

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR – 41010/08

Nr ewid. 152/2009/P08110/KSR

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego

Warszawa lipiec 2009 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 8 lipca 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Wnioski	11
3. Ważniejsze wyniki kontroli	13
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	17
3.2.1. Przychody funduszu leśnego	17
3.2.1.1. Decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji leśnej.....	19
3.2.1.2. Przekazywanie przychodów funduszu leśnego wynikających z decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej.....	21
3.2.2. Wydatki funduszu leśnego.....	21
3.2.2.1. Dopłaty na wyrównywanie niedoborów	22
3.2.2.2. Inne wydatki z funduszu leśnego	26
3.2.2.3. Przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych	28
3.2.2.4. Realizacja umów finansowanych ze środków funduszu leśnego.....	30
3.2.2.5. Inne ustalenia	31
3.2.3. Niewykorzystane środki funduszu leśnego na koniec roku.....	32
3.2.4. Finansowanie zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym	33
3.2.5. Rozliczenia jednostek Lasów Państwowych z funduszem leśnym	33
3.2.6. Nadzór i kontrole wewnętrzne.....	34
3.2.6.1. Nadzór Ministra Środowiska nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego	36
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	37
4.1. Przygotowanie kontroli	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	37
4.3. Efekty finansowe kontroli	40
5. Załączniki	41
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	41
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	43
5.3. Wykaz aktów prawnych	43
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	44

Najczęściej stosowane skróty i pojęcia:

DGLP	- Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
ILP	- Inspekcja Lasów Państwowych
LP	- Lasy Państwowe
MŚ	- Minister/Ministerstwo Środowiska
PGL LP	- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
RDLP/rdLP	- Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych/ regionalne dyrekcje Lasów Państwowych
rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP	- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (Dz. U. Nr 134, poz. 692)
SILP	- System Informatyczny Lasów Państwowych
ustawa o lasach	- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.)
ustawa - Prawo zamówień publicznych	- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: „Gospodarowanie środkami funduszu leśnego”

Numer kontroli: P/08/110

Uzasadnienie podjęcia kontroli.

Kontrolę podjęto z własnej inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. NIK nie prowadziła dotychczas odrębnej kontroli dotyczącej gospodarowania środkami funduszu leśnego. Zagadnienia te były wycinkowo badane w toku dwóch kontroli: „Efektywność prowadzenia gospodarki leśnej przez PGL LP” - z 1997 r. oraz „Funkcjonowanie PGL LP w wybranych dziedzinach” - z 2001 r. Wyniki tych kontroli wykazały m.in. nieprawidłowości dotyczące wykorzystania środków funduszu leśnego.

Celem kontroli była ocena gospodarowania środkami funduszu leśnego przeznaczonymi na finansowanie zadań określonych w ustawie o lasach, w szczególności na: wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej; wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych; tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej oraz prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych.

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły: gromadzenia i wykorzystania środków funduszu leśnego; nadzoru nad gospodarowaniem tymi środkami oraz przestrzegania przepisów o zamówieniach publicznych w realizacji zadań finansowanych ze środków omawianego funduszu.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 30 czerwca 2008 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w 24 jednostkach organizacyjnych Lasów Państwowych: w Dyrekcji Generalnej LP, 7 regionalnych dyrekcjach LP, 11 nadleśnictwach oraz 5 zakładach LP o zasięgu krajowym.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 15 kwietnia do 15 lipca 2008 r., na podstawie art. 2 ust 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. W kontroli koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego uczestniczyło 8 delegatur NIK: w Kielcach, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

Na podstawie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacje w Ministerstwie Środowiska.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia gospodarowanie środkami funduszu leśnego.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w wykorzystaniu środków funduszu leśnego, dotyczące łącznie 96,1 mln zł, tj. 4,4% ogółu wydatków tego funduszu w badanym okresie, w tym 56,5 mln zł (58,8%) stanowiły niezgodne z prawem dopłaty dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

NIK wskazuje na niepełne i malejące wykorzystanie środków funduszu leśnego, będących corocznie w dyspozycji Dyrektora Generalnego LP – od 76% w 2005 r. do 61% w 2007 r.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezgodne z art. 58 ustawy o lasach wydatkowanie w badanym okresie 7.948,2 tys. zł na adaptację osiedla „Eko-Sękocin” na siedzibę Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz 456,4 tys. zł na jego utrzymanie. NIK zwraca uwagę, że są to kolejne środki wydatkowane z funduszu leśnego na ww. osiedle, podczas gdy wniosek NIK z kontroli, przeprowadzonej w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych w 1997 r., zobowiązywał do odzyskania do funduszu leśnego kwoty wydatkowanej, niezgodnie z przepisami ustawy o lasach, na realizację przedmiotowego osiedla.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieskuteczny był nadzór Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, w tym w szczególności nad wyrównywaniem niedoborów środków finansowych powstających w nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej.

Stwierdzono także niewystarczający nadzór, w tym brak kontroli Ministra Środowiska nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe w gospodarowaniu środkami funduszu leśnego. Ustalana przez Ministra Środowiska wielkość odpisu podstawowego od sprzedaży drewna corocznie na poziomie 14%, przy wzrastającym niewykorzystaniu środków funduszu leśnego, zdaniem NIK dowodzi nierzetelnej analizy wniosków o ustalenie ww. wielkości odpisu, przedkładanych Ministrowi Środowiska przez Dyrektora Generalnego LP.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Przychody funduszu leśnego w okresie 2005 r. – I kwartał 2008 r. wyniosły ogółem 2.350,9 mln zł, przy czym stwierdzono coroczny wzrost przychodów z 653,4 mln zł w 2005 r. do 699,1 mln zł w 2006 r. i do 808,7 mln zł w 2007 r. Przychody funduszu leśnego w I kwartale 2008 r. wyniosły 189,8 mln zł.¹

Wydatki ze środków funduszu leśnego w okresie 2005 r. – 2008 r. (I kwartał) wyniosły ogółem 2.184,9 mln zł, z czego 723,0 mln zł w 2005 r.; 630,8 mln zł w 2006 r.; 681,3 mln zł w 2007 r. oraz 149,7 mln zł w I kwartale 2008 r.

Jak wykazała kontrola, środki funduszu leśnego, będące w dyspozycji Dyrektora Generalnego LP, w poszczególnych latach badanego okresu wynosiły: 953,4 mln zł w 2005 r.; 929,5 mln zł w 2006 r. oraz 1.107,4 mln zł w 2007 r. Zostały one wykorzystane odpowiednio w: 75,8%, 67,9% i 61,5%.

W okresie objętym kontrolą zanotowano systematyczny wzrost środków funduszu leśnego niewykorzystanych na koniec każdego roku, przechodzących jako bilans otwarcia na rok następny. Wynosiły one: 230,4 mln zł na koniec 2005 r.; 298,7 mln zł na koniec 2006 r. i 426,1 mln zł na koniec 2007 r., w tym środki funduszu leśnego przeznaczone na zadania określone w art. 58 ust. 3 ustawy o lasach stanowiły 37,7 mln zł (16,4%) w 2005 r.; 54,5 mln zł (18,2%) w 2006 r. oraz 68,1 mln zł (16,0%) w 2007 r. (str. 18, 22, 33)

2. W badanym okresie stwierdzono nieprawidłowości we wszystkich siedmiu skontrolowanych regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych (rdLP), związane z naliczaniem, egzekwowaniem i przekazywaniem środków stanowiących przychody funduszu leśnego. W wyniku naruszenia przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych obowiązujących przepisów, ustalone należności funduszu leśnego (z tytułu odszkodowań za przedwczesny wyręb drzewostanu, z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz z tytułu opłat rocznych za użytkowanie na cele nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji) zostały łącznie zaniżone o 191,4 tys. zł oraz zawyżone o 59,2 tys. zł, a ponadto nie podjęto działań w celu wyegzekwowania środków w wysokości 85,3 tys. zł. W ocenie NIK były to postępowania nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa. (str. 19-21)
3. W 5 z 7 objętych kontrolą rdLP stwierdzono przypadki przekazywania nadleśnictwom wyższych - niż wykazane niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej - dopłat z funduszu leśnego w łącznej wysokości 48.754,9 tys. zł, a także dopłat w kwocie 7.753,9 tys. zł dla nadleśnictw, które wykazywały zysk na działalności podstawowej i administracyjnej. W badanym okresie, przekazane nadleśnictwom ww. nienależne dopłaty stanowiły odpowiednio 11,8% i 1,9% ogólnej kwoty dopłat ze środków funduszu

¹ Według „Sprawozdania finansowo-gospodarczego za 2008 rok” PGL LP, przychody funduszu leśnego w 2008 r. wyniosły 862,5 mln zł, wydatki 796,4 mln zł, a środki niewykorzystane wg stanu na 31 grudnia 2008 r. wynosiły 429,2 mln zł.

leśnego. Zdaniem NIK, powyższe postępowania naruszały przepis art. 58 ust. 1 ustawy o lasach. (str. 24-26)

Ponadto stwierdzono, że niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej obliczono z uwzględnieniem jedynie przychodów i kosztów na działalności administracyjnej i podstawowej. Zgodnie z przepisem §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP przy ich obliczaniu, należy również uwzględniać przychody i koszty na działalności ubocznej, będącej składową gospodarki leśnej. (str. 22-23)

4. Z ustaleń kontroli wynika wykorzystanie, w badanym okresie, środków funduszu leśnego w łącznej wysokości 9.428,4 tys. zł na cele niemieszczące się w katalogu, określonym w art. 58 ustawy o lasach (str. 26-29, 31). W szczególności należy wymienić:
 - Koszty w wysokości 7.948,2 tys. zł na adaptację osiedla „Eko–Sękocin” na siedzibę DGLP oraz 456,4 tys. zł na jego utrzymanie. Ponadto NIK zwraca uwagę, że dotychczasowe działania PGL LP nie doprowadziły do realizacji wniosku po kontroli w 1997 r., zobowiązującego LP do odzyskania do funduszu leśnego środków wydatkowanych bezpodstawnie na realizację ww. osiedla. (str. 26-27)
 - Wydatki w łącznej kwocie blisko 349,6 tys. zł, poniesione przez Dyrektora Generalnego LP m.in. na zakupy prezentów i gadżetów, na finansowanie funkcjonowania Komisji Kombatanckiej oraz na zakupy związane z potrzebami Kolegium LP. (str. 27-28)
 - Sfinansowanie w 2007 r. przez Centrum Informacyjne Lasów Państwowych (CILP), w ramach porozumienia Ministra Środowiska z Dyrektorem Generalnym LP, usługi restauracyjnej w kwocie 430,7 tys. zł, w trakcie „V Konferencji Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie”. (str. 27)
 - Wydatki CILP w łącznej kwocie 211,1 tys. zł na utrzymanie, w tym obsługę zjazdów Forum Leśno-Samorządowego, będącego zespołem doradczym Dyrektora Generalnego LP. (str. 27)

W ocenie NIK, wydatkowanie środków funduszu leśnego na ww. cele było niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

5. Kontrola wykazała utrzymywanie ze środków funduszu leśnego 7 zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, na które w latach 2005-2007 wydatkowano łącznie 69.192,0 tys. zł. W ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia finansowanie z funduszu leśnego kosztów funkcjonowania ww. zakładów. Należy jednak stwierdzić, że kwestia utrzymania omawianych zakładów LP nie posiada uregulowania w obowiązujących przepisach prawa. (str. 33)
6. Przeprowadzona kontrola 120 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonych w celu wyłonienia wykonawców umów, finansowanych ze środków funduszu leśnego, wykazała nieprawidłowości w 10 postępowaniach, przeprowadzonych w 7 z 24 (29,2%) skontrolowanych jednostek organizacyjnych LP, polegające m.in. na:
 - niezłożeniu oświadczenia wymaganego art. 17 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych;

- nieuwzględnieniu w ogłoszeniu o przetargu informacji wymaganych art. 41 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz zawarciu w ogłoszeniu zapisów sprzecznych z treścią Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ);
- opóźnieniu w zwrocie wadium wpłaconych przez wykonawców oraz odsetek wynikających z przechowywania wadium na rachunku bankowym. (str. 28-30).

Ponadto kontrola realizacji umów finansowanych ze środków funduszu leśnego wykazała przypadki nieprawidłowości, polegających m.in. na wypłacie wykonawcy wynagrodzenia w zawyżonej wysokości oraz niedokumentowaniu odbioru prac. (str. 30-31)

7. W wyniku kontroli stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów wewnętrznych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasów Państwowych w zakresie: terminów rozliczania nadleśnictw z funduszem leśnym, ujmowania zadań w planie finansowo-gospodarczym oraz źródeł finansowania wydatków. Dotyczyły one m.in.:
 - 3 spośród 7 skontrolowanych rdLP, w których wykazano opóźnienia od 4 miesięcy do 1 roku w rozliczaniu nadzorowanych nadleśnictw z funduszem leśnym - w stosunku do terminów określonych w decyzjach Dyrektora Generalnego LP, wprowadzających roczne plany finansowo – gospodarcze; (str. 33-34)
 - nieujęcia - w planie finansowo-gospodarczym CILP na 2007 r. - zadań dotyczących obsługi Forum Leśno – Samorządowego, co było niezgodne z §19 ust. 3 regulaminu Forum Leśno-Samorządowego, stanowiącego załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nr 55 z dnia 24 września 2007 r.; (str. 31)
 - zakwalifikowania przez DGLP kosztów zakupu umundurowania członków Bractwa Leśnego, na łączną kwotę 6,4 tys. zł, do wydatków funduszu leśnego zamiast pokrycie ww. zakupu - ze środków DGLP, zgodnie z przepisem §8 zarządzenia Dyrektora Generalnego LP z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie ustanowienia Honorowego Uniformu Leśnika Polskiego. (str. 31)
8. Nadzór Ministra Środowiska nad PGL LP w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, był niewystarczający i ograniczał się jedynie do uczestnictwa przedstawiciela MŚ w naradach kierownictwa LP, na których poruszane były m.in. zagadnienia związane z funduszem leśnym. W badanym okresie Minister Środowiska nie zlecał kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego, a analizy działalności PGL LP w przedmiotowym zakresie Minister Środowiska dokonywał na podstawie materiałów przedstawianych przez Dyrektora Generalnego LP. (str. 36)
9. Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w wydatkowaniu środków funduszu leśnego na badania naukowe, sporządzanie planów urządzenia lasu oraz budowę infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej. Stwierdzone w tym zakresie nieliczne uchybienia dotyczyły realizacji przebudowy dróg leśnych w Nadleśnictwach Biłgoraj i Józefów, realizacji inwestycji budowlanych w Ośrodku Kultury Leśnej w Gołuchowie oraz prac w zakresie gospodarki leśnej w Nadleśnictwie Brzegi Dolne. (str. 30-33, 35)

10. Badania kontrolne wykazały nieprawidłowości w wymiarze finansowym na łączną kwotę 96,4 mln zł, z tego: kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa wyniosły 67,5 mln zł (70,0%); uszczuplenia środków publicznych 276,7 tys. zł (0,3%); kwoty uzyskane z naruszeniem prawa 59,2 tys. zł (0,1%) oraz inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym 28,5 mln zł (29,6%). (str. 19-20, 22-32, 34, 40)

2.3. Wnioski

W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy gospodarowania środkami funduszu leśnego, niezbędne jest podjęcie działań przez:

1. Ministra Środowiska, dotyczących:

- wprowadzenia zmian w ustawie o lasach w zakresie precyzyjnego określenia pojęcia niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zamkniętego katalogu zadań finansowanych z funduszu leśnego; (str. 21-27)
- znowelizowania rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe w zakresie funkcjonowania funduszu leśnego oraz określenia źródeł finansowania kosztów utrzymania jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych o zasięgu krajowym; (str. 31-33)
- wnikliwego analizowania wniosków, składanych corocznie przez Dyrektora Generalnego LP w sprawie ustalenia odpisu podstawowego na fundusz leśny, w świetle rzeczywistych potrzeb jego wykorzystania w danym roku, zgodnie z celami określonymi w ustawie o lasach oraz realizacją wydatków funduszu leśnego w roku poprzednim;
- zapewnienia skutecznego nadzoru i kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego w ramach ustawowego nadzoru nad Lasami Państwowymi.

2. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, dotyczących:

- wnioskowania do Ministra Środowiska o ustalenie odpisu podstawowego na fundusz leśny w oparciu o rzetelną analizę planowanych wydatków, zgodnych z przepisami art. 58 ustawy o lasach oraz uwzględniając stan środków funduszu leśnego, niewykorzystanych na koniec poprzedniego roku;
- zapewnienia skutecznego nadzoru nad dyrektorami regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych w zakresie przekazywania środków funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej;
- zapewnienia planowania i wydatkowania środków funduszu leśnego przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych wyłącznie na cele wskazane w art. 58 ust. 2 ustawy o lasach;
- egzekwowania terminowego rocznego rozliczania nadleśnictw z funduszem leśnym.

3. Dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, dotyczących:

- sprawowania skutecznego nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego;

- **określania niedoborów środków finansowych nadleśnictw z uwzględnieniem przychodów i kosztów na ubocznej działalności;**
- **wyrównywania niedoborów środków finansowych nadleśnictw do poziomu ich rzeczywistych wielkości;**
- **zapewnienia terminowego rocznego rozliczania nadleśnictw z funduszem leśnym.**

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe sprawuje zarząd nad lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. W ramach tego zarządu LP prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa.

Lasami Państwowymi kieruje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych przy pomocy dyrektorów regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych.

W skład Lasów Państwowych wchodzi następujące jednostki organizacyjne:

- Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych,
- 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych,
- 431 nadleśnictw,
- 7 zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym,
- 22 inne jednostki (zakłady) o zasięgu regionalnym.

W ramach Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych funkcjonuje 9 zespołów ochrony lasu oraz 11 regionów inspekcyjnych Lasów Państwowych.

Spśród 7 zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, 5 podlega Dyrektorowi Generalnemu LP:

- Centrum Informacyjne Lasów Państwowych w Warszawie,
- Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych w Warszawie,
- Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy Lasów Państwowych w Bedoniu,
- Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie,
- Zakład Informatyki Lasów Państwowych w Bedoniu.

Dwa pozostałe zakłady:

- Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie,
- Leśny Bank Genów w Kostrzycy,

podlegają właściwym terytorialnie dyrektorom regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych, tj. odpowiednio RDLP w Poznaniu i RDLP we Wrocławiu.

Podstawową jednostką organizacyjną w Lasach Państwowych jest nadleśnictwo. Nadleśniczy, kierując tą jednostką, prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu (opracowywanego na okres 10 lat, a w przypadkach uzasadnionych stanem lasu na okresy krótsze niż 10 lat) oraz odpowiada za stan lasu.

Fundusz leśny

Kwestie związane z funduszem leśnym reguluje ustawa o lasach oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

Fundusz leśny, tworzony w PGL LP, jest ustawową formą gospodarowania wydzielonymi środkami na cele wskazane w ustawie o lasach – głównie na wyrównywanie niedoborów środków w nadleśnictwach, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej prowadzonej w zróżnicowanych warunkach przyrodniczo-leśnych oraz na cele wskazane art. 58 ust. 3 ustawy o lasach. Finansowanie tych zadań jest obligatoryjne. Natomiast finansowanie ze środków funduszu leśnego pozostałych zadań, wymienionych w art. 58 ust. 2 ww. ustawy, ma charakter fakultatywny. Środkami funduszu leśnego dysponuje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych.

Środki funduszu leśnego, zgodnie z art. 57² ust. 1 ustawy o lasach, stanowią:

- 1) odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw;
- 2) należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych;
- 3) należności wynikające z odszkodowań³:
 - a) cywilnoprawnych za szkody powstałe w wyniku oddziaływania gazów i pyłów przemysłowych, a także z innych tytułów,
 - b) z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
 - c) za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górniczych i geologicznych;
- 4) dochody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, o których mowa w art. 42 ww. ustawy;
- 5) dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ww. ustawy;
- 6) inne dochody uzyskane na rzecz tego funduszu.

Podstawowym źródłem przychodów funduszu leśnego jest odpis podstawowy. Wielkość tego odpisu w formie wskaźnika procentowego ustala corocznie Lasom Państwowym minister właściwy do spraw środowiska w drodze decyzji wydawanej na wniosek Dyrektora Generalnego LP. Czynność ta podejmowana jest przed zatwierdzeniem planu finansowo-gospodarczego LP. Dyrektor Generalny może ustalać wielkość odpisu dla poszczególnych dyrekcji regionalnych, a dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych - dla poszczególnych nadleśnictw (art. 57 ust. 4 ustawy o lasach).

Środki, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. b ustawy o lasach, związane z wyłączeniem z produkcji lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz lasów znajdujących się w zarządzie parków narodowych, gromadzi się na odrębnym rachunku bankowym Dyrekcji Generalnej (art. 57 ust. 2 ww. ustawy).

² Art. 57 ustawy o lasach zmieniony przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 175, poz. 1460) zmieniającej m.in. ustawę o lasach z dniem 1 stycznia 2006 r. Do dnia 31 grudnia 2005 r. brzmienie ust. 1 pkt 4 było następujące „dochody z udziału w spółkach, o których mowa w art. 42”. Z dniem 1 stycznia 2006 r. został dodany pkt 6 w ust. 1, a ust. 1a nadano numerację ust. 2, dodano ust. 3, natomiast dotychczasowemu ust. 2 nadano numerację 4.

³ Zgodnie z art. 11 ustawy o lasach jednostka organizacyjna, osoba fizyczna lub prawna, odpowiedzialna za powstanie szkody w lasach jest obowiązana do jej naprawienia według zasad określonych w Kodeksie cywilnym. Właściwie wchodzi w grę dwie zasady odpowiedzialności cywilnej za szkodę w lasach: zasada winy (art. 415 k.c.) i zasada ryzyka (art. 435 k.c.).

Kwestie związane z wyłączeniem gruntów z produkcji, tj. zezwolenia, uiszczenie należności i opłaty roczne oraz sprawy jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu reguluje ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴, a w szczególności art. 5a, 12 i 28.

Dyrektorzy regionalnych dyrekcji LP mają obowiązek prowadzić sprawozdawczość z zakresu m.in. obszaru gruntów wyłączonych z produkcji oraz ustalonych należności, opłat rocznych i innych wymienionych w niniejszej ustawie dochodów funduszu leśnego według zasad określonych przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 33 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Środki funduszu leśnego przeznacza się:

- 1) dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej⁵;
- 2) wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej;
- 3) badania naukowe;
- 4) tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej;
- 5) sporządzanie planów urządzenia lasu;
- 6) prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych;
- 7) inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach – art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o lasach.

Zgodnie z §23 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP, Dyrektor Generalny wyrównuje ze środków funduszu leśnego niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i regionalnych dyrekcjach, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej oraz przekazywania odpisów na rachunek Dyrekcji Generalnej.

Z uwagi na zróżnicowane warunki przyrodniczo-leśne lasów w Polsce, działalność gospodarcza części nadleśnictw jest niekiedy znacznie utrudniona i uniemożliwia im uzyskanie dodatniego wyniku finansowego. Środki funduszu leśnego służą do wyrównania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej w nadleśnictwach.

Środki funduszu leśnego, o którym mowa w art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, przeznacza się na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa, realizację zadrzewień na tych gruntach i inne prace związane z usuwaniem skutków klęsk i prowadzeniem gospodarki w lasach niepaństwowych oraz na cele określone w ust. 2 pkt 2 i 6 w lasach znajdujących się w zarządzie parków narodowych, a także na cele określone w art. 13a ust. 1 (art. 58 ust. 3 ww. ustawy)⁶.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

⁵ Gospodarka leśna - działalność leśna w zakresie zarządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu – art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

⁶ Do dnia 31 grudnia 2005 r. brzmienie art. 58 ust. 3 było następujące „Środki funduszu leśnego, o którym mowa w art. 57 ust. 1a, przeznacza się na zalesianie gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz na cele określone w ust. 2 pkt 2 i 6 w lasach znajdujących się w zarządzie parków narodowych”.

Zgodnie z art. 58 ust. 5 ustawy o lasach, nadleśnictwa mają obowiązek zasięgać opinii właściwych organów administracji samorządowej⁷ w zakresie rocznego planu zalesiania gruntów niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Dyrektor Generalny może, z wydzielonej części środków funduszu leśnego, utworzyć fundusz stabilizacji, przeznaczony na usuwanie nadzwyczajnych zagrożeń dla lasów w ramach długookresowego cyklu produkcji leśnej (art. 58 ust. 4 ustawy o lasach)⁸.

Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym (art. 57 ust. 3 ustawy o lasach).

Plany finansowo-gospodarcze

Podstawą gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych są sporządzane przez nie roczne plany finansowo-gospodarcze zawierające:

- 1) zadania rzeczowe,
- 2) przychody⁹ ze sprzedaży,
- 3) koszty działalności¹⁰,
- 4) wynik finansowy¹¹ - §6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

Plany finansowo-gospodarcze regionalnych dyrekcji, obok planu własnego, obejmują plany nadleśnictw i zakładów, zatwierdzone przez dyrektorów regionalnych dyrekcji. Natomiast plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan Dyrekcji Generalnej i plany dyrekcji regionalnych, zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego (§ 6 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia).

Plany finansowo-gospodarcze PGL LP, funkcjonujące w kontrolowanym okresie, obejmowały także plany przychodów i wydatków funduszu leśnego oraz zawierały zasady funkcjonowania funduszu leśnego i rodzaje zadań finansowanych ze środków tego funduszu.

⁷ Do dnia 31 grudnia 2005 r. był obowiązek zasięgnięcia opinii właściwych starostów.

⁸ Art. 58 ust. 4 dodany przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 175, poz. 1460) zmieniającej m.in. ustawę o lasach z dniem 1 stycznia 2006 r.

⁹ Przychody LP określone są w § 14 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP.

¹⁰ Koszty działalności LP określone są w § 17 i § 20 ww. rozporządzenia.

¹¹ Wynik finansowy reguluje § 18 i § 19 ww. rozporządzenia.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przychody funduszu leśnego

W badanym okresie przychody funduszu leśnego wyniosły ogółem 2.350.949,2 tys. zł, w tym: 653.373,9 tys. zł w 2005 r.; 699.112,5 tys. zł w 2006 r.; 808.699,1 tys. zł w 2007 r. oraz 189.763,7 tys. zł w I kw. 2008 r. Główne źródło przychodów tego funduszu stanowiły środki odpisu podstawowego, liczonego od wartości sprzedaży drewna oraz środki z tytułu należności, kar i opłat związanych z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych. Wyniosły one odpowiednio: 549.598,6 tys. zł i 90.858,3 tys. zł w 2005 r.; 577.046,8 tys. zł i 82.790,2 tys. zł w 2006 r.; 689.958,1 tys. zł i 86.506,0 tys. zł w 2007 r. oraz 178.378,5 tys. zł i 5.520,7 tys. zł w I kw. 2008 r., tj. 84,1% i 13,9% kwoty przychodów w 2005 r.; 82,5% i 11,8% wielkości przychodów w 2006 r.; 85,3% i 10,7% kwoty przychodów w 2007 r. oraz 94,0% i 2,9% przychodów w I kw. 2008 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że wielkość odpisu podstawowego, liczonego od wartości sprzedaży drewna, w każdym roku badanego okresu ustalona była decyzją Ministra Środowiska na poziomie 14%, tj. zgodnym z corocznymi wnioskami Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w tej sprawie.

Dyrektor Generalny LP w planach finansowo – gospodarczych PGL LP ustalał wielkość odpisu podstawowego na poziomie 14% (z wyjątkiem planu operacyjnego na rok 2005, gdzie poziom odpisu podstawowego ustalony został na 14,5% wartości sprzedanego drewna), bez różnicowania na poszczególne rdLP.

Wszyscy dyrektorzy skontrolowanych rdLP dokonywali w badanym okresie różnicowania współczynnika odpisu podstawowego na fundusz leśny z wyjątkiem Dyrektora RDLP w Toruniu, który 2005 r. ustalił jednakowy współczynnik 14% dla wszystkich nadzorowanych nadleśnictw oraz Dyrektora RDLP w Krośnie, który jednakowy współczynnik odpisu na fundusz leśny w wysokości 14% dla nadzorowanych nadleśnictw ustalił w latach 2006-2008.

Jak wynika z wyjaśnień, udzielonych w trakcie kontroli przez dyrektorów rdLP, różnicowanie współczynnika miało na celu stworzenie nadzorowanym nadleśnictwom porównywalnych warunków rozwoju, przy zróżnicowanych warunkach prowadzenia gospodarki leśnej, wynikających m.in. z warunków klimatycznych oraz jakości drzewostanów. Wielkości współczynnika odpisu podstawowego wahały się od 0% (ustalonego przez Dyrektora RDLP we Wrocławiu dla Nadleśnictw: Łądek Zdrój w 2006 r., Szklarska Poręba i Śnieżka w latach 2005-2007 oraz Świeradów Zdrój w latach 2005-2006) do 29,7% (ustalonego przez Dyrektora RDLP w Szczecinku w 2007 r. dla Nadleśnictwa Bytów). Różnice wielkości współczynnika odpisu pomiędzy nadzorowanymi nadleśnictwami w poszczególnych rdLP wahały się od 3,2% w RDLP w Krośnie do 25,6% w RDLP w Szczecinku.

Z uwagi na różnicowanie dla nadleśnictw ww. współczynnika odpisu oraz różnicę pomiędzy planowaną a zrealizowaną wartością sprzedaży drewna, na poziomie rdLP

występowały różnice pomiędzy zrealizowaną przez nadleśnictwa wielkością odpisu podstawowego, a wielkością odpisu liczoną dla rdLP ogółem.

Niedoborami odpisu na fundusz leśny obciążano nadleśnictwa wykazujące zysk, np. Dyrektor RDLP w Szczecinku obciążył w 2005 r. Nadleśnictwo Warcino kwotą 90,1 tys. zł, a Dyrektor RDLP w Lublinie zwiększył odpis podstawowy za 2005 r. dla Nadleśnictwa Janów Lubelski o kwotę 39,9 tys. zł.

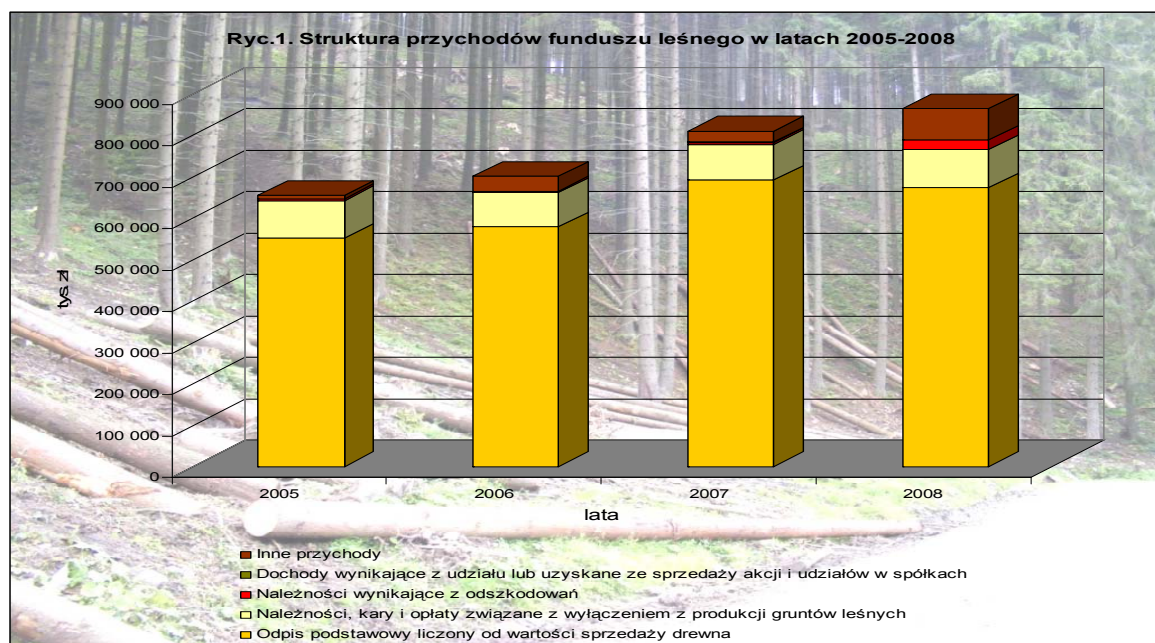
Natomiast nadwyżkę odpisu na fundusz leśny dyrektorzy rdLP przekazywali nadleśnictwom, np. Dyrektor RDLP w Szczecinku nadwyżkę odpisu podstawowego na fundusz leśny za 2007 r. w wysokości 452,8 tys. zł przekazał 6 nadleśnictwom, które w 2007 r. wykazały wynik finansowy niższy od planowanego łącznie o kwotę 397,7 tys. zł.

W poniższej tabeli przedstawiono przychody funduszu leśnego w badanym okresie, w układzie wynikającym z art. 57 ustawy o lasach, a następnie w formie graficznej strukturę tych przychodów.

Tabela nr 1. Zestawienie źródeł przychodów funduszu leśnego

L.p.	Źródła przychodów funduszu leśnego	Wysokość przychodów funduszu leśnego w PGL LP [w tys. zł]			
		2005	2006	2007	2008 ¹²
1.	Odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna	549.598,6	577.046,8	689.958,1	671.215,1
2.	Należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych	90.858,3	82.790,2	86.506,0	92.160,8
3.	Należności wynikające z odszkodowań: a/ cywilnoprawnych za powstałe szkody, b/ z tytułu przedwczesnego wyrębu drzewostanów, c/ za szkody powstałe w wyniku pożarów, prac górnictwowych i geologicznych	4.185,0	3.110,1	3.770,9	22.665,7
4.	Przychody wynikające z udziału lub uzyskane ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach	368,0	1.039,0	1.117,4	252,1
5.	Dotacje budżetowe, z wyłączeniem dotacji celowych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach	-	-	-	-
6.	Inne dochody	8.364,0	35.126,4	27.346,7	76.251,5
	Razem	653.373,9	699.112,5	808.699,1	862.545,2

¹² Dane za 2008 r. pochodzą ze sprawozdania finansowo-gospodarczego PGL LP za 2008 rok.



3.2.1.1. Decyzje dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji leśnej

W toku kontroli ustalono, że w badanym okresie regionalni dyrektorzy lasów państwowych wydali łącznie 2.461 decyzji, dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Przeprowadzona analiza 165 decyzji, tj. 6,7% ogółu wydanych w tym zakresie, wykazała w przypadku 22 decyzji (13,3% zbadanych) nieprawidłowości, polegające m.in. na zaniżeniu oraz zawyżeniu naliczonych opłat z tego tytułu, a także braku działań w celu egzekucji nieuregulowanych należności, wynikających z wydanych decyzji. I tak stwierdzono m.in.:

- 1) Zawyżenie odszkodowań za przedwczesny wyrąb drzewostanu na łączną kwotę 59,2 tys. zł w 9 decyzjach, wydanych przez dyrektorów **RDLP w Szczecinku** (4 decyzje), **Wrocławiu** (3 decyzje) oraz w **Krośnie i Lublinie**;
- 2) Zaniżenie odszkodowań za przedwczesny wyrąb drzewostanu na łączną kwotę 0,1 tys. zł w 2 decyzjach, wydanych przez dyrektorów **RDLP w Lublinie i Wrocławiu**;
- 3) W przypadku jednej decyzji, wydanej przez Dyrektora **RDLP w Warszawie**, stwierdzono zaniżenie należności funduszu leśnego z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów leśnych na kwotę 156,8 tys. zł oraz zaniżenie na łączną kwotę 34,5 tys. zł opłat rocznych z tytułu użytkowania gruntu na cele nieleśne¹³;
- 4) Zaniechanie przez **RDLP w Lublinie, Radomiu i w Warszawie** czynności zmierzających do egzekucji należności wynikających z decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej na łączną kwotę 85,3 tys. zł. Zaniechanie egzekucji należności stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r.

¹³ Naliczanie należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej zostało uregulowane przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu (Dz. U. Nr 99, poz. 905).

w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴.

Zaniechanie egzekucji należności tłumaczono m.in.:

- zamiarem złożenia wniosków o pomniejszenie należności po dokonaniu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej o czym dłużnicy poinformowali telefonicznie, jednak do dnia zakończenia kontroli wnioski takie nie zostały złożone (RDLP w Lublinie),
 - natłokiem spraw oraz wnioskiem, złożonym do DGLP przez jednego z dłużników RDLP w Radomiu, o umorzenie odsetek za lata 2005-2007. DGLP pismem z dnia 27 lutego 2008 r. zobowiązała RDLP do wstrzymania egzekucji do czasu opracowania jednolitej wykładni oraz sposobu rozwiązania tego problemu w skali całego PGL LP. Ponadto w RDLP w Radomiu stwierdzono, że w ewidencji omawianych należności nie ujmowano należnych kwot odsetek, co uniemożliwiało ustalenie bieżącego stanu należnych i nieuregulowanych kwot odsetek, w przypadkach nieterminowego regulowania należności;
- 5) Brak w 4 decyzjach wydanych przez Dyrektora **RDLP we Wrocławiu** informacji o obowiązku wynikającym z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵, tj. zgłoszenia zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków w ciągu 30 dni od dnia ich powstania. Decyzje te nie zawierały też wzmianki o zagrożeniu karą grzywny w przypadku braku zgłoszenia takich zmian, co wynikało z art. 48 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. Obowiązek pouczenia w ww. zakresie wynikał z art. 9 K.p.a.¹⁶ stanowiącego, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego;
- 6) Brak w 5 decyzjach wydanych przez Dyrektora **RDLP w Krośnie** informacji o terminie faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, od którego uzależniony był obowiązek uiszczenia opłaty rocznej za wyłączenie gruntów z produkcji oraz jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyrąb drzewostanu. Dyrektor RDLP w wydanych decyzjach zawierał pouczenie, iż „za faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji leśnej uważa się datę rozpoczęcia innego niż leśne użytkowanie gruntów, o czym strona obowiązana jest poinformować organ wydający zezwolenie w terminie 7 dni od momentu wyłączenia”. RDLP nie egzekwowała ww. informacji, a jako termin wyłączenia gruntu z produkcji leśnej uznawała termin spisania protokołu zdawczo – odbiorczego przekazania gruntów, umowy najmu lub dzierżawy gruntu lub datę pierwszej wpłaty.

Przedstawione postępowanie dyrektorów regionalnych LP należy ocenić jako nielegalne i nierzetelne.

¹⁴ Dz. U. Nr 137 poz. 1541 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

3.2.1.2. Przekazywanie przychodów funduszu leśnego wynikających z decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej

Kontrola NIK wykazała nieterminowe przekazywanie przychodów funduszu leśnego przez **RDLP w Toruniu**. Ustalono, że 55 z 67 (tj. 82,1%) skontrolowanych płatności, wynikających z wyłączenia gruntów leśnych z produkcji, na łączną kwotę 1.035,3 tys. zł, przekazano do DGLP z opóźnieniem od 1 do 182 dni, w stosunku do 14-dniowego terminu, określonego w planach finansowo – gospodarczych.

Natomiast wyniki kontroli wewnętrznej PGL LP potwierdziły występowanie opóźnień w przekazywaniu przez **RDLP w Lublinie** wpłat z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji, stanowiących przychody funduszu leśnego, wynoszące od 1 do 39 dni.

3.2.2. Wydatki funduszu leśnego

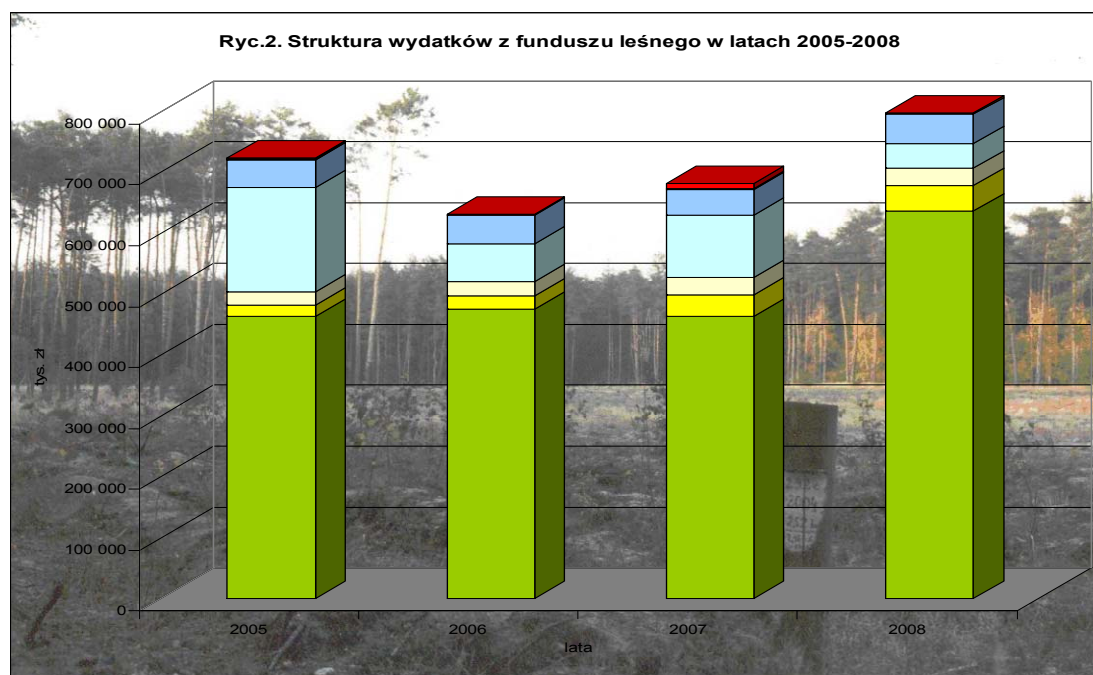
W badanym okresie łączne wydatki ze środków funduszu leśnego wyniosły 2.184.860,4 tys. zł z tego: 723.004,9 tys. zł w 2005 r., 630.796,3 tys. zł w 2006 r., 681.311,5 tys. zł w 2007 r. oraz 149.747,7 tys. zł w I kw. 2008 r. Stanowiły one 75,8%, 67,9% oraz 61,5% środków dyspozycyjnych funduszu odpowiednio w latach 2005, 2006 i 2007. Największe wydatki poniesione zostały na wyrównywanie niedoborów w nadleśnictwach, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Wydatki na ten cel wyniosły: 462.789,3 tys. zł w 2005 r., 474.863,5 tys. zł w 2006 r., 462.555,6 tys. zł w 2007 r. oraz 139.402,3 tys. zł w I kw. 2008 r., stanowiąc odpowiednio: 64,0%; 75,3%, 67,9% oraz 93,1% ogółu wydatków funduszu leśnego w tych okresach. Jak wynika z powyższego, wielkości środków funduszu leśnego, wykorzystanych w latach 2005, 2006 i 2007 na wyrównywanie niedoborów w nadleśnictwach, były bardzo zbliżone.

Fundusz stabilizacji, wydzielony ze środków funduszu leśnego, na podstawie art. 58 ust. 4 ustawy o lasach, wynosił 50.000,0 tys. zł w 2005 r., 100.000,0 tys. zł w 2006 r., 164.000,0 tys. zł w 2007 r., oraz 230.000,0 tys. zł w 2008 r. W badanym okresie środki funduszu stabilizacji nie były wykorzystywane.

W poniższej tabeli przedstawiono wykorzystanie środków funduszu leśnego w badanym okresie, w układzie wynikającym z art. 58 ustawy o lasach, a następnie w formie graficznej strukturę tych wydatków.

Tabela nr 2. Zestawienie wykorzystania środków funduszu leśnego

L.p.	Wykorzystanie środków funduszu leśnego	Wysokość wydatków z funduszu leśnego [tys. zł]			
		2005	2006	2007	2008 ¹⁷
1.	Wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej	462.789,3	474.863,5	462.555,6	636.225,5
2.	Wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych PGL LP	18.027,4	20.977,6	35.974,1	40.924,0
3.	Badania naukowe	22.999,8	24.836,2	28.575,7	29.627,5
4.	Tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej	170.471,9	60.714,3	101.784,6	39.338,3
5.	Sporządzanie planów urządzenia lasu	44.652,6	47.005,1	42.516,1	48.200,5
6.	Prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych	-	-	-	-
7.	Inne zadania z zakresu gospodarki leśnej	2.667,7	287,4	850,4	1.894,6
8.	Inne zadania określone w art. 58 ust. 3 ustawy o lasach	1.396,2	2.112,2	9.055,0	219,2
	Razem	723.004,9	630.796,3	681.311,5	796.429,6



3.2.2.1. Dopłaty na wyrównywanie niedoborów

Według art. 58 ust. 1 ustawy o lasach, środki funduszu leśnego przeznacza się na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Zgodnie z definicją, zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, gospodarka leśna obejmuje działalność leśną w zakresie urządzenia, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania (z wyjątkiem skupu) drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów

¹⁷ Dane za 2008 r. pochodzą ze sprawozdania finansowo-gospodarczego PGL LP za 2008 rok.

runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

W §4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP zdefiniowano następujące rodzaje działalności prowadzone w PGL LP:

- 1) działalność administracyjna prowadzona w DGLP, rdLP i nadleśnictwach,
- 2) działalność gospodarcza w zakresie gospodarki leśnej w nadleśnictwach, w której wyróżniono działalność:
 - a) podstawową, obejmującą urządzenie, ochronę i zagospodarowanie lasu, utrzymanie i powiększenie zasobów i upraw leśnych, pozyskiwanie (z wyjątkiem skupu) drewna, a także jego sprzedaż w stanie nieprzerobionym,
 - b) uboczną, obejmującą gospodarowanie zwierzyną, pozyskiwanie (z wyjątkiem skupu) żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym,
- 3) działalność dodatkowa – produkcyjna i usługowa na rzecz gospodarki leśnej.

Zgodnie z §4 ust. 3 ww. rozporządzenia, przychody z działalności ubocznej nie powinny być niższe niż koszty poniesione na ich prowadzenie.

Kontrola wykazała, że niedobory powstające przy realizacji zadań gospodarki leśnej obliczane były jako różnica pomiędzy przychodami, a kosztami działalności podstawowej i administracyjnej. Zdaniem NIK przy obliczaniu niedoborów należy także uwzględniać przychody i koszty działalności gospodarczej ubocznej, która zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach również wchodzi w skład gospodarki leśnej. Kontrola w **RDLP w Krośnie** wykazała, że w latach 2005-2007 zysk z działalności ubocznej nadleśnictw nadzorowanych przez ww. RDLP, którego nie uwzględniono przy obliczaniu niedoborów powstających przy realizacji zadań z gospodarki leśnej, wyniósł 1.103,8 tys. zł.

Zdaniem NIK, kwestia wyrównywania niedoborów z funduszu leśnego powinna zostać doprecyzowana w ustawie o lasach oraz przepisach wykonawczych.

Na podstawie przepisów art. 33 ust. 3 pkt 7¹⁸ oraz art. 34 pkt 4¹⁹ ustawy o lasach, a także §6 ust. 2 i 3²⁰ rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej PGL LP, Dyrektor Generalny LP wyrównywał niedobory powstające przy realizacji zadań gospodarki leśnej dla ogółu nadleśnictw regionalnej dyrekcji, natomiast dyrektor rdLP wyrównywał niedobory w poszczególnych nadleśnictwach. W okresie objętym kontrolą niedobory na poziomie rdLP były w pełni wyrównywane przez Dyrektora Generalnego LP. Natomiast DGLP nie dysponowała informacją o przypadkach niewyrównywania niedoborów

¹⁸ Art. 33 ust. 3 pkt 7 ustawy o lasach stanowi, że Dyrektor Generalny wyrównuje niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i regionalnych dyrekcjach Lasów Państwowych, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej.

¹⁹ Art. 34 pkt 4 ustawy o lasach stanowi, że dyrektor rdLP dysponuje środkami finansowymi, wydzielonymi na wyrównywanie niedoborów środków w poszczególnych nadleśnictwach, wynikających ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej.

²⁰ §6 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie zasad gospodarki finansowej PGL LP stanowią, że plany finansowo-gospodarcze regionalnych dyrekcji, obok planu własnego, obejmują plany nadleśnictw i zakładów, zatwierdzone przez dyrektorów rdLP, a plan finansowo-gospodarczy Lasów Państwowych obejmuje plan Dyrekcji Generalnej i plany dyrekcji regionalnych, zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego.

powstających w nadleśnictwach przy realizacji zadań gospodarki leśnej przez dyrektorów rdLP.

W toku kontroli ustalono, że dyrektorzy 5 z 7 skontrolowanych rdLP w latach 2005-2007 przekazali nadzorowanym nadleśnictwom dopłaty na wyrównanie niedoborów powstających przy realizacji zadań z gospodarki leśnej w łącznej wysokości 412.340,4 tys. zł, z których 48.754,9 tys. zł (11,8%) stanowiły dopłaty z funduszu leśnego przekraczające wykazane niedobory, a 7.753,9 tys. zł (1,9%) stanowiły dopłaty z funduszu leśnego przekazane nadleśnictwom, które wykazywały zysk na działalności podstawowej i administracyjnej. Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w tabeli nr 3. Zdaniem NIK, przekazywanie dopłat z funduszu leśnego przekraczających wykazane przez nadleśnictwa niedobory, a także przekazywanie dopłat nadleśnictwom wykazującym zysk na działalności gospodarczej i administracyjnej, było działaniem nielegalnym.

Z wyjaśnień dyrektorów RDLP w Lublinie, Radomiu i Warszawie, uzyskanych w trakcie kontroli wynika, że przekazywanie dopłat odbywało się według harmonogramu wyznaczonego w rocznych planach finansowo-gospodarczych, tj. wysokość dopłaty obliczano w stosunku do przewidywanych niedoborów i w każdym miesiącu rozliczano 1/12 wysokości rocznej dopłaty z funduszu leśnego.

Kontrola w RDLP w Krośnie wykazała, że już na etapie planowania dopłat z funduszu leśnego na wyrównywanie niedoborów, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, przewidywano dopłaty przekraczające planowane niedobory:

- w planie finansowo-gospodarczym na 2005 r. dla 3 z 26 nadleśnictw planowano jednocześnie zysk z działalności administracyjnej i podstawowej oraz dopłatę z funduszu leśnego na wyrównanie niedoborów, w 7 z 26 nadleśnictw przewidywano dopłaty wyższe niż przewidywane niedobory. Ogółem planowane dopłaty z funduszu leśnego do działalności ww. nadleśnictw były o 421,8 tys. zł wyższe od planowanych niedoborów;
- w planie finansowo-gospodarczym na 2006 r. dla 1 z 26 nadleśnictw, mimo planowanej nadwyżki na działalności podstawowej i administracyjnej, przewidziano dopłatę brutto z funduszu leśnego (w 2 nadleśnictwach, w których planowano nadwyżki nie zaplanowano dopłat z funduszu leśnego), a w 10 nadleśnictwach planowane dopłaty przewyższały planowane niedobory. Ogółem planowane dopłaty z funduszu leśnego przewyższały przewidywane niedobory w ww. nadleśnictwach o 1.509,6 tys. zł;
- w planie finansowo-gospodarczym na 2007 r. w 10 z 26 nadleśnictw zaplanowano dopłaty w kwotach przekraczających przewidywane niedobory. W 3 nadleśnictwach, w których przewidywano nadwyżki nie planowano dopłat. Ogółem planowane dopłaty z funduszu leśnego przewyższały planowane niedobory w ww. nadleśnictwach o 106,3 tys. zł;

Tabela nr 3. Zestawienie dopłat z funduszu leśnego przekazywanych w latach 2005-2007 przez dyrektorów rdLP nadzorowanym nadleśnictwom tytułem wyrównywania niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

RDLP	Lata	Kwota przekazanych dopłat ogółem [tys. zł]	Liczba nadleśnictw ogółem	Nadleśnictwa, którym przekazano dopłaty przewyższające wykazane niedobory			Nadleśnictwa, którym przekazano dopłaty, mimo iż nie wykazały one niedoborów			Kwoty dopłat przewyższających wykazane niedobory oraz dopłat przekazanych w przypadku braku niedoborów (kol. 6 + 9) [tys. zł]	kol. 11 / 3 [%]	Liczba nadleśnictw którym przekazano dopłatę w kwocie niepokrywającej wykazane niedobory	Liczba nadleśnictw, które wykazały niedobory, ale nie otrzymały dopłaty z funduszu leśnego	Liczba nadleśnictw, które nie wykazały niedoborów i nie otrzymały dopłat
				Liczba nadleśnictw	Kwota dopłat ponad wykazane niedobory [tys.]	kol. 6 / 3 [%]	Liczba nadleśnictw	Kwota dopłat [tys. zł]	kol. 9 / 3 [%]					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Lublin	2005	26.791,0	25	18	7.169,0	26,8	6	2.699,0	10,1	9.868,0	36,8	1		
	2006	25.234,0	25	13	2.460,0	9,7	3	230,0	0,9	2.690,0	10,7	9		
	2007	33.985,0	25	19	7.586,0	22,3	5	1.887,0	5,6	9.473,0	27,9	1		
Krosno	2005	37.792,1	26	5	805,3	2,1	2	44,1	0,1	849,4	2,2	17	1	1
	2006	38.305,1	26	3	207,5	0,5				207,5	0,5	21	2	
	2007	44.981,2	26	16	7.338,8	16,3	2	279,7	0,6	7.618,5	16,9	5		3
Radom	2005	22.536,7	22	12	2.086,2	9,3				2.086,2	9,3	7		3
	2006	24.867,5	22	9	2.343,8	9,4	2	278,7	1,1	2.622,5	10,5	10		1
	2007	24.113,2	23	17	7.753,1	32,2	4	1.595,5	6,6	9.348,6	38,8	1		1
Szczecinek	2005	21.918,6	30	11	1.546,5	7,1	1	552,2	2,5	2.098,7	9,6	12	4	2
	2006	20.772,5	30	9	1.212,2	5,8	1	43,0	0,2	1.255,2	6,0	14	4	2
	2007	17.031,0	30	5	1.290,0	7,6	3	144,7	0,8	1.434,7	8,4	13	4	5
Warszawa	2005	20.047,8	14	6	813,9	4,1				813,9	4,1	4	1	3
	2006	23.719,4	14	5	1.488,0	6,3				1.488,0	6,3	5	2	2
	2007	30.245,3	14	12	4.654,6	15,4				4.654,6	15,4			2
Razem		412.340,4			48.754,9	11,8				7.753,9	1,9			
										56.508,8	13,7			

- w planie finansowo – gospodarczym na 2008 r. w 7 z 27 nadleśnictw zaplanowano dopłaty wyższe niż przewidywane niedobory. W 3 nadleśnictwach, w których przewidywano nadwyżkę na działalności podstawowej i administracyjnej nie planowano dopłat. Ogółem planowane dopłaty były wyższe od przewidywanych niedoborów w ww. nadleśnictwach o 631,5 tys. zł.

Zdaniem NIK planowanie i przekazywanie dopłat z funduszu leśnego w kwotach przekraczających wykazywane przez nadleśnictwa niedobory powstające przy realizacji zadań gospodarki leśnej było działaniem nielegalnym, gdyż naruszało art. 58 ust. 1 ustawy o lasach.

Według NIK realizowanie dopłat z funduszu leśnego, zgodnie z planami finansowo-gospodarczymi, bez dokonywania na koniec roku korekty wysokości dopłat do faktycznie wykazanych niedoborów, było działaniem nierzetelnym. Stosowana technika obliczania i przekazywania dopłat z funduszu leśnego powodowała, iż w większości przypadków nadleśnictwa nie otrzymywały dopłat odpowiadających wykazanym niedoborom. Ustawa o lasach nie nakłada obowiązku pełnego wyrównania z funduszu leśnego niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Jednakże niepełne wyrównywanie niedoborów w nadleśnictwach, w sytuacji gdy inne nadleśnictwa otrzymywały dopłaty w wysokości przewyższającej wykazane niedobory lub wykazywały dodatni wynik finansowy, NIK ocenia jako działania nierzetelne.

3.2.2.2. Inne wydatki z funduszu leśnego

W toku kontroli stwierdzono wydatkowanie środków funduszu leśnego na zadania wykraczające poza katalog, określony w art. 58 ustawy o lasach. I tak:

- 1) W badanym okresie środki funduszu leśnego w kwocie 7.948,2 tys. zł wykorzystano na adaptację osiedla „Eko-Sękocin” na siedzibę DGLP oraz w wysokości 456,4 tys. zł na jego utrzymanie. Należy podkreślić, że są to kolejne środki wydatkowane na ww. osiedle z funduszu leśnego, podczas gdy wniosek z kontroli NIK, przeprowadzonej w DGLP w 1997 r. – dotychczas niewykonany – zobowiązywał DGLP do odzyskania do funduszu leśnego kwoty, wydatkowanej bezpodstawnie na realizację ww. osiedla.

Z uzyskanych wyjaśnień Dyrektora Generalnego LP wynika, że z uwagi na nieskuteczne próby sprzedaży osiedla „Eko-Sękocin”, podjęta została decyzja o jego przeznaczeniu na siedzibę Dyrekcji Generalnej LP. Rozpoczęte prace zostały w końcowej fazie przerwane, gdyż przygotowana ilość stanowisk w obiekcie nie zabezpieczała potrzeb DGLP, wobec czego – w celu wykorzystania ww. osiedla – podjęto próbę jego wdzierżawienia. Ponadto, w czasie kontroli, Dyrekcja Generalna LP była w trakcie przygotowania postępowania w celu sprzedaży omawianego osiedla, a równocześnie podjęto działania, zmierzające do zamiany osiedla „Eko-Sękocin” z Instytutem Badawczym Leśnictwa, od którego planowany był najem nieruchomości w Warszawie na siedzibę DGLP.

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając krytycznie dotychczasowe działania DGLP w sprawie realizacji ww. wniosku NIK z 1997 r., jednocześnie zwraca uwagę na brak

możliwości finansowania ze środków funduszu leśnego wydatków związanych z pracami adaptacyjnymi oraz utrzymaniem omawianego osiedla.

2) W toku kontroli **Centrum Informacyjnego LP w Warszawie (CILP)** stwierdzono, że ze środków funduszu leśnego sfinansowano w 2007 r. usługę restauracyjną na kwotę 430.660 zł, w ramach zadania zleconego przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych pn. „V Konferencja Ministerialnego Procesu Ochrony Lasów w Europie”. W ramach porozumienia zawartego pomiędzy Ministrem Środowiska a CILP, Centrum sfinansowało uroczystą kolację dla uczestników ww. konferencji organizowanej przez Ministra Środowiska. Kolacja ta była połączona z promocją Lasów Państwowych i modelu polskiego leśnictwa.

Również ze środków funduszu leśnego w 2007 r. wydatkowano 211,1 tys. zł na utrzymanie, w tym obsługę zjazdów Forum Leśno-Samorządowego, będącego zespołem doradczym Dyrektora Generalnego LP.

Ponadto wśród zadań zleconych CILP przez Dyrektora Generalnego LP stwierdzono finansowanie ze środków funduszu leśnego kosztów delegacji do Republiki Białoruś, zakup towarów reklamowych w ramach wyjazdów zagranicznych na Białoruś i Ukrainę za kwotę 12,1 tys. zł w 2005 r., 7,1 tys. zł w 2006 r. oraz 6,8 tys. zł w 2007 r.

Zdaniem NIK ww. wydatki nie mieściły się w katalogu zadań funduszu leśnego, ujętych w art. 58 ustawy o lasach.

3) W toku kontroli **DGLP** stwierdzono wydatkowanie w badanym okresie środków funduszu leśnego na zadania wykraczające poza katalog zadań określony w art. 58 ustawy o lasach na łączną kwotę 349,6 tys. zł. Były to m.in.:

- zakup prezentów i gadżetów na łączną kwotę 84,7 tys. zł,
- zakup Kordelasów Leśnika, w tym zakup tabliczek i futerałów za 51,9 tys. zł,
- koszty funkcjonowania Komisji Kombatanckiej na kwotę 22,7 tys. zł,
- koszty publikacji reklam prasowych za 14,6 tys. zł,
- zakupy na potrzeby Kolegium Lasów Państwowych, w tym koszty organizacji posiedzeń na łączną kwotę 9,3 tys. zł,
- koszt wydruku materiałów konferencyjnych z okazji 50-lecia Zakładu Mechanizacji Leśnictwa SGGW w wysokości 8,0 tys. zł.

Powyższe wydatki zaewidencjonowane były jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych PGL LP. NIK nie neguje celowości ww. wydatków. Natomiast zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o lasach fundusz leśny stanowi „formę gospodarowania środkami na cele wskazane w ustawie”. Przepis art. 57 ust. 1 ustawy o lasach wskazuje źródła dochodów funduszu leśnego. Wprawdzie w ustawie o lasach fundusz leśny nie został nazwany „funduszem celowym”, ale stwierdzenie zawarte w cytowanym przepisie o gospodarowaniu środkami „na cele wskazane w ustawie”, jak i określone w art. 57 ust. 1 ustawy o lasach źródła dochodów funduszu leśnego, nie pozostawiają wątpliwości co do tego, że fundusz leśny ma wszystkie cechy funduszu celowego i że środki te nie mogą być wydatkowane na inne cele niż wskazane w ustawie. Gospodarowanie środkami funduszu podlega zatem szczególnym zasadom, odmiennym od tych, które odnoszą się do pozostałych środków Lasów Państwowych.

NIK nie może przyjąć wyjaśnień, iż kwestionowane wydatki stanowiły wspólne przedsięwzięcia w rozumieniu art. 58 ust. 2 ustawy o lasach. Zdaniem NIK wspólne przedsięwzięcia, o których mowa w ww. ustawie to takie, które tworzone są oddolnie i od wewnątrz, tzn. z inicjatywy dyrekcji regionalnych LP, nadleśnictw lub innych jednostek organizacyjnych LP i wewnątrz struktury organizacyjnej LP, a ich realizacja wymaga zaangażowania Dyrekcji Generalnej – jednostki organizacyjnej usytuowanej najwyższej w strukturze Lasów Państwowych. Natomiast inicjatywy pochodzące od Dyrekcji Generalnej „odgórnie” nie są „wspólnymi przedsięwzięciami jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych”. W ocenie NIK, taki sposób kwalifikacji wydatków prowadzi do uznawania każdego rodzaju wydatku jako możliwego do finansowania ze środków funduszu leśnego. Zdaniem NIK, należy doprecyzować w ustawie o lasach katalog zadań finansowanych z funduszu leśnego.

3.2.2.3. Przestrzeganie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych

W toku kontroli analizie poddano 120 postępowań, prowadzonych na podstawie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych, w celu wyłonienia wykonawców 63 umów, zawartych przez kierowników skontrolowanych jednostek organizacyjnych LP, na realizację zadań finansowanych lub współfinansowanych z funduszu leśnego. W 10 postępowaniach, w 7 z 24 skontrolowanych jednostek, stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- 1) w wyniku analizy 12 z 279 umów, zawartych w kontrolowanym okresie przez **Dyrektora Generalnego LP**, finansowanych ze środków funduszu leśnego, w 3 z 8 skontrolowanych postępowań stwierdzono naruszenie przepisów art. 46 ust 1 pkt 2 oraz ust. 4 ww. ustawy – Prawo zamówień publicznych:
 - w 1 postępowaniu, prowadzonym w celu wyłonienia wykonawców usług lotniczych w lasach w 2005 r., DGLP zwróciła wadium 155 dni po zawarciu umów z wykonawcami²¹,
 - w 3 postępowaniach, prowadzonych na podstawie przepisów ww. ustawy, na usługi lotnicze w lasach w 2005 r., 2007 r. i 2008 r. zwrotu wadium wniesionych przez wykonawców dokonano bez zwrotu odsetek wynikających z umowy rachunku bankowego pomniejszonych o koszty prowadzenia rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę. Zwrotu ww. odsetek, w łącznej kwocie 2,2 tys. zł, DGLP dokonała w trakcie kontroli NIK, w dniach 16 i 18 czerwca 2008 r., tj. odpowiednio 1177, 451 i 91 dni od dat zawarcia umów z wykonawcami²²;
- 2) w **RDLP we Wrocławiu** kontroli poddano 4 postępowania, w wyniku których RDLP zawarła 8 umów na opracowania planów urządzenia lasu. W jednym postępowaniu,

²¹ Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, zamawiający zobowiązany był do niezwłocznego zwrotu wadium, jeżeli zawarto umowę w sprawie zamówienia publicznego.

²² Zgodnie z art. 46 ust 4 ww. ustawy - Prawo zamówień publicznych, jeżeli wadium wniesiono w pieniądzu, zamawiający zobowiązany był zwrócić je wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunku bankowego oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy, na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę.

w wyniku którego zawarto 2 umowy na łączną kwotę 1.098,9 tys. zł, stwierdzono fakt niezłożenia przez Dyrektora RDLP oświadczenia, wymaganego art. 17 ust. 2 ustawy - Prawo zamówień publicznych, o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z postępowania o udzielenie zamówienia;

- 3) w **Nadleśnictwie Łądek Zdrój** w 1 z 7 badanych postępowań stwierdzono, że w ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym, ogłoszonym w celu wyłonienia wykonawcy nawożenia drzewostanów świerkowych w Masywie Śnieżnika, Nadleśniczy nie zamieścił określenia sposobu uzyskania SIWZ, opisu warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, kryteriów oceny ofert i ich znaczenia oraz terminu związania ofertą. Nieuwzględnione w ww. ogłoszeniu dane, zostały zamieszczone w SIWZ. Stanowiło to naruszenie art. 41 ustawy - Prawo zamówień publicznych, jednak w ocenie NIK nie miało wpływu na przebieg i wynik postępowania;
- 4) w **Nadleśnictwie Polczyn** w 1 z 8 postępowań stwierdzono niezachowanie formy pisemnej, obowiązującej przy powiadomieniu wszystkich oferentów o wpłynięciu protestów na rozstrzygnięcie postępowania przetargowego. Pisemnie o nieuwzględnieniu protestów powiadomiono tylko 3 oferentów, którzy złożyli protesty. Pozostałych 2 oferentów powiadomiono o wpłynięciu protestów ustnie, co potwierdzili składając oświadczenie w toku kontroli NIK.
Niezachowanie formy pisemnej, przy prowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stanowiło naruszenie przepisu art. 9 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych;
- 5) w **Nadleśnictwie Józefów** na 6 zbadanych postępowań:
 - w 1 postępowaniu przeprowadzonym w 2005 r. stwierdzono wyznaczenie krótszego, o 1 dzień, terminu składania ofert niż termin określony w art. 43 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych, który stanowił, że termin ten nie może być krótszy niż 15 dni od dnia ogłoszenia o postępowaniu²³,
 - w 1 postępowaniu stwierdzono ograniczenie, w umowie zawartej z wykonawcą, form zabezpieczenia należytego wykonania umowy w stosunku do SIWZ. W umowie określono zabezpieczenie należytego wykonania umowy w pieniądzu, wykonawca wniósł ww. zabezpieczenie w formie gwarancji ubezpieczeniowej, zgodnie z SIWZ;
- 6) w **Nadleśnictwie Celestynów** w 1 z 5 analizowanych postępowań (dotyczącym robót budowlanych polegających na budowie budynku Centrum Edukacji Leśnej w Celestynowie) stwierdzono:
 - wpisanie do protokołu z postępowania błędnej kwoty wartości zamówienia, niższej niż wynikająca z kosztorysów inwestorskich i cen rynkowych,
 - błędnie obliczoną kwotę wadium – ustaloną na podstawie błędnie wpisanej do protokołu postępowania wartości zamówienia.

Ponadto stwierdzono, że dokonano zmiany terminu realizacji zadania (zakończenia inwestycji) określonego w SIWZ. Aneks przedłużający termin realizacji umowy podpisano w dniu zawarcia umowy;

²³ Art. 43 ust. 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 maja 2006 r.

- 7) w **Leśnym Banku Genów w Kostrzycy (LBG)** kontrola 5 zamówień publicznych wykazała, że w SIWZ jednego ze skontrolowanych postępowań (dotyczącego pielęgnacji arboretum), zawarto sprzeczne zapisy dotyczące udokumentowania przez oferentów wiedzy, doświadczenia i możliwości wykonania zamówienia. W jednym z punktów SIWZ zobowiązano oferentów do złożenia dokumentów poświadczających wykonanie o okresie ostatnich 3 lat co najmniej 3 zamówień polegających na zagospodarowaniu i pielęgnacji terenów zielonych, natomiast w innym punkcie SIWZ - dokumentów potwierdzających realizację 2 takich zamówień. Ponadto, w toku realizacji ww. zamówienia, w 9 miesięcznych protokołach odbioru prac nie zawierano informacji stwierdzających prawidłowe wykonanie prac, co było niezgodne z § 8 pkt 3 zawartej umowy. Ponadto, w umowie na ww. prace, nie uwzględniono wygaśnięcia z końcem 2007 r. dzierżawy łąki o powierzchni 3,3 ha objętej ww. umową. W toku kontroli NIK Dyrektor LBG podjął negocjacje w sprawie zmniejszenia przedmiotu umowy i wynagrodzenia wykonawcy. W efekcie wynagrodzenie wykonawcy zmniejszone zostało o 2,0 tys. zł.

3.2.2.4. Realizacja umów finansowanych ze środków funduszu leśnego

Kontrola realizacji 263 umów, zawartych w badanym okresie przez kierowników jednostek na realizację zadań finansowanych lub współfinansowanych z funduszu leśnego, wykazała nieprawidłowości i uchybienia w 3 z 24 skontrolowanych jednostek:

- a) w **Nadleśnictwie Bilgoraj** w realizacji 1 umowy, zawartej w 2007 r. na przebudowę drogi leśnej, stwierdzono przedłużenie terminu realizacji zadania bez sporządzenia na piśmie aneksu do zawartej umowy;
- b) w **Nadleśnictwie Józefów** kontrola wykazała w realizacji 1 umowy, zawartej w 2006 r. na przebudowę drogi leśnej, wypłatę wynagrodzenia wykonawcy w kwocie wyższej o 291,28 zł niż określonej w aneksie do umowy. Nadleśnictwo dokonało wypłaty wynagrodzenia wykonawcy na podstawie faktury wystawionej na kwotę 108.993,33 zł, tj. zgodnie z zawartą umową. Wykonawca wystawiając fakturę nie uwzględnił zmiany wynagrodzenia (zmniejszenia wynagrodzenia do kwoty 108.702,05 zł), zatwierdzonej w aneksie do zawartej umowy. Wykonawca zwrócił nadpłaconą przez Nadleśnictwo kwotę w trakcie kontroli NIK;
- c) w **Nadleśnictwie Brzegi Dolne** stwierdzono, że w toku rozliczenia 4 z 10 umów, realizowanych w latach 2005-2006 ze środków funduszu leśnego, nie sporządzano protokołów z wykonania i zakończenia robót. Rozliczeń dokonywano na podstawie zestawień wykonania prac z nośników elektronicznych, które nie były przechowywane.

Ponadto w **Ośrodku Kultury Leśnej w Gołuchowie** kontrola wewnętrzna przeprowadzona w 2007 r. przez Inspekcję Lasów Państwowych, wykazała uchybienia w zakresie prowadzenia inwestycji, finansowanych ze środków funduszu leśnego - odbudowy obiektu dawnej owczarni z przeznaczeniem na muzeum techniki leśnej oraz przebudowy dawnej obory z przeznaczeniem na obiekt muzealno – dydaktyczny, polegające m.in. na:

- braku konsultacji projektów budowlanych prowadzonych inwestycji oraz standardu ich wykończenia z dyrektorem RDLP. Projekt koncepcyjny przebudowy obiektów został zatwierdzony przez Dyrektora Okręgowego Zarządu LP w Poznaniu w 1988 r. Aktualizacji projektów nie przedstawiano dyrektorowi RDLP do zatwierdzenia;
- nieprzeprowadzeniu analizy opłacalności przebudowy oraz przeglądu stanu technicznego dawnej obory.

3.2.2.5. Inne ustalenia

W toku kontroli **Centrum Informacyjnego Lasów Państwowych** stwierdzono, że w planie finansowo-gospodarczym CILP na 2007 r. nie ujęto zadań dotyczących obsługi Forum Leśno – Samorządowego. Postępowanie to było niezgodne z §19 ust. 3 regulaminu Forum, stanowiącego załącznik do zarządzenia Dyrektora Generalnego LP nr 55 z dnia 24 września 2007 r., według którego szczegółowy zakres zadań CILP w zakresie obsługi ww. Forum powinien być ustalony w planie finansowo-gospodarczym.

Kontrola w **DGLP** wykazała sfinansowanie w badanym okresie przez Dyrektora Generalnego LP ze środków funduszu leśnego, kosztów zakupu umundurowania dla członków Bractwa Leśnego za łączną kwotę 6,4 tys. zł. Powyższe działanie było niezgodne z przepisem § 8 zarządzenia nr 40 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie ustanowienia Honorowego Uniformu Leśnika Polskiego, stanowiącym o finansowaniu ww. kosztów ze środków Dyrekcji Generalnej LP.

Kontrola w **Leśnym Banku Genów w Kostrzycy** wykazała ujęcie w planie finansowo-gospodarczym na 2008 r. zakupu ze środków funduszu leśnego fortepianu za kwotę 20,0 tys. zł. NIK wnioskowała o rozważenie wykreślenia z planu finansowo-gospodarczego ww. zakupu. Zdaniem NIK zakup ten ze środków funduszu leśnego był niecelowy, gdyż nie służył działalności na rzecz gospodarki leśnej, a także niegospodarny, gdyż w przyszłości stanowić może źródło kolejnych wydatków związanych z organizacją koncertów. W efekcie kontroli LBG zrezygnował z przedmiotowego zakupu.

Kontrola przeprowadzona w **RDLP w Radomiu** wykazała błędne kwalifikowanie wydatków, poniesionych przez poszczególne nadleśnictwa ze środków funduszu leśnego w latach 2005-2007, w łącznej kwocie 26.282,4 tys. zł, m.in. na roboty budowlano-montażowe, zakupy środków trwałych, realizację małej retencji, jako wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych.

Kontrola w **RDLP w Krośnie** wykazała, że z funduszu leśnego pokrywano część kosztów nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wobec niedostatecznych środków przekazywanych nadleśnictwom przez starostów na realizację ww. zadania²⁴, planowane różnice pomiędzy kosztami ww. zadań, a środkami przekazywanymi przez starostów, wliczano do niedoborów powstających w nadleśnictwach przy realizacji zadań gospodarki leśnej. Kwoty te stanowiły 512,5 tys. zł w 2005 r.,

²⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 2 - 4 ustawy o lasach, w przypadku powierzenia nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa jednostkom PGL LP, starosta przekazuje środki na realizację tego zadania.

464,9 tys. zł w 2006 r. oraz 634,1 tys. zł w 2007 r. Powyższe działanie należy ocenić jako nielegalne.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w **Nadleśnictwie Biłgoraj** stwierdzono, że w ramach promocji drewna, edukacji ekologicznej oraz zagospodarowania turystycznego i rekreacyjnego, Nadleśnictwo prowadziło inwestycję pn. „Pawilon promocji gospodarki leśnej”. Obiekt ten był ujęty w planie finansowo-gospodarczym Nadleśnictwa na 2007 r. zatwierdzonym zarządzeniem nr 6 Dyrektora RDLP w Lublinie z dnia 15 maja 2007 r. Dyrektor RDLP zatwierdził ww. inwestycję w planie na podstawie wniosku Nadleśnictwa złożonego w formie elektronicznej w Systemie Informatycznym Lasów Państwowych (SILP). Nadleśnictwo przesłało do RDLP w Lublinie prośbę o wyrażenie zgody na uruchomienie ww. inwestycji oraz projekt techniczny wraz z kosztorysem inwestorskim budowy pawilonu pismem z dnia 21 maja 2007 r., a w dniu 4 czerwca 2007 r. drogą elektroniczną poprawioną specyfikacją techniczną wykonania i odbioru robót.

Powyższe działania Nadleśnictwa Biłgoraj oraz RDLP w Lublinie były niezgodne z wytycznymi Dyrektora RDLP w Lublinie, zawartymi w piśmie z dnia 19 września 2006 r., zobowiązującymi do przedłożenia do akceptacji RDLP projektu technicznego inwestycji wraz z kosztorysem inwestorskim przed ujęciem inwestycji w planie finansowo-gospodarczym.

W kontrolowanym okresie, ze środków funduszu leśnego, finansowano realizację 170 prac naukowych na podstawie umów, zawartych przez DGLP, ogółem z 13 uczelniami i instytucjami naukowymi. Szczegółowa analiza 4 umów, zawartych na realizację ww. prac nie wykazała nieprawidłowości.

W toku kontroli przeprowadzonych w rdLP również nie stwierdzono nieprawidłowości w wykorzystaniu środków funduszu leśnego na realizację planów urządzenia lasu.

Kontrola wykazała także przypadki pozytywnych działań jednostek. **Nadleśnictwo Biłgoraj** nadzorując wykonanie przebudowy drogi leśnej, finansowane ze środków funduszu leśnego, wstrzymało prace z powodu próby wbudowania przez wykonawcę pod nawierzchnię bitumiczną drogi materiałów kamiennych niespełniających wymogów SIWZ. Po uzyskaniu z laboratorium wyników potwierdzających niską jakość ww. materiałów, Nadleśnictwo nakazało wykonawcy usunięcie ich z placu budowy i dostarczenie nowych, spełniających wymogi specyfikacji. Z uwagi na opisaną powyżej sytuację Nadleśnictwo nie udzieliło wykonawcy dodatkowego zamówienia przewidzianego w SIWZ.

3.2.3. Niewykorzystane środki funduszu leśnego na koniec roku

W okresie objętym kontrolą stwierdzono systematyczny wzrost środków funduszu leśnego niewykorzystanych na koniec każdego roku, stanowiących - zgodnie z przepisami art. 57 ust. 3 ustawy o lasach - dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym. Wyniosły one: 230.377,9 tys. zł na koniec 2005 r., 298.694,2 tys. zł na koniec 2006 r. oraz 426.081,8 tys. zł na koniec 2007 r.

W tabeli nr 4 przedstawiono wielkości przychodów i wydatków oraz niewykorzystanych środków funduszu leśnego w latach 2005-2008.

Tabela nr 4. Środki funduszu leśnego w latach 2005-2008

Lp.	Wyszczególnienie	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2008 r. ²⁵
1.	Stan środków na początku roku	300.008,9	230.377,9	298.694,2	426.081,8
2.	Przychody	653.373,9	699.122,5	808.699,1	862.545,2
3.	Wydatki	723.004,9	630.796,3	681.311,5	796.429,6
4.	Stan środków na koniec roku	230.377,9	298.694,2	426.081,8	492.197,4
	w tym:				
	- fundusz leśny przeznaczony na zadania określone w art. 58 ust. 3 ustawy o lasach	37.788,8	54.534,8	68.134,6	brak danych

Stwierdzone bardzo wysokie kwoty niewykorzystanych środków funduszu leśnego, pozostających na koniec każdego roku w badanym okresie, stanowiły 24,2% środków dyspozycyjnych funduszu w 2005 r., 32,1% w 2006 r. oraz aż 38,5% w 2007 r. Zdaniem NIK, przedstawione dane wskazują na konieczność corocznej wnikliwej analizy rzeczywistego zapotrzebowania na środki funduszu leśnego w celu określania odpowiedniego poziomu odpisu podstawowego, ustalanego przez Ministra Środowiska na wniosek Dyrektora Generalnego LP, który w ocenie NIK był w badanym okresie corocznie zawyżony.

3.2.4. Finansowanie zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym

Kontrola wykazała finansowanie ze środków funduszu leśnego kosztów bieżącej działalności zakładów Lasów Państwowych o zasięgu krajowym obejmujących: wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia, zużycie materiałów i energii, amortyzacje, delegacje i inne. Ogółem koszty te w latach 2005-2007 dla 7 zakładów funkcjonujących w układzie zadaniowym wyniosły 69.192,0 tys. zł, z tego w 2005 r. 21.720,3 tys. zł, w 2006 r. 22.311,5 tys. zł oraz w 2007 r. 25.160,2 tys. zł.

W ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia finansowanie kosztów funkcjonowania ww. zakładów ze środków funduszu leśnego. Jednakże NIK zauważa, że kwestia utrzymania zakładów LP o zasięgu krajowym nie posiada uregulowania w obowiązujących przepisach prawa.

3.2.5. Rozliczenia jednostek Lasów Państwowych z funduszem leśnym

Kontrola wykazała przypadki opóźnień w rozliczaniu nadleśnictw z funduszem leśnym, dokonywanych przez regionalne dyrekcje LP. W planach finansowo-gospodarczych, funkcjonujących w okresie objętym kontrolą, wyznaczono następujące terminy rozliczeń rdLP z funduszem leśnym: 20 stycznia 2006 r. za rok 2005, 19 stycznia 2007 r. za 2006 r. oraz 18 stycznia 2008 r. za 2007 r. Natomiast kontrola wykazała, że:

- **RDLP we Wrocławiu** w okresie 01.01.2005 r. – 25.09.2006 r. przekazała na rachunek **Nadleśnictwa Łądek Zdrój** łącznie 1.288,9 tys. zł jako dopłaty z funduszu leśnego na wyrównanie rentowności Nadleśnictwa, z tego 151,6 tys. zł za 2003 r. i 1.137,3 tys. zł za 2004 r.;
- **RDLP w Lublinie** ostatecznych rozliczeń **Nadleśnictwa Bilgoraj** z funduszem leśnym dokonała w terminach: 24 kwietnia 2006 r. za 2005 r., 30 stycznia 2007 r. za 2006 r. oraz

²⁵ Dane za 2008 r. pochodzą ze sprawozdania finansowo-gospodarczego PGL LP za 2008 rok.

11 marca 2008 r. za 2007 r. Natomiast rozliczeń **Nadleśnictwa Janów Lubelski** RDLP dokonała w dniach 28 lutego 2006 r. za 2005 r., 29 marca 2007 r. za 2006 r., a rozliczenia za 2007 r. nie dokonano do dnia 26 maja 2008 r.

- **RDLP w Warszawie** rocznego rozliczenia i przekazania środków nadleśnictwom dokonała z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 117 dni: w 2005 r. od 5 do 89 dni, w 2006 r. od 10 do 50 dni, w 2007 r. od 3 do 117 dni. Opóźnienia te wynikały głównie z terminów otrzymywania środków na rozliczenia z DGLP.

Powyższe działania były niezgodne z decyzjami Dyrektora Generalnego LP wprowadzających plany finansowo-gospodarcze PGL LP, w których wyznaczone zostały terminy rozliczeń z funduszem leśnym.

Z uwagi na fakt, że:

- roczne wyniki ekonomiczno-finansowe jednostek PGL LP stanowiły m.in. podstawę do opracowania planu finansowo-gospodarczego PGL LP na rok następny,
- zgodnie z przepisem §7 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w PGL LP, Dyrektor Generalny do końca maja każdego roku zobowiązany jest do przedstawienia Ministrowi Środowiska sprawozdania finansowo-gospodarczego za rok poprzedni,

opisane powyżej działania RDLP w Lublinie i RDLP we Wrocławiu, NIK ocenia jako działanie nierzetelne.

Ponadto w **Nadleśnictwie Celestynów** NIK stwierdziła pomyłkowe dwukrotne (notami z 29.12.2006 r. i 12.12.2007 r.) obciążenie funduszu leśnego kosztami zakupu materiałów budowlanych na potrzeby budowy Centrum Edukacji Leśnej w Celestynowie (jedną notę sporządził pracownik działu technicznego, a drugą notę sekretarz Nadleśnictwa). W trakcie kontroli NIK Nadleśnictwo dokonało zwrotu do funduszu leśnego nienależnie pobranej kwoty 23,8 tys. zł.

NIK ocenia powyższe działanie jako nierzetelne, a także świadczące o niewystarczającym nadzorze w zakresie rozliczania wydatków budowy ww. Centrum.

3.2.6. Nadzór i kontrole wewnętrzne

W toku kontroli NIK zbadano funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w jednostkach PGL LP w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego. Wyniki kontroli wewnętrznej wykazały następujące nieprawidłowości:

- Kontrola Mazowieckiego Regionu Inspekcyjnego LP, przeprowadzona w **Nadleśnictwie Celestynów** w styczniu 2008 r. w zakresie budowy Centrum Edukacji Leśnej, wykazała:
 - nieprzestrzeganie uregulowań wskazanych ustawą Prawo zamówień publicznych,
 - niestosowanie postanowień instrukcji kancelaryjnej obowiązującej w Nadleśnictwie,
 - ewidencjonowanie inwestycji w SILP niezgodnie z instrukcją,
 - niedostateczny nadzór Nadleśnictwa nad działaniami inspektorów nadzoru inwestorskiego.

- Kontrola funkcjonowania **Nadleśnictwa Brzegi Dolne**, przeprowadzona przez RDLP w Krośnie, wykazała m.in. przekraczanie kosztów zadań, brak prowadzenia zaawansowania rzeczowego i finansowego realizacji umów oraz nieprzestrzeganie przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych.
- Kontrola Inspekcji LP, przeprowadzona w **RDLP we Wrocławiu** w zakresie gospodarowania należnościami stanowiącymi dochody funduszu leśnego, wykazała:
 - niedostosowanie regulaminu kontroli i schematu obiegu dokumentów do zmian w regulaminie organizacyjnym,
 - nieprzestrzeganie uregulowań regulaminu organizacyjnego,
 - brak współpracy między wydziałami w zakresie weryfikacji decyzji o wyłączeniach gruntów leśnych z produkcji,
 - nieuzgadnianie sald na koncie „Rozrachunki z tytułu wyłączeń gruntów z produkcji leśnej”,
 - odstąpienie od naliczania opłat rocznych dla Zarządu Miasta Karpacz z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji,
 - odprowadzanie do funduszu leśnego kwot od wielkości naliczonej a nie wpłaconej przez kontrahenta, tj. niezgodnie z Branżowym Planem Kont,
 - nienaliczanie na bieżąco lub zaniżanie odsetek z tytułu nieterminowo uregulowanych należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej,
 - nieprzestrzeganie zasad rozliczania z funduszem leśnym, w tym terminowości rozliczeń.
- Kontrola Inspekcji LP, przeprowadzona w **RDLP w Warszawie** w 2007 r., w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego wykazała, że w RDLP nie prowadzono ewidencji należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, wynikających z wydanych decyzji Dyrektora RDLP. Obowiązek takiej ewidencji wynikał z Branżowego Planu Kont, wprowadzonego zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 74 z dnia 8 grudnia 2004 r., zmienionego zarządzeniem nr 47 z dnia 19 września 2006 r.
- Kontrole RDLP w Warszawie w nadzorowanych jednostkach w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego wykazały m.in.:
 - nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy - Prawo zamówień publicznych, m.in. w zakresie umieszczania ogłoszeń, sporządzania SIWZ oraz dokumentowania postępowania przetargowego,
 - nieprawidłowości w prowadzeniu inwestycji, polegające m.in. na nieprzejrzystym sporządzaniu kosztorysów inwestorskich, braku wymaganych zgłoszeń prac do wydziałów budownictwa właściwych starostw, odbieraniu i zatwierdzaniu dokumentacji projektowej i kosztorysowej po przekazaniu terenu budowy wykonawcy,
 - nieprawidłowe ewidencjonowanie środków trwałych w budowie, wprowadzanie zmian do umów z wykonawcami bez zachowania formy pisemnej, nieprzestrzeganie obowiązku powiadamiania RDLP o planowanych odbiorach robót w celu umożliwienia uczestnictwa przedstawicieli RDLP w odbiorze.

3.2.6.1. Nadzór Ministra Środowiska nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego

Z informacji, uzyskanej od Ministra Środowiska na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, wynika, że w okresie objętym kontrolą, w ramach prowadzonego nadzoru nad PGL LP w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, Minister wydawał:

- decyzje w sprawie określenia wysokości wpłat obciążających koszty działalności nadleśnictw, z których finansowane są koszty utrzymania DGLP oraz rdLP i ustalenia wielkości odpisu podstawowego na fundusz leśny;
- postanowienia w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego i podziału zysku PGL LP;
- postanowienia w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego DGLP.

Ich wydawanie poprzedzone było analizą projektów planów finansowo-gospodarczych PGL LP na dany rok w aspekcie wykonania zadań rzeczowych i wyników ekonomiczno – finansowych za lata ubiegłe oraz możliwości realizacji zadań planowanych, także w perspektywie realizacji polityki leśnej państwa. W udzielonej informacji Minister Środowiska stwierdził, że współczynnik odpisu na fundusz leśny ustalany był na podstawie wniosków Dyrektora Generalnego LP oraz analiz parametrów finansowo-gospodarczych, które w ocenie Ministra Środowiska wskazywały, że 14% poziom odpisu podstawowego umożliwi realizację zadań przewidzianych w planach finansowo-gospodarczych PGL LP.

W ocenie NIK, coroczne ustalanie współczynnika odpisu podstawowego na poziomie 14%, przy rosnącym poziomie niewykorzystanych środków funduszu leśnego, wskazuje na nierzetelność powyższych analiz.

Z udzielonych informacji wynika również, że w ramach nadzoru nad PGL LP, przedstawiciel Ministra Środowiska uczestniczył w naradach dyrektorów regionalnych dyrekcji LP oraz naradach kwartalnych organizowanych przez Dyrektora Generalnego LP, na których m.in. poruszano sprawy dotyczące gospodarowania środkami funduszu leśnego.

W kontrolowanym okresie Minister Środowiska nie zlecał kontroli PGL LP w zakresie gospodarowania środkami funduszu leśnego, a bieżącą ocenę działalności Lasów Państwowych prowadził w oparciu o przedstawiane przez Dyrektora Generalnego LP materiały i informacje, w tym o działaniach kontrolnych prowadzonych przez Inspekcję Lasów Państwowych.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że powyższe działania Ministra Środowiska w zakresie nadzoru nad gospodarowaniem środkami funduszu leśnego były niewystarczające.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie prowadziła dotychczas odrębnej kontroli gospodarowania środkami funduszu leśnego. Zagadnienia te były natomiast badane w trakcie kontroli efektywności prowadzenia gospodarki leśnej przez PGL LP w 1997 r. oraz kontroli funkcjonowania PGL LP w wybranych dziedzinach w 2001 r. W wyniku ww. kontroli stwierdzono m.in. nieprawidłowości dotyczące wykorzystania środków funduszu leśnego, polegające na finansowaniu zadań wykraczających poza cele wskazane w ustawie o lasach oraz przyznawaniu dopłat z funduszu leśnego nadleśnictwom, w których nie występowały niedobory przy realizacji zadań gospodarki leśnej.

Do kontroli wytypowano Dyрекję Generalną LP z uwagi na to, iż ustawowym dysponentem środków funduszu leśnego jest Dyrektor Generalny LP; 7 rdLP, tj. 41% wszystkich rdLP, na terenie których funkcjonują zakłady LP oraz posiadających najwyższe i najniższe odpisy podstawowe na fundusz leśny; 5 zakładów LP zlokalizowanych na terenie działania kontrolowanych rdLP oraz 11 nadleśnictw, tj. 2% ogółu nadleśnictw w kraju. Doboru nadleśnictw do kontroli dokonały Delegatury NIK po rozpoczęciu kontroli w rdLP, biorąc pod uwagę nadleśnictwa o najwyższych niedoborach finansowych, powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz nadleśnictwa dokonujące największe odpisy na fundusz leśny.

W każdej kontrolowanej jednostce zaplanowano badanie 12 umów zawartych na zadania realizowane z wykorzystaniem środków funduszu leśnego, po 3 umowy o największej wartości z każdego roku kontrolowanego okresu.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Sporządzono 24 protokoły kontroli. Bez zastrzeżeń podpisane zostały 22 protokoły. Do jednego protokołu, z kontroli w DGLP, zostały zgłoszone zastrzeżenia, z których dwa kontroler uzzględnił częściowo, a pozostałe w całości. Ponadto w jednym przypadku (Leśny Bank Genów w Kostrzycy) odmówiono podpisania protokołu kontroli. Dyrektor LBG uzasadnił to błędnym, jego zdaniem, przedstawieniem w protokole kontroli stanu faktycznego oraz procedurą przeprowadzenia kontroli.

W toku kontroli, działając w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji od Ministra Środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których dokonała oceny kontrolowanej działalności oraz zawarła wnioski pokontrolne.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych zgłosiło pięciu kierowników jednostek kontrolowanych:

- 1) Dyrektor Generalny LP - z 5 zgłoszonych zastrzeżeń 1 przyjęto w całości, 1 częściowo, a 3 zostały oddalone,
- 2) Dyrektor CILP – z 3 zgłoszonych zastrzeżeń wszystkie zostały oddalone,
- 3) Dyrektor RDLP w Krośnie – z 5 zgłoszonych zastrzeżeń wszystkie zostały oddalone,
- 4) Dyrektor RDLP w Radomiu – zgłoszone 1 zastrzeżenie zostało oddalone,
- 5) Nadleśniczy Nadleśnictwa Łagów – zgłoszone 1 zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości.

Prezes NIK zatwierdził uchwały Komisji Odwoławczych powołanych w sprawie rozpatrzenia zgłoszonych zastrzeżeń do ww. wystąpień pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano m.in. o:

1. Do Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych:
 - staranne przygotowywanie projektów planów finansowo-gospodarczych PGL LP celem wyeliminowania przypadków ujmowania w nich zadań spoza katalogu określonego w art. 58 ustawy o lasach,
 - zaniechanie wydatkowania środków funduszu leśnego na zadania spoza katalogu, określonego w art. 58 ustawy o lasach oraz zlecenia podległym jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych finansowania ww. zadań ze środków tego funduszu,
 - skuteczne doprowadzenie do realizacji wniosku NIK z 1997 r., dotyczącego odzyskania do funduszu leśnego środków wydatkowanych na budowę osiedla „Eko-Sękocin”, a ponadto dokonanie zwrotu na fundusz leśny wszystkich środków, poniesionych w związku adaptacją i utrzymywaniem ww. osiedla, w tym wydatkowanych w badanym okresie, w kwocie 8.404,6 tys. zł,
 - egzekwowanie terminowego przekazywania przychodów funduszu leśnego z tytułu wyłączenia gruntów leśnych z produkcji,
 - przygotowywanie wniosków do Ministra Środowiska o ustalenie corocznego odpisu podstawowego na fundusz leśny, na poziomie nieprzekraczającym prognozowanych potrzeb jego wykorzystania wyłącznie na cele przewidziane w ustawie o lasach.

W odpowiedzi Dyrektor Generalny Lasów Państwowych poinformował m.in., że zobowiązał dyrektorów rdLP oraz dyrektorów zakładów o zasięgu krajowym do ścisłego przestrzegania obowiązujących przepisów w zakresie wydatkowania środków funduszu leśnego oraz do realizacji ww. wniosków, w tym: starannego przygotowywania projektów planów finansowo-gospodarczych PGL LP, zaniechania finansowania ze środków funduszu leśnego zadań spoza katalogu określonego w art. 58 ustawy o lasach, egzekwowania terminowego przekazywania przychodów funduszu leśnego z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej. Ponadto poinformował o zamierzonym sposobie realizacji wniosku, dotyczącego osiedla „Eko-Sękocin”, poprzez przekazanie na fundusz leśny środków, poniesionych na wydatki z tego tytułu, z kapitału własnego DGLP, co zostało uwarunkowane opinią biegłego rewidenta.

2. Do dyrektorów regionalnych dyrekcji LP:

- zwiększenie nadzoru nad wydawaniem decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz naliczaniem opłat wynikających z ww. decyzji,
- skorygowanie decyzji dotyczących wyłączenia gruntów z produkcji leśnej oraz opłat naliczonych w ww. decyzjach,
- wyegzekwowanie nieuiszczonych należności z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej,
- przekazywanie dopłat z funduszu leśnego przeznaczonych na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej do wysokości wykazanych niedoborów,
- podjęcie działań zapewniających terminowe przekazywanie do DGLP przychodów funduszu leśnego z tytułu naliczeń za wyłączenie gruntów z produkcji leśnej.

W odpowiedziach dyrektorzy rdLP poinformowali m.in. o:

- zaprzestaniu dopłat z funduszu leśnego do nadleśnictw osiągających dodatni wynik finansowy,
- weryfikacji błędnie wydanych decyzji w sprawach wyłączeń gruntów leśnych z produkcji,
- podjętych windykacjach należności za wyłączenia gruntów leśnych z produkcji,
- działaniach podjętych w celu terminowego przekazywania do DGLP przychodów funduszu leśnego oraz prawidłowego ewidencjonowania wydatków funduszu leśnego.

3. Do nadleśniczych:

- wzmożenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań w celu udzielenia zamówienia publicznego oraz nad zawieraniem i realizacją umów,
- podjęcie działań zapewniających rzetelne rozliczanie wydatków z funduszu leśnego.

W odpowiedziach nadleśniczowie poinformowali m.in. o podjętych działaniach w celu rzetelnego rozliczania środków funduszu leśnego i przygotowywania dokumentacji z postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

4. Do jednostek organizacyjnych LP o zasięgu krajowym:

- wyeliminowanie finansowania z funduszu leśnego zadań niezwiązanych z gospodarką leśną,
- wzmożenie nadzoru nad prowadzeniem postępowań w celu udzielenia zamówienia publicznego oraz nad zawieraniem i realizacją umów.

W odpowiedziach dyrektorzy ww. jednostek organizacyjnych LP poinformowali m.in. o działaniach podjętych w celu rzetelnego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz eliminacji finansowania z funduszu leśnego zadań spoza katalogu określonego w art. 58 ustawy o lasach.

4.3. Efekty finansowe kontroli

W toku niniejszej kontroli uzyskano następujące efekty finansowe:

Wyszczególnienie	Nieprawidłowości	Kwota w tys. zł	Strony informacji zawierające opis nieprawidłowości
Przychody funduszu leśnego	Nieprawidłowe naliczanie opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej, odszkodowań za przedwczesny wyrąb drzewostanu, brak egzekucji należności oraz odsetek od należności	335,9	19 - 20
Wydatki funduszu leśnego	Ogółem,	96.082,0	-
	w tym:		
	środki przekazanych nadleśnictwom dopłat na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej, w kwotach przekraczających wykazywane niedobory lub w przypadku braku niedoborów	56.508,8	22 - 26
	błędna kwalifikacja wydatków funduszu leśnego przez RDLP w Radomiu	26.282,4	31
	środki na utrzymanie osiedla „Eko-Sękocin” oraz jego adaptację na siedzibę DGLP	8.404,6	26-27
	wliczenie do niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej nadleśnictw, nadzorowanych przez RDLP w Krośnie, planowanych różnic pomiędzy kosztami nadzoru nad gospodarką leśną w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa, a środkami przekazywanymi na ten cel przez starostów	1.611,5	31-32
	zysk z działalności ubocznej nadleśnictw nadzorowanych przez RDLP w Krośnie, którego nie uwzględniono przy obliczaniu niedoborów powstających przy realizacji zadań gospodarki leśnej	1.103,8	23
	zawarcie przez RDLP we Wrocławiu umów w wyniku postępowania o zamówienie publiczne, w którym naruszono przepis art. 17 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych	1.098,9	28-29
	sfinansowanie przez CILP usługi restauracyjnej w ramach obsługi konferencji ministerialnej	430,7	27
	wydatki dokonane przez DGLP wykraczające poza katalog zadań określony w art. 58 ustawy o lasach	349,6	27-28
	sfinansowanie przez CILP kosztów utrzymania, w tym obsługi zjazdów Forum Leśno-Samorządowego	211,1	27
	koszty delegacji zagranicznych oraz zakupów towarów reklamowych w ramach wyjazdów zagranicznych poniesione przez CILP w ramach zadań zleconych przez Dyrektora Generalnego LP	26,0	27
	podwójne obciążenie funduszu leśnego kosztami zakupu materiałów na budowę Centrum Edukacji Leśnej przez Nadleśnictwo Celestynów, co w wyniku kontroli zostało skorygowane	23,8	34
	planowanie zakupu fortepianu przez LBG w Kostrzycy, z czego zrezygnowano w wyniku kontroli	20,0	31
zakup przez DGLP umundurowania dla członków Bractwa Leśnego, niezgodnie z przepisem par. 8 zarządzenia nr 40 Dyrektora Generalnego LP z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie ustanowienia Honorowego Uniformu Leśnika Polskiego	6,4	31	
pozostałe	4,4	28-30	

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego:

1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych
2. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych
3. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Toruniu

Delegatura NIK w Kielcach:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Radomiu
2. Nadleśnictwo Łagów

Delegatura NIK w Lublinie:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Lublinie
2. Nadleśnictwo Biłgoraj
3. Nadleśnictwo Janów Lubelski
4. Nadleśnictwo Józefów

Delegatura NIK w Łodzi:

1. Nadleśnictwo Brzeziny
2. Ośrodek Rozwojowo-Wdrożeniowy w Bedoniu

Delegatura NIK w Poznaniu:

1. Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie
2. Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie

Delegatura NIK w Rzeszowie:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Krośnie
2. Nadleśnictwo Brzegi Dolne
3. Nadleśnictwo Rymanów

Delegatura NIK w Szczecinie:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinku
2. Nadleśnictwo Połczyn
3. Nadleśnictwo Świdwin

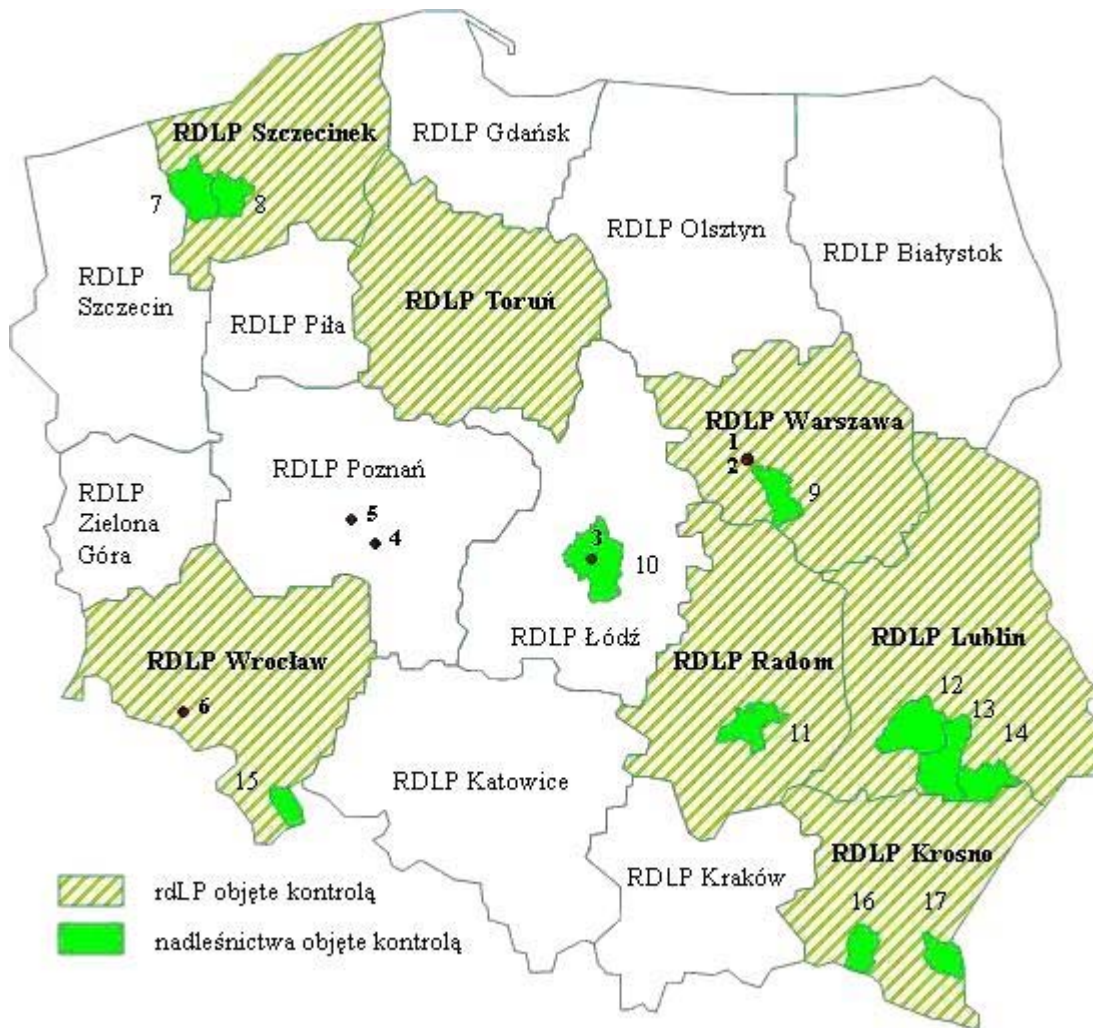
Delegatura NIK w Warszawie:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Warszawie
2. Nadleśnictwo Celestynów

Delegatura NIK we Wrocławiu:

1. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych we Wrocławiu
2. Nadleśnictwo Lądek Zdrój
3. Leśny Bank Genów w Kostrzycy

Rys. 4. Rozmieszczenie terytorialne jednostek objętych kontrolą



- | | |
|--|---------------------------------|
| 1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych | 10. Nadleśnictwo Brzeziny |
| 2. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych | 11. Nadleśnictwo Łągów |
| 3. Ośrodek Rozwojowo – Wdrożeniowy w Bedoniu | 12. Nadleśnictwo Janów Lubelski |
| 4. Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie | 13. Nadleśnictwo Biłgoraj |
| 5. Ośrodek Techniki Leśnej w Jarocinie | 14. Nadleśnictwo Józefów |
| 6. Leśny Bank Genów w Kostrzycy | 15. Nadleśnictwo Łądek Zdrój |
| 7. Nadleśnictwo Świdwin | 16. Nadleśnictwo Rymanów |
| 8. Nadleśnictwo Połczyn | 17. Nadleśnictwo Brzegi Dolne |
| 9. Nadleśnictwo Celestynów | |

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Stanowisko Dyrektora Generalnego LP w okresie objętym kontrolą zajmowali:

- Pan Janusz Dawidziuk w okresie od 1 stycznia 2001 r. do 2 grudnia 2005 r.,
- Pan Janusz Zaleski jako p.o. Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w okresie od 2 grudnia 2005 r. do 6 grudnia 2005 r.,
- Pan Andrzej Matysiak w okresie od 6 grudnia 2005 r. do 7 grudnia 2007 r.,
- Pan Jerzy Piątkowski w okresie od 10 grudnia 2007 r. do 7 kwietnia 2008 r.
- Pan Marian Pigan od dnia 7 kwietnia 2008 r.

5.3. Wykaz aktów prawnych

- 1) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach – Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.
- 2) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn.zm.
- 3) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.
- 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.
- 5) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe – Dz. U. Nr 134, poz. 692.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
7. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Środowiska
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Senacka Komisja Środowiska
15. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
16. Dyrektorzy regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych