycznia 2016 r. zmieniane zarządzeniami nr 21 z 31 lutego 2022 r. oraz 87 z 13 października 2022 r. oraz 88 z dnia 13 października 2022 r.

¹⁹⁴ W skład Zespołu Duszpasterskiego wchodził 1/ Delegat Konferencji Episkopatu Polski ds. Duszpasterstwa Pracowników Leśnictwa Gospodarki Wodnej i Ochrony Środowiska, Zespołu Duszpasterskiego – przewodniczący; 2/ dziekan Zespołu Duszpasterskiego; 3/ duszpasterze leśników działający przy poszczególnych regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych; 4/ inni duszpasterze, oraz duszpasterze wchodzący w skład Zespołu Duszpasterskiego, powołanego na mocy ww. zarządzenia z 28 stycznia 2016 r.

działalności i misja PGL LP. Za koszty funkcjonowania oraz bieżącą obsługę Zespołu Duszpasterskiego odpowiadał Zespół Obsługi w DGLP.

(akta kontroli str. 255, 257-258, 261, 883-891, 1311-1359, 6467-6565)

Koszty związane z funkcjonowaniem Zespołu Duszpasterskiego poniesione przez DGLP wyniosły łącznie 122,3 tys. zł, w tym: 10,5 tys. zł w 2020 r., 19,9 tys. zł w 2021 r., 43,2 tys. zł w 2022 r. oraz 48,6 tys. zł w 2023 r. Główną pozycję poniesionych przez DGLP kosztów stanowiły koszty organizacji plenarnych posiedzeń członków Zespołu Duszpasterskiego, związane z rezerwacją noclegów, posiłków i sal obrad, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1360-1507)

W DGLP nie zatrudniano i nie ponoszono kosztów zatrudnienia osób duchownych/osób zakonnych.

Z przedstawionych informacji wynikało, że w latach 2017-2020 w PGL LP zatrudniano jednego duchownego, którego wynagrodzenie brutto wynosiło łącznie 863,1 tys. zł¹⁹⁵. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił jednak, że: (...) *nie jesteśmy w stanie w DGLP stwierdzić, czy w Lasach Państwowych był to jedyny przypadek zatrudnienia osoby duchownej, ponieważ nie ma takiego stanowiska w pracy w PGL LP*.

(akta kontroli str. 6564-6565, 7871-7874)

W latach 2020-2023 jednostki organizacyjne PGL LP¹⁹⁶ przekazywały środki finansowe w formie darowizn. Jedną z grup odbiorców, którym przekazywano darowizny były osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych którym przyznano środki w łącznej kwocie 9 049,1 tys. zł, w tym 1 033 tys. zł (2020 r.), 1 787,1 tys. zł (2021), 2 962,4 tys. zł (2022 r.) oraz 3 266,6 tys. zł (2023 r.). Najwięcej środków przekazano na rzecz osób prawnych Kościoła Katolickiego (9 031,1 tys. zł, co stanowiło 97,3% przekazanych środków). Pozostałe darowizny były udzielane osobom prawnym m.in. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego¹⁹⁷ (205,3 tys. zł; 2,2%) oraz Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego¹⁹⁸, nieposiadającego hierarchii duchownej (21 tys. zł; 0,2%).

Na rzecz podmiotów związanych z kościołami lub związkami wyznaniowymi niebędących osobami prawnymi kościołów i związków wyznaniowych przekazano łącznie 300,5 tys. zł¹⁹⁹. Najwięcej środków przekazano Fundacji Semper Fidelis na rzecz Archidiecezji Lwowskiej, tj. 120 tys. zł. Darowizny te przekazywane były temu podmiotowi przez Nadleśnictwa objęte właściwością RDLP w Łodzi, Krośnie i Poznaniu. Wsparcie rzeczowe²⁰⁰ w formie darowizn przekazywane było wyłącznie dla osób prawnych Kościoła Katolickiego, a jego wartość wyniosła 12 tys. zł.

Z tytułu usług realizowanych przez osoby prawne kościołów i związków wyznaniowych jednostki organizacyjne PGL LP przeznaczyły łącznie 8 636,9 tys. zł, w tym: 51,6 tys. zł (2020 r.), 132,7 tys. zł (2021 r.), 8 238 tys. zł (2022 r.) oraz 214,6 tys. zł (2023 r.). Znaczący wzrost wydatków w 2022 r. wynikał z organizacji przez Centrum informacyjne Lasów Państwowych konkursu pn. „Drewno jest z lasu”, w którym brały liczny udział osoby prawne (parafie) Kościoła Katolickiego. W ramach przywołanego konkursu na rzecz tych podmiotów wydatkowano 7 708,9 tys. zł.

¹⁹⁵ W RDLP w Białymstoku na umowę o pracę, na stanowisku doradcy. Wykonywał również pracę na umowę cywilnoprawną (nie podano kosztów).

¹⁹⁶ Nadleśnictwa oraz Dyrektor RDLP w Katowicach działający na podstawie pełnomocnictw udzielonych przez Nadleśniczych.

¹⁹⁷ Określone w ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r., nr 66 poz. 287).

¹⁹⁸ Określone w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nieposiadającego hierarchii duchownej (Dz.U. z 1928 r., nr 38 poz. 363).

¹⁹⁹ W tym 16 tys. zł (2020 r.), 9,5 tys. zł (2021 r.), 97,5 tys. zł (2022 r.) oraz 94,5 tys. zł (2023 r.).

²⁰⁰ Przykładowo: bursztynowy krzyż jubileuszowy w darze Matce Boskiej Jasnogórskiej w trakcie 26 pielgrzymki leśników na Jasną Górę (5,5 tys. zł); artykuły szkolny i higieny osobistej dla wychowanków DPS w Lubaczowie prowadzonym przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek (1,4 tys. zł).

Z tytułu usług²⁰¹ na rzecz dwóch podmiotów związanych z Kościołem Katolickim (Akademia Kultury Społecznej i Medialnej w Toruniu oraz Fundacja Lux Veritatis) wydatkowano łącznie 1 344,1 tys. zł²⁰². Produkcja i emisja programów telewizyjnych zlecana była przez Nadleśnictwa objęte właściwością RDLP w Toruniu.
(akta kontroli str. 13861-13960)

2.9. Minister Klimatu i Środowiska wydała 8 stycznia 2024 r. Dyrektorowi Generalnemu Lasów Państwowych polecenie wstrzymania/ograniczenia pozyskiwania drewna w lasach znajdujących się w zarządzie PGL LP (według załącznika do tego polecenia) w terminie do 30 czerwca 2024 r. (według stanu na 31 marca 2024 r.). Polecenie to dotyczyło 28 nadleśnictw z terenu pięciu RDLP. W poleceniu wskazano, że zostało ono wydane na podstawie art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1994 r. o Radzie Ministrów²⁰³ w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach²⁰⁴.

Z korespondencji prowadzonej pomiędzy Dyrekcją i Ministerstwem wynikało m.in., że w nadleśnictwach objętych ww. poleceniem łączna ilość zakontraktowanego drewna²⁰⁵ wynosiła 810,9 tys. m³. Pismem z 14 marca 2024 r. Dyrektor Generalny poinformował Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, że w Regionalnych Dyrekcjach Lasów Państwowych w Białymstoku, Krośnie i Radomiu występowały (pomimo dodatkowych ustaleń z Ministerstwem Klimatu i Środowiska) umowy zawarte z wykonawcami usług leśnych, których realizacja ze względu na moratorium, nie gwarantowała wykonania 70% wartości.

Przed wydaniem przywołanego polecenia w nadleśnictwach nim objętym planowano pozyskać łącznie 2 551,4 tys. m³, natomiast w wyniku wydania polecenia ilość drewna zmniejszyła się do 2 161,6 tys. m³ (zmniejszenie o 389,8 tys. m³)²⁰⁶, tj. planowane pozyskanie zmalało o 15,28%.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *Wartość umów brutto zawartych na usługi leśne w nadleśnictwach objętych moratorium oszacowano na poziomie 257 832 570,61 zł (założenie wykonania 100% umowy). Przeciętne wykonanie wszystkich umów oszacowano na 89,9% wartości, czyli 231 827 044,74 zł. Dla 8 umów oszacowano wykonanie na poziomie poniżej 70%, przeciętnie 58,4%. (...).*

Ponadto Dyrektor Generalny wyjaśnił, że *W ramach mitygacji skutków finansowych, korzystając z możliwości wynikających z obowiązujących zasad sprzedaży drewna planowane było skompensowanie ograniczeń ilościowych występujących w I i II okresie sprzedaży w ramach III okresy sprzedaży drewna na 2024 r. Założenie to może ulec zmianie w przypadku utrzymania moratorium w niezmienionej formie i zakresie. W przypadku skutków wynikających z zawartych umów z wykonawcami prac leśnych problematyczne było określenie zakresu dopuszczonych prac. W tym celu DGLP występowała do MKiŚ o doprecyzowanie sprzeczności decyzji o wstrzymaniu prac z dołączonej do niej załącznikiem, będącym jej integralną częścią. Dyrektor Generalny wyjaśnił również, że w umowach na świadczenie usług leśnych*

²⁰¹ W tym podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników PGL LP, w tym na studiach MBA oraz produkcja i emisja programów i audycji na antenie TV TRWAM.

²⁰² W tym 97,6 tys. zł (2020 r.), 336,9 tys. zł (2021 r.), 475,4 tys. zł (2022 r.) oraz 434,2 tys. zł (2023 r.).

²⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1050. Według tego przepisu minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.

²⁰⁴ Według tego przepisu nadzór nad gospodarką leśną sprawuje minister właściwy do spraw środowiska – w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa.

²⁰⁵ Stan na 12 lutego 2024 r.

²⁰⁶ Dla nadleśnictw z terenu RDLP ubytki te ustalono na następującym poziomie: 1/ RDLP w Białymstoku – 204 780 m³; 2/ RDLP w Gdańsku – 31 768 m³; 3/ RDLP w Krośnie – 86 527 m³; 4/ RDLP w Radomiu – 18 582 m³; 5/ RDLP we Wrocławiu – 48 120 m³.

przewidziano możliwość zlecenia mniejszego zakresu prac, jednak nie mniej niż 70% przewidzianego Wynagrodzenia, a ustalenie nowej lokalizacji odbywa się wyłącznie na obszarze realizacji pakietu. Dyrektor Generalny wskazał „Zatem możliwość oceny jak i mitygacji skutków w zakresie usług leśnych uzależniona jest od interpretacji i odstępstw MKiŚ od zapisów decyzji wprowadzającej moratorium”.

(akta kontroli str. 5053, 5057-5058, 5083-5151, 5318, 5336-5338, 5643-6020)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W DGLP dopuszczono do ukształtowania stawki wyjściowej stosowanej do ustalania wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku funkcyjnego dla pracowników Służby Leśnej w wysokości wyższej niż wynikająca z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 stycznia 2003 r. w sprawie stanowisk, stopni służbowych oraz zasad wynagradzania w Służbie Leśnej²⁰⁷ poprzez zawieranie przez kolejnych Dyrektorów Generalnych Lasów Państwowych porozumień ze związkami zawodowymi w formie Protokołów dodatkowych do PUZP.

Zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia *Stawka wyjściowa wynosi 950 zł*, natomiast w PUZP (na mocy Protokołów dodatkowych) w okresie objętym kontrolą stawkę wyjściową ustalano w następującej wysokości:

- 1 500 zł – w § 25 ust. 2 *Tekstu ujednoliconego PUZP według stanu prawnego na dzień 1 października 2019 r., uwzględniającego zmiany przepisów wprowadzone Protokołami dodatkowymi Nr 1 do Nr 29 w okresie od 30.06.1998 r. do 28.08.2019 r.* – stawka ta obowiązywała do 30 czerwca 2021 r.;
- 1 600 zł – zmiana została wprowadzona na podstawie § 1 Protokołu dodatkowego zawartego 23 marca 2021 r., a stawka ta obowiązywała od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.;
- 1 700 zł – zmiana została wprowadzona na podstawie § 1 Protokołu dodatkowego nr 32 zawartego 24 marca 2022 r., a stawka ta obowiązywała od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.;
- 1 800 zł – zmiana została wprowadzona na podstawie § 1 Protokołu dodatkowego nr 33 zawartego 26 października 2022 r., a stawka ta obowiązywała od 1 stycznia 2023 r. do 30 czerwca 2024 r.;
- 1 950 zł – zmiana została wprowadzona na podstawie § 1 pkt 9 Protokołu dodatkowego nr 34 zawartego 12 marca 2024 r. a stawka ta obowiązuje od 1 lipca 2024 r.

Tym samym w okresie objętym kontrolą wysokość stawki wyjściowej dla pracowników Służby Leśnej ustalano odpowiednio w kwotach wyższych o 550 zł; 650 zł; 750 zł, 850 zł oraz 1 000 zł (w ujęciu procentowym kwoty te były wyższe odpowiednio o 57,9%; 68,4%; 78,9%, 89,5% oraz 105,3%) od stawki ustalonej w § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania.

Mając na uwadze to, że w okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, składowe wynagrodzenia pracownika Służby Leśnej stanowiły: wynagrodzenie zasadnicze (pkt 1) oraz dodatek funkcyjny (pkt 2), a ustalenie ich wysokości powiązano z wysokością stawki wyjściowej (§ 10 ust. 2²⁰⁸ i ust. 5²⁰⁹ w związku z treścią załącznika nr 2 do rozporządzenia), w okresie objętym kontrolą w PGL LP wynagrodzenia pracowników Służby Leśnej ustalano z naruszeniem obowiązujących przepisów. Polegało to na przyjmowaniu wysokości stawki

²⁰⁷ Dz. U. Nr 11 poz. 123, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania.

²⁰⁸ Zgodnie z tym przepisem wynagrodzenie zasadnicze ustala się mnożąc stawkę wyjściową przez współczynnik zaszerzegowania przyznany pracownikowi Służby Leśnej przez uprawnionego do nadawania stopnia służbowego.

²⁰⁹ W przepisie tym wskazano, że tabela stanowisk w Służbie Leśnej oraz odpowiadających im wymagań kwalifikacyjnych i dodatków funkcyjnych jest określona w załączniku nr 2 do rozporządzenia.

wyściowej w wysokości określonej w PUZP zamiast w wysokości wynikającej z rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że: 1/ PUZP, w części dotyczącej stawki wyściowej 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. Zagadnienie to zostało objęte Protokołem dodatkowym nr 8 do PUZP zawartym 22 stycznia 2003 r.; 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 Kodeks pracy 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.

NIK nie podziela argumentów przywołanych w złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 240 § 2 Kodeksu pracy *Układ może określać inne sprawy poza wymienionymi w § 1, nieuregulowane w przepisach prawa pracy w sposób bezwzględnie obowiązujący*²¹⁰. W ocenie NIK przepis § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Wynika to z faktu, że art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach zawiera delegację ustawową do określenia przez ministra właściwego do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych zasad wynagradzania i stopni służbowych w Służbie Leśnej. Funkcjonująca w Lasach Państwowych praktyka kształtowania stawki wyściowej w PUZP umożliwiała ustalanie wysokości wynagrodzenia pracowników Służby Leśnej w wysokości wyższej niż wynikająca z przepisów powszechnie obowiązujących. Wobec odmiennego kształtowania stawki wyściowej w postanowieniach PUZP w odniesieniu do przepisu § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania praktyka stosowana w PGL LP skutkowała tym, że zasadniczo na wysokość wynagrodzeń pracowników Służby Leśnej wpływały ustalenia wewnętrzne poczynione w PGL LP, a nie przepisy powszechnie obowiązujące. W ocenie NIK zawierane w tym przedmiocie protokoły dodatkowe do PUZP stanowiły w istocie nieuprawnioną ingerencję w przyznane w ustawie o lasach wyłączne kompetencje ministra właściwego do spraw środowiska do ustalania zasad wynagrodzeń w Służbie Leśnej. Podkreślić przy tym należy, że rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania nie odnosi się do ponadzakładowego układu zbiorowego pracy. Ponadto nie można w tym względzie pominąć okoliczność, że Lasy Państwowe prowadzą działalność z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, a zdecydowana większość ich przychodów pochodzi ze sprzedaży tego majątku. W ocenie NIK okoliczność ta powinna stanowić istotny czynnik wpływający na wynik wykładni przepisów rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania, a w konsekwencji skutkować zawężającą interpretacją co do możliwości odmiennego kształtowania wynagrodzeń, niż określona w tym akcie.

(akta kontroli str. 400-455, 892-917, 7493-7508, 13115-13168, 13187-13190, 13231-13613)

2. Powierzając stanowiska p. o. Naczelnika a następnie stanowisko Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej pracownikowi DGLP (p. M.G.)²¹¹ niezasadnie zaliczono do jego stażu pracy okres prowadzenia działalności gospodarczej. Tym

²¹⁰ Zgodnie z art. 240 § 1 Układ określa: 1) warunki, jakim powinna odpowiadać treść stosunku pracy, z zastrzeżeniem § 3; 2) wzajemne zobowiązania stron układu, w tym dotyczące stosowania układu i przestrzegania jego postanowień.

²¹¹ Zatrudnionemu na stanowisku starszego referenta ds. współpracy z mediami w Wydziale Komunikacji od 14 kwietnia 2021 r. ze stażem pracy 1 rok, 5 miesięcy, 29 dni.

samym ww. pracownik nie spełniał wymagań kwalifikacyjnych wynikających z postanowień rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania oraz z postanowień PUZP wymagań umożliwiających mu zajmowanie stanowisk kierowniczych. W konsekwencji uzyskał on w okresie 1 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2024 r. wynagrodzenie zawyżone o kwotę 170 149,65 zł²¹².

Ww. pracownikowi od 1 lipca 2021 r.²¹³ powierzono obowiązki Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej w DGLP, a od 10 stycznia 2023 r.²¹⁴ powierzono mu stanowisko Naczelnika Wydziału Komunikacji Społecznej oraz nadano stopień służbowy Dyrektora Zarządzającego I stopnia²¹⁵.

Stosownie do postanowień § 26 PUZP²¹⁶ wymagania kwalifikacyjne dla kierownika komórki organizacyjnej wewnętrznej obejmowały wykształcenie wyższe i 5 lat stażu. Stanowiska w Służbie Leśnej i wymagania kwalifikacyjne m.in. dla kierownika wydziału oraz głównego specjalisty zostały określone w przepisach rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania – obejmowały one posiadanie wykształcenia wyższego i 8 lat pracy.

Zdaniem NIK nie można uznać, że prowadzenie działalności gospodarczej co do zasady umożliwia zaliczenie okresu jej prowadzenia do wymaganej liczby lat pracy – musi istnieć bowiem przepis szczególny dopuszczający taką możliwość (tak jest przykładowo w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²¹⁷, w której w art. 6 ust. 4 pkt 1 wskazano, że pracownikiem samorządowym zatrudnionym (...) na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba która wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku). Przepisu takiego nie ma jednak ani w ustawie o lasach, ani w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania, a tym samym do lat pracy należało zaliczyć wyłącznie zatrudnienie w ramach stosunku pracy (którego to stażu p. M.G. posiadał według stanu na 31 grudnia 2022 r. tylko 3 lata 2 miesiące i 15 dni).

W sprawie włączenia w poczet pracowników LP w Służbie Leśnej pomimo braku spełnienia wymagań do zajmowania żadnego stanowiska w Służbie Leśnej, ówczesny Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej zeznał, że: *Po pierwsze związane było to z prestiżem pełnienia obowiązków służbowych w ramach Służby Leśnej. Jako osoba nieposiadająca wykształcenia leśnego, przez pracowników merytorycznych byłem traktowany z dystansem. W związku z tym podjąłem działania aby uzupełnić wykształcenie w tym zakresie. Ostatecznie zdałem wymagany odpowiednimi przepisami egzamin do zajmowanego stanowiska.*

Ówczesny Dyrektor Generalny LP zeznał, że: *Z tego co pamiętam kwestia ta była objęta analizą prawną w DGLP. Nie kwestionowałem wniosków wynikających z tej opinii, w której wskazywano, że p. M.G. może zajmować takie stanowisko.*

(akta kontroli str. 6680-6858, 7493-7514, 15568-15575)

3. Były Dyrektor DGLP zawierając z pracownikami PGL LP dodatkowe umowy cywilnoprawne obejmujące zadania DGLP²¹⁸, z wynagrodzeniem w łącznej wysokości 244 800 zł, nie zapewnił celowego i gospodarnego wydatkowania tych środków, gdyż

²¹² Kwota ta stanowi różnicę pomiędzy uzyskanym wynagrodzeniem na stanowiskach kierowniczych (p.o. Naczelnika/Naczelnika Wydziału Komunikacji), a najwyższym wynagrodzeniem przysługującym na stanowisku starszego referenta.

²¹³ Pracownik do 30 czerwca 2021 r. posiadał staż pracy w wysokości 1 rok, 8 miesięcy, 14 dni.

²¹⁴ Pracownik do 9 stycznia 2023 r. posiadał staż pracy 3 lata, 2 miesiące, 24 dni.

²¹⁵ Pracownik 30 maja 2022 r., w związku z uzyskaniem pozytywnej oceny z egzaminu oceniającego możliwość wstąpienia do Służby Leśnej zwrócił się do ówczesnego p.o. Dyrektora Generalnego LP prośbą o wyrażenie zgody na włączenie w poczet pracowników LP w Służbie Leśnej, z nadaniem stanowiska Głównego Specjalisty Służby Leśnej – naczelnika wydziału, na co ówczesny p.o. Dyrektor Generalny LP wyraził zgodę 1 czerwca 2022 r.

²¹⁶ Tj. Tabeli stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych, kategorii zaszeregowania osobistego oraz dodatku funkcyjnego pracowników zatrudnionych na stanowiskach nierobotniczych.

²¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1135.

²¹⁸ Określone w Regulaminie organizacyjnym bądź zakresach czynności poszczególnych pracowników.

przedmiot tych umów pokrywał się z zakresem zadań powierzonych do realizacji komórkom organizacyjnym i/lub pracownikom kontrolowanej jednostki.

I tak:

1/ Od września 2022 r. do marca 2024 r. z Naczelnikiem Wydziału ds. Współpracy Międzynarodowej²¹⁹ zawarto umowę, której 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, projektowania kierunków rozwoju oraz międzynarodowych działań były zadaniami przypisanymi Regulaminem Organizacyjnym Wydziałowi Współpracy Międzynarodowej DGLP, w którym zatrudnionych było czterech pracowników²²⁰; b/ nie zachowano odpowiedniego śladu rewizyjnego odnośnie wykonywanych zadań, w szczególności w zakresie z przeprowadzanych analiz i konsultacji, co było wyrazem braku dochowania zasad rzetelnego działania²²¹.

Umowa z ww. pracownikiem została zawarta na okres do 31 sierpnia 2023 r. za ryczałtowym wynagrodzeniem wynoszącym 9 500 zł miesięcznie, które – według zapisów umowy – pokrywało zaangażowanie zleceniobiorcy w liczbie 20 h miesięcznie. Kolejna umowa o analogicznej treści została zawarta 18 lipca 2023 r. na okres do 31 sierpnia 2024 r.

Należy wskazać, że skoro zleceniobiorca ww. umowy – jako pracownik PGL LP – dołączył do przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej (będącego agendą administracji rządowej za granicą) to przekazywanie informacji i wyników przeprowadzanych analiz w zakresie funkcjonowania leśnictwa – dla państwowej jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa, którą jest PGL LP – powinno mieć charakter nieodpłatny.

Jednostkowy koszt pracy ww. doradcy wyniósł 450 zł za godzinę, a łączne koszty zawarcia ww. umowy wyniosły 180 500 zł²²² (w okresie od września 2022 r. do końca marca 2024 r.).

Były Dyrektor Generalny LP zeznał: *To wszystko było związane z bezskutecznym poszukiwaniem kandydatów na to stanowisko, które wiązało się z koniecznością życia poza granicami kraju. Wiazało się to także z koniecznością zdania m.in. egzaminów. Był duży nacisk ze strony ministra (...) aby taką osobę znaleźć. O ile pamiętam w ramach realizacji tej umowy wykonawca wyjeżdżał m.in. do Brukseli, była to osoba zorientowana w tej tematyce. Generalnie podczas wykonywania umowy osoba ta przebywała poza granicą Polski.*

2/ Od sierpnia do grudnia 2021 r. zawarto umowę zlecenia z Panią A.P.²²³, której przedmiotem była usługa doradztwa w związku z kontrolą NIK dotyczącą gospodarowania środkami związanymi z funduszem leśnym w zakresie opiniowania projektów pisemnych wyjaśnień, o które w toku działań kontrolnych będą zwracać się kontrolerzy (...), opiniowania projektów oświadczeń jednostki kontrolowanej (...), opiniowania projektów zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych (...), opiniowania uwag do informacji NIK o wynikach kontroli (...); w umowie tej określono

²¹⁹ 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.

²²⁰ Obowiązki te w szczególności przypisano zakresem czynności naczelnikowi ww. wydziału. Od 1 września 2022 r. obowiązki te zostały powierzone innemu pracownikowi, zatrudnionemu na stanowisku p.o. Naczelnika Wydziału Współpracy Międzynarodowej.

²²¹ Rzetelność działania oznacza bowiem, że określone działania lub stany są udokumentowane we właściwej formie.

²²² Tj. 19 rachunków obejmujących wynagrodzenie miesięczne w kwocie 9,5 tys. zł każdy.

²²³ Do sierpnia 2020 r. Zastępca Dyrektora RDLP w Szczecinku.

wynagrodzenie w kwocie 3 000 zł miesięcznie, które pokrywało zaangażowanie zleceniobiorcy w ilości 160 h miesięcznie; usługi miały być wykonywane w sposób zdalny lub w siedzibie zleceniodawcy na podstawie zleceń przekazywanych w formie pisemnej, pocztą elektroniczną, telefonicznie lub ustnie; łączne koszty zawarcia ww. umowy wyniosły 17 500 zł.

3/ Od sierpnia do grudnia 2021 r. zawarta została umowa zlecenia z Panem K.T.²²⁴, której przedmiotem było również doradztwo w związku z tą samą kontrolą NIK oraz w analogicznym zakresie, z wynagrodzeniem w kwocie 4 000 zł miesięcznie, które – według zapisów umowy – pokrywało zaangażowanie zleceniobiorcy w ilości 160 h miesięcznie; łączne koszty zawarcia ww. umowy wyniosły 23 400 zł²²⁵.

4/ Od kwietnia do maja 2022 r. zawarto kolejną umowę, z Panem K.T., której przedmiotem było doradztwo w związku z kontrolą NIK dotyczącą gospodarowania środkami związanymi z funduszem leśnym 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; umowa została zawarta na okres do 31 maja 2022 r. za wynagrodzeniem w kwocie 10 000 zł miesięcznie, które – według zapisów umowy – pokrywało zaangażowanie zleceniobiorcy w ilości 160 h miesięcznie; łączne koszty zawarcia ww. umowy wyniosły 23 400 zł²²⁶.

W ocenie NIK ww. koszty poniesiono w sposób niecelowy i niegospodarny, gdyż założone cele i analogiczny efekt można było osiągnąć własnymi siłami pracowników, tj. bez zlecania zadań i bez ponoszenia dodatkowych nakładów.

Dyrektor Generalny LP poinformował, że *charakter prac wykonywanych przez panią A.P. polegał na opiniowaniu odpowiedzi przygotowywanych przez jednostki oraz analizie lub omówieniu pism skierowanych do nadleśnictw: Spała, Trzebież, Kliniska, Ostrołęka, Kutno, Ciechanów, Brodnica, Solec, RDLP: w Łodzi, w Szczecinie, w Krakowie, w Olsztynie, w Toruniu oraz LBG Kostrzyca. Pan K.T. na bieżąco analizował zapytania kontrolujących oraz przygotowywał propozycje odpowiedzi (...).* Były Dyrektor Generalny zeznał, że: (...), *podjąłem decyzję o rezygnacji z tych umów. W mojej ocenie zawarcie umów zlecenia jest zgodne z prawem, można się posłkować doradztwem podczas realizacji zadań.*

Zadania w zakresie współpracy z organami kontroli państwowej – stosownie do treści Regulaminu Organizacyjnego – były zadaniami przypisanymi *Inspekcji Lasów Państwowych*, będącej jednostką organizacyjną DGLP. Należy również podkreślić, że udzielanie pisemnych wyjaśnień przez pracowników kontrolowanej jednostki winno być wyjaśnieniami osoby, do której – stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy o NIK – kontroler skierował żądanie ich udzielenia i winny być podpisane przez osobę, która je złożyła. Niecelowym działaniem jest więc składanie kontrolerom NIK wyjaśnień będących pracą zbiorową zespołu osób. Co do zasady wyjaśnienia stanowią bowiem subiektywną wersję zdarzeń osoby, która ich udziela i dlatego wymagają potwierdzenia innymi dowodami.

Analogiczna sytuacja dotyczy oświadczeń, które – bez wymaganej inicjatywy kontrolera NIK – składa osoba, a nie jednostka kontrolowana. Z kolei – stosownie do treści art. 64 ust. 2 ustawy o NIK – możliwość przedstawienia stanowiska do informacji o wynikach kontroli stanowi uprawnienie przysługujące właściwym naczelnym lub centralnym organom państwowym, a więc nie jednostce kontrolowanej, jaką w tym

²²⁴ Do kwietnia 2018 r. Dyrektor Generalny LP.

²²⁵ 20 000 zł wynagrodzenie brutto oraz 3 400 zł pochodne od wynagrodzenia.

²²⁶ 20 000 zł wynagrodzenie brutto oraz 3 400 zł pochodne od wynagrodzenia.

przypadku była DGLP. Stąd zlecenie usługi doradztwa w zakresie *opiniowania uwag do informacji NIK o wynikach kontroli* było działaniem niecelowym.

(akta kontroli str. 214, 456, 504-545, 7493-7508, 10581-10655, 10872-10939, 10940-11271, 11717-11796, 12014-12588)

4. W latach 2020-2022 oraz w 2024 r. DGLP wypłaciła sześciu pracownikom łącznie 94 311,12 zł tytułem ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe w wymiarze wynoszącym 144 dni (w tym 101 dni zaległego urlopu) bez uprzedniego skutecznego zobligowania tych osób do wykorzystania przysługujących im urlopów wypoczynkowych przed rozwiązaniem stosunków pracy.

Zgodnie z art. 161 ustawy Kodeks pracy pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Urlop zaległy powinien być wykorzystany najpóźniej do końca września kolejnego roku. Zdaniem NIK, aby urlop wypoczynkowy spełniał swoje społeczno-gospodarcze przeznaczenie (regeneracja sił psychicznych i fizycznych pracownika) powinien być udzielany w naturze, czyli w dniach wolnych od pracy. Natomiast wypłata ekwiwalentu urlopowego jest dopuszczalna tylko w wyjątkowych przypadkach. Powyższe działanie NIK ocenia jako działanie nierzetelne i niegospodarne.

Ówczesny Dyrektor Generalny LP zeznał, że: (...). *Być może przedłożono mi do podpisu dokumenty, które podpisałem. Nie pamiętam szczegółów.*

(akta kontroli str. 238, 242-245, 389-399, 977-1017, 7493-7508, 12630-12650)

5. Pracownikowi DGLP sfinansowano w całości koszty nauki (czesne, opłatę rekrutacyjną oraz opłatę wpisową) w łącznej kwocie 9 480 zł za 2-semestralne studia podyplomowe MBA zorganizowane przez Collegium Humanum – Szkołę Główną Menedżerską w Warszawie²²⁷, pomimo tego że nie przedłożył on świadectwa ukończenia ww. studiów.

Stosownie do postanowień § 3 ust. 2 umowy nr 15 z 1 grudnia 2022 r. osoba podnosząca kwalifikacje zawodowe, która nie dostarczy świadectwa ukończenia studiów jest obowiązana do zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę w pełnej wysokości. W związku ze stwierdzeniem braku w aktach osobowych dokumentu potwierdzającego ukończenie studiów podyplomowych, dopiero w trakcie kontroli NIK²²⁸, wystąpiono do byłego pracownika DGLP z prośbą o jego dostarczenie. W związku otrzymanymi wyjaśnieniami o nieprzystąpieniu do obrony dyplomu DGLP wystąpiła do pracownika o niezwłoczny zwrot kosztów udzielonego dofinansowania w wysokości 9 480 zł²²⁹.

(akta kontroli str. 16-17, 240, 344-346, 802-803, 862-867, 1909-1922, 6678-6679)

6. Ewidencja przebiegu dwóch samochodów służbowych będących w dyspozycji Dyrektora Generalnego LP była prowadzona niezgodnie ze stanem faktycznym – pomimo tego, że były Dyrektor Generalny LP w okresie od kwietnia 2021 r. do stycznia 2024 r.²³⁰ wykorzystywał samochody służbowe dla dojazdu do miejsca zamieszkania²³¹, to w ewidencji wykazywano przejazdy do RDLP w Katowicach. Łączna długość przejazdów na tej trasie wyniosła 127 316 km²³².

²²⁷ Umowa o świadczenie nauki oraz warunkach odpłatności na studiach podyplomowych dla słuchaczy studiów podyplomowych w Collegium Humanum – Szkołę Główną Menedżerską z siedzibą w Warszawie, z 9 czerwca 2022 r.

²²⁸ Tj. 9 maja 2024 r. (znak sprawy: GK.141.27.2022).

²²⁹ Tj. 24 czerwca i 8 lipca 2024 r. (skorygowana kwota kosztów o koszty opłaty rekrutacyjnej oraz opłaty wpisowej).

²³⁰ Kontrola ewidencji przebiegu wykazała wykorzystanie auta do celów innych niż służbowe.

²³¹ Stosowano zapis np.: „DGLP – RDLP Katowice – DGLP”.

²³² Ilość ustalona, w trakcie kontroli NIK, przez DGLP, na podstawie miesięcznych kart pracy ww. samochodów (24 754 km samochodem Skoda Superb oraz 102 316 km samochodem Toyota Highlander).

W sprawie potwierdzenia tego, czy kierowca DGLP woził ówczesnego Dyrektora Generalnego LP do miejsca zamieszkania i z tego miejsca do pracy, ówczesny Dyrektor Generalny LP zeznał: *Tak potwierdzam. Chciałem spędzić jak najwięcej czasu w domu, w związku z sytuacją rodzinną (...).*

Koszty wyjazdów ówczesnego Dyrektora Generalnego LP samochodami służbowymi²³³, pozostających w jego dyspozycji, na trasie DGLP-RDLP Katowice (w piątki) i RDLP Katowice-DGLP (w poniedziałki), według kontrolowanej jednostki wyniosły co najmniej²³⁴ 193 339,05 zł²³⁵.

(akta kontroli str. 7493-7508, 7865-7866)

7. Przed zawarciem na czas oznaczony dziewięciu umów dotyczących usług obsługi prawnej z Kancelarią Prawną Aventus, obejmujących odpowiednio okres: dwóch miesięcy²³⁶, trzech miesięcy²³⁷ oraz 12 miesięcy²³⁸, odstąpiono od stosowania procedury wyboru wykonawcy przewidzianej w Procedurach Zakupowych.

Chociaż na podstawie § 7 ust. 2 Procedur Zakupowych²³⁹ dopuszczalne było – ze względu na szczególny charakter lub rodzaj zamówienia – udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy bez przeprowadzenia procedury wyboru, to kontrolowana jednostka, poza informacją że kancelaria posiada doświadczenie w obsłudze prawnej Lasów Państwowych nie posiadała jakichkolwiek innych dowodów potwierdzających, że świadczenie kompleksowej pomocy prawnej mogło być zrealizowane tylko przez tego wykonawcę. Jednocześnie brak jest podstaw do uznania, że świadczenie usług prawnych, polegających na bieżącej obsłudze prawnej kontrolowanej jednostki, miało szczególny charakter uniemożliwiający dokonanie wyboru wykonawcy na konkurencyjnych warunkach. Powyższe świadczy o nieuzasadnionej dowolności postępowania, powodującej istotne ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków.

Z tytułu realizacji ww. umów wykonawcy wypłacono wynagrodzenie w łącznej kwocie 471 800 zł brutto²⁴⁰,

Jednocześnie należy zauważyć, że ww. umowy²⁴¹ zostały zawarte pomimo tego, że w pionie Dyrektora Generalnego LP funkcjonował Wydział Prawny/Zespół Prawny/Stanowisko Prawne²⁴². Te komórki organizacyjne odpowiadały za obsługę

²³³ Tj. Skoda Superb o nr rejestracyjnym WU1166H oraz Toyota Highlander o nr rejestracyjnym WU2211N, w ramach delegacji na trasie DGLP-RDLP Katowice (piątki) i RDLP Katowice-DGLP (poniedziałki).

²³⁴ Kwota ta obejmuje okres od kwietnia 2021 r. do grudnia 2023 r.

²³⁵ Kwota ustalona, w trakcie kontroli, NIK przez DGLP uwzględniła wszystkie koszty utrzymania w całym roku kalendarzowym, w tym ubezpieczenie serwis, paliwo, materiały. W związku z powyższym w przypadku 2024 r. nie było możliwe określenie łącznych kosztów utrzymania pojazdu po zakończeniu roku kalendarzowego.

²³⁶ Umowa z 25 października 2021 r.

²³⁷ Umowy z: 15 kwietnia 2021 r.; 15 lipca 2021 r.; 14 stycznia 2022 r.; 5 kwietnia 2022 r.; 1 lipca 2022 r.; 18 października 2022 r.

²³⁸ Umowy z: 4 stycznia 2023 r. oraz 4 stycznia 2024 r.

²³⁹ Od 3 stycznia 2022 r. w § 6 ust. 2 stanowiącym, że gdy ze względu na szczególny charakter lub rodzaj zamówienia celowe i uzasadnione jest udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy, nie przeprowadza się procedury wyboru wykonawcy. Należy wówczas, jeżeli jest to możliwe, przeprowadzić negocjacje z wykonawcą w celu uzyskania jak najlepszych warunków zamówienia.

²⁴⁰ Tj.: 152 000 zł brutto (123 580 zł netto) w 2021 r.; po 147 600 zł brutto (po 120 000 zł netto) w 2022 r. i 2023 r. oraz 24 600 zł brutto (20 000 zł netto) w 2024 r.

²⁴¹ Których przedmiotem było świadczenie kompleksowej pomocy prawnej (w pełnym zakresie prawa) obejmującej m.in. 1/ udzielanie porad i konsultacji prawnych oraz sporządzania opinii prawnych dotyczących: a/ obowiązujących przepisów prawa; b/ projektów aktów prawnych (legislacja); c/ decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych Dyrektora Generalnego; d/ współdziałania z organami ścigania; e/ zarządzeń i decyzji wewnętrznych Dyrektora Generalnego, f/ powstania, ustania, istnienia zmian stosunków prawnych (w tym stosunków umownych) z innymi jednostkami LP oraz innymi instytucjami państwowymi; g/ powstania, ustania, istnienia i zmian stosunków prawnych (w tym stosunków umownych i stosunków pracy) z innymi podmiotami; 2/ sporządzanie informacji prawnych dotyczących: a/ obowiązujących i projektowanych przepisów prawa; b/ potrzebach zmian obowiązujących przepisów prawa oraz zarządzeń i decyzji wewnętrznych Dyrektora Generalnego LP; 3/ opracowania projektów czynności prawnych; 4/ reprezentowania DGLP przed sądami i innymi organami.

²⁴² Liczący łącznie: a/ siedem osób w 2020 r.; b/ 10 osób w 2021 r.; c/ osiem osób w 2022 r.; d/ dziewięć osób w 2023 r. oraz e/ dziewięć osób w 2024 (I kwartale).

prawną Dyrektora Generalnego LP, w tym m.in.: 1/ opiniowanie pod względem redakcyjnym i legislacyjnym aktów normatywnych inicjowanych przez komórki organizacyjne Dyrekcji; 2/ udzielanie kierownictwu, a także innym pracownikom Dyrekcji, opinii i porad prawnych w zakresie stosowania prawa; 3/ wskazywanie właściwym komórkom organizacyjnym potrzeb zmian regulacji prawnych, w tym wynikających z orzeczeń sądów; 4/ bieżące informowanie kierownictwa o zmianach w obowiązującym stanie prawnym w zakresie działalności PGL LP; 5/ nadzór i koordynacja prac legislacyjnych dotyczących LP; 6/ informowanie kierownictwa o uchybieniach w działalności Dyrekcji w zakresie przestrzegania prawa i skutkach tych uchybień; 7/ występowanie w charakterze pełnomocnika Dyrektora Generalnego i DGLP w postępowaniu sądowym, arbitrażowym, administracyjnym oraz przed innymi organami; 8/ analizowanie i nadzór nad zgodnością z prawem i uregulowaniami wewnętrznymi zarządzeń i decyzji wydawanych przez kierowników jednostek organizacyjnych LP (...).

Dyrektor Generalny LP 30 stycznia 2024 r. wypowiedział ww. kancelarii umowę zlecenia obsługi prawnej zawartą 4 stycznia 2024 r., a 31 stycznia 2024 r. wypowiedział ww. kancelarii prawnej wszelkie pełnomocnictwa i upoważnienia udzielone przez byłego Dyrektora Generalnego LP, na podstawie zarówno umowy z 4 stycznia 2024 r. jak i wszelkich innych umów obsługi prawnej, których stroną była ww. kancelaria prawna.

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił, m.in. że: (...) *Przy zawieraniu umów z kancelarią (...) nie podejmowano działań w zakresie szacowania wartości zamówienia (m.in. z uwagi na podprogową wartość zamówień, co powodowało brak konieczności stosowania Pzp), a zawarcie umów następowało na skutek poleceń służbowych wydawanych przez ówczesnego Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych (...).*

Były Dyktor Generalny LP zeznał: *Znałem pracowników z Kancelarii jeszcze z Katowic, z czasów kiedy byłem Dyrektorem RDLP w Katowicach oraz radnym sejmiku. Podczas wizyty w wojewódzkim zarządzie dróg poznałem Pana (...), który świadczył usługi na rzecz tego podmiotu.*

Nikt nie rekomendował mi zawarcia umowy z tym podmiotem. Nigdy nie wydawałem polecenia zawarcia umów z kancelarią (...). Prosiłem o zawarcie takich umów, lecz nie były to polecenia.

(akta kontroli str. 1018-1034, 2466-2648, 6380-6466, 7493-7508)

8. Były Dyktor Generalny LP nie dochował należytej staranności wymaganej przez art. 4 ust. 2 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, gdyż dopuścił do wydatkowania w okresie objętym kontrolą kwoty 149 306,04 zł na zakupy materiałów, które miały być przeznaczone na promocję lub reprezentację LP, tj. 1/ płaskorzeźbę; 2/ publikacje pod tytułem *Ceremoniał Lasów Państwowych* w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem (650 szt.), 3/ trzech wzorów kordelasa, będącego odznaczeniem nadawanymi przez Dyrektora Generalnego LP oraz Regionalnych Dyrektorów LP; 4/ elementów munduru galowego leśnika celem wyposażenia pracowników DGLP (wyposażenie i testowanie munduru)²⁴³; 5/ obrazów olejnych (23 szt.).

Ówczesny Dyktor Generalny LP zeznał, że: *PGL LP to organizacja, która miała 100 lat. Stać nas było na poniesienie wydatków w tym zakresie. To dzięki temu, że LP działają był wzrost lesistości w Polsce. Tam gdzie trzeba było to oszczędzaliśmy.*

²⁴³ W sprawie udzielenia zamówienia na produkcję mundurów wg nowego wzoru zostało skierowane przez Dyrektora Generalnego LP zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegające na wyrządzeniu znacznej szkody majątkowej w kwocie 2 668,4 tys. zł oraz narażenie na wyrządzenie szkody majątkowej wielkich rozmiarów w kwocie 84 000 tys. zł – tj. przestępstwa określonego w art. 296 § 3 w związku z art. 231 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. z 2024 r., poz. 17).

Wydatki miały na celu podtrzymywanie i upamiętnienia tradycji, a także promocję oraz Szczegółową wiedzę w tym zakresie powinien mieć p. M.G.

(akta kontroli str. 501, 788-797, 7493-7508)

9. Były Dyrektor Generalny LP przed wydaniem polecenia zakupu przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych zestawów ratownictwa medycznego²⁴⁴ do wykorzystania w celach promocyjnych²⁴⁵ nie dokonał analizy faktycznych potrzeb i celowości ich zakupu oraz oceny tego, czy przeznaczone będą na realizację zadań statutowych DGLP. Po zakupie część zestawów ratownictwa medycznego przekazywana była na wydarzeniach plenerowych i wręczana strażakom-ochotnikom przez ówczesnego Dyrektora Generalnego LP, bądź innych pracowników LP²⁴⁶.

Ówczesny Dyrektor Generalny LP zeznał: (...) Szczegółową wiedzę w tym zakresie powinien mieć p. M.G. Nie pamiętam aby taka analiza była prowadzona.

Ówczesny Naczelnik Wydziału Komunikacji Społecznej zeznał: Generalnie przed każdym zleceniem kierowanym do CILP weryfikowano, czy dane zlecenie wpisuje się w zakres promocji zrównoważonej gospodarki leśnej. W przypadku pierwszej transzy zamiarem było ich przekazanie m.in. Ochotniczemu Strażom Pożarnym oraz klubom sportowym. O ile dobrze pamiętam druga transza była dedykowana do przekazania dla Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym. W obu tych przypadkach nie były sporządzane w formie formalnej (pisemnej) analizy takich potrzeb.

(akta kontroli str. 214, 501, 788-797, 2460-2465)

10. W DGLP nie objęto magazynową ewidencją ilościowo-wartościową ww. materiałów przeznaczonych na promocję lub reprezentację LP. Stanowiło to naruszenie zasad rachunkowości wynikających z przyjętych Zasad (Polityki) Rachunkowości PGL LP, z których wynikało, że jednostki organizacyjne LP powinny obejmować wszystkie zakupione materiały magazynową ewidencją ilościowo-wartościową, z wyjątkiem: 1/ materiałów biurowych; 2/ środków czystości na potrzeby biur jednostek, 3/ książek i czasopism, 4/ paliw zakupionych bezpośrednio do samochodów, 5/ energii; 6/ niewielkich ilości materiałów wydanych do natychmiastowego zużycia (pod warunkiem obowiązkowego potwierdzenia pobrania materiału przez osobę, której wydano ww. składniki aktywów).

Pracownicy DGLP wnioskujący o udzielenie zamówienia po dostarczeniu materiałów promocyjnych do DGLP potwierdzali ich pobranie do natychmiastowego zużycia. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że: *Na wstępie należy podkreślić, że wykazane przez NIK wylistowane pozycje stanowią zarówno niewielkie ilości materiałów wydane do natychmiastowego zużycia, jak i materiały biurowe. W Zasadach (polityce) rachunkowości PGL LP w cz. III pkt 1.6. – „Wycena materiałów”, Dyrektor Generalny LP określił, że w jednostkach organizacyjnych LP zakupione materiały są objęte magazynową ewidencją ilościowo-wartościową, z wyjątkiem: materiałów biurowych, środków czystości na potrzeby biur, książek i czasopism, niewielkich ilości materiałów wydanych do natychmiastowego zużycia (pod warunkiem obowiązkowego potwierdzenia pobrania materiału przez osobę, której wydano dany składnik aktywów) oraz zawarł postanowienie, że niezużyte materiały odnoszone w momencie zakupu w koszty podlegają inwentaryzacji na koniec roku obrotowego. Zgodnie z zawartymi tam postanowieniami, wyceny materiałów na dzień bilansowy dokonuje się według cen zakupu lub kosztów wytworzenia, nie wyższych od cen sprzedaży netto.*

²⁴⁴ W 2022 r. 150 szt. zestawów ratownictwa medycznego, a w 2023 r. – zestawy ratownictwa medycznego (bez podania liczby).

²⁴⁵ CILP zakupił łącznie 299 szt. zestawów ratownictwa medycznego o łącznej wartości 255 630 zł netto.

²⁴⁶ Np.: 1/ Lasy Państwowe świętowały na pikniku rodzinnym w Zabrze-Grzybowicach (gloszabrze24.pl);

2/ https://jablonna.warszawa.lasy.gov.pl/aktualnosci/-/asset_publisher/1M8a/content/torba-medyczna-r1-dla-osp-w-nowym-dworze-mazowieckim/maximized?inheritRedirect=false,

3/ <https://www.facebook.com/RDLPwKatowicach/posts/serdecznie-zapraszamy-na-pikniki-rodzinne-pn-drewno-surowiec-wszech-czas%C3%B3w-organ/789927469808115/>.

Przywołany wyżej zapis Zasad (polityki) rachunkowości PGL LP dopuszczający zastosowanie wyjątku od zasady objęcia obrotu materiałów magazynową ewidencją ilościowo-wartościową wskazuje, że od ogólnej zasady zwolnione są trzy grupy materiałowe oraz te materiały, które przeznaczone są do natychmiastowego zużycia, w tym samym okresie rozrachunkowym. (...). Podkreślenia w tym miejscu wymaga fakt, że ustawa o rachunkowości nie określa progów ilościowych ani wartościowych dla zastosowania uproszczenia ani prawa wyboru. Wyboru w zakresie parametrów decydujących o ustaleniu poziomu istotności w jednostce dokonuje się w taki sposób, aby jak najbardziej miarodajnie odzwierciedlały specyfikę danej jednostki, co w przypadku jednostek Lasów Państwowych, z uwagi na ich zróżnicowanie zarówno pod względem gospodarczym, jak i finansowym, jest wyjątkowo skomplikowane. Zdaniem NIK brak objęcia ewidencją ilościowo-wartościową ww. materiałów, których nie zużyto w danym okresie rozrachunkowym powodował, że kontrolowana jednostka nie tylko nie posiadała jednoznacznych informacji dotyczących tego, jaką ilością i jakimi materiałami dysponowała, ale też – co równie – istotne, tego kiedy, komu i na jakiej podstawie były one udostępniane lub przekazywane.

(akta kontroli str. 1046-1139, 1508-1845, 1923-1938, 7515-7599, 9548-9565)

11. Ówczesny Dyrektor Generalny LP we wrześniu 2023 r. polecił byłej Dyrektor CILP przygotowanie i podpisanie protokołu zdawczo-odbiorczego obejmującego przekazanie Głównemu Departamentowi Państwowej Służby Ukrainy do Sytuacji Nadzwyczajnych w obwodzie lwowskim pakietów medycznych bez wskazania ich liczby, a jedynie ogólnej wartości (wynoszącej 129 630 zł netto)²⁴⁷, która – jak ustalono w trakcie czynności kontrolnych – nie była zgodna ze stanem faktycznym²⁴⁸. Dyrektor Generalny LP wyjaśnił: *Inspekcja Lasów Państwowych nie prowadziła kontroli w przedmiocie zakupu oraz przekazania 29 września 2023 r. toreb medycznych stronie ukraińskiej. (...) Nie mamy również wiedzy w jaki sposób torby medyczne zostały przewiezione z miejsca ich składowania do miejsca ich przekazania stronie ukraińskiej. W DGLP nie zarejestrowano delegacji we wrześniu 2023 r. w celu przewiezienia toreb medycznych do Nadleśnictwa Jarosław (...). Ponadto, będący w posiadaniu DGLP samochód marki VW CARAVELE o nr rejestracyjnym WU1904F, którego większa ładowność mogłaby posłużyć do przewozu toreb medycznych nie był wykorzystywany w tym celu (...). Funkcjonujący w tamtym czasie w DGLP, Wydział Komunikacji Społecznej nie brał udziału w przygotowaniu toreb medycznych do przekazania, jak i udziału w samym przekazaniu.*

Ówczesna Dyrektor CILP zeznała, że: Dyrektor Generalny LP wskazał mi żebym w protokole zdawczo-odbiorczym wpisała jako przedmiot przekazania tylko wartość ww. toreb, a jako miejsce przekazania Nadleśnictwo Jarosław. Nie kontaktowałam się osobiście ze stroną ukraińską. Zapytałam Dyrektora czy mam pojechać na miejsce przekazania ww. toreb. Otrzymałam odpowiedź, że nie ma takiej potrzeby, dlatego ww. protokół podpisałam elektronicznie, przebywając wtedy w CILP. Protokół przesłałam, drogą elektroniczną na sekretariat Nadleśnictwa Jarosław. Nie mam wiedzy kto, kiedy i w jakiej ilości (sztuk) te torby dostarczył na teren RDLP Krosno.

(akta kontroli str. 214, 501, 788-797, 7493-7508, 15906-15911)

12. Wybór podmiotu, od którego DGLP nabyła 650 szt. *Ceremoniału Lasów Państwowych* w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem²⁴⁹, za kwotę 38 780 zł

²⁴⁷ Koszt 149 zestawów ratownictwa medycznego (faktura nr FV/972023/03 z 14 marca 2023 r.) na podstawie umowy nr DA.271.2.78.2023 z 13 lutego 2023 r. na zakup oraz dostawę 149 sztuk fabrycznie nowych zestawów ratownictwa medycznego OSP R1.

²⁴⁸ Faktycznie przekazano 42 szt. pakietów medycznych o wartości 36 540 zł netto.

²⁴⁹ Tj. 500 kompletów wydania specjalnego „Ceremoniału Lasów Państwowych” (publikację w formacie A4 w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem, w okładce introligatorskiej twardej skórze ekologicznej (...), śpiewnik i modlitewnik szyte (...), okładki w kolorze ciemna zieleń, kolor zgodny z Księgą Identyfikacji Wizualnej

netto²⁵⁰, za zgodą ówczesnego Dyrektora Generalnego LP, został dokonany z pominięciem regulacji przewidzianych w Procedurach Zakupowych, pomimo braku zaistnienia przesłanek do takiego odstąpienia.

Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. Procedur Zakupowych, ze względu na szczególny charakter lub rodzaj zamówienia, dopuszczalne jest udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy. Należy wówczas, jeżeli to możliwe, przeprowadzić negocjacje z wykonawcą w celu uzyskania jak najlepszych warunków zamówienia.

W notatce służbowej w sprawie zamówienia publicznego zaakceptowanej przez byłego Dyrektora Generalnego LP zawarto m.in. informację że: *firma (...) została wskazana po przeprowadzeniu negocjacji przez Zespół ds. Opracowania Ceremoniału Lasów Państwowych. (...) Za szczególny charakter zamówienia należy uznać wysoką rangę „Ceremoniału Lasów Państwowych, jak również krótki okres pomiędzy ostateczną wersją „Ceremoniału (...), a wymaganą datą wprowadzenia „Ceremoniału (...)” do użytku służbowego z dniem 12 lipca 2023 r. (...). Kolejnym argumentem przemawiającym za udzielenia zamówienia publicznego na rzecz (...) jest gwarancja dyskrecji ze strony wykonawcy. To szczególnie istotna cecha z uwagi na otoczenie medialne, w którym obecnie znajdują się Lasy Państwowe. Niewskazane byłoby przeprowadzenie procedury rozeznania rynku czy zaproszenia do składania ofert na stronie internetowej Zamawiającego/stronie postępowania na elektronicznej platformie zakupowej, bowiem Zamawiający nie może sobie pozwolić na oferty od przypadkowych firm i ewentualne, związane z tym nieuprawnione ujawnienie informacji do mediów.*

(akta kontroli str. 1070-1079)

Zdaniem NIK rodzaj ww. zamówienia nie był szczególny, ponieważ wykonanie *Ceremoniału Lasów Państwowych* było usługą składu, wydruku i dostawy. Tym samym odstąpienie od konkurencyjnego wyboru wykonawcy było nieuzasadnione i nie zapewniało gospodarnego wydatkowania środków przeznaczonych na ww. zakup. Ponadto NIK nie podziela zaprezentowanego w dokumentach dotyczących tego zamówienia stanowiska, zgodnie z którym wydatkowanie środków na ww. cele przez działające w imieniu Skarbu Państwa Lasy Państwowe powinno być objęte poufnością.

13. W latach 2020-2023 DGLP poniosła w sposób nielegalny, niecelowy i niegospodarny koszty związane z funkcjonowaniem Zespołu Duszpasterskiego w łącznej wysokości 122 256,88 zł.

I tak:

1/ na organizację 12-13 października 2020 r. plenarnego posiedzenia Zespołu Duszpasterskiego²⁵¹ na terenie RDLP w Warszawie w Domu Rekolekcyjnym dla 26 członków ww. Zespołu wydatkowano 10 528,80 zł;

2/ na organizację 8-9 listopada 2021 r. posiedzenia na terenie RDLP w Katowicach²⁵² w Centrum Duchowości Archidiecezji Częstochowskiej dla 35 członków ww. Zespołu wydatkowano 19 900 zł;

3/ na organizację 21-22 listopada 2022 r. posiedzenia na terenie RDLP w Gdańsku²⁵³ w Hotelu Amber dla 38 członków ww. Zespołu oraz na zakup 52 kompletów naszywek dla członków Zespołu Duszpasterskiego²⁵⁴ oraz 100 szt. legitymacji duszpasterskich leśników²⁵⁵ wydatkowano łącznie 43 181,89 zł;

LP) oraz 150 publikacji wydania zwykłego (publikacja w formacie A4 w komplecie ze śpiewnikiem i modlitewnikiem, okładka płócienna, introligatorska twarda, tłoczenie złote (...), śpiewnik i modlitewnik szyte (...).

²⁵⁰ Faktura nr FV/86/2023/08 z 22 sierpnia 2023 r.

²⁵¹ Faktura nr 201010066 z 23 października 2020 r.

²⁵² Faktura nr 211110047 z 30 listopada 2021 r.

²⁵³ Faktura nr 22121003 z 5 grudnia 2022 r. na kwotę 32 988,88 zł.

²⁵⁴ Faktura nr 46/M3/2022 z 9 grudnia 2022 r. na kwotę 5 244,72 zł.

²⁵⁵ Faktura nr 221010653 z 28 października 2022 r. na kwotę 4 948,29 zł.

4/ na organizację 13-16 listopada 2023 r. posiedzenia na terenie RDLP w Krakowie w Opactwie Benedyktynskim w Tyńcu dla 40 członków ww. Zespołu wydatkowano łącznie 48 646,19 zł.

W ww. posiedzeniach udział wzięli również byli Dyrektor Generalny LP.

Zdaniem NIK obowiązujące przepisy ustawy o lasach dotyczące funkcjonowania PGL LP nie przewidują możliwości wydatkowania środków na cele związane z udzielaniem wsparcia duchowego, formułowaniem przesłań lub orędzi.

Tym samym brak było podstaw do udzielania takiego wsparcia przez jednostki organizacyjne PGL LP.

Ówczesny Dyrektor Generalny zeznał, że: *O ile mnie pamięć nie myli, to taki zespół wcześniej istniał. Wydanie zarządzenia miało na celu usprawnienie funkcjonowania. Jest to w pewnym sensie promocja Lasów Państwowych.*

W trakcie kontroli NIK, 1 lipca 2024 r. zarządzeniem nr 83 Dyrektor Generalny LP uchylił zarządzenie nr 88 Dyrektora Generalnego LP z dnia 13 października 2022 r. w sprawie utworzenia Zespołu Duszpasterskiego Lasów Państwowych.

(akta kontroli str. 255, 257-258, 261, 883-891, 1311-1507, 6676-6677)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Dyrekcji w zakresie gospodarowania środkami finansowymi. W zakresie polityki kadrowo-płacowej stwierdzono liczne nieprawidłowości, z których najważniejsze polegały na: 1/ dopuszczeniu przez Dyrektorów Generalnych LP do ustalania w Ponadzakładowym Układzie Zbiorowym Pracy stawki wyjściowej w kwocie wyższej niż określone w rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania, co skutkowało nieprawidłowym kształtowaniem wynagrodzeń pracowników Służby Leśnej w całym PGL LP w całym okresie objętym kontrolą; 2/ niezasadnym uwzględnieniu okresu prowadzenia działalności gospodarczej do stażu pracy wymaganego na stanowisku naczelnika wydziału w DGLP, a tym samym powierzeniu stanowiska kierowniczego pracownikowi, który nie spełniał wymagań, w konsekwencji kwota zawyżonego wynagrodzenia tej osoby wyniosła 170,1 tys. zł; 3/ wypłacie 94,3 tys. zł pracownikom DGLP, tytułem ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, bez uprzedniego, skutecznego, zobligowania tych osób do jego wykorzystania.

Ponadto kolejne istotne nieprawidłowości dotyczyły m.in.: 1/ zlecania przez DGLP usług zewnętrznych w zakresie obsługi (pomocy) prawnej, skutkujące wydatkowaniem łącznie 471,8 tys. zł z naruszeniem zasad należytego zarządzania środkami finansowymi (w związku z nieuzasadnionym odstępianiem od konkurencyjnego wyboru wykonawcy); 2/ niegospodarnego wydatkowania 244,8 tys. zł w konsekwencji zawarcia umów zlecenia z własnymi pracownikami, w celu zapewnienia realizacji zadań statutowych jednostki; 3/ niegospodarnym, niecelowym i nielegalnym poniesieniu kosztów w kwocie 122,3 tys. zł związanych z funkcjonowaniem Zespołu Duszpasterskiego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Gospodarowanie środkami funduszu leśnego

3.1. Przed wydaniem przez ministra właściwego do spraw środowiska decyzji w sprawie ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny Dyrektor Generalny Lasów Państwowych ustalał wielkość odpisu w prowizoriach w sprawie planu finansowo-gospodarczego. Wielkości te, w odniesieniu do lat 2022-2024²⁵⁶,

²⁵⁶ Zagadnienia dotyczące gospodarowania środkami funduszu leśnego za lata 2020-2021 objęte było uprzednią analizą NIK (kontrola nr P/21/051 – Gospodarowanie środkami funduszu leśnego, okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2019 r. do 3 grudnia 2021 r.). Wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny w latach 2020-2021 była ukształtowana na poziomie odpowiednio 14% oraz 12% planowanych przychodów ze sprzedaży drewna.

uksztaltowane zostały odpowiednio na poziomie: [1] na 2022 r. – 14,0%²⁵⁷; [2] na 2023 r. – dla poszczególnych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych od 6,30% do 18,30%²⁵⁸ oraz [3] na 2024 r. – dla poszczególnych regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych od 3,0% do 19,5%²⁵⁹.

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wnioskował do ministra właściwego do spraw środowiska o ustalenie dla PGL LP na lata 2022-2024 następujących wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny: [1] na 2022 r. dwukrotnie, tj. wnioskiem z: [a] 1 kwietnia 2022 r. o ustalenie tej wartości w wysokości 17,93% (uzupełnionym 19 kwietnia 2022 r.²⁶⁰), a następnie [b] wnioskiem z 1 grudnia 2022 r. (uzupełnionym 27 grudnia 2022 r.²⁶¹) o ustalenie tej wartości w wysokości 22,0491%; [2] na 2023 r. wnioskiem z 31 marca 2023 r. o ustalenie tej wartości w wysokości 10,80% (uzupełniony 20 kwietnia 2023 r.²⁶²) oraz [3] na 2024 r. wnioskiem z 28 marca 2024 r. o ustalenie tej wartości w wysokości 8,80% (uzupełniony 24 kwietnia 2024 r.²⁶³).

Załącznikami do ww. wniosków były projekty planów finansowo-gospodarczych PGL LP, składające się m.in. z planów finansowych funduszu leśnego.

(akta kontroli str. 5053, 5309-5311, 5317-5503)

Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w uzasadnieniu do wniosków z: 1 kwietnia 2022 r., 31 marca 2023 r. oraz 28 marca 2024 r. w zakresie dotyczącym wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny wskazywał m.in.: 1/ że ze względu na duże zróżnicowanie relacji pomiędzy kosztami i przychodami w RDLP, wystąpiła konieczność różnicowania wskaźnika odpisu podstawowego w poszczególnych RDLP, a okoliczność tą dodatkowo uzasadniano istotnym wzrostem kosztów i przychodów (wnioski z 1 kwietnia 2022 r. oraz 31 marca 2023 r.); 2/ planowane wartości głównych kategorii zwiększeń funduszu leśnego (w tym z tytułu odpisu podstawowego) oraz planowanych zmniejszeń (w tym z tytułu wyrównania w nadleśnictwach niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa).

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił: *Zasada ustalania wnioskowanej wysokości wskaźnika od lat jest niezmienna. Wnioskowana wysokość zależy od relacji planowanych przychodów i kosztów działalności leśnej. Zasadą jest, że wynik działalności leśnej w planie jest zawsze równy „0”. Jest to podstawowe kryterium decydujące o wnioskowanej wysokości wskaźnika. Zgodnie z ogólną zasadą po*

²⁵⁷ Zarządzenie nr 58 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 30 września 2021 r. w sprawie provizorium Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2022 rok (Znak spr.: EP.0300.2.20.2021).

²⁵⁸ Zarządzenie nr 78 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 28 września 2022 r. w sprawie provizorium Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2023 rok (Znak spr.: EP.0300.2.9.2022).

²⁵⁹ Zarządzenie nr 100 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 13 października 2023 r. w sprawie provizorium Planu Finansowo-Gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2024 rok (Znak spr.: EP.0300.2.5.2023).

²⁶⁰ Uzupełnienie polegało na przedłożeniu uchwały nr 1/2022 Kolegium Lasów Państwowych z dnia 19 kwietnia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na rok 2022.

²⁶¹ Uzupełnienie polegało na rozwinięciu treści uzasadnienia wniosku oraz przedłożeniu uchwały nr 2/2022 Kolegium Lasów Państwowych z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie wyrażenia opinii na temat zwiększenia w planie finansowo-gospodarczym na rok 2022 wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach z 17,93% na 22,0491% przewidywanych na rok 2022 przychodów ze sprzedaży drewna.

²⁶² Uzupełnienie polegało na przedłożeniu uchwały nr 1/2023 Kolegium Lasów Państwowych z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na rok 2023.

²⁶³ Uzupełnienie polegało na przedłożeniu uchwały nr 1/2024 Kolegium Lasów Państwowych z dnia 24 kwietnia 2023 r. w sprawie wyrażenia opinii o projekcie Planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na rok 2024. Ponadto wraz z uzupełnieniem Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wskazał, że w odpowiedzi na pismo z 22 kwietnia 2024 r. Ministra Klimatu i Środowiska, dotyczącego rozważenia możliwości dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań parków narodowych (m.in. ujętych na liście rezerwowej) dokonano zmian w projekcie planu finansowo-gospodarczego PGL LP na rok 2024.

naliczeniu odpisu od wartości sprzedanego surowca drzewnego w koszty działalności jednostki zaplanowanych w planie finansowo-gospodarczym, 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”. Zgodnie z ustawą o lasach nie można zbudować planu z ujemnym wynikiem finansowym. Natomiast Naczelnik Wydziału Analiz Ekonomicznych i Planowania wyjaśnił m.in., W kontrolowanych latach wielkość wskaźnika była odpowiednia, ponieważ z jednej strony gwarantowała zebranie nadwyżki finansowej na fundusz leśny, z drugiej zaś zapewniła środki na wyrównanie niedoborów.

Dyrektor Generalny LP w odniesieniu do ukształtowania propozycji wysokości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny w 2024 r. na poziomie niższym niż w roku 2022 i 2023 wyjaśnił m.in., że *Planowany roczny odpis podstawowy dokonywany przez nadleśnictwa za pośrednictwem regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych wynikowo na rzecz DGLP (na dobro funduszu leśnego), po pomniejszeniu przez planowaną roczną dopłatę przeznaczoną na wyrównywanie określonych niedoborów środków finansowych w nadleśnictwach, odpowiada nadwyżce planowanych przychodów Lasów Państwowych z działalności w zakresie gospodarki leśnej oraz z działalności administracyjnej ponad planowane koszty Lasów Państwowych z tychże działalności. Nadwyżka ta nie jest zależna od wysokości wskaźnika odpisu podstawowego i to ona, a nie wysokość wskaźnika na etapie planowania finansowo-gospodarczego kształtuje „dyspozycyjną” kwotę środków związanych z funduszem leśnym. Wskaźnik odpisu podstawowego pozwala jedynie przesunąć tę nadwyżkę z nadleśnictw na rzecz funduszu leśnego. (...) W okresie objętym kontrolą NIK (także poza tym okresem), na potrzeby proponowanej we wnioskach, o których mowa w art. 57 ust. 4 ustawy o lasach, wysokości wskaźnika odpisu podstawowego (WSK) – Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych stosowała procedurę uwzględniającą przyjęty w Lasach Państwowych sposób rozumienia regulacji prawnych.*

Minister właściwy do spraw środowiska ustalał każdorazowo wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny na wnioskowanym przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych poziomie. Powyższe następowało w decyzjach Ministra Klimatu i Środowiska: 1/ z dnia 27 kwietnia 2022 r.²⁶⁴, 2/ z dnia 29 grudnia 2022 r.²⁶⁵ Decyzja ta weszła w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 1 stycznia 2022 r.; 3/ z dnia 27 kwietnia 2023 r.²⁶⁶; 4/ z dnia 30 kwietnia 2024 r.²⁶⁷

Z informacji uzyskanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska w odniesieniu do czynników uzasadniających zróżnicowanie wysokości dla ustalenia wielkości odpisu na poszczególne lata wynikał m.in., że w odniesieniu do wskaźnika na:

- 2022 r. (w tym ustalenia go na poziomie wyższym niż na 2021 r.) – brano pod uwagę prognozowany wynik finansowy w roku 2022, możliwość dokonania odpisu z wyniku za rok 2022 na cele społecznie użyteczne, nadwyżkę kapitałową z lat poprzednich, możliwości i potrzeby inwestycyjne nadleśnictw oraz poziom płynności finansowej nadleśnictw;
- na 2023 r. – wskazano, że Dyrektor Generalny LP uzasadniał wartość wskaźnika odpisu m.in. wzrostem kosztów i przychodów oraz dużym zróżnicowaniem relacji

²⁶⁴ W sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny na rok 2022 r. (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 17).

²⁶⁵ Zmieniającej decyzję w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny na rok 2022 (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 77).

²⁶⁶ W sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2023 (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 15).

²⁶⁷ W sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw oraz ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny, na rok 2024 (Dz. Urz. Ministra Klimatu i Środowiska poz. 33).

między kosztami i przychodami. W związku ze wzmocnieniem funduszu leśnego w poprzednim 2022 r., odpis za 2023 r. został wyliczony w oparciu o wzrost kosztów utrzymania;

- 2024 r. – wskazano, że corocznie zmienia się wartość zadań finansowanych z funduszu leśnego, a wielkość wskaźnika ustalana jest na poziomie zapewniającym realizację zadań.

(akta kontroli str. 7301-7457)

W 2022 r. wielkość odpisu podstawowego na fundusz leśny ustalona dla PGL LP uległa zmianie.

Ówczesny Dyrektor Generalny LP skierował do Ministra Klimatu i Środowiska wniosek z 1 grudnia 2022 r.²⁶⁸, w przedmiocie zwiększenia poziomu odpisu podstawowego na fundusz leśny do 22,0491%. Treść uzasadnienia tego wniosku była ogólnikowa i wskazywała na m.in. na potrzebę ponoszenia w 2022 r. i latach kolejnych licznych wydatków ze środków funduszu leśnego. Wydatki, na które wskazywano dotyczyły wyrównania w nadleśnictwach niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej i dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (art. 58 ust. 1 ustawy o lasach) oraz m.in. działań wskazanych w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach (dotyczących m.in. wykupu gruntów, czy też finansowania badań naukowych). Jednakże żadne z okoliczności wskazywanych jako przesłanki do wnioskowania o tę zmianę, jak również potencjalne skutki tej zmiany nie zostały zwymiarowane.

Następnie zagadnienia dotyczące zmiany wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny były przedmiotem spotkania przedstawicieli Ministerstwa i PGL LP, które odbyło się 16 grudnia 2022 r.

W uzupełnieniu wniosku (pismo do Ministra Klimatu i Środowiska z 27 grudnia 2022 r.) były Dyrektor Generalny LP wskazał m.in., że uzasadnienie do wnioskowania o zmianę stanowią:

- a) aktualna sytuacja na rynku surowca drzewnego, skutkująca znacznym wzrostem przychodów ze sprzedaży drewna w stosunku do założeń planu finansowo-gospodarczego na 2022 r.;
- b) zwiększenie 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 również 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.

Wraz z wnioskiem z 1 grudnia 2022 r. oraz jego uzupełnieniem z 27 grudnia 2022 r. były Dyrektor Generalny LP nie przedłożył zaktualizowanego planu finansowo-gospodarczego Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na 2022 r. (lub projektu aktualizacji tego planu). W uzupełnieniu wniosku z 27 grudnia 2022 r. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych wskazał natomiast, że wnioskowana zmiana dotyczy *planu finansowo-gospodarczego na rok 2022 w zakresie zwiększenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny z 17,93% na 22,0491%*. W piśmie tym ówczesny Dyrektor Generalny LP wskazał ponadto, że nie przewidywał w pozostałym zakresie zmiany przywołanego planu, gdyż m.in.:

- a) aktualizacja pozostałych parametrów planu na tym etapie doprowadzi jedynie do sytuacji, w której plan zrówna się z wykonaniem i nie przyniesie innych korzyści,

²⁶⁸ EP.0300.1.22.2022.

b) jest to proces bardzo pracochłonny i wymagający zaangażowania służb planistycznych wszystkich jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Brak przedłożenia wraz z wnioskiem o zmianę wysokości odpisu podstawowego na fundusz leśny (ustalanego wskaźnikiem procentowym) projektu planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych był niezgodny z wymogiem wynikającym z § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W pisemnych informacjach przekazanych NIK przez Ministerstwa Klimatu i Środowiska stwierdzono, że ówczesne Kierownictwo Ministerstwa jako argumenty przemawiające za zwiększeniem wielkości wskaźnika odpisu podstawowego do poziomu 22,0491% uznało m.in.: 1/ znaczny wzrost przychodów ze sprzedaży drewna; 2/ przesunięcie części nadwyżki finansowej na fundusz leśny, bez uszczerbku dla gospodarujących nadleśnictw; 3/ okoliczność, że nadwyżka kapitału gwarantuje również długoterminową płynność finansową i może służyć do pokrycia ujemnego wyniku finansowego w przypadku, gdy taki ujemny wynik wystąpi po zakończeniu roku. Ponadto wskazano m.in., że ówczesne Kierownictwo Ministerstwa nie uznawało za potrzebne wystąpienie do Dyrekcji o przedłożenie zaktualizowanego planu finansowo-gospodarczego i mogło opierać się na argumentacji, że zwiększenie wskaźnika nie spowodowało ryzyka braku środków na realizację zadań przedstawionych w projekcie planu.

(akta kontroli str. 5390-5397, 7301-7457)

W odniesieniu do wniosku z 1 grudnia 2022 r. Naczelnik Wydziału Analiz Ekonomicznych i Planowania wyjaśnił m.in., że:

- Przeprowadzenie zmiany wielkości odpisu podstawowego wynikało w głównej mierze ze znacznego wzrostu przychodów ze sprzedaży drewna (przychody w planie – 11,643 mld zł, przychody z symulacji wyniku 13,363 mld zł), a zrealizowane przychody ze sprzedaży drewna na rok 2022 były wyższe od założeń planu finansowo-gospodarczego o 1,868 mld zł i ukształtowały się na poziomie 13,511 mld zł (wzrost o 16,0%);
- Zgodnie z przeprowadzoną w listopadzie symulacją wyniku za rok 2022, bez zwiększenia wskaźnika odpisu podstawowego wynik na działalności leśnej w nadleśnictwach za rok 2022 osiągnąłby wartość 1,020 mld zł. Stosowna korekta wielkości odpisu, wg symulacji spowodowała obniżenie wyniku do poziomu 449 mln zł. Zatem wskaźnik odpisu podstawowego spełnił swoją rolę w zakresie przesunięcia części nadwyżki finansowej na fundusz leśny, bez uszczerbku dla gospodarujących nadleśnictw.
- Kierownictwo Lasów Państwowych zawnioskowało o korektę (zwiększenie) wskaźnika odpisu na fundusz leśny od przychodów ze sprzedaży drewna w celu dodatkowego zasilenia rachunku funduszu leśnego. Pozostawienie w nadleśnictwach nadwyżki finansowej wygenerowanej w głównej mierze ponadplanowymi przychodami ze sprzedaży drewna spowodowałoby powiększenie kapitału zasobów w nadleśnictwach. Taka sytuacja przyczyniłaby się do zwiększenia nadwyżki, która już pod koniec 2022 r. była wysoka. Z uwagi na fakt ograniczonych możliwości wykorzystania, nadwyżka kapitału może być przeznaczona do realizacji przedsięwzięć rozwojowych (głównie o charakterze inwestycyjnym). Nadwyżka kapitału gwarantuje również długoterminową płynność finansową i może służyć do pokrycia ujemnego wyniku finansowego w przypadku, gdy taki ujemny wynik finansowy wystąpi po zakończeniu roku – na tym kończy się wachlarz możliwości wykorzystania nadwyżki finansowej. Przeniesienie nadwyżki przychodów na fundusz leśny poprzez korektę wskaźnika odpisu podstawowego oznacza, że środki te trafią nie na kapitał zasobów nadleśnictwa,

ale na fundusz leśny i dzięki temu Lasy Państwowe uzyskają duży większy wachlarz możliwości ich wykorzystania. Przede wszystkim środki te mogą być wykorzystane do wyrównania niedoborów w jednostkach gospodarujących w niekorzystnych warunkach przyrodniczo-ekonomicznych. (...) W przypadku, gdy cena drewna będzie znacznie niższa, może się okazać, że dojdzie do paradoksalnej sytuacji, w której mimo nadpłynności i nadwyżki finansowej będziemy mieli w skali całych Lasów Państwowych problem ze zbudowaniem planu finansowo-gospodarczego w związku z niemożliwością zachowania zasad samodzielności finansowej.

(akta kontroli str. 7260-7296)

W latach 2022-2023 istotnie wzrosła kwota środków pieniężnych funduszu leśnego, tj. stan ten wynosił na:

- 1 stycznia 2022 r. – 864 380,3 tys. zł;
- 31 grudnia 2022 r. i 1 stycznia 2023 r. – 3 179 511,5 tys. zł;
- 31 grudnia 2023 r. – 3 225 232,2 tys. zł.

Przywołany wzrost wynikał przede wszystkim z tego, że w odniesieniu do 2022 r. zwiększenia funduszu leśnego, wynikające z odpisu podstawowego obciążającego koszty nadleśnictw (2 979 010,5 tys. zł), znacznie przewyższyły zmniejszenia funduszu leśnego z tytułu wyrównania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa (787 562,0 tys. zł).

Za 2022 r. w sprawozdaniu finansowo-gospodarczym PGL LP koszty działalności podstawowej (koszty sprzedaży) wykazano w kwocie 8 538 300,3 tys. zł. Natomiast *Koszty na tę działalność, bez rozliczenia pozostałych kosztów administracyjnych (koszty wytworzenia)* wykazano w kwocie 7 541 054,9 tys. zł i wymieniono część z tych kosztów²⁶⁹, które sumowały się do łącznej kwoty 4 128 896,5 tys. zł.

Pozostałą największą kategorię kosztów w tym zakresie, stanowiło saldo podstawowe rozliczenia z funduszem leśnym w kwocie (2 256 194,9 tys. zł).

Naczelnik Wydziału Analiz i Planowania w odniesieniu do sposobu prezentowania kosztów PGL LP w sprawozdaniu finansowo-gospodarczym PGL LP wyjaśnił m.in., że geneza układu prezentowanych kosztów sięga lat dziewięćdziesiątych, a na sposób prezentowania danych miały wpływ postanowienia § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, wskazujące rodzaj prowadzonej działalności (1/ administracyjną; 2/ gospodarczą; podstawową i uboczną; 3/ dodatkową). Naczelnik wyjaśnił ponadto przedstawienie danych o wszystkich kosztach PGL LP stwarzało zagrożenie nadmiaru informacji, dlatego w sprawozdaniu finansowo-gospodarczym PGL LP za rok 2022 (jak również za inne lata) wskazano jedynie wybrane koszty nadleśnictw, pamiętając jednocześnie o konieczności zapewnienia porównywalności tych danych w każdym sprawozdaniu.

W odniesieniu do pozostałych lat okresu objętego kontrolą saldo podstawowe rozliczenia z funduszem leśnym w odniesieniu do działalności podstawowej charakteryzowało się istotnie różnym poziomem od wykazanego za 2022 r. i wynosiło: za 2020 r. (-) 181 889,1 tys. zł; za 2021 r. 65 053,6 tys. zł oraz za 2023 r. 58 653,5 tys. zł.

Stosownie do art. 58 ust. 4 ustawy o lasach, Dyrektor Generalny może, z wydzielonej części środków funduszu leśnego utworzyć fundusz stabilizacji, który zostanie

²⁶⁹ Tj.: 1/ Nasiennictwo i selekcja (koszty wytworzenia) – 61 304,3 tys. zł; 2/ Hodowla lasu – 975 838,9 tys. zł; 3/ Ochrona lasu – 297 579,6 tys. zł; 4/ Ochrona przyrody – 33 246,1 tys. zł; 5/ Ochrona przeciwpożarowa – 130 775,1 tys. zł; 6/ Pozyskanie i zrywka drewna – 2 720 152,5 tys. zł.

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.

W planie finansowo-gospodarczym na 2024 r. założono, że bilans zamknięcia funduszu stabilizacji ukształtuje się w wysokości 1 000 000,0 tys. zł (tj. będzie równy bilansowi otwarci/a 2024 r.).

(akta kontroli str. 5323, 8473-8691)

3.2. W sprawozdaniach finansowo gospodarczych PGL LP za lata 2020-2023²⁷⁰ wykazano wydatki na ochronę przyrody w łącznej kwocie 112 200,5 tys. zł:

- 18 900,5 tys. zł w 2020 r., co stanowiło 0,23% kosztów ogółem PGL LP w kwocie 8 095 387,1 tys. zł;
- 18 969,4 tys. zł w 2021 r., co stanowiło 0,20% kosztów ogółem PGL LP w kwocie 9 406 977,8 tys. zł;
- 33 246,1 tys. zł w 2022 r., co stanowiło 0,24% kosztów ogółem PGL LP w kwocie 14 133 341,9 tys. zł;
- 41 084,5 tys. zł w 2023 r., co stanowiło 0,30% kosztów ogółem PGL LP w kwocie 13 881 613,9 tys. zł.

W sprawozdaniach finansowo-gospodarczych PGL LP za lata 2020-2023 wykazywano ponadto, jako zmniejszenia funduszu leśnego (wśród zadań określonych w art. 58 ust. 3 i 3a ustawy o lasach) dofinansowanie zadań w parkach narodowych na łączną kwotę 124 104,4 tys. zł, co stanowiło 2,10% kwoty zmniejszeń ogółem funduszu leśnego w kwocie 5 916 607,4 tys. zł. W poszczególnych latach przywołanego okresu wartości te kształtowały się następująco:

- 30 311,3 tys. zł w 2020 r., co stanowiło 2,07% zmniejszeń funduszu leśnego ogółem w kwocie 1 467 641,5 tys. zł;
- 28 270,0 tys. zł w 2021 r., co stanowiło 2,22% zmniejszeń funduszu leśnego ogółem w kwocie 1 271 328,0 tys. zł;
- 30 407,6 tys. zł w 2022 r., co stanowiło 2,58% zmniejszeń funduszu leśnego ogółem w kwocie 1 176 732,7 tys. zł;
- 35 115,5 tys. zł w 2023 r., co stanowiło 1,75% zmniejszeń funduszu leśnego w kwocie 2 000 905,20 tys. zł.

Ponadto z przedłożonych w toku kontroli materiałów wskazano na:

- Wydatkowane środki funduszu leśnego na ochronę przyrody. Wedle przedłożonych danych koszty w tym zakresie wyniosły: za 2020 r. – 55 874 409,69 zł; za 2021 r. – 52 009 308,19 zł; za 2022 r. – 64 765 937,53 zł; za 2023 r. – 96 475 331,44 zł oraz za I kwartał 2024 r. – 3 753 296,61 zł. Jako podstawę prawną finansowania tych zadań wskazywano następujące przepisy ustawy o lasach: art. 58 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, art. 58 ust. 3a pkt 4 lit. a. Zgodnie z art. 58 ust. 2 ustawy o lasach środki funduszu leśnego mogą być przeznaczone również na: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej (pkt 1); badania naukowe (pkt 2); sporządzanie planów urządzenia lasu (pkt 4)²⁷¹. Natomiast zgodnie z art. 58 ust.

²⁷⁰ Pkt 4. Koszty Lasów Państwowych.

²⁷¹ W odniesieniu do ujęcia w powyższych danych kosztów związanych ze sporządzaniem planów urządzenia lasu w toku kontroli wskazano, że na potrzeby odpowiedzi przyjęto, że średnio koszty dotyczące bezpośrednio ochrony

3 pkt 4 ustawy o lasach środki funduszu leśnego, o których mowa w art. 57 ust. 2, przeznacza się na cele określone w ust. 2 pkt 2, 3, 5a i 6 w lasach znajdujących się w użytkowaniu parków narodowych²⁷².

- *Przykładowe środki finansowe wydatkowane na ochronę przyrody w latach 2020-2024.* Według przedłożonych danych w tym zakresie wydatkowano: za 2020 r. – 137 432,9 tys. zł; za 2021 r. – 148 732,0 tys. zł; za 2022 r. – 192 580,1 tys. zł; za 2023 r. – 245 562,9 tys. zł oraz za I kwartał 2024 r. 98 692,9 tys. zł.

Wśród ww. kosztów największy udział przypadają na: 1/ koszty konta 5102 *Hodowla lasu (MPK 235 Przebudowa drzewostanów)* - w łącznej wysokości 160 747,8 tys. zł (19,5%); 2/ koszty konta 5104 *Ochrona lasu przed czynnikami szkodliwymi (MPK 254 Pozostałe zabiegi z zakresu ochrony lasu)* – w łącznej wysokości 140 620,4 tys. zł (17,1%); 3/ koszty konta 5106 *Utrzymanie obiektów leśnych (Infrastruktury) ogólnego przeznaczenia (MPK 279 Utrzymanie obiektów edukacyjnych)* – w łącznej wysokości 111 657,7 tys. zł (13,6%) oraz 4/ koszty konta 5106 *Utrzymanie obiektów leśnych (Infrastruktury) ogólnego przeznaczenia (MPK 2741 Utrzymanie obiektów wodno-melioracyjnych w ramach realizacji projektów małej retencji)* – w łącznej wysokości 78 619,5 tys. zł (9,6%).

W odniesieniu do powyższych wartości, a także w odniesieniu do zawartego w Sprawozdaniu finansowo-gospodarczym za 2023 r. sformułowania, wedle którego *środki finansowe wydatkowane na ochrony przyrody są znacznie wyższe, lecz ze względu na strukturę wydatków są odnoszone na inne konta* Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Zrównoważonej Gospodarki Leśnej wyjaśnił m.in., że ochrona przyrody jest terminem bardzo szerokim, a także wskazał, że powyższe wartości obrazują wybrane koszty i nakłady ponoszone na zadania, w całości wpisujące się w definicję ochrony przyrody ustanowioną w art. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁷³. Ponadto Zastępca Dyrektora Generalnego wyjaśnił, że powyższe wartości nie obejmują wielu działań finansowanych ze środków funduszu leśnego, cechujących się wielofunkcyjnym charakterem, bezpośrednio lub pośrednio korzystnie wpływają na zachowanie, zrównoważone użytkowanie lub odnawiane wybranych zasobów, tworów, czy składników oraz osiąganie celów ochrony przyrody. W ocenie Zastępcy Dyrektora Generalnego wynika to z faktu, że (...) *nie ma możliwości wyliczenia udziału wydatków poniesionych na ochronę przyrody spośród ogólnych kosztów danego zadania. Przedmiotowa problematyka dotyczy np. wydatków z funduszu leśnego ponoszonych na ochronę przeciwpożarową systemów leśnych, hodowlę lasu, ochronę lasu, edukację i promocję, czy zadania służące przeciwdziałaniu zmianom klimatu.*

Dyrektor Generalny LP wyjaśnił m.in., że na wysokość środków wydatkowanych w tym zakresie w kontrolowanym okresie wpływały m.in. następujące czynniki: 1/ aktualny stan ochrony wybranych siedlisk i gatunków, presji ze strony zagrożeń; 2/ warunki terenowe wpływające na potrzeby i możliwości realizacji działań ochronnych we właściwym terminie związane m.in. z warunkami pogodowymi, wysokością poziomu wód gruntowych, stanem sanitarnym drzewostanu, obecnością

przyrody stanowią 10% rzeczywistych kosztów urządzania lasu zaplanowanych i wydatkowanych w danym roku ze środków funduszu leśnego. Do działań tych zalicza się m.in. aktualizację programów ochrony przyrody PUL, czy też przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania projektu PUL na środowisko.

²⁷² Tj.: badania naukowe (pkt 2); tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia działalności leśnej (pkt 3); ochronę przyrody w lasach realizowaną metodą gospodarki leśnej (pkt 5a); inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach (pkt 6).

²⁷³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm. Zgodnie z art. 2 ust. 1 przywołanej ustawy ochrona przyrody, w rozumieniu ustawy, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; 4) siedlisk przyrodniczych; 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; 7) krajobrazu; 8) zieleni w miastach i wsiach; 9) zadrzewień.

pokrywy śnieżnej; 3/ stopień zaawansowania realizacji harmonogramów programów lub projektów realizowanych przez Lasy Państwowe, także ze środków zewnętrznych; 4/uwarunkowania rynkowe, w tym kształtowanie się cen na rynku (pandemia, niestabilna sytuacja geopolityczna, inflacja) oraz dostępności materiałów i usług.

W ocenie NIK prezentowane na potrzeby kontroli dane określające koszty ochrony przyrody w łącznej wysokości 823,0 mln zł składają się ze zróżnicowanych kategorii kosztów. Przykładowo w przypadku: 1/ Konta 5106 *Utrzymanie obiektów leśnych (infrastruktury) ogólnego przeznaczenia MPK 279 Utrzymanie obiektów edukacyjnych* zgodnie z dokumentacją ustalającą zasady rachunkowości obejmuje ono koszty bezpośrednie urządzenia oraz bieżącego utrzymania i funkcjonowania obiektów edukacyjnych, ścieżek przyrodniczo-leśnych, tworzenia programów edukacji leśnej społeczeństwa i ich realizacji w przypadku nieotrzymania na ten cel dotacji z budżetu państwa, w tym m.in: koszty amortyzacji obiektów, koszty ubezpieczeń rzeczowych, czy też koszty prac porządkowych i ochrony obiektów; 2/ Konta 5104 *Ochrona Lasu przed czynnikami szkodliwymi (MPK 254 pozostałe zabiegi z zakresu ochrony lasu)* na koncie tym ewidencjonuje się koszty bezpośrednie pozostałych czynności gospodarczych, wcześniej niewymienionych, w tym: koszty rozminowywania przejętych poligonów i innych terenów od wojska obejmujące, usunięcie niewypałów, niewybuchów min, rakiet i innych materiałów wybuchowych; koszty usuwania zanieczyszczeń gruntowych (np. ropopochodnych, PCB, pestycydy); koszty rozbiórki obiektów powojennych (np. ruin budynków, szamb studni) wywóz gruzu i śmieci; koszty przygotowania gruntu (przejętych od wojska), tj. porządkowania terenu, rewitalizacji gleby, stabilizacji gruntu, niwelacji terenu. Natomiast w odniesieniu do konta 534 *Gospodarka łąkowo-rolna (MPK 55 Gospodarka łąkowo-rolna)* w dokumentacji tej stwierdzono, że służy do ewidencji kosztów bezpośrednich czynności gospodarczych związanych z: uprawą roli, łąk, pastwisk, sadów i ogrodów²⁷⁴.

W odniesieniu do planu finansowo-gospodarczego PGL LP na 2024 r. Minister Klimatu i Środowiska oraz Dyrektor Generalny prowadzili korespondencję w przedmiocie dodatkowego dofinansowania ze środków funduszu leśnego działań parków narodowych. W konsekwencji na 2024 r. zwiększono z zakładanej pierwotnie wartości 40 000,00 tys. zł do 54 200,0 tys. zł wysokość środków finansowych przeznaczonych na sfinansowanie ze środków funduszu leśnego zadań w parkach narodowych na podstawie art. 58 ust. 3a ustawy o lasach. Wspomniane zwiększenie dotyczyło dodatkowych 76 działań na łączną kwotę 14 169,6 tys. zł (tj. do kwoty 54 200,0 tys. zł).

(akta kontroli str. 5434-5503, 6985-7010, 8473-8691, 13169-13174, 13188, 13192-13193)

3.3. W latach 2020-2023 na przedsięwzięcia drogowe finansowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, polegających na budowie, przebudowie lub remontowaniu drogowej infrastruktury technicznej w ramach wspomagania przez Lasy Państwowe administracji publicznej wydatkowano łącznie 441 523,7 tys. zł²⁷⁵, w tym 4 076,2 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 decyzjach²⁷⁶ Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, po uprzednio

²⁷⁴ Łączne koszty w tym zakresie wyniosły 80 674,7 tys. zł (tj. 8,3%).

²⁷⁵ Ustalono na podstawie zapisów konta 85012151 Dopłaty wewnętrzne do zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

²⁷⁶ 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.

dokonanej analizie wniosków²⁷⁷, złożonych przez Nadleśniczych i zaopiniowanych przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych, o której mowa w zarządzeniach²⁷⁸ Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie realizacji w Lasach Państwowych wspólnych przedsięwzięć drogowych, mających związek z gospodarką leśną.

Badaniem kontrolnym objęto 14 wniosków²⁷⁹ złożonych w latach 2022-2023 przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudy Raciborskie, w których wnioskowana wartość dofinansowania środkami funduszu leśnego wyniosła łącznie 18 623,1 tys. zł²⁸⁰.

W wyniku badania stwierdzono, że wszystkie wnioski zostały poddane analizie i uzyskały pozytywną opinię Wydziału Inwestycji Drogowych i Transportu Dyrekcji Generalnej w konsekwencji czego zostały przyjęte do dalszego procedowania, a wnioskowane inwestycje zostały ujęte w ww. decyzjach Dyrektora Generalnego. W przypadku dziewięciu wniosków przeprowadzona analiza uniemożliwiła wydanie negatywnej opinii, pomimo tego, że uzasadnienia tych wniosków nie wskazywały jednoznacznie na możliwe do uzyskania wymierne, bezpośrednie korzyści dla prowadzonej gospodarki leśnej, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 14147-14757)

3.4 W DGLP nie wypracowano spójnej koncepcji promocji Lasów Państwowych. Organizowane w PGL LP wydarzenia promocyjne miały zróżnicowany charakter i były podejmowane na podstawie doraźnych zaleceń/poleceń rzeczownika prasowego, a kampanie medialne promujące Lasy Państwowe podejmowanie były wyłącznie z inicjatywy podmiotów zewnętrznych. Jednocześnie Dyrektor Generalny, nie sprawował rzetelnego nadzoru nad działalnością CILP, dopuszczając do zaniechania przez tą jednostkę opracowania 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. Do opracowania takich dokumentów zobowiązywały zapisy: *Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014-2030*²⁸¹, *Polityki komunikacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*²⁸² oraz 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.

²⁷⁷ Poddano analizie: 63 wnioski w 2020 r., 42 w 2021 r., 103 w 2022 r. (plan zasadniczy VI) oraz 93 w 2023 r. (plan zasadniczy III).

²⁷⁸ 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).

²⁷⁹ Dotyczących: 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 Poniećce 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/ „Modernizacja drogi powiatowej nr 3522S wykorzystywanej jako dojazd do gruntów rolnych w gminie Rudnik (...) obręb geodezyjnym Dołędzin”; 8/ „Remont drogi gminnej ul. Aleja Lipowa w Rudach”; 9/ „Remont drogi gminnej ul. Leśna w Górkach Śląskich”; 10/ „Modernizacja odcinka drogi powiatowej nr 3520S od DK 45 do skrzyżowania z ul. Szkolną w Poniećcach”; 11/ „Modernizacja odcinków drogi powiatowej nr 3514S od odcinka ronda DK 45 do skrzyżowania z DP 3523S w Rudniku”; 12/ „Modernizacja drogi powiatowej nr 3523S Strzybnik-Rudnik”; 13/ „Remont nawierzchni DW 919 od km 10+610 (...) na odcinku Szymocice-Jankowice”; 14/ „Przebudowa drogi powiatowej nr 3506S na odcinku od skrzyżowania z DW 916 do skrzyżowania z DP 3528S w Krzanowicach (...)”.

²⁸⁰ W tym 455,5 tys. zł dotyczyło dofinansowania drogi leśnej w ramach wniosku zintegrowanego „Remont drogi leśnej i gminnej w leśnictwie Poniećce oddz. 632”.

²⁸¹ Stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia nr 89 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014-2030*; dalej: Strategia PGL LP na lata 2014-2030.

²⁸² Stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 71 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 października 2015 r. w sprawie polityki komunikacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; dalej: Polityka komunikacyjna.

Jednocześnie przed podejmowaniem przez Dyrektora Generalnego LP decyzji wyrażających zgodę na organizację wydarzeń promocyjnych finansowanych przez CILP w ramach współpracy z pozostałymi jednostkami organizacyjnymi LP, jak też prowadzenia kampanii medialnych w tym zakresie, pracownicy DGLP nie przeprowadzali analizy celowości, możliwości uzyskania przewidywanych efektów, jak też gospodarności poniesienia wydatków na ten cel ze środków funduszu leśnego. Powyższe stanowiło nieprawidłowości opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie wydawanych w kontrolowanej jednostce zgód w okresie objętym kontrolą CILP zawarło łącznie 1 335²⁸³ porozumień²⁸⁴ na łączną kwotę 46 566,1 tys. zł (netto), przy czym w latach 2022-2023 nastąpił systematyczny wzrost ich liczby, tj. z 77 (1 023,9 tys. zł) w 2020 r. oraz 165 (2 694,6 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 przypadku wydarzeń plenerowych pn. „Drewno surowiec wszech czasów” oraz „Piknik Służb Mundurowych” należy zauważyć, że 19²⁸⁵ zostało zorganizowane po 8 sierpnia 2023 r., tj. w okresie kampanii wyborczej przed wyborami do Sejmu RP Polskiej oraz do Senatu RP²⁸⁶. Podczas tych wydarzeń obecni byli kandydaci w wyborach do Sejmu RP w 2023 r., tj. m.in. Michał Woś²⁸⁷ – ówczesny sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Jarosław Wieczorek²⁸⁸ – ówczesny wojewoda śląski, Józef Kubica²⁸⁹ – ówczesny Dyrektor Generalny Lasów Państwowych oraz Andrzej Sośnierz²⁹⁰.

(akta kontroli str. 13961-14146,15156-15524)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą w DGLP nie wypracowano spójnej koncepcji na rzecz promocji Lasów Państwowych. Nie zapewniono też realizacji zadań wynikających z dokumentu pn. *Polityka komunikacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*²⁹¹.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała *Strategia Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014-2030*²⁹², w której założono cel strategiczny dotyczący promowania w społeczeństwie działalności Lasów Państwowych oraz komunikowania korzyści z udostępniania zasobów leśnych. Realizacja tego celu

²⁸³ Uwzględniono również porozumienia, które zostały rozwiązane np. z powodu odwołania zaplanowanego wydarzenia promocyjnego.

²⁸⁴ Zarejestrowanych w CILP w systemie EZD pod symbolem JRWA 0610 *Promocje i kampanie*.

²⁸⁵ Sześć wydarzeń pn. „Piknik Służb Mundurowych”, tj. w: Żorach (23 wrzesień 2023 r.), Jastrzębiu-Zdroju (24 wrzesień 2023 r.), Wodzisławiu Śląskim (27 sierpień 2023 r.), Raciborzu (13 sierpień 2023 r.), Orzeszu (3 wrzesień 2023 r.), Rudach Raciborskich (15 sierpień 2023 r.) oraz 13 wydarzeń „Drewno surowiec wszechczasów”, tj.: Gliwicach (6 październik 2023 r.), Rudzińcu (24 wrzesień 2023 r.), Knurowie (8 październik 2023 r.), Chudowie (20 sierpień 2023 r.), Toszku (10 wrzesień 2023 r.), Międzyzicach (9 wrzesień 2023 r.), Strzybnicy (23 wrzesień 2023 r.), Zbroslawicach (16 wrzesień 2023 r.), Krupski Młyn (26 sierpień 2023 r.), Pyskowicach (19 sierpień 2023 r.), Szczekocinach (23 wrzesień 2023 r.), Zabrze-Grzybowicach (9 wrzesień 2023 r.), Pilchowicach (17 wrzesień 2023 r.).

²⁸⁶ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 1564).

²⁸⁷ Przykładowo podczas pięciu wydarzeń pn. „Piknik Służb Mundurowych”, tj. w: Żorach, Jastrzębiu-Zdroju, Wodzisławiu Śląskim, Orzeszu, Rudach Raciborskich.

²⁸⁸ Przykładowo podczas dwóch wydarzeń pn. „Drewno surowiec wszechczasów”, tj. w: Toszku i Pyskowicach.

²⁸⁹ Przykładowo podczas dziewięciu wydarzeń pn. „Drewno surowiec wszechczasów”, tj. w: Gliwicach, Rudzińcu, Międzyzicach, Strzybnicy, Zbroslawicach, Krupski Młyn, Pyskowicach, Zabrze-Grzybowicach, Pilchowicach.

²⁹⁰ Podczas wydarzenia pn. „Drewno surowiec wszechczasów” w Chudowie.

²⁹¹ Stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 71 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 października 2015 r. w sprawie polityki komunikacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; dalej: Polityka komunikacyjna.

²⁹² Stanowiąca załącznik nr 1 do zarządzenia nr 89 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na lata 2014-2030; dalej: Strategia PGL LP na lata 2014-2030.

miała być osiągnięta poprzez m.in. opracowanie spójnego programu promocji Lasów Państwowych z wyznaczonymi celami działań promocyjnych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywała również *Polityka komunikacyjna Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe*²⁹³. W dokumencie tym wskazano, że rzecznik prasowy LP m.in. koordynuje prace związane z tworzeniem, aktualizacją, wdrożeniem oraz realizacją tej polityki oraz przedstawia Dyrektorowi Generalnemu LP sprawozdanie obejmujące wykaz najważniejszych zdarzeń, zjawisk oraz podjętych działań w zakresie komunikacji w LP w roku poprzednim wraz z analizą i propozycjami kierunku przyszłych działań komunikacyjnych.

W powyższej sprawie były rzecznik prasowy LP zeznał: *Działaliśmy doraźnie, w sposób inny i bardziej intensywny niż poprzednicy. Staraliśmy się dostosować politykę komunikacyjną do obowiązujących uwarunkowań zewnętrznych (media, internet). Pracowaliśmy aby dokument pn. Politykę komunikacyjną została zmieniona w tym zakresie, ale finalnie nie doszło to do skutku z uwagi na ogromny zakres bieżących zadań związanych z realizacją polityki komunikacyjno-promocyjnej (...) 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. Z tego co pamiętam zbieraliśmy informacje z regionów o podejmowanych najważniejszych działaniach promocyjnych. Te informacje były zbierane i na ich podstawie była sporządzana zbiorcza informacja, prawdopodobnie przez Pana (...). Ja osobiście przekazywałem Dyrektorowi Generalnemu na bieżąco informacje o podejmowanych działaniach w tym zakresie w ramach codziennych kontaktów. Poprzedni rzecznik prasowy działał w sposób bardziej sformalizowany, ja natomiast w związku z otoczeniem przekazującym negatywny obraz działalności Lasów Państwowych działałem w sposób bardziej dynamiczny.*

Były Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zeznał: *Wsluchiwało się w głosy z wewnątrz PGL LP, tj. jednostek organizacyjnych PGL LP, z narad Dyrektorów regionalnych. Nie przypominam sobie czy były sporządzane plany strategiczne dotyczące podejmowania działań promocyjnych. Przede wszystkim 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.*

(akta kontroli str. 7493-7514, 13961-14146)

2. W okresie objętym kontrolą w DGLP przed podjęciem decyzji umożliwiających realizację działań promocyjnych, w tym dotyczących prowadzenia kampanii medialnej, nie zapewniono dokonania rzetelnej weryfikacji celowości ich organizacji oraz zasadności poniesienia przewidywanych kosztów. Pomimo tego, że celem tych działań miała być promocja zrównoważonej gospodarki leśnej oraz Lasów Państwowych, to w DGLP nie podjęto żadnych działań w zakresie określenia 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 tych wydarzeń na zmiany postaw i zachowań wśród docelowej grupy odbiorców, a działania promocyjne były inicjowane lub akceptowane doraźnie przez ówczesnego Dyrektora Generalnego lub rzecznika prasowego Lasów

²⁹³ Stanowiąca załącznik do zarządzenia nr 71 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 19 października 2015 r. w sprawie polityki komunikacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe; dalej: Polityka komunikacyjna.

Państwowych. Powyższe zaniechanie skutkowało zobowiązaniem pozostałych jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych – na podstawie poleceń Dyrektora Generalnego – do poniesienia kosztów, bez możliwości dokonania oceny tego, na ile poniesione koszty w ramach podejmowanych działań przyczyniły się do uzyskania zakładanych rezultatów (promocja zrównoważonej gospodarki leśnej).

Były Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zeznał: *Trudno wskazać na efekty materialne podejmowanych tych działań, gdyż takie działania nie przyniosły korzyści finansowych. Jedynymi korzyściami były efekty niematerialne w postaci zwiększenia świadomości w społeczeństwie na temat funkcjonowania Lasów Państwowych. 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. Na chwilę obecną nie można stwierdzić czy działania promocyjne były skuteczne i przyniosły zamierzony efekt. Do tego pytania można wrócić po zakończeniu realizacji wszystkich działań promocyjnych związanych ze 100-letnią rocznicą istnienia PGL LP, która mija w 2024 r. Takich działań polegających na pomiarze skuteczności i efektywności nie podejmowano wcześniej, gdyż w dalszym ciągu są one w realizacji.*

(akta kontroli str. 7493-7514)

3. W DGLP nie zapewniono rzetelnej weryfikacji wniosków składanych przez Nadleśnictwa dotyczących wspomagania administracji publicznej w zakresie inwestycji drogowych. W wyniku badana próby obejmującej wnioski złożone przez Nadleśniczego Nadleśnictwa Rudy Raciborskie stwierdzono, że przeprowadzona w kontrolowanej jednostce analiza dziewięciu takich wniosków²⁹⁴ umożliwiła dalsze ich procedowanie pomimo tego, że uzasadnienia tych wniosków 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. czy poprawi lub wzmocni jakość i/lub efektywność prowadzonej przez Nadleśnictwo gospodarki leśnej) lub informacji o ujęciu planowanego zamierzenia w projekcie *Docelowej sieci drogowej Nadleśnictwa Rudy Raciborskie*. W konsekwencji Dyrektor Generalny wyraził zgodę na dofinansowanie tych inwestycji ze środków funduszu leśnego w łącznej kwocie 14 442,4 tys. zł.

W powyższej sprawie pracownik DGLP opiniujący wnioski wyjaśnił, że (...) *analiza (...) na poziomie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych polega przede wszystkim na ocenie informacji zawartych we wnioskach nadleśnictw o przyznanie dofinansowania środkami funduszu leśnego (...)* Podstawowym źródłem informacji poza samymi uzasadnieniami były informacje zawarte we wnioskach (...). Dodatkowymi źródłami informacji były: *Docelowa sieć Drogowa nadleśnictwa (...)* SILPWeb – *podsystem Infrastruktura – weryfikacja części informacji zawartych we wniosku pod względem poprawności (...)* W sytuacji gdy wniosek nie spełnia żadnego z tych kryteriów (nie ma podstaw do wyeliminowania), podlega dalszej ocenie na podstawie wskazanych w (...) *wskaźników (...)* Ponadto w przywołanych wnioskach zawarte zostały następujące informacje uzasadniające pozytywną opinię (...).

²⁹⁴ 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 Czerwiecice”; 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”.

(akta kontroli str. 14531-14598)

Jednocześnie należy wskazać, że spośród tych inwestycji sześć²⁹⁵ zostało dostrzeżonych przez RDLP w Katowicach w ramach kontroli doraźnej, a ustalone nieprawidłowości stanowiły podstawę skierowania zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej w Raciborzu.

(akta kontroli str. 14787-14796)

4. Przedłożenie wniosku do ministra właściwego do spraw środowiska o zmianę wielkości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny w 2022 r. było nieprawidłowe, gdyż:

a/ Wnioskowanie o zmianę wielkości wskaźnika nastąpiło pomimo nieopracowania aktualizacji planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych (albo projektu takiego planu), co stanowiło naruszenie wymogu wynikającego z § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, zgodnie z którym wskaźnik procentowy odpisu podstawowego na fundusz leśny *ustalany jest na podstawie przedstawionego, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych*.

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił: *Intencją Dyrekcji Generalnej była zmiana jednego parametru planu finansowo-gospodarczego PGL LP, tj. wielkości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny. Niecelowym było zmienianie na koniec roku całego planu w takiej sytuacji. W PGL LP nie ma procedury, która określałaby proces zmiany planu finansowo-gospodarczego, w trakcie roku. Natomiast wobec tego, że plan stanowi w rzeczywistości pewne założenia, na bieżąco prowadzona jest analiza stopnia jego wykonania*.

Według Izby w przypadku wnioskowania o zmianę wielkości wskaźnika powinny zostać analogicznie zastosowane przepisy, które obowiązują dla jego ustalenia²⁹⁶. W omawianym przypadku powinna znaleźć zastosowanie norma § 21 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej. Dodatkowym czynnikiem, który przemawiał za zasadnością opracowania aktualizacji planu finansowo-gospodarczego Lasów Państwowych była okoliczność, że zmiana tego wskaźnika oddziaływała na podstawowe parametry finansowe PGL LP, takie jak: poziom kosztów, wynik finansowy, a także plan finansowy funduszu leśnego. Tym samym według NIK ministrowi właściwemu do spraw środowiska na potrzeby procedowania wniosku o zmianę wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny nie przedłożono danych w formie i zakresie, którymi dysponował on na etapie jego pierwotnego ustalania. Okoliczność ta jest tym bardziej doniosła, że wnioskowana zmiana dotyczyła całego 2022 r. Zgodnie z § 2 tej decyzja weszła ona w życie z dniem ogłoszenia (tj. 30 grudnia 2022 r.), z mocą od 1 stycznia 2022 r.

b/ Wnioskowanie o zmianę nie nastąpiło w ocenie NIK bezzwłocznie, co było działaniem nierzetelnym – z dostępnych w Dyrekcji danych wynikało, że już w czerwcu 2022 r. znane były ostateczne wyniki sprzedaży ofertowej na II półrocze 2022 r. jak i wyniki aukcji systemowych, a dane w tym zakresie wskazywały, że zakontraktowano 99,9% surowca przeznaczonego do sprzedaży, a uzyskane przeciętne ceny były wyższe od zakładanych (dla PLD wyniosły 231 zł/m³ oraz dla aukcji systemowych 688 zł/m³)²⁹⁷.

²⁹⁵ 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 Poniećce 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 3519S od DK 45 do miejscowości Czerwiecice”; 5/ Remont drogi gminnej, ul. Leśna w Górkach Śląskich; 6/ „Modernizacja odcinka drogi powiatowej nr 3520S od DK 45 do skrzyżowania z ul. Szkolną w Poniećcach”.

²⁹⁶ Zastosowanie w takiej sytuacji powinna znaleźć reguła wnioskowania prawniczego *per analogiam*.

²⁹⁷ Dane opublikowane na stronie: www.drewno.zilp.lasy.gov.pl.

Były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, że Wydział Analiz Ekonomicznych i Planowania prowadzi na bieżąco analizy w zakresie stopnia realizacji kosztów i przychodów. W zakresie dotyczącym dysponowania wynikami sprzedaży ofertowej były Zastępca Dyrektora Generalnego ds. Ekonomicznych wyjaśnił, że sprzedaż surowca drzewnego odbywa się nie tylko w Portalu Leśno-Drzewnym, lecz także za pośrednictwem innych kanałów dystrybucji.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że ze sprawozdań LPIO-9 *Zestawienie obrotów drewnem* wynikało, że za I półrocze 2022 r. wartość sprzedaży wyniosła 6 803 145,7 tys. zł i stanowiła 58,4% kwoty uwzględnionej w planie gospodarczo-finansowym PGL LP na 2022 r. jako zakładane przychody z tytułu sprzedaży drewna (11 642 850,7 tys. zł). Za miesiące od lipca do września relacja ta wynosiła odpowiednio: 67,7% (przy upływie czasu 58,3%); 77,2% (66,7%) oraz 87,7% (75,0%). Natomiast według danych za październik 2022 r. wartość sprzedaży wyniosła 11 384 316,4 tys. zł, co stanowiło 97,8% przychodów ujętych w planie z tego tytułu.

c/ Przesłanka wnioskowania o zmianę była sprzeczna z § 19 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej, zgodnie z którym wynik finansowy nadleśnictw po pomniejszeniu o wartość niewykonanych zadań z zakresu działalności podstawowej oraz o część zysku przekazywanego na rachunek Dyrekcji pozostaje w dyspozycji nadleśnictwa, z przeznaczeniem na powiększenie funduszków własnych.

Z przedkładanych w toku kontroli materiałów wynika, że jednym z powodów wnioskowania o dokonanie zmiany wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny był zamiar przetransferowania wolnych środków finansowych z nadleśnictw na rachunek funduszu leśnego (podczas posiedzenia Kolegium Lasów Państwowych 21 grudnia 2022 r. ówczesny Zastępca Dyrektora ds. Ekonomicznych stwierdził m.in. (...)*Kierownictwo LP zawnioskowało o korektę (zwiększenie) wskaźnika odpisu na fundusz leśny od wartości sprzedanego drewna w celu dodatkowego zasilenia funduszu leśnego. Pozostawienie w nadleśnictwach nadwyżki finansowej wygenerowanej w głównej mierze ponadplanowymi przychodami spowoduje, iż trafi ona na kapitał zasobów w nadleśnictwach. Taka sytuacja przyczyni się do zwiększenia nadwyżki, która już w tej chwili jest wysoka i sprawia, że jednostki organizacyjne LP mają nadpłynność finansową (...) Przeniesienie nadwyżki przychodów na fundusz leśny poprzez korektę wskaźnika oznaczać będzie, że środki te trafią nie na kapitał zasobów nadleśnictwa, ale na fundusz leśny i dzięki temu LP uzyskają dużo większy wachlarz możliwości ich wykorzystania.*

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że zwiększenie wysokości odpisu (w sytuacji zwiększenia przychodów) skutkowało obniżeniem wyniku finansowego na działalności leśnej.

(akta kontroli str. 5390-5397, 7260-7296, 7891-7931, 12651-12660, 13010-13015)

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęmowane w Dyrekcji działania związane z gospodarowaniem środkami funduszu leśnego, w zakresie objętym niniejszą kontrolą, nie były w pełni prawidłowe. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości polegały przede wszystkim na: 1/ naruszeniu przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w związku z wnioskowaniem o zmianę wielkości wskaźnika odpisu podstawowego na fundusz leśny w 2022 r. w szczególności poprzez: a/ niesporządzenie aktualizacji planu finansowo-gospodarczego oraz b/ uzasadnienie wniosku przesłanką niewymienioną w rozporządzeniu, skutkującą obniżeniem wyniku finansowego nadleśnictw (a w konsekwencji PGL LP); 2/ niezapewnieniu przed podjęciem działań promocyjnych, w tym dotyczących prowadzenia kampanii medialnej, przeprowadzenia rzetelnych działań na rzecz weryfikacji celowości przeprowadzenia takich działań oraz zasadności poniesienia kosztów z tego tytułu;

3/ nierzetelnej analizie wniosków dotyczących budowy, przebudowy lub remontowaniu drogowej infrastruktury technicznej w ramach wspomagania przez Lasy Państwowe administracji publicznej.

Z funduszu leśnego corocznie wydatkowano środki na ochronę przyrody, niemniej kwota środków tego funduszu wydatkowanych na ten cel, stanowiła relatywnie niewielki udział w porównaniu do kosztów ogółem PGL LP.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

1. Zainicjowanie działań mających na celu zapewnienie spójności postanowień PUZP z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie dotyczącym ustalania, z zastosowaniem stawki wyjściowej, wynagrodzeń pracowników Służby Leśnej.
2. Wypracowania spójnej koncepcji działań społeczno-edukacyjnych Lasów Państwowych w zakresie niewykraczającym poza ustawowe zadania tego podmiotu.
3. Podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie zgodności przedmiotu umowy w sprawie sporządzenia w WISL z obowiązującymi w tym zakresie wymogami.
4. Upublicznianie postanowień dotyczących zasad sprzedaży drewna w zakresie ilości drewna przeznaczonego do sprzedaży w danym roku.
5. Zapewnienie sporządzenia aktualizacji planu finansowo-gospodarczego, w tym w sytuacji wnioskowania o zmianę wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny.
6. Zapewnienie wnioskowania o zmianę wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek wynikających z przepisów prawa.
7. Ustanowienie mechanizmów zapobiegających naruszaniu obowiązujących zasad zatrudniania w DGLP.
8. Wyeliminowanie 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.
9. Podjęcie działań zmierzających do weryfikacji możliwości:
 - dochodzenia wynagrodzenia wypłaconego byłemu pracownikowi DGLP, który nie spełniał wymagań do zajmowanego stanowiska;
 - obciążenia kosztami korzystania z samochodów służbowych do celów prywatnych byłego Dyrektora Generalnego LP.
10. Zaniechanie zawierania umów zlecenia i umów o dzieło z pracownikami, których przedmiot pokrywa się z zakresem czynności powierzonych pracownikom tej jednostki lub przypisanych do realizacji komórkom organizacyjnym DGLP.
11. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających udzielanie pracownikom urlopów wypoczynkowych w naturze i wypłacanie ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wyłącznie w sytuacjach, w których z obiektywnych przyczyn nie było możliwe udzielanie urlopu w naturze.

12. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem przyjętych zasad rachunkowości, zakresie odnoszącym się do prowadzenia ewidencji ilościowo-wartościowej zakupionych materiałów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Opole, 14 października 2024 r.

Kontrolerzy
Marcin Blajda
doradca ekonomiczny

/ – /

.....
podpis

Jakub Mucha
główny specjalista kontroli
państwowej

/ – /

.....
podpis

Marlena Przybylak
główny specjalista kontroli
państwowej

/ – /

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
p. o. DYREKTOR
Iwona Zyman

/ – /

.....
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

p. o. Dyrektor Delegatury
Delegatura w Opolu
Iwona Zyman

/– /

/ podpisano elektronicznie /