



LKA.430.2.2024

Nr ewid. 31/2024/P/23/057/LKA

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROJEKTU STRATEGICZNEGO „LEŚNE GOSPODARSTWA WĘGLOWE”

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja projektu strategicznego „Leśne Gospodarstwa Węglowe”

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach
z upoważnienia
p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Katowicach
Tomasz Kuźniak
/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, lipiec 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Przygotowanie celów i założeń projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe”	17
5.2. Nadzór ministra nad realizacją projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe”	22
5.3. Realizacja projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe” przez DGLP i jego efekty	25
5.4. Realizacja projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe” przez nadleśnictwa	35
6. ZAŁĄCZNIKI	42
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	49
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	51
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	52

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BULiGL	Przedsiębiorstwo Państwowe Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, którego zadaniem jest wykonywanie prac z zakresu: okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów, aktualizacji stanu zasobów leśnych, prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów ¹ ;
CBM-CFS3	<i>Carbon Budget Model of the Canadian Forest Sector, model kanadyjski</i> – model empiryczny opracowany przez rząd Kanady (specjalistyczne oprogramowanie komputerowe) służące do szacowania bilansu węglowego lasów kanadyjskich i prognozowania zmian węglowych w wyniku zmian w zarządzaniu lasami, wpływu zmian klimatycznych i innych czynników wpływających na lasy;
CKPŚ	Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych – Zakład LP o zasięgu krajowym, powołany przez Dyrektora Generalnego LP w celu inicjowania, koordynacji i zarządzania projektami dofinansowanymi ze środków unijnych i funduszu leśnego w jednostkach PGL LP, pełniący w latach 2017–2028 funkcję koordynatora Projektu LGW;
Decyzja nr 94 DGLP	Decyzja nr 94 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 3 sierpnia 2022 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego Lasów Państwowych pt. „Lasy Węglowe” ² ;
DGLP	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych;
drzewostan	zespół drzew o określonym składzie gatunkowym, wieku, budowie i związku z warunkami siedliskowymi, rosnących w bliskim sąsiedztwie i oddziałujących wzajemnie na siebie, w zależności od pochodzenia wyróżnia się drzewostany naturalne – powstałe samorzutnie, bez udziału człowieka, oraz drzewostany sztuczne – powstałe w wyniku sadzenia lub siewu ³ ;
Dyrektor Generalny LP	Dyrektor Generalny Lasów Państwowych;
działania dodatkowe	czynności z zakresu gospodarki leśnej, wykraczające poza standardowy tryb postępowania dla danych warunków w danej lokalizacji lub/i nie ujęte w aktualnie obowiązującym planie urządzenia lasu, mające na celu uzyskanie dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla w okresie prognostycznym w efekcie ich realizacji ⁴ ;
EU ETS	Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (<i>European Union Emissions Trading Scheme</i>) ustanowiony w ramach Wspólnoty Europejskiej przez dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE ⁵ ;
IBL	Instytut Badawczy Leśnictwa w Sękocinie Starym;
JDW – Jednostka Dwutlenku Węgla	jeden megagram (1 Mg) dwutlenku węgla (CO ₂) pochłonięty netto dodatkowo w wyniku działań dodatkowych, realizowanych w Projekcie LGW przez określone lasy i inne grunty wchodzące w skład gospodarstwa leśnego, objęte gospodarką leśną ⁶ , będący przedmiotem sprzedaży na organizowanych przez DGLP, tzw. „aukcjach JDW”;
Lasy Węglowe	projekt rozwojowy (wdrożeńowy) LP pt. „Lasy Węglowe”, powstały na bazie Projektu LGW, uruchomiony już w 2022 r. ⁷ i zgłoszony w marcu 2023 r. do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów jako projekt strategiczny odrębny od Projektu LGW;
LP, PGL LP	Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe;
Minister	minister właściwy do spraw środowiska;
MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
MŚ	Ministerstwo Środowiska;
oddział leśny	grunt pozostający we władaniu określonego gospodarza lasu, będący lasem, lub gruntem, potrzebnym do prowadzenia działalności leśnej, charakteryzujący się określoną powierzchnią, granicami i oznaczeniem;
odnowienie lasu	naturalne lub sztuczne wprowadzenie kolejnego pokolenia lasu na miejsce drzewostanu wyciętego w toku normalnego użytkowania lub po jego zniszczeniu przez kłęski żywiołowe, choroby lub owady ⁸ ;

¹ Art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.).

² B. I. LP, poz. 110.

³ Łabno G.: *Ekologia. Słownik encyklopedyczny*, Wydawnictwo Europa, Wrocław, 2006.

⁴ § 2 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia nr 67 Dyrektora Generalnego LP z dnia 14 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe” (dalej „Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW”), katalog tych czynności został określony w załączniku nr 5 do Zarządzenia.

⁵ Dz. U. UE L nr 275 z 25.10.2003 r., s. 32, ze zm.

⁶ § 2 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

⁷ Uruchomiony na podstawie Decyzji Nr 94 Dyrektora Generalnego LP z dnia 3 sierpnia 2022 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego Lasów Państwowych pt. „Lasy Węglowe” (B. I. LP, poz. 110).

⁸ www.lasy.gov.pl/pl/edukacja/slownik

okres prognostyczny	okres, dla którego za pomocą modelu kanadyjskiego szacuje się rozmiar efektu działań dodatkowych (uruchomionych w okresie pilotażowym) w postaci obliczenia dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla osiągniętego wskutek realizacji tych działań. Dla Projektu LGW przyjęto okres 30 lat (2017–2046);
plan urządzenia lasu (PUL)	podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej ⁹ ;
podsadzenie	najmłodsze pokolenie drzewostanu, nieprzekraczające 0,5 m wysokości, pochodzące z odnowienia sztucznego ¹⁰ ;
podszyt	dolna warstwa roślinności w lesie (głównie krzewy, ale i drzewa), która nigdy nie wyrasta ponad wysokość 4 metrów; spełnia rolę osłony gleby przed wysychaniem oraz zarastaniem, odgrywa też rolę biocenotyczną, wzmacnia bowiem odporność drzewostanu na szkodliwe wpływy zewnętrzne, m.in. ze strony szkodliwych owadów ¹¹ ;
Projekt LGW, Projekt	Pilotażowy projekt badawczo-rozwojowy „Leśne Gospodarstwa Węglowe” realizowany przez PGL LP, w którym założono, że w okresie 30 lat (2017–2046) na terenie wybranych 23 nadleśnictw zostanie dodatkowo pochłonięte ponad 1 mln ton dwutlenku węgla;
Program Węglowy (PW)	dokument mający na celu zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie w ramach Projektu LGW wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym za pomocą oprogramowania CBM-CFS3, dla okresu prognostycznego ¹² ;
RDLP	Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
SOR	<i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju</i> , przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia <i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> ¹³ jako aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. <i>Strategii Rozwoju Kraju 2020</i> ¹⁴ ;
taksacja lasu	sporządzenie opisu taksacyjnego wraz ze wstępnym oszacowaniem miąższości drzewostanów i określeniem wskazań gospodarczych ¹⁵ ;
ustawa o lasach	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach ¹⁶ ;
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁷ ;
wydziałenie	grunt będący lasem lub gruntem potrzebnym do prowadzenia działalności leśnej, ustalony co do granic podczas urządzania lasu lub w trakcie realizacji zadań w ramach działalności leśnej, jednorodny pod względem biotopu leśnego i biocenozy leśnej, w planach urządzenia lasu stanowiący część oddziały leśnego ¹⁸ ;
zalesienie	wprowadzenie lasu na grunty nieleśne, grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ¹⁹ ;
Zarządzenie nr 2 z 2017 r. ws. LGW	Zarządzenie DGLP nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 17 stycznia 2017 r. w sprawie realizacji w formie wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych projektu rozwojowego o charakterze pilotażowym pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe” ²⁰ ;
Zarządzenie nr 67 z 2018 r. ws. LGW	Zarządzenie nr 67 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe” ²¹ ;
Zbiorczy Program Węglowy (ZPW)	zbiorcze zestawienie danych z Programów Węglowych jako łączne dla wszystkich nadleśnictw LGW, przedstawiające efekty Projektu LGW ²² ;
ZSRPW	Zbiorcze Sprawozdanie z Realizacji Programów Węglowych, informacja zawierająca dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie ²³ .

⁹ Art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o lasach.

¹⁰ § 31 ust. 12, 13 *Instrukcji Urządzania Lasu*, CILP Warszawa 2012 cz. I.

¹¹ www.lasy.gov.pl/pl/edukacja/sloownik.

¹² § 2 ust. 1 pkt 12 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

¹³ M.P., poz. 260.

¹⁴ Przyjętej uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Kraju 2020* (M.P., poz. 882).

¹⁵ § 5 ust. 4 pkt 3 *Instrukcji urządzania lasu* – zał. do Zarządzenia nr 55 DGLP z 21 listopada 2011 r. w sprawie „Instrukcji urządzania lasu” (B. I. LP z 2012 r. Nr 1, poz. 4, ze zm.).

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

¹⁸ www.encyklopedialesna.pl

¹⁹ § 41 ust. 1 i 2 *Zasad hodowli lasu*.

²⁰ B. I. LP, poz. 17.

²¹ B. I. LP, poz. 152.

²² § 2 ust. 1 pkt 13 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

²³ § 2 ust. 1 pkt 14 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy środki wydatkowane na projekt strategiczny „Leśne Gospodarstwa Węglowe” zostały efektywnie wykorzystane do realizacji jego celów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy cele i założenia Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe zostały określone prawidłowo, w tym w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie środków na jego realizację?
2. Czy Minister sprawował prawidłowy nadzór nad realizacją Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe, w tym nad wydatkowaniem środków w trakcie jego realizacji?
3. Czy Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe był realizowany przez DGLP rzetelnie i w sposób umożliwiający uzyskanie najlepszych możliwych efektów?
4. Czy nadleśnictwa prawidłowo i rzetelnie planowały, a następnie realizowały Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe, wykorzystując w sposób efektywny środki na cele projektu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Klimatu i Środowiska,
Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych,
12 nadleśnictw

Okres objęty kontrolą

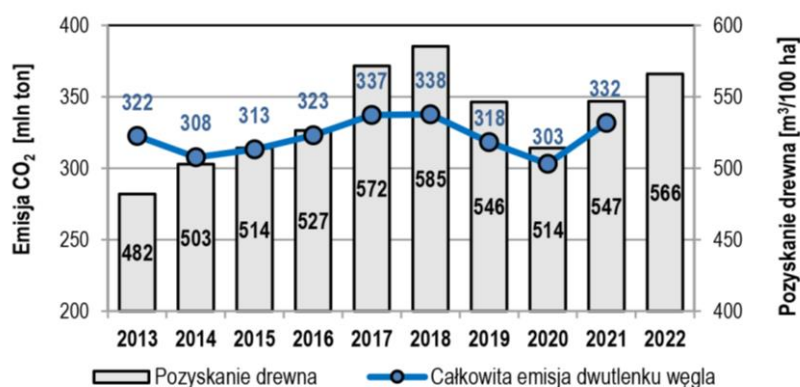
2017–2023²⁴

W celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym Unia Europejska, w ramach tzw. *Pakietu energetyczno-klimatycznego*, wprowadziła do prawodawstwa rozwiązania dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych, w tym m.in. w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji tych gazów (EU ETS). Polska gospodarka, z uwagi na dominującą rolę węgla w wytwarzaniu energii, cechuje się wysoką emisyjnością, w związku z czym konieczność zakupu przez emitentów CO₂ uprawnień do emisji stanowi dla nich znaczne obciążenie finansowe, co w szczególności dotyczy sektora energetycznego. Zmiany wielkości emisji CO₂ na przestrzeni lat są wypadkową wielu zjawisk, wśród których koniunktura gospodarcza jest dominująca (wykres nr 1).

Inną formą działań klimatycznych są rozwiązania i technologie zmierzające do wychwytywania (pochłaniania) dwutlenku węgla. Lasy odgrywają kluczową rolę w naturalnym wychwytywaniu dwutlenku węgla z atmosfery, przyczyniając się do ochrony klimatu. W Polsce lasy w 2021 r. pochłonięły łącznie 22,2 mln ton CO₂, co stanowiło blisko 7 % jego całkowitej emisji w kraju i odpowiadało zarazem średniej unijnej wartości tego wskaźnika w 2019 r.²⁵ Podobnie jak wielkość emisji dwutlenku węgla, także intensywność eksploatacji zasobów leśnych, z reguły odpowiada bieżącej koniunkturze gospodarczej (wykres nr 2).

Wykres 1 i 2

Całkowita emisja CO₂ w Polsce [mln ton] oraz Pozyskanie drewna na 100 ha powierzchni lasów PGL LP [m³]



Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski z lat 2017–2023, GUS, Warszawa 2017–2023 oraz Leśnictwo 2017 – GUS 2017 r. oraz Roczniki Statystyczne Leśnictwa za lata 2018–2023 – GUS 2018–2023 r.

W uchwalonej w lipcu 2019 r. przez Radę Ministrów *Polityce ekologicznej państwa 2030*²⁶ założono przeciwdziałanie zmianom klimatu m.in. poprzez ograniczenie emisji gazów cieplarnianych²⁷, a także zmniejszenie koncentracji CO₂ w atmosferze, drogą wzrostu magazynowania węgla organicznego przez polskie lasy, czemu służyć miał realizowany od 2017 r. przez PGL LP projekt strategiczny pn. „Leśne Gospodarstwa Węglowe”. Powyższy Projekt został także ujęty w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* (z perspektywą do 2030 r.), będąc jednym z projektów do realizacji w ramach obszaru *Środowisko naturalne*, gdzie jako podmiot odpowiedzialny za jego przygotowanie i wdrożenie wskazano Ministerstwo Środowiska²⁸.

²⁴ Od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

²⁵ Źródło: https://www.kobize.pl/uploads/materialy/Inwentaryzacje_krajowe/NIR_2023_raport_syntetyczny_PL.pdf oraz https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170711_STO79506/zmiana-klimatu-lepsze-wykorzystanie-lasow-ue-do-pochlania-dwutlenku-wegla

²⁶ „Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej”, przyjęta uchwałą nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia „polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M. P. poz. 794), zwana dalej: „PEP 2030”.

²⁷ Cel szczegółowy: Środowisko i klimat – Kierunek interwencji: Przeciwdziałanie zmianom klimatu.

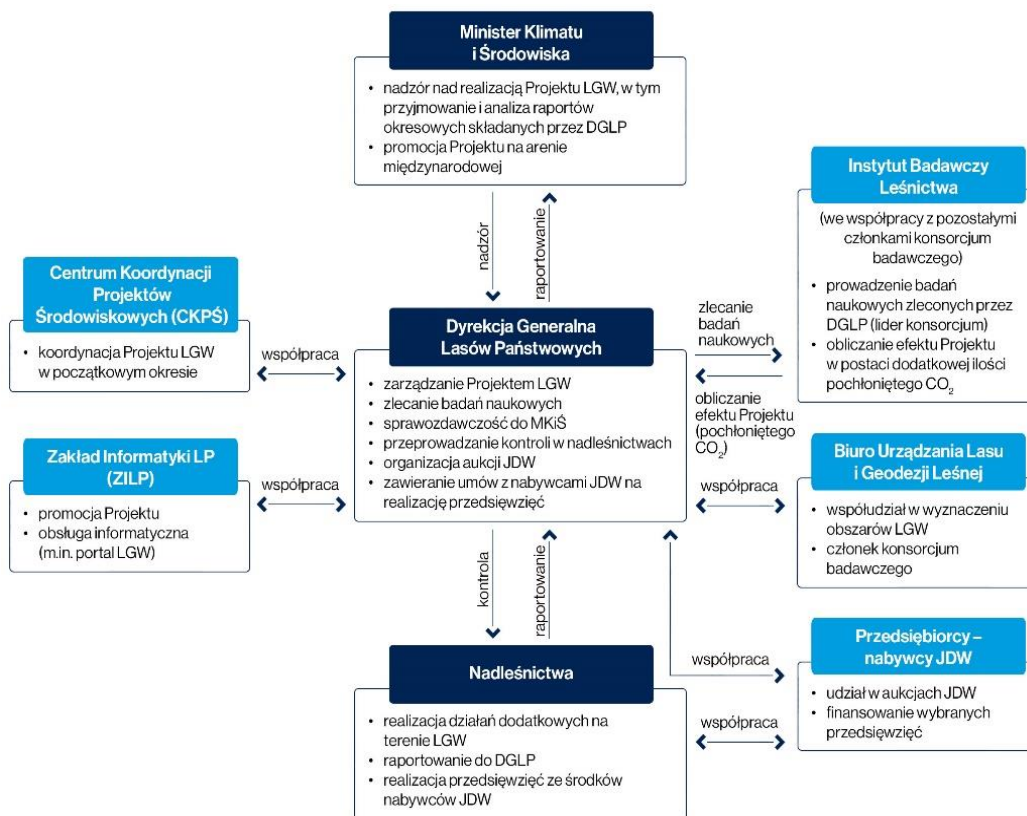
²⁸ Na str. 297.

Działania podejmowane na wybranych obszarach 23 nadleśnictw PGL LP, biorących udział w Projekcie, miały przyczynić się do zwiększenia ilości dwutlenku węgla pochłanianego przez ekosystem leśny. Założono, że inicjowanie tych prac – tzw. „działań dodatkowych”²⁹ odbywać będzie się w latach 2017–2026. Oszacowano³⁰, że w efekcie realizacji Projektu w okresie 30 lat, tj. do końca 2046 roku zostanie dodatkowo pochłonięte ok. 1 mln ton CO₂ (tzw. JDW)³¹. W ramach działań Projektu przewidziano także sprzedaż aukcyjną JDW dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Według założeń, nabywcy JDW mogli wskazać cel z uprzednio przygotowanej listy przedsięwzięć³², na który zostaną przeznaczone środki z zakupu JDW.

Część ekspertów oraz organizacji ekologicznych zwracało uwagę, że założenia Projektu nie miały uzasadnienia merytorycznego, a osiągnięte efekty środowiskowe będą znikome. Nie przedstawiono przy tym wiarygodnych analiz ekonomicznych Projektu ani chociażby wstępnie szacowanego kosztu jego realizacji. Działania kontrolne podjęto z inicjatywy własnej NIK w MKiŚ, DGLP oraz wybranych 12 nadleśnictwach, na terenie których realizowano Projekt LGW (w czterech województwach).

Infografika nr 1

Podmioty biorące udział w realizacji Projektu LGW



Źródło: opracowanie własne NIK.

²⁹ Jak np. zwiększenie powierzchni wydzieleń leśnych, w których wprowadzane są podsadzenia i podszyty; stosowanie dodatkowego wprowadzania sadzonek; odnowienia z samosiewu.

³⁰ Z wykorzystaniem specjalistycznego oprogramowania (CBM-CFSS3), które w ramach Projektu LGW dostosowano do możliwości dokonywania obliczeń dla warunków lokalnych (krajowych).

³¹ Dodatkowa ilość pochłoniętego CO₂ wyrażana jest w Jednostkach Dwutlenku Węgla – JDW – jest to ilość węgla organicznego odpowiadająca jednej tonie dodatkowo zakumulowanego CO₂.

³² Z zakresu m.in. odnawiania lasu i zalesiania, edukacji przyrodniczej, ochrony różnorodności biologicznej oraz turystyki i rekreacji.

2. OCENA OGÓLNA

Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane

Środki wydatkowane w latach 2017–2023 na pilotażowy projekt badawczo-rozwojowy Leśne Gospodarstwa Węglowe w wysokości ok. 65,5 mln zł³³ nie zostały efektywnie wykorzystane, w szczególności uwzględniając mało perspektywiczne, prognozowane efekty realizacji jego głównego celu, w postaci zwiększenia pochłaniania przez lasy dwutlenku węgla, bowiem nie będą one miały zauważalnego wpływu na wzrost redukcji CO₂.

Cele Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe sformułowano w sposób wzajemnie wykluczający się, bowiem działania realizowane w jego ramach z jednej strony miały doprowadzić do zmagazynowania w lasach dodatkowych ilości węgla organicznego, a z drugiej miały służyć uzyskaniu dodatkowej biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży – co w przypadku jej wykorzystania w celach energetycznych spowodowałoby emisję wcześniej pochłoniętego CO₂. Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe nie został właściwie przygotowany, w szczególności uwzględniając, że przed rozpoczęciem Projektu nie określono przewidywanych wydatków, jakie zostaną poniesione na jego realizację, a oszacowano je dopiero w 2023 r., w trakcie kontroli NIK, ustalając je na kwotę 78,6 mln zł. Brak planu finansowego Projektu nie sprzyjał efektywnemu wykorzystaniu środków, z uwagi na wynikające z tego ograniczenia w możliwości prowadzenia skutecznej kontroli wydatków oraz ich zorientowania na realizację zasadniczego celu Projektu, w tym wzrostu ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny. Ponadto niektóre postanowienia podstawowego aktu regulującego zasady realizacji Projektu³⁴ opracowano nierzetelnie, co było spowodowane brakiem starannego działania oraz nieskuteczną kontrolą zarządczą w toku procedowania jego projektu.

Minister właściwy ds. środowiska nie sprawował rzetelnego nadzoru nad planowaniem, jak i realizacją Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe. Nie zapewnił sobie wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez Dyrektora Generalnego LP, mimo że wg SOR Ministerstwo Środowiska było odpowiedzialne za jego przygotowanie i realizację³⁵, a Minister za sprawowanie nadzoru nad LP i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, gdzie Projekt był wdrażany³⁶. Minister nie podjął działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora Generalnego LP rzetelnie oszacowanej wielkości budżetu Projektu, co ograniczało możliwości sprawowania nadzoru nad wydatkowaniem środków na jego realizację. Nadzór Ministra nad PGL LP w zakresie realizacji Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe był niewystarczający i ograniczył się jedynie do przyjmowania okresowych raportów z jego realizacji bez dostatecznie wnikliwej analizy zawartych w nich danych, które jak wykazała kontrola NIK, okazały się nierzetelnymi.

Na obszarze blisko 1/3 wszystkich wydzieleń leśnych objętych Projektem Leśne Gospodarstwa Węglowe, PGL LP realizowało działania, które nie przyczyniały się do osiągnięcia głównego celu tego Projektu, jakim było zwiększenie ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny, bowiem prognozowana, dodatkowa wielkość pochłoniętego w ciągu 30 lat CO₂ była albo wartością ujemną albo równą zero. Oznaczało to, że ich realizacja na tych obszarach skutkować będzie zmniejszonym pochłanianiem CO₂ niż w przypadku gdyby ich w ogóle nie realizowano lub nie przyniesie żadnego efektu w postaci dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla. Kontynuowanie tzw. działań dodatkowych, których prognozowane efekty (określone w 2018 r.) wskazywały na ich niezgodność z celami Projektu LGW było, zdaniem NIK, nieuzasadnione – podobnie jak dalsze wydatkowanie na nie środków w ramach Projektu. Brak zapewnienia przez DGLP trafności doboru wydzieleń leśnych i zaplanowanych

³³ Do 17 listopada 2023 r. Szacowany koszt Projektu LGW w latach 2017–2024 ma wynieść ok. 78,6 mln zł.

³⁴ Zarządzenie nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

³⁵ SOR, str. 297.

³⁶ Art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

na nich działań oraz niedokonanie stosownych korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu sprawiły, że oszacowany finalny efekt jego realizacji nie był w pełni miarodajny.

Informacje ujmowane w raportach okresowych z realizacji Projektu Leśne Gospodarstwa Węgłowe w latach 2019–2023 (I połowa) składanych przez DGLP do MKiŚ nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie zarówno wysokości poniesionych kosztów, stopnia realizacji poszczególnych działań, jak i osiągniętych efektów. DGLP w sposób nierzetelny monitorowała efekty realizacji Projektu, a niektóre dokumenty sprawozdawcze sporządzono dopiero w trakcie kontroli NIK. Także wewnętrzne regulacje DGLP określające założenia i zasady realizacji Projektu opracowano nierzetelnie, co m.in. dotyczyło dokumentacji procesu sprzedaży tzw. Jednostek Dwutlenku Węgla, przez co dokumentacja ta była opracowywana w sposób dowolny.

Nadleśnictwa uczestniczące w Projekcie wykonywały w jego ramach zadania zgodnie z przyjętymi założeniami, oszczędnie wykorzystując środki przeznaczone na ich realizację. Do końca 2022 r. wykonały działania na ok. 76 % powierzchni objętej Projektem w latach 2017–2024. W początkowym okresie prowadziły te działania wyłącznie na podstawie uzgodnień z DGLP, nie dysponując informacjami na temat ich prognozowanego wpływu na środowisko, w tym wielkości pochłaniania CO₂, bowiem aplikację umożliwiającą opracowanie indywidualnych zadań w ramach Projektu DGLP udostępniła nadleśnictwom dopiero we wrześniu 2018 r. W ponad połowie nadleśnictw stwierdzono przypadki nieterminowego składania rocznych sprawozdań z realizacji ww. programów lub nierzetelnego wykazywania w nich danych, w tym zaniżania poniesionych kosztów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Mało perspektywiczne rezultaty działań mających zwiększać pochłanianie CO₂

Oszacowane rezultaty Projektu LGW, a także uruchomionego na jego bazie projektu rozwojowego „Lasy Węglowe”³⁷ nie będą miały zauważalnego wpływu na wzrost redukcji dwutlenku węgla. Krajowe emisje CO₂ średnio rocznie wynoszą bowiem ok. 325,6 mln ton³⁸, podczas gdy podstawowy efekt Projektu LGW³⁹ wyniósł 1,006 mln ton CO₂. W wyniku kolejnych „rekalkulacji” tej prognozy, jej wielkość w kwietniu 2023 r. oszacowano na 0,929 mln ton CO₂. Realizacja projektu LGW prowadzić ma zatem do redukcji CO₂ o ok. 0,031 mln ton rocznie⁴⁰, a projektu „Lasy Węglowe” o ok. 0,101 mln ton rocznie⁴¹. Oznacza to, że efekty tych projektów będą stanowiły zaledwie odpowiednio 0,1 i 0,3 promila krajowej emisji dwutlenku węgla⁴². Równocześnie w latach realizacji Projektu⁴³ LP corocznie zwiększały pozyskanie drewna. W ocenie NIK, faktycznym zatem celem Projektu była poprawa wizerunku przedsiębiorstwa poprzez stworzenie iluzji, że LP w praktyczny sposób walczy ze zmianami klimatu i tym samym odwrócenie uwagi opinii publicznej od istotnego problemu, jakim była intensywna wycinka lasów.

Zdaniem NIK bardziej efektywnym działaniem zmierzającym do wzrostu redukcji CO₂ byłoby, obok zwiększania powierzchni lasów, ograniczenie wycinki drzew, w szczególności z przeznaczeniem tak pozyskanego drewna do celów energetycznych – co dodatkowo zmniejszyłoby emisję CO₂. Tymczasem biopaliwa stałe⁴⁴ dominowały w krajowej strukturze pozyskania energii ze źródeł odnawialnych, a ich spalanie stanowiło aż ponad 70% tej energii⁴⁵. Równocześnie w latach realizacji Projektu zużycie energii z biopaliw stałych utrzymywało się na wysokim poziomie⁴⁶, podobnie jak skala pozyskania drewna przez LP⁴⁷. Poza poprawą wizerunku Lasów Państwowych oraz podmiotów gospodarczych⁴⁸ współfinansujących realizację niektórych zadań, Projekt w znikomym stopniu przyczyniał się do rzeczywistego rozwiązywania problemów związanych z nadmiernymi emisjami CO₂ w Polsce. [str. 17–18]

Sprzeczność podstawowych celów Projektu LGW

Pierwotnie określone (w 2017 r.) cele Projektu LGW w praktyce nie były realizowane, zostały bowiem znacząco zmodyfikowane już w 2018 r. W Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW, które weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r., będącym odąd podstawowym dokumentem stanowiącym założenia Projektu LGW, cele działań dodatkowych sformułowano w sposób wzajemnie wykluczający się. Działania realizowane w jego ramach z jednej strony miały doprowadzić do zmagazynowania w lasach dodatkowych ilości węgla organicznego, a z drugiej miały służyć uzyskaniu dodatkowej biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży – co w przypadku jej wykorzystania w celach energetycznych spowodowałoby

³⁷ Którego budżet ma wynieść 398,8 mln zł i którego realizację nie objęto niniejszą kontrolą NIK.

³⁸ Średnia z lat 2017–2021, na podstawie danych z *Małych roczników statystycznych Polski z lat 2017–2023*, GUS, Warszawa 2017–2023.

³⁹ Obliczony poprzez zsumowanie dodatkowej prognozowanej do pochłonięcia ilości CO₂ w okresie 30 lat realizacji Projektu, dla wszystkich 23 nadleśnictw objętych Projektem.

⁴⁰ Tj. 0,929 mln ton dodatkowo pochłoniętego CO₂ w okresie 30 lat. Wartość szacunku z kwietnia 2023 r. dla okresu prognostycznego Projektu LGW określonego na lata 2017–2046.

⁴¹ Tj. 3,015 mln ton dodatkowo pochłoniętego CO₂ w okresie 30 lat.

⁴² Która wyniosła np. w 2021 r. 331,6 mln ton CO₂.

⁴³ Z wyjątkiem okresu pandemii COVID-19.

⁴⁴ Podstawowym biopaliwem stałym jest drewno opałowe występujące w postaci polan, okrąglaków, zrębków oraz brykiety, pellety i odpady z leśnictwa w postaci drewna niewymiarowego: gałęzi, żerdzi, przecinek, krzewów, chrustu, karp, a także odpady z przemysłu drzewnego.

⁴⁵ Udział biopaliw stałych w pozyskaniu energii ze źródeł odnawialnych w latach 2017–2021 wyniósł od 66,8 % w 2017 r. do 76,1 % w 2018 r., przy czym energia pochodząca ze wszystkich źródeł odnawialnych w 2021 r. stanowiła łącznie ok. 16% krajowego zużycia energii – *Energia ze źródeł odnawialnych w 2021 r.* – GUS 2022 r.

⁴⁶ W latach 2017–2021 krajowe zużycie biopaliw stałych wyniosło odpowiednio (w TJ): 263 382; 393 302; 393 300; 390 649; 380 192 – *Energia ze źródeł odnawialnych w 2021 r.* – GUS 2022 r.

⁴⁷ Pozyskanie drewna (grubizny) w lasach w zarządzie LP wyniosło od 36,6 mln m³ w 2020 r. do 41,6 mln m³ w 2018 r. – *Leśnictwo 2017* – GUS 2017 r. oraz *Roczniki Statystyczne Leśnictwa za lata 2018–2023* – GUS 2018–2023 r.

⁴⁸ Głównie spółek Skarbu Państwa.

emisję wcześniej pochłoniętego CO₂. Warto przy tym zauważyć, że wskaźnik emisji CO₂ przy spalaniu drewna opałowego oraz odpadów pochodzenia drzewnego jest wyższy od wartości tego wskaźnika np. dla węgla kamiennego lub brunatnego⁴⁹. [str. 18–20]

Brak planu finansowego Projektu LGW

Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego (budżetu) tego Projektu, obejmującego cały okres jego realizacji. Planowane wydatki na realizację Projektu LGW wykazywane były jedynie w składanych do MKiŚ raportach z jego realizacji za kolejne okresy od 2019 r. oraz w Kartach Projektu, przy czym ujmowano je w większości przypadków we wzrastających kwotach, odpowiadających uprzednio poniesionym kosztom. Ostatecznie, tylko w badanym okresie planowane koszty zwiększyły się z 41,6 mln zł (wykazane dopiero w 2018 r.) do 78,6 mln zł (ujęte w raporcie okresowym z realizacji za październik 2023 r.), a łączny koszt Projektu LGW został oszacowany dopiero w trakcie kontroli NIK. Łączne wydatki na Projekt poniesione w badanych latach 2017–2023⁵⁰ wyniosły 65,5 mln zł i obejmowały głównie: koszty zleconych badań naukowych (56 %) oraz koszty działań realizowanych w nadleśnictwach (40 %). W okresie tym łączne przychody Projektu, jakimi były środki uzyskane ze sprzedaży JDW, wyniosły 3,7 mln zł, co stanowiło 6 % poniesionych łącznych kosztów Projektu. [str. 20]

Nierzetelne opracowanie niektórych postanowień zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW

Brak starannego działania oraz nieskuteczna kontrola zarządcza w toku procedowania projektu zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW (podstawowego aktu regulującego zasady realizacji Projektu) spowodowały, że niektóre postanowienia ww. zarządzenia opracowano nierzetelnie. Dotyczyło to m.in.: sporządzania i zatwierdzania sprawozdań z realizacji PW oraz ZSRPW, ustalania ceny jednostkowej JDW i terminu jej publikowania. W Biuletynie Informacyjnym LP opublikowano też wersję tego zarządzenia niezgodną z wersją faktycznie podpisaną przez Dyrektora Generalnego LPW. Ponadto, w związku z przyjęciem wstecznej daty obowiązywania zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, nie zamieszczono żadnych sformułowań, które określałyby wzajemną relację tego zarządzenia oraz poprzednio obowiązującego zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW. [str. 21–22]

Brak nadzoru Ministra nad przygotowaniem i wdrożeniem Projektu przez DGLP

Minister właściwy do spraw środowiska nie zapewnił sobie wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez DGLP, mimo że wg SOR Ministerstwo Środowiska było odpowiedzialne za jego przygotowanie i realizację⁵¹, a minister właściwy ds. środowiska sprawował nadzór nad PGL LP i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa⁵², gdzie Projekt był wdrażany. Nie dokonywał bowiem jakichkolwiek uzgodnień, nie opiniował, ani nie konsultował założeń Projektu, w tym w szczególności dotyczących jego budżetu. Projekt przed jego rozpoczęciem, jak również w większej części okresu jego wykonywania, nie miał ustalonego harmonogramu finansowego i oszacowanych kosztów w przewidywanym okresie realizacji. Mimo tego Minister nie podjął ze swojej inicjatywy działań w celu wyegzekwowania od DGLP rzetelnego określenia budżetu Projektu. Minister także nie opiniował, nie uzgadniał oraz nie poddawał ocenie zarządzeń Dyrektora Generalnego LP ws. LGW, pomimo że były one jedynymi aktami regulującymi zasady realizacji Projektu. [str. 22–23]

Nierzetelny i nieskuteczny nadzór Ministra nad realizacją Projektu

Nadzór Ministra nad PGL LP w zakresie realizowanego Projektu LGW był niewystarczający, pomimo formalnego stosowania obowiązujących zasad, procedur i mechanizmów monitorowania projektów z wykorzystaniem narzędzi organizacyjnych MKiŚ, w tym sprawozdawczych i informatycznych. Udokumentowane działania nadzorcze nad realizacją Projektu ograniczały się jedynie do formalnego przyjmowania raportów z jego realizacji bez dostatecznie wnikliwej analizy zawartych w nich danych, co skutkowało dysponowaniem

⁴⁹ Wskaźnik emisji CO₂ przy spalaniu: drewna opałowego oraz odpadów pochodzenia drzewnego – 112,0 kgCO₂/GJ, brykietów węgla kamiennego oraz węgla brunatnego – 97,50 kgCO₂/GJ. Dane na podstawie: *Wartości opałowe (WO) i wskaźniki emisji CO₂ (WE) w roku 2019 do raportowania w ramach Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji za rok 2022* – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: „KOBiZE”), grudzień 2021 r.

⁵⁰ Do dnia 17 listopada 2023 r.

⁵¹ SOR, str. 297.

⁵² Art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach.

nierzetelnymi i niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi i informacjami. Nie podejmowano bowiem działań wyjaśniających mimo występowania, w otrzymany od 2019 r. z DGLP ww. raportach, informacji wskazujących na nierzetelność danych w nich zawartych. Ostatecznie tak przygotowane raporty nie spełniały swojej roli informacji zarządczej. [str. 23–25]

Kontynuowanie realizacji części tzw. „działań dodatkowych” pomimo braku ich perspektywiczności

DGLP nie zapewniła trafności doboru wydzieleń leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie oraz realizowanych na nich działań, które prowadziły do zwiększenia ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny oraz nie dokonała korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu. Na efekt w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla (1,006 mln ton), składały się bowiem zsumowane działania realizowane na 3 004 wydzialeń objętych Projektem LGW, spośród których we wrześniu 2018 r. dla 50 wydzialeń (2 %) uzyskiwany efekt był ujemny (co oznaczało, że w wyniku realizacji działań dodatkowych pochłanianie dwutlenku węgla zmniejszy się w okresie 30 lat w porównaniu do stanu, w którym tych działań by w ogóle nie realizowano), a dla 851 wydzialeń (28 %) nie uzyskiwano żadnego efektu. W części tych wydzialeń zaplanowane działania już zrealizowano, a w innych je kontynuowano. Powyższe było działaniem nieracjonalnym i nierzetelnym, należało bowiem kontynuować realizację działań dodatkowych wyłącznie w tych wydzieleniach, dla których już w 2018 r. obliczono (oszacowano), że przyniosą one pozytywny efekt dla środowiska, tj. faktycznie dodatkową ilość pochłoniętego dwutlenku węgla (rozumianą tu jako wartość dodatnia). [str. 27–28]

Niezapewnienie nadleśnictwom możliwości opracowania PW przez pierwsze 1,5 roku realizacji Projektu

Specjalną aplikację, pozwalającą nadleśnictwom na opracowanie Programów Węglowych (PW)⁵³ wg obowiązującego wzoru, w tym automatyczne określenie szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂, DGLP udostępniła nadleśniczemu dopiero 18 września 2018 r. Jednocześnie do dnia zakończenia kontroli nie udostępniono im narzędzia umożliwiającego określenie szacunkowej wielkości biomasy. Skutkiem powyższego było dopuszczenie przez DGLP, w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r., do realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach pomimo braku posiadania przez nich dokumentu obejmującego zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym dla okresu prognostycznego. Nadleśnictwa sporządziły swoje PW dopiero we wrześniu lub w październiku 2018 r., przy czym Programy te nie zawierały wymaganej informacji o szacunkowej wielkości biomasy w wydzieleniu leśnym, w związku z realizacją jednego z celów Projektu LGW⁵⁴. Nałożenie na nadleśnictwa wymogu ewidencjonowania biomasy w sytuacji, gdy sama DGLP nie dysponowała możliwościami wykonania takich obliczeń, było działaniem nierzetelnym. [str. 28–29]

Niedysponowanie – przez większą część okresu realizacji Projektu – ZPW zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP

W okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r. realizowano w nadleśnictwach działania dodatkowe, nie posiadając sporządzonych PW, a DGLP nie dysponowała zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP ZPW, tj. podstawowym dokumentem wymiarującym cele Projektu LGW, stanowiącym zbiorcze zestawienie danych z PW uczestniczących w nim nadleśnictw oraz przedstawiającym łączne szacowane efekty tego Projektu. Z kolei sporządzony we wrześniu 2018 r. ZPW zawierał jedynie wybrane informacje zawarte w PW sporządzanych przez nadleśnictwa. Ponieważ we wrześniu 2021 r. Dyrektor Generalny LP uchylił decyzję, do której załączony był obowiązujący ZPW⁵⁵, to w okresie od września 2021 r. DGLP ponownie nie dysponowała ZPW zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP, a zbiorcza prognozowana ilość

⁵³ Dokument mający na celu zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym dla okresu prognostycznego.

⁵⁴ Uzyskanie dodatkowej wielkości biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży w przyszłości.

⁵⁵ Dyrektor Generalny decyzją nr 95 z dnia 15 września 2021 r. w sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP, poz. 97) uchylił decyzję Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP, poz. 118), w tym obowiązujący ZPW.

dotatkowo pochłoniętego CO₂ w nadleśnictwach⁵⁶, wynikająca ze zaktualizowanych przez IBL informacji była akceptowana przez Dyrektora Generalnego LP w formie notatek służbowych, a nie ZPW. [str. 29–30]

Wykazanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w raportach okresowych dla MKiŚ

Informacje wykazywane przez DGLP w składanych do MKiŚ raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019–2023 (I połowa)⁵⁷ nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie stopnia realizacji poszczególnych działań, poniesionych kosztów, jak i osiągniętych efektów. Nie wykazywano w nich na bieżąco rzeczywistego postępu w realizacji działań dodatkowych, co mogło sugerować, że w okresach obejmujących ponad rok w ogóle nie realizowano tych działań, pomimo że były one prowadzone w tym czasie. W raportach zaniżano łączną wartość poniesionych wydatków poprzez nieuwzględnianie w nich kosztów części prac⁵⁸. Natomiast wydatki na usługi badawcze, działania dodatkowe w nadleśnictwach oraz na promocję wykazywano w zaniżonych kwotach. Ponadto wykazywano niezgodne ze stanem faktycznym wartości wskaźników: osiągnięcia korzyści (dodatkowej redukcji emisji/zwiększenia pochłaniania CO₂) oraz wskaźniki osiągnięcia celu (powierzchni, na której wystąpi dodatkowa redukcja emisji). [str. 30–32]

Nierzetelne monitorowanie w DGLP efektów realizacji Projektu

DGLP nie realizowała obowiązku określonego w § 15 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, polegającego na terminowym sporządzaniu ZSRPW⁵⁹, sporządzono je bowiem dopiero w toku kontroli NIK, a nie w terminie do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem. Ponadto poprzez zawarcie w nich wyłącznie powierzchni i kosztu zrealizowanych działań, nie stanowiły one informacji zawierającej dane rzeczowe umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie, przez co ich zawartość była niezgodna z § 2 ust. 1 pkt 14 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW. [str. 32]

Malejąca popularność aukcji JDW

W badanym okresie odbyło się osiem aukcji JDW: po jednej w latach 2018–2020 i 2022 r. oraz po dwie w 2021 r. i 2023 r. Łącznie sprzedano na nich 153,8 tys. JDW za kwotę 3,7 mln zł. Liczba JDW sprzedanych w toku poszczególnych aukcji wynosiła od 6,0 tys. do 34,3 tys., przy czym najwięcej sprzedano w ramach pierwszej aukcji. W każdej z nich brało udział do dziewięciu podmiotów – były to głównie spółki Skarbu Państwa. Jednak pomimo regularnie prowadzonych działań promocyjnych w tym zakresie, ostatnie dwie aukcje (w kwietniu i wrześniu 2023 r.) cieszyły się najmniejszą popularnością: wzięły w nich udział odpowiednio tylko trzy i pięć podmiotów, a liczba sprzedanych JDW wyniosła odpowiednio zaledwie 14,3 tys. i 6,0 tys. Dobrowolne nabywanie JDW przez podmioty gospodarcze cieszyło się ograniczonym zainteresowaniem, gdyż – poza aspektami wizerunkowymi (*PR/CSR*) – nie wiązało się z innymi korzyściami, w szczególności z tytułu obniżenia kosztów uprawnień do emisji CO₂. [str. 32–33]

Przedwczesne i nieuzasadnione zaangażowanie w nowy, kosztowny projekt

DGLP zlecała prace przygotowawcze nad systemem certyfikacji JDW, celem wprowadzenia do praktyki gospodarczej obrotu jednostkami pochłoniętej emisji CO₂ i umożliwienia podmiotom objętym systemem EU ETS nabywanie takich jednostek oraz wywiązanie się z „limitów” emisyjnych, wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego⁶⁰. Jednakże ani przed rozpoczęciem realizacji projektu LGW, ani w jego trakcie nie istniały podstawy prawne pozwalające na włączenie usuwania CO₂ do systemu EU ETS, co mogłoby umożliwić podmiotom skompensowanie części swoich emisji poprzez zakup JDW. Minister złożył propozycję zaprezentowaną na posiedzeniu grupy roboczej ds. środowiska Rady UE, odnoszącą się do systemowych rozwiązań pochłaniania CO₂ przez lasy, która

⁵⁶ A tym samym liczba JDW, podlegających zbyciu.

⁵⁷ W latach 2019–2021 (I kwartał) raporty obejmowały okresy kwartalne, następnie MKiŚ otrzymało raport za kwiecień–maj 2021 r., a kolejne były sporządzane za okresy miesięczne.

⁵⁸ Tj. prac informatycznych związanych z funkcjonowaniem portalu LGW i strony e-klimat, organizacji narad i spotkań z nadleśnictwami realizującymi Projekt, usług audytorskich oraz koordynacji zadań związanych z realizacją Projektu.

⁵⁹ Tj. informacji zawierających dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie.

⁶⁰ Koszty z tytułu zlecanych prac wyniosły co najmniej 123 tys. zł. W ich ramach wytypowano dwa potencjalne certyfikaty, spośród których miał zostać wybrany system, wg którego miała zostać podjęta próba certyfikacji „wyprodukowanych” JDW.

jednak nie zyskała poparcia innych państw członkowskich. Pomimo tego, już w 2022 r., tj. w trakcie realizacji projektu badawczego LGW, LP rozpoczęły realizację nowego, kosztownego projektu pod nazwą „Lasy Węglowe”. Stanowił on kontynuację Projektu LGW, a w jego ramach zaplanowano uzyskanie przez LP dochodu ze sprzedaży jednostek pochłaniania CO₂ (tzw. „kredytów węglowych”) w łącznej wysokości 386 mln zł, przy wydatkowaniu na jego realizację kwoty 399 mln zł. [str. 33–34]

Nierzetelne przygotowanie założeń dotyczących wymaganej dokumentacji procesu sprzedaży JDW

Dyrektor Generalny LP nie ustalił zawartości (wzoru) raportu, który miał być⁶¹ sporządzany każdorazowo po zakończeniu aukcji JDW, ani terminów na jego sporządzenie. W związku z tym dokumentacja z przeprowadzenia aukcji JDW była sporządzana w sposób niejednolity, w różnej formie i w różnym czasie po jej zakończeniu. NIK zwrócił uwagę, że ww. raport był podstawowym dokumentem zawierającym informacje z przeprowadzonej aukcji w związku z tym jego zawartość powinna być określona, ujednolicona i uregulowana, co pozwoliłoby na gromadzenie niezbędnych i istotnych danych z przebiegów aukcji w sposób uporządkowany oraz przyczyniłoby się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad przebiegiem tych procesów. Ponadto, nie dochowywano wymogów w zakresie publikacji cen jednostkowych JDW przed ogłoszonymi aukcjami⁶². [str. 34]

Niewystarczające zabezpieczenie interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ

W okresie pierwszych sześciu miesięcy realizacji Projektu LGW nie zabezpieczono wystarczająco interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ poprzez brak zawarcia stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami. Wymóg zawarcia takiego porozumienia, a także udzielenia Dyrektorowi CKPŚ pełnomocnictwa do działania wynikał z Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW. Porozumienie między DGLP a CKPŚ zostało zawarte dopiero 8 czerwca 2017 r. Za zrealizowane we wcześniejszym okresie działania koordynatora Projektu LGW, CKPŚ obciążało DGLP kosztami tych działań w łącznej wysokości 220,8 tys. zł. W ocenie NIK pełnienie przez CKPŚ funkcji koordynatora Projektu LGW przed ww. datą stwarzało ryzyko braku możliwości dochodzenia swoich praw przez DGLP w przypadku niewłaściwej realizacji tej funkcji przez CKPŚ. [str. 34–35]

Prawidłowa realizacja działań dodatkowych przez nadleśnictwa

Do końca 2022 r. 23 nadleśnictwa objęte Projektem LGW zrealizowały działania dodatkowe na łącznej powierzchni 5,5 tys. ha (76 % całkowitej planowanej na lata 2017–2024, łącznej powierzchni 7,3 tys. ha). Działania realizowano zgodnie z PW, a w okresie wcześniejszym na podstawie uzgodnień z DGLP, nie dysponując jednak informacjami dotyczącymi ich prognozowanego wpływu na zwiększenie pochłaniania CO₂. Wykonawców robót wyłaniano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych. W wyniku przeprowadzonych oględzin łącznie 64 wybranych losowo wydzieleń leśnych, spośród 1415, na których były realizowane prace w tych nadleśnictwach, nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym brak ogrodzenia uprawy leśnej skutkowało uszkodzeniem drzew przez zwierzynę, zniszczeniem części nasadzeń i obniżeniem kondycji pozostałych. [str. 37–40]

Nie w pełni rzetelne sprawozdawanie nadleśnictw z realizacji PW

Nadleśnictwa biorące udział w Projekcie składały do DGLP coroczne sprawozdania z realizacji PW zgodnie z wymaganym wzorem, wykazując poniesione koszty na realizację działań w poszczególnych wydzieleniach oraz powierzchnię, na której zostały one zrealizowane⁶³. W przypadku pięciu z 12 badanych nadleśnictw stwierdzono, że część poniesionych kosztów wykazano w sposób nierzetelny⁶⁴. W trzech nadleśnictwach stwierdzono inne nieprawidłowości, tj. wykazano błędne powierzchnie działań LGW w niektórych wydzieleniach lub nie wykazano w nich części adresów leśnych, na których zrealizowano działania. Ponadto w przypadku czterech z 12 nadleśnictw objętych kontrolą przynajmniej jedno ze sprawozdań wpłynęło po wymaganym terminie określonym w zarządzeniu Nr 67 z 2018 r. ws. LGW (opóźnienia wynosiły od 1 do 45 dni). [str. 40–41]

⁶¹ Zgodnie z § 24 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

⁶² Określonych w § 5 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

⁶³ A za 2017 r. wnioski o zwrot poniesionych kosztów.

⁶⁴ W przynajmniej jednym sprawozdaniu lub w ww. wniosku – koszty zaniżono łącznie o 91,1 tys. zł.

**Prawidłowa realizacja
przedsięwzięć
ze środków otrzymanych
od nabywców JDW**

W czterech nadleśnictwach objętych kontrolą realizowane były przedsięwzięcia finansowane ze środków pochodzących ze sprzedaży JDW, tj. ze wskazań nabywców JDW (w każdym po jednym przedsięwzięciu) – polegały one na sadzeniu lasu. Prace zostały wykonane prawidłowo i terminowo, a przeprowadzone w toku kontroli oględziny ich efektów potwierdziły wykonanie prac oraz dobrą kondycję nasadzeń/odnowień. [str. 41]

4. WNIOSKI

W związku ze sprawowaniem przez ministra właściwego ds. środowiska nadzoru nad PGL LP i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, gdzie Projekt LGW był wdrażany oraz w związku ze wskazaną w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* odpowiedzialnością Ministerstwa Środowiska za jego przygotowanie i realizację, NIK wnosi o:

**Wnioski do Ministra
Klimatu i Środowiska
oraz Dyrektora
Generalnego Lasów
Państwowych**

1. podjęcie działań w celu wstrzymania realizacji projektu rozwojowego „Lasy Węglowe” do czasu zakończenia pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego „Leśne Gospodarstwa Węglowe” oraz określenia i podsumowania prognoz jego rezultatów;
2. rozważenie zasadności kontynuowania projektu „Lasy Węglowe”, w świetle prognozowanych, mało perspektywicznych efektów pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego „Leśne Gospodarstwa Węglowe”.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie celów i założeń Projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe”

**Mało perspektywiczne
rezultaty działań
mających zwiększać
pochłanianie CO₂**

Cele i założenia Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe nie zostały określone prawidłowo, nie umożliwiły bowiem efektywnego wykorzystania środków na jego realizację.

Podstawowym efektem Projektu LGW (mierzalnym rezultatem) miała być prognozowana ilość dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w wyniku realizacji działań w ramach LGW w okresie 30 lat realizacji Projektu (tzw. okresu prognostycznego 2017–2046).

Obliczenia tej wielkości były wykonywane na zlecenie DGLP przez IBL przy zastosowaniu specjalistycznego oprogramowania (tzw. modelu kanadyjskiego, CBM-CFS3) w ramach dwóch usług badawczych⁶⁵. Jak wyjaśniano w toku kontroli, do wykonania ww. obliczeń wykorzystywano m.in. bazy danych zawierające dla każdego wydzielenia leśnego m.in.: gatunek, wiek, powierzchnię wydzielenia, rodzaj prowadzonego zabiegu na powierzchni, powierzchnię zabiegu, krzywe miąższościowe drzewostanu. Według pierwotnych obliczeń, udostępnionych DGLP przez IBL w formie bazy danych w arkuszu kalkulacyjnym we wrześniu 2018 r. wielkość ta wyniosła 1,006 mln ton. Określono ją poprzez zsumowanie dodatkowej prognozowanej ilości CO₂ dla każdego z 3 tys. wydzieleń na terenie 23 nadleśnictw objętych Projektem.

Wyniki kolejnych szacowań prognozowanej do pochłonięcia dodatkowej ilości dwutlenku węgla (tzw. „rekalkulacje” przekazywane przez IBL w formie elektronicznej – w plikach arkusza kalkulacyjnego) były już niższe i wynosiły: 0,968 mln ton (w czerwcu 2021 r.⁶⁶), 0,936 mln ton (w sierpniu 2022 r.), 0,948 mln ton (w grudniu 2022 r.⁶⁷), 0,929 mln ton (w kwietniu 2023 r.). Zmniejszenie ww. efektu wynikało – jak wyjaśniano w toku kontroli – m.in. z implementacji do istniejącego algorytmu wyników kolejnych badań naukowych.

Obliczona w ww. sposób ilość dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla nie będzie miała jednak zauważalnego wpływu na wielkość redukcji krajowej emisji dwutlenku węgla. Zakładana bowiem kompensacja w wysokości ok. 0,031 mln ton CO₂ rocznie to ponad tysiąc razy mniej niż emituje rocznie sama tylko elektrownia Bełchatów (38 mln ton⁶⁸) i mniej niż 0,1 promila całkowitej rocznej polskiej emisji CO₂, która wyniosła w 2021 r. 331,6 mln ton (wykres 3). Również w projekcie wdrożeniowym „Lasy Węglowe”, opisanym w rozdziale 5.3. niniejszej Informacji, wielkość dodatkowo pochłoniętego CO₂ w okresie 30 lat (do 2053 r.) oszacowano na 3,015 mln ton (czyli 0,101 mln t rocznie), co stanowi 0,3 promila rocznej krajowej emisji CO₂.

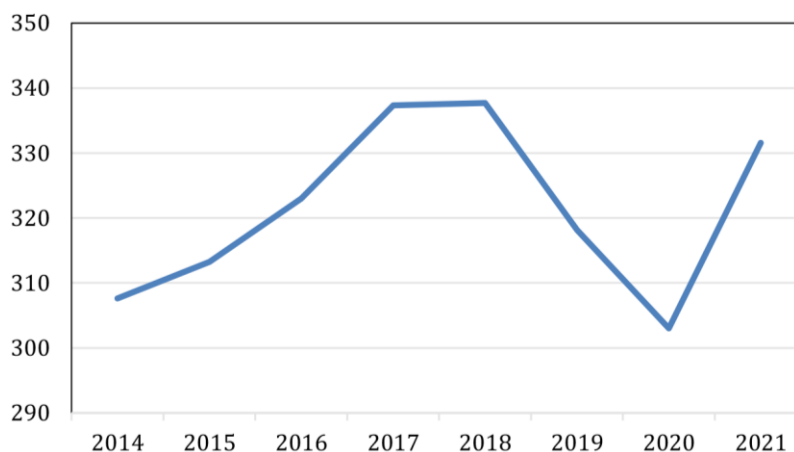
⁶⁵ Opisanych szerzej w rozdziale 5.3. nin. Informacji.

⁶⁶ IBL wykazał je również w sprawozdaniu etapu I tematu badawczego „Osłona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021–2024”.

⁶⁷ IBL wykazał je również w sprawozdaniu z etapu IV ww. usługi.

⁶⁸ Według: *Leśne Gospodarstwa Węglowe sposobem na CO₂? Spór między Lasami Państwowymi a Greenpeace*, Paweł Bednarz, Business Insider, 24 października 2018 r.

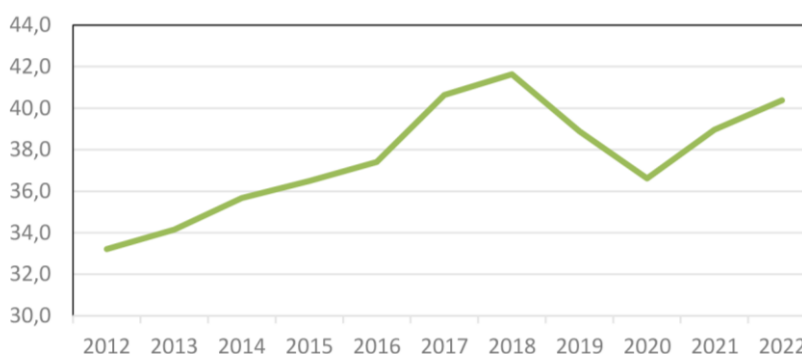
Wykres nr 3
Wielkość rocznej emisji CO₂ w Polsce (w mln t)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Małych roczników statystycznych Polski z lat 2017–2023, GUS, Warszawa 2017–2023.

Równocześnie w latach realizacji Projektu (z wyjątkiem okresu pandemii COVID-19) LP corocznie zwiększały pozyskanie drewna (wykres 4).

Wykres nr 3
Pozyskanie drewna (grubizny w lasach będących w zarządzie LP (w mln m³))



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Roczników statystycznych leśnictwa z lat 2017–2023, GUS, Warszawa 2017–2023.

Sprzeczność podstawowych celów Projektu LGW

W ocenie NIK, faktycznym celem Projektu było kształtowanie pozytywnego wizerunku LP jako podmiotu, który w istotny sposób walczy ze zmianami klimatu i tym samym odwrócenie uwagi opinii publicznej od rzeczywistego problemu, jakim była intensywna wycinka lasów przez ten podmiot.

Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe został wprowadzony do realizacji w Lasach Państwowych Zarządzeniem nr 2 z 2017 r. ws. LGW. W zarządzeniu tym na wybrane nadleśnictwa nałożono obowiązek uczestnictwa w realizacji Projektu obejmującego wykonywanie działań zwanych „działaniami dodatkowymi” w leśnictwie, mających za przedmiot: doprowadzenie do zmagazynowania w wyodrębnionych geograficznie częściach lasów (tzw. wydzieleniach) dodatkowych ilości węgla organicznego lub przetrzymywania w narastającej funkcji czasu ilości węgla organicznego w surowcu drzewnym, gromadzonym na składach drewna energetycznego⁶⁹.

⁶⁹ O których mowa w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 46 z 24 października 2016 r. w sprawie sprzedaży drewna prowadzonej przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (B.I. LP, poz. 191), w szczególności w § 71 do 119 tego zarządzenia.

Początkowo zakładano utworzenie w ramach Projektu sieci składów drewna energetycznego, tworzonych na gruntach w zarządzie LP w celu magazynowania pokłeskowego surowca drzewnego⁷⁰. Nie utworzono jednak żadnego składu energetycznego drewna, a w związku ze zmianą regulacji dotyczących zasad sprzedaży drewna przez LP⁷¹ odstąpiono od tego pomysłu.

Zakładano również⁷² wprowadzenie do praktyki gospodarczej – na zasadzie eksperymentu – krajowego obrotu dwutlenkiem węgla pochłoniętym w następstwie działań dodatkowych w leśnictwie, co pozwoliłoby podmiotom gospodarki narodowej objętym ETS⁷³, na nabywanie w okresie 2017–2020 od LP (na podstawie ustawy o eksperymentalnym krajowym systemie handlu jednostkami pochłoniętej emisji, która miała zostać opracowana) jednostek pochłoniętej emisji, pozwalając im na wywiązanie się z „limitów” emisyjnych wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego⁷⁴.

W Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW⁷⁵, w odmienny sposób (niż w poprzednio obowiązującym zarządzeniu ws. LGW) zdefiniowano⁷⁶ pojęcie „działań dodatkowych” jako: *czynności z zakresu gospodarki leśnej, wykraczające poza standardowy tryb postępowania dla danych warunków w danej lokalizacji lub/i nieujęte w aktualnie obowiązującym planie urządzenia lasu, mające na celu uzyskanie dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla w okresie prognostycznym⁷⁷ w efekcie ich realizacji.*

Zmodyfikowano⁷⁸ również, w stosunku do określonych w poprzednio obowiązującym zarządzeniu ws. LGW cele działań dodatkowych realizowanych w ramach Projektu LGW na następujące: uzyskanie dodatkowej wielkości biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży w przyszłości oraz doprowadzenie do zmagazynowania dodatkowych ilości węgla organicznego i zmniejszenie uwalniania się gazów (w tym dwutlenku węgla) z gleb.

Zdaniem NIK, ww. dwa cele były ze sobą wzajemnie sprzeczne. Jeżeli bowiem z góry założono, że biomasa, w tym drzewa posadzone w celu pochłaniania CO₂, mają zostać potem usunięte, to należy oczekiwać, że doprowadzi to w efekcie do ograniczenia pochłaniania CO₂, co może zniweczyć działania podejmowane właśnie w celu zmagazynowania dodatkowych ilości węgla organicznego w tej biomacie. Ponieważ wartość użytkowa drzew posadzonych w ramach Projektu będzie niższa, niż drzew posadzonych w wyniku prowadzonej standardowej

⁷⁰ Jako reakcję na powtarzające się makroskalowe klęski żywiołowe, skutkujące pojawianiem się w krótkim czasie znacznych mas drewna, przede wszystkim po przejściu huraganowych wiatrów.

⁷¹ Zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 44 z 28 czerwca 2018 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe (B.I. LP nr 8/9).

⁷² W załączniku nr 3 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW zatytułowanym: „Uwarunkowania prawne i uzasadnienie merytoryczne postanowień ujętych w Zarządzeniu nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z roku 2017” i wprowadzonym Decyzją nr 58 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z 28 lutego 2017 r.

⁷³ EU ETS – Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (European Union Emissions Trading Scheme) ustanowiony w ramach Wspólnoty Europejskiej przez dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. L 275 z 25.10.2003 r., s. 32) wraz z późniejszymi zmianami. Od 2012, handel uprawnieniami do emisji CO₂ odbywa się głównie na giełdzie ICE w Londynie i EEX w Lipsku. UE, jak i państwa członkowskie wprowadzają nowe uprawnienia na rynek emisji CO₂ przez aukcje na giełdach ICE i EEX na podstawie rozporządzeń przyjętych przez Komisję Europejską. W Polsce, rejestr uprawnień do emisji CO₂ jest prowadzony przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej „KOBiZE”) podlegający Ministrowi Klimatu i Środowiska.

⁷⁴ Przy czym ostatecznie obrót CO₂ realizowano w ramach pilotażowego Projektu LGW.

⁷⁵ Które weszło w życie z dniem podpisania (14 września 2018 r.), z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.

⁷⁶ W § 2 ust. 1 pkt 6.

⁷⁷ Okres prognostyczny – okres, dla którego za pomocą tzw. modelu kanadyjskiego (który został przystosowany do warunków polskich w wyniku prac badawczych wykonanych przez Instytut Badawczy Leśnictwa) szacuje się rozmiar efektu działań dodatkowych (uruchomionych w okresie pilotażowym) w postaci obliczenia dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla osiągniętego wskutek realizacji tych działań. Dla Projektu LGW przyjęto okres 30 lat (2017–2046) – § 2 ust. 1 pkt 10 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

⁷⁸ W § 1 ust. 1 pkt 1.

**Nieokreślenie
planu finansowego
Projektu
obejmującego cały
okres jego realizacji**

gospodarki leśnej, prawdopodobne jest, że nie zostaną one zużyte do produkcji mebli lub innych wyrobów z drewna, lecz wykorzystane w celach opałowych (energetycznych). Spowoduje to w krótkim czasie znaczną emisję CO₂, magazynowanego w tych drzewach przez wiele lat.

Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego tego Projektu, w którym oszacowano by i ujęto wszystkie wydatki planowane do poniesienia w poszczególnych latach jego realizacji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Według Dyrektora Generalnego LP, środki planowane do wydatkowania w ramach Projektu LGW w danym roku, były ujmowane w sporządzanych co roku planach finansowo-gospodarczych LP, przyjmowanych zarządzeniami Dyrektora Generalnego LP. Powyższe ogólne planowanie finansowo-gospodarcze miało jednak charakter periodyczny, ograniczony do okresu jednego roku kalendarzowego. Ponadto nie było możliwe wyodrębnienie z planu finansowego LP bądź planu funduszu leśnego większości pozycji związanych z realizacją Projektu. W związku z powyższym nie było uprawnione potraktowanie ogólnego planowania finansowo-gospodarczego DGLP jako planu finansowego Projektu.

Ponadto w treści zarządzenia nr 40 Dyrektora Generalnego LP z 1 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia przejściowych zasad dotyczących realizacji przedsięwzięć rozwojowych, przed opracowaniem dokumentu kompleksowo regulującego działalność rozwojową w Lasach Państwowych⁷⁹, dla przedsięwzięć rozwojowych realizowanych przez DGLP przewidziano ustalenie „wszystkich kosztów niezbędnych do zrealizowania projektu” (we wniosku o realizację takiego projektu). Zdaniem NIK, względy rzetelnego działania wymagały, aby tego typu plan powstał przed rozpoczęciem realizacji Projektu. Brak takiego planu powodował, że jego realizacja była obciążona ryzykiem związanym z ponoszeniem nadmiernych kosztów w stosunku do uzyskiwanych efektów. Zaniechanie to utrudniało także efektywne zarządzanie Projektem, w tym wdrażanie działań zaradczych, gdyby na pewnym etapie okazało się, że jego realizacja nie postępuje zgodnie z planem finansowym.

W praktyce planowane wydatki na realizację Projektu LGW, nie będąc oszacowanymi przed jego rozpoczęciem, wykazane zostały po raz pierwszy (w kwocie 41,6 mln zł) w Karcie Projektu przesłanej do MŚ 26 lipca 2018 r.⁸⁰. Jak jednak ustalono w toku kontroli, nie uwzględniono w niej wszystkich rodzajów wydatków (m.in. koordynacji zadań związanych z realizacją Projektu, opracowania portalu LGW, prac informatycznych związanych z funkcjonowaniem strony e-klimat, kosztów organizacji porad i spotkań z nadleśnictwami realizującymi Projekt, kosztów usług audytorskich).

Planowane wydatki na realizację Projektu LGW wykazywano również w kolejnych zaktualizowanych Kartach Projektu (z 10 lutego 2021 r., 11 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r.)⁸¹ oraz w raportach kwartalnych i miesięcznych z realizacji Projektu od 2019 r. do października 2023 r., z tym że w raportach za okresy do maja 2023 r. planowane wydatki wykazywano we wzrastających kwotach odpowiadających poniesionym kosztom⁸². W złożonym w MKiŚ raporcie okresowym z realizacji Projektu LGW za październik 2023 r., w którym w wyniku kontroli NIK uwzględniono już wszystkie pozycje kosztów, planowane wydatki wykazano w kwocie 78,6 mln zł.

⁷⁹ B.I. LP, poz. 145.

⁸⁰ Na potrzeby systemu informatycznego (MonAliZa), w związku z pismem Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej MŚ nr DZM-wks.072.43.2018.JZ (698562.1901234.1431025) z dnia 23 lipca 2018 r., skierowanym m.in. do Dyrektora Generalnego LP, w którym zwrócono się o przekazanie (na potrzeby Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych oraz Prezesa Rady Ministrów) aktualnych informacji o projektach z wykorzystaniem załączonej do pisma fiski Karty Projektu.

⁸¹ Sporządzonych zgodnie z Procedurą zarządzania projektami w MKiŚ, stanowiącą załącznik nr 3 do Regulaminu organizacyjnego MKiŚ, wprowadzonego Zarządzeniem MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ poz. 10, ze zm.).

⁸² Poza kosztami usług badawczych, które wykazywano w kwocie wynikającej z zawartych umów.

Nierzetelne opracowanie niektórych postanowień zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW

Niektóre postanowienia zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, będącego podstawowym aktem regulującym zasady realizacji Projektu LGW opracowano nierzetelnie. Odnosiło się to do:

- ustalenia ceny jednostkowej JDW⁸³ – określono, że cena ta będzie ustalana, (na podstawie stawki ceny jednostki unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS) za miesiąc poprzedzający aukcję oraz równocześnie, że będzie ustalana i publikowana każdorazowo na 30 dni przed rozpoczęciem aukcji. Powyższe warunki były niemożliwe do spełnienia łącznie. Skutkiem przyjęcia przez DGLP ww. wadliwych zasad ustalania i publikowania ceny jednostkowej JDW dla potrzeb przeprowadzanych aukcji JDW, było nieprawidłowe ustalenie ceny jednostkowej w siedmiu na osiem przeprowadzonych aukcji (poprzez ustalenie jej w terminie krótszym od rozpoczęcia aukcji niż ustalony w ww. zarządzeniu lub poprzez przyjęcie uśrednionej ceny za inny okres niż miesiąc poprzedzający aukcję);
- sporządzania i zatwierdzania sprawozdań z realizacji PW – na nadleśnictwa będące wytwórcami JDW nałożono⁸⁴ obowiązek przygotowania raz do roku sprawozdania z realizacji PW w terminie do końca I kwartału roku następnego; ponadto ustalono, że ww. sprawozdania są poddawane ocenie nadzorczej dokonywanej przez właściwych dyrektorów regionalnych dyrekcji LP, po czym podlegają przesłaniu do DGLP i weryfikacji przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych w DGLP. Następnie, nałożono⁸⁵ na ww. Wydział obowiązek sporządzania do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem projektu ZSRPW. Jednocześnie nie określono terminu, w którym nadleśnictwa mają obowiązek przesłać sprawozdania do oceny nadzorczej właściwym dyrektorom regionalnym dyrekcji LP, ani terminu, w którym to dyrektorzy regionalni mają przesłać te sprawozdania wraz ze swoimi ocenami nadzorczymi do DGLP. Ponadto w przypadku ZSRPW nie określono trybu dalszego postępowania z „projektem” ZSRPW sporządzonym przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych. Według Dyrektora Generalnego LP nie można było wyznaczyć ww. terminów, ponieważ z powodu m.in. warunków atmosferycznych (np. zalegającej pokrywy śnieżnej) nie było możliwe zaplanowanie terminu weryfikacji w terenie działań przeprowadzonych przez pracowników RDLP (przed wydaniem przez nich ocen nadzorczych). Jednakże jak ustalono w toku kontroli, wydanie oceny nadzorczej przez RDLP nie było uzależnione od przeprowadzenia czynności kontrolnych w nadleśnictwach⁸⁶. Równocześnie Dyrektor Generalny sam podał, że podczas spotkań roboczych z koordynatorami regionalnymi projektów rozwojowych ustalono, że ww. sprawozdania będą przekazywane do 15 maja danego roku. W ocenie NIK nic nie stało zatem na przeszkodzie, aby taki termin określić w tekście zarządzenia.

Przykład

Jednym ze skutków braku wyznaczenia ww. terminów było przesłanie przez RDLP w Radomiu do DGLP sprawozdania z realizacji PW w 2022 r. sporządzonego przez Nadleśnictwo Kozienice dopiero 19 lipca 2023 r., co uniemożliwiło Wydziałowi Koordynacji Projektów Rozwojowych DGLP sporządzenie projektu ZSRPW za 2022 r. w terminie do końca II kwartału 2023 r.

Według Dyrektora Generalnego LP nie było konieczne określenie dalszego trybu postępowania w zakresie ZSRPW, gdyż było to wyłącznie zestawienie powstające na podstawie przesłanych sprawozdań z realizacji PW. Jednak zgodnie z zarządzeniem⁸⁷ jest to *informacja zawierająca dane (rzeczowe) umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie*

⁸³ W § 5.

⁸⁴ W § 14 ust. 1 i 2.

⁸⁵ W § 15 ust. 1.

⁸⁶ RDLP przeprowadzały w podległych nadleśnictwach kontrole, w celu potwierdzenia realizacji działań dodatkowych w ramach Projektu LGW, w różnych miesiącach, w tym również w drugiej połowie roku.

⁸⁷ § 2 ust. 1 pkt 14.

(dla danego roku lub w całości okresu pilotażowego). Trudno więc uznać, że wystarczające było pozostawienie tego dokumentu wyłącznie na etapie „projektu”, bez określenia, czy i komu należy go następnie przekazać oraz kto powinien zatwierdzić jego ostateczną wersję.

- W Biuletynie Informacyjnym LP⁸⁸ opublikowano wersję zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW niezgodną z wersją faktycznie podpisaną przez Dyrektora Generalnego LP. W wersji opublikowanej, po § 15 ust. 1 zamieszczony był § 15 ust. 2, w którym postanowiono, że „Dyrektor Generalny Lasów Państwowych zatwierdza ZSRPW”, w toku kontroli Dyrektor Generalny okazał kontrolującym wersję ww. zarządzenia opatrzoną swoim podpisem (oraz parafkami na każdej stronie), której treść nie zawierała §15 ust. 2 wyjaśniając, że ta wersja: *jest jedyną funkcjonującą wersją Zarządzenia*, a wersja umieszczona w Biuletynie Informacyjnym LP jest błędna i zostanie poprawiona.

Ponadto w treści zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW postanowiono⁸⁹, że wchodzi ono w życie z dniem podpisania (czyli 14 września 2018 r.), lecz z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r. oraz że wraz z jego wejściem w życie (czyli również 14 września 2018 r.) traci ważność poprzednio obowiązujące zarządzenie Dyrektora Generalnego LP dot. Projektu LGW (tj. Zarządzenie nr 2 z 2017 r. ws. LGW). Oprócz ww. sformułowań, w ww. zarządzeniu nie zamieszczono żadnych innych, które określałyby wzajemną relację tych dwóch zarządzeń. W istocie nie można było bowiem stosować przepisów zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW w okresie od 1 stycznia 2018 r., skoro do 14 września 2018 r. zarządzenie to nie zostało jeszcze podpisane ani opublikowane. Ponadto poszczególne postanowienia zawarte w obu ww. zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP ws. LGW istotnie różniły się, obowiązywały w nich inne wzory podstawowych dokumentów Projektu, jak: PW, sprawozdań z realizacji PW, czy wzór ZPW, który zawarto wyłącznie w pierwszym z nich. Inne były również zasady opracowywania i zatwierdzania ZSRPW (przykładowo w zarządzeniu nr 2 z 2017 r. ws. LGW przewidziano konieczność jego poddania audytowi przez niezależnego audytora i zatwierdzenia przez Dyrektora Generalnego LP, w zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW już nie zawarto takich wymogów).

Powyższe błędy, wadliwe regulacje i nieścisłości nie miały związku z pilotażowym charakterem Projektu, na co powoływano się w toku kontroli, gdyż nie dotyczyły one jego warstwy merytorycznej. Wadliwość przyjętych regulacji potwierdził sam Dyrektor Generalny LP, wskazując, że w przyszłości ww. zarządzenie zostanie zmienione w sposób zgodny ze stanowiskiem NIK.

5.2. Nadzór ministra nad realizacją Projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe”

Minister właściwy do spraw środowiska nie sprawował w prawidłowy sposób nadzoru nad realizacją Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe, w tym nad wydatkowaniem środków w trakcie jego realizacji.

Brak nadzoru Ministra nad przygotowaniem i wdrożeniem Projektu przez DGLP

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, w ramach interwencji dot. likwidacji źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotnego zmniejszenia ich oddziaływania, wśród działań na rzecz poprawy jakości powietrza założono m.in. opracowanie podstaw metodologicznych do zarządzania pochłanianiem CO₂ w leśnictwie w ramach realizacji polityki klimatycznej. Jednym z wymienionych w SOR projektów strategicznych był Projekt LGW z terminem realizacji 2017–2050, wskazano tam MŚ jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu (2016 r.) i jego realizację (2017–2050)⁹⁰.

⁸⁸ B.I.LP z 2018 r., poz. 152.

⁸⁹ W § 26 ust. 2.

⁹⁰ Wg opisów zawartych na str. 297 SOR: (1) przygotowanie – przygotowanie przez podmiot odpowiedzialny projektu dokumentu (np. strategii, polityki, programu, projektu regulacji), projektu współfinansowanego ze środków UE, jego akceptacja przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz przekazanie dokumentu na RM (tam, gdzie to wymaga przyjęcia przez RM); w przypadku zmian systemowych, instytucjonalnych i innych oznacza przygotowanie rozwiązań prawnych, organizacyjnych itp., wymaganych dla dokonania danej zmiany; (2) realizacja – zakładany okres realizacji działań wskazanych w projekcie dokumentu (np. strategii, polityki, programu) lub projekcie współfinansowanym ze środków UE; w przypadku zmian instytucjonalnych, systemowych lub regulacyjnych oznacza powołanie danej instytucji lub wprowadzenie danego rozwiązania w życie.

Minister nie zapewnił sobie jednak wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez DGLP. Nie opiniował bowiem, nie uzgadniał oraz nie poddawał ocenie Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW ani Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW (wydanego po przyjęciu SOR uchwałą Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r.), pomimo że były one jedynymi aktami wdrażającymi Projekt i regulującymi zasady jego realizacji wraz z ustaleniem harmonogramu realizacji poszczególnych zadań. Według Podsekretarza Stanu w MKiŚ, regulacje aktów prawa powszechnego i wewnętrznego nie nakładały na ministra właściwego ds. środowiska obowiązku przedkładania mu projektów decyzji zarządczych i zarządzeń Dyrektora Generalnego LP celem zaopiniowania lub uzgodnienia. Jednakże zdaniem NIK, biorąc pod uwagę zakwalifikowanie Projektu do grupy przedsięwzięć strategicznych i ujęcia go w SOR, a także ze względu na jego potencjalnie rozwojowy charakter (znany od co najmniej 2015 r.⁹¹) oraz wymaganą dbałość o gospodarne wydatkowanie środków publicznych, należało podjąć wszelkie możliwe działania celem zapewnienia właściwej jakości jego zaplanowania i realizacji, w tym odnoszące się do założeń finansowych. Projekt przed jego rozpoczęciem nie miał bowiem również ustalonego harmonogramu finansowego i oszacowanych kosztów w całym przewidywanym okresie realizacji, a MŚ i następnie MKiŚ nie podjęły działań w celu wyegzekwowania od DGLP rzetelnego oszacowania budżetu Projektu. W dniu 24 lutego 2017 r.⁹² Minister Środowiska otrzymał jedynie z DGLP pismo zawierające informację o jego rozpoczęciu, w którym przedstawiono ogólne założenia Projektu i wymieniono jego cele.

Wydawanie wytycznych i poleceń jest kompetencją ministra, określoną w art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹³. Prawo to przysługuje wobec centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów i jednostek nieposiadających osobowości prawnej. Wytyczne i polecenia służą dostosowaniu działania tych podmiotów do polityki Rady Ministrów. Minister Środowiska, a następnie Minister Klimatu i Środowiska nie skorzystali z ww. uprawnień, pozwalającego na wydawanie Dyrektorowi Generalnemu LP wiążących go wytycznych i poleceń dotyczących zarówno przygotowania, jak też realizacji Projektu LGW, a możliwość taka – odwołująca się do powyższego przepisu – została przewidziana także w Zarządzeniu Dyrektora Generalnego LP nr 2 z 2017 r. ws. LGW.

W trakcie kontroli NIK nie przedłożono żadnej dokumentacji potwierdzającej dokonywanie jakichkolwiek uzgodnień, opiniowania czy też konsultacji założeń Projektu, w tym w szczególności dotyczących jego budżetu, mimo strategicznego charakteru tego zamierzenia i jego wpisania wg SOR w zakres działań MŚ, a także pomimo sprawowania przez ministra właściwego ds. środowiska nadzoru nad Lasami Państwowymi i prowadzoną przez nie gospodarką leśną.

**Nierzetelny
i nieskuteczny
nadzór Ministra
nad realizacją
Projektu**

MŚ, a następnie MKiŚ, będąc podmiotem odpowiedzialnym wg SOR za przygotowanie i realizację Projektu LGW opracowanego przez DGLP, sprawowało nadzór nad nim w sposób nierzetelny. Monitoring działań realizowanych przez PGL LP w ramach Projektu LGW był nieskuteczny, ponieważ nierzetelne dane przedkładane od 2019 r. w sprawozdaniach DGLP nie były weryfikowane i poprawiane.

Nie kwestionowano, ani też nie zwracano się do DGLP o wyjaśnienia w sytuacji wykazywania w raportach (w części dot. postępu finansowego) planowanych kwot wydatków dla zadania dot. realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach (za okresy od I kw. 2019 r. do maja 2023 r.) i dla zadania dot. promocji (za okresy od I kw. 2019 r. do września 2023 r.), na okresy krótsze niż terminy ich realizacji (wskazane w innych miejscach tych samych raportów), co uniemożliwiało uzyskanie rzetelnej wiedzy o pełnej kwocie budżetu Projektu dla całego okresu jego realizacji. Ponadto wykazywane dla zadania „Realizacja działań dodatkowych” (w raportach za okresy od I kw. 2019 r. do maja 2023 r.)

⁹¹ <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/priorytety-dzialan-i-rezultaty-cop-21>

⁹² Znak OS.011.10.13.2017.

⁹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.

oraz dla zadania „Promocja i propagowanie projektu” (w raportach za okresy od I kw. 2019 do września 2023 r.) planowane koszty były tożsame z kwotami wydatkowanymi, co również powinno stanowić przesłankę do bardziej wnikliwej weryfikacji przyczyn tego stanu.

Dopiero w raportach za czerwiec 2023 r. i późniejszych wykazywano planowane koszty realizacji działań dodatkowych w planowanym okresie ich realizacji, tj. w zakładanym horyzoncie lat 2017–2024⁹⁴ w wysokości 38,6 mln zł, a w przypadku działań promocyjnych – dopiero w raporcie za październik 2023 r. (w wyniku kontroli NIK) wskazano planowane koszty w kwocie 0,5 mln zł dla okresu realizacji przewidzianego na lata 2017–2026.

Fakt akceptowania takiej sytuacji i braku żądania podawania w ww. raportach informacji o faktycznie wydanych środkach za dany okres sprawozdawczy dla ww. pozycji kosztów Projektu LGW wyjaśniano tym, że za dokumentowanie przebiegu realizacji projektu oraz przekazywanie informacji o stanie realizacji projektu odpowiadał tzw. Lider Projektu (wyznaczona osoba w DGLP) oraz, że dane przekazywane do MKiŚ przez Lidera projektu w ramach cyklicznych raportów sprawozdawczych uznawane były za wiarygodne.

Zdaniem NIK ocena stopnia realizacji celów i wykonywania zadań w okresie sprawozdawczym powinna podlegać weryfikacji przez organ nadzorujący. Identyczne kwoty planowane i wydatkowane dla pozycji kosztowych obejmujących działania dodatkowe w nadleśnictwach oraz działania promocyjne wykazywane w kolejnych raportach okresowych, powinny budzić uzasadnione wątpliwości co do rzetelności danych podawanych w tym zakresie⁹⁵. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹⁶, do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, a zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 3 tej ustawy celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności wiarygodności sprawozdań. Monitorowanie nie ogranicza się bowiem tylko do procesu zbierania informacji, ale także do ich analizy. Tymczasem udokumentowane działania nadzorcze MKiŚ nad realizacją Projektu LGW ograniczały się jedynie do formalnego przyjmowania raportów z jego realizacji bez dostatecznie wnikliwej analizy przez Departament Leśnictwa i Łowiectwa⁹⁷ zawartych w nich danych, co skutkowało dysponowaniem nierzetelnymi i niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi i informacjami. NIK zwróciła uwagę, że monitoring to narzędzie pozwalające na sprawowanie nadzoru nad realizacją projektu, polegające na dostarczaniu informacji, na podstawie których Minister powinien móc m.in. identyfikować problemy związane z przebiegiem Projektu LGW, a także ocenić jego rzeczywisty postęp w stosunku do pierwotnych planów.

Ministerstwo w ramach sprawowanego nadzoru nad Projektem LGW, będącym jednym z projektów strategicznych ujętych w SOR, nie podjęło działań w celu usunięcia niezgodności w zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP Kartach Projektu, pomimo że zawierały niespójne i wykluczające się informacje.

Przykład

W zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP Kartach Projektu z 10 lutego 2021 r. i z 12 stycznia 2022 r.⁹⁸, w części „E Harmonogram” tych kart dla zadania „Realizacja działań dodatkowych” podano okres realizacji 17 stycznia 2017 r.

⁹⁴ W części „C Postęp w realizacji kamieni milowych” (od grudnia 2022 r. część „E Postęp w realizacji harmonogramu”) raportów z realizacji Projektu.

⁹⁵ W wyniku kontroli NIK w DGLP ustalono m.in., że w okresowych raportach z realizacji Projektu wykazywano błędne kwoty wydatkowane na działania dodatkowe w nadleśnictwach, co znalazło potwierdzenie w korektach raportu za sierpień 2023 r. (otrzymanych przez MKiŚ we wrześniu 2023 r.) i w raporcie za październik 2023 r., w których uwzględniono prawidłowe wielkości i wartości ustalone dopiero w wyniku kontroli NIK w DGLP, co szerzej przedstawiono w rozdz. 5.3. nin. Informacji.

⁹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

⁹⁷ Wyznaczoną jednostkę organizacyjną MKiŚ.

⁹⁸ Karty te znajdowały się w dyspozycji MKiŚ.

– 31 grudnia 2024 r., natomiast w części „F Szkic finansowania” w pierwszej z ww. kart wykazano planowane koszty jego realizacji tylko w latach 2017–2019 w kwocie 10,5 mln zł⁹⁹, a w drugiej karcie w latach 2017–2020 w kwocie 15,3 mln¹⁰⁰. Z kolei w zakresie promocji Projektu zaplanowanej w części „E” ww. kart na okres 1 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2026 r., wykazano w częściach „F”: pierwszej ww. karty – koszty w latach 2017–2020 w kwocie 251,7 tys.¹⁰¹, a w drugiej karcie – koszty w latach 2017–2021 w kwocie 283,9 tys. zł¹⁰².

Dopiero w Karcie Projektu z 26 października 2023 r. zaakceptowanej przez Dyrektora Generalnego LP w dniu 31 października 2023 r. (zmodyfikowanej w wyniku kontroli NIK), wykazano planowane koszty dla całego okresu realizacji ww. zadań, podając w jej części „F Budżet” (nazwa pozycji) ich nazwy, tj. „Realizacja działań dodatkowych (koszty za lata 2017–2024)” oraz kolejnego „Promocja projektu (koszty na lata 2017–2026)”. Przyczyny niekwestionowania ww. danych w Kartach Projektu LGW wyjaśniano faktem przyjęcia przez DGLP zasady, że informacje o środkach na działania dodatkowe będą uaktualniane raz w roku¹⁰³ i w związku z powyższym pierwsza karta zakładała realizację działań dodatkowych za lata 2017–2019), kolejna karta zakładała koszty za lata 2017–2020, natomiast później procedowana aktualizacja karty zakładała koszty za lata 2017–2024. Zdaniem NIK, Karta Projektu – niezależnie od terminu jej sporządzenia – powinna jednak rzetelnie przedstawiać ogół planowanych kosztów Projektu LGW w całym okresie jego realizacji, a nie tylko w wybranych latach. Opisując projekt w Karcie Projektu należało wskazać m.in. jego łączny szacunkowy koszt, co wynikało z postanowień § 5 ust. 2 i 3 obowiązujących procedur zarządzania projektami w MŚ i MKiŚ¹⁰⁴, dotyczących zasad przygotowania projektu, co Ministerstwo powinno wyegzekwować od DGLP w odniesieniu do ówczesnie opracowanych Kart Projektu (z 10 lutego 2021 r. i z 12 stycznia 2022 r.). W żadnej z ww. procedur nie przewidziano możliwości podawania w Karcie Projektu szacowanych kosztów (budżetu projektu) wyliczonych na okresy krótsze niż okres realizacji całego projektu. Aktualizacja Karty Projektu z dnia 26 października 2023 r., przygotowana w trakcie niniejszej kontroli NIK, zawierała już informacje o łącznych planowanych kosztach Projektu LGW w całym okresie jego realizacji.

5.3. Realizacja Projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe” przez DGLP i jego efekty

Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe nie był realizowany przez DGLP rzetelnie oraz w sposób pozwalający na uzyskanie najlepszych możliwych efektów.

Koszty poniesione w okresie badanym na realizację Projektu

W okresie objętym kontrolą¹⁰⁵ poniesiono z tytułu realizacji Projektu LGW łączne koszty w wysokości 65,5 mln zł, z tego:

- koszty zleconych badań naukowych: 36,7 mln zł,
- koszty realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach: 26,6 mln zł,
- wynagrodzenie CKPŚ za koordynację zadań związanych z realizacją Projektu w latach 2017–2018: 1,1 mln zł,
- usługi promocyjne: 0,5 mln zł,
- opracowanie Portalu LGW, prace informatyczne związane z funkcjonowaniem strony e-klimat: 0,4 mln zł,
- organizacja szkoleń i narad z nadleśnictwami realizującymi Projekt: 0,2 mln zł.

⁹⁹ Nazwa pozycji: „Koszty realizacji działań dodatkowych (koszty za lata 2017–2019)”.

¹⁰⁰ Nazwa pozycji: „Realizacji działań dodatkowych (koszty za lata 2017–2020)”.

¹⁰¹ Nazwa pozycji: „Promocja projektu (koszty za lata 2017–2020)”.

¹⁰² Nazwa pozycji: „Promocja projektu (koszty za lata 2017–2021)”.

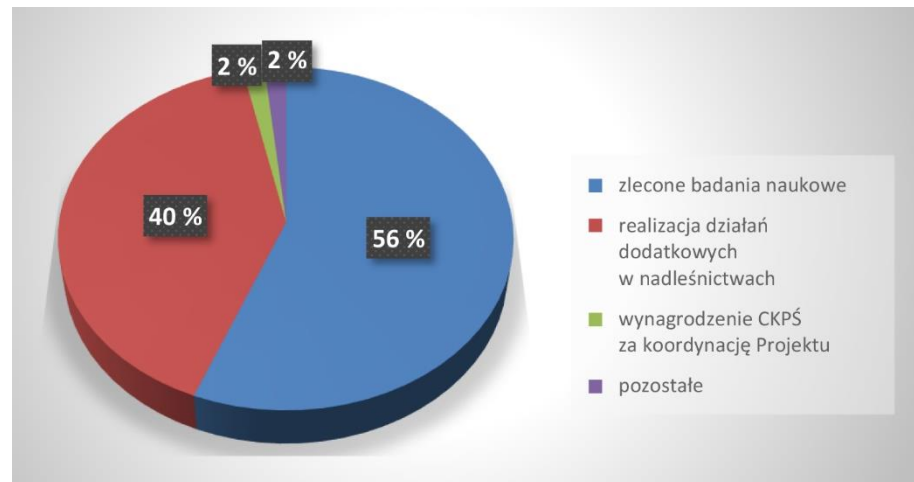
¹⁰³ Do maja każdego roku RDLP przesyłają do DGLP zatwierdzone sprawozdania z realizacji za rok ubiegły.

¹⁰⁴ „Procedura zarządzania projektami w Ministerstwie Środowiska” z 21 maja 2019 r. (na podstawie tej procedury rozpoczęto proces zatwierdzania kart projektów realizowanych w Ministerstwie Środowiska, w tym karty Projektu LGW), a następnie „Procedura zarządzania projektami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska” z 9 listopada 2020 r.

¹⁰⁵ Do 17 listopada 2023 r.

Strukturę kosztów Projektu LGW przedstawia wykres nr 5.

Wykres nr 5
Struktura kosztów Projektu LGW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Największą pozycję kosztów Projektu (56 %) stanowiły koszty z tytułu realizacji zleconych badań naukowych (usług badawczych), które wyniosły **36,7 mln zł**, poniesione na podstawie dwóch umów:

- w 2017 r. zawarto umowę¹⁰⁶ z konsorcjum badawczym, którego liderem był IBL na „Opracowanie podstaw naukowych i rozwiązań metodycznych stanowiących wsparcie dla Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe”; jej zakres przedmiotowy obejmował m.in. pobranie próbek materiałów organicznych z gleby oraz warstw drzewostanu: runa, podszytów i podrostów oraz warstwy drzew, następnie ich wysuszenie, zmielenie, przeprowadzenie analiz laboratoryjnych dotyczących określenia zawartości węgla w tych próbach, a następnie stworzenie modeli do prognozowania przyrostu miąższości, nadziei i podziemnej biomasy drzew wraz z zawartym w niej węglem oraz bieżącej rocznej aktualizacji opisów taksacyjnych drzewostanów LG; zaimplementowanie wyników badań do modelu kanadyjskiego, kalkulację prognoz pochłaniania CO₂ dla wydzieleń objętych LGW;
- w 2021 r. zawarto umowę¹⁰⁷ z IBL na „Osłonę naukową nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021–2024” – jej zakres obejmował m.in. czterokrotne przetestowanie możliwości wykorzystania dostępnych danych urządzeniowych do wyliczania ilości węgla w ekosystemach leśnych w ramach prac urządzeniowych wraz z prognozowaniem w okresie realizacji PUL na podstawie zaburzeń przewidzianych w PUL – na przykładzie wybranych nadleśnictw; implementację wyników badań prowadzonych w ramach LGW oraz innych prac związanych z projektem; coroczne wykonanie rekalkulacji obliczeń dla wszystkich wydzieleń LGW [prognoz pochłaniania CO₂ – przyp. NIK] w oparciu o aktualizowane oprogramowanie i zaktualizowaną bazę danych wydzieleń LGW (łącznie cztery razy); trzykrotne porównanie wyników modelowania z wykorzystaniem modelu kanadyjskiego z innymi wynikami w celu poprawy wiarygodności wyników modelowania – na przykładzie wybranych nadleśnictw.

Przychodami Projektu, jakie uzyskano w analogicznym okresie, były środki uzyskane ze sprzedaży JDW, które wyniosły 3,7 mln zł, co stanowiło 6 % poniesionych łącznych kosztów Projektu.

¹⁰⁶ Z 7 kwietnia 2017 r.

¹⁰⁷ Z 29 stycznia 2021 r.

Kontynuowanie realizacji części tzw. „działań dodatkowych” pomimo braku ich perspektywiczności

Podstawowym efektem Projektu LGW miała być ilość dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w okresie prognostycznym 30 lat (uzyskana w wyniku działań dodatkowych prowadzonych przez nadleśnictwa objęte Projektem), obliczona w ramach realizowanej usługi badawczej przez IBL i wynosząca pierwotnie (wg szacunków z września 2018 r.) 1,006 mln ton. Składały się na nią zsumowane działania realizowane na 3004 wydzieleniach objętych Projektem LGW, spośród których:

- w przypadku 50 (2 %) wydziałów prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną, a łączna wartość CO₂ dla tych wydziałów wynosiła (-)61,5 tys. ton, co oznaczało, że realizacja działań dodatkowych skutkować będzie zmniejszeniem pochłaniania CO₂, niż w przypadku gdyby tych działań w ogóle nie realizowano¹⁰⁸. Powyższą wartość pomniejszono prognozowaną możliwą do pochłonięcia ilość CO₂ przez pozostałe wydzielenia zakwalifikowane do Projektu. Bez uwzględnienia ww. ujemnego efektu prognozowana możliwa do pochłonięcia ilość CO₂ wyniosłaby 1,067 mln ton (tj. o 6 % więcej);

Przykład

W PW sporządzonym przez **Nadleśnictwo Ustroń** łączna ujemna wartość „dodatkowości CO₂” (dla wszystkich 14 wydziałów z ujemną wartością CO₂) wyniosła (-)10,5 tys. ton i była wyższa niż łączna dodatkowość wynikająca z całego PW dla Nadleśnictwa Ustroń, która wyniosła 8,5 tys. ton¹⁰⁹.

- dla 851 (28 %) wydziałów (innych niż referencyjne¹¹⁰) prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była równa zero, co oznaczało, że realizacja działań dodatkowych nie przyniesie efektu w postaci dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla. W przypadku 360 z nich¹¹¹ przyczyną powyższego był brak możliwości przeprowadzenia modelowania (tj. obliczenia prognozowanej ilości CO₂) *ze względu na istniejące ciągle ograniczenia oprogramowania i brak wystarczającej liczby badań z obszaru Polski*¹¹²;
- dla co najmniej 30 wydziałów referencyjnych, tj. takich, gdzie nie planowano i nie wykonywano żadnych działań dodatkowych, prognozowana i wykazana dodatkowa wartość CO₂ była różna od zera (w 27 przypadkach dodatnią, a w trzech ujemną). Uwzględniona w obliczeniach efektu dodatkowa wartość CO₂ wydziałów referencyjnych wynosiła 39,7 tys. ton i co najmniej o tę wartość, tj. o 4 % zawyżono dodatkową prognozowaną ilość CO₂ pochłoniętego w ramach działań związanych z realizacją Projektu.

Przykłady

W **Nadleśnictwie Pisz** dla 17 wydziałów referencyjnych łączna suma prognozowanej dodatkowej ilości CO₂ wyniosła 24,9 tys. ton.

W **Nadleśnictwie Ustroń** dla 5 wydziałów referencyjnych łączna suma prognozowanej dodatkowej ilości CO₂ wyniosła 12,4 tys. ton¹¹³.

Jak wynika z rocznych sprawozdań z realizacji PW złożonych przez Nadleśnictwa Dąbrowa, Pisz, Ustroń, Wisła, działania dodatkowe na niektórych z ww. wydziałów już zostały zrealizowane (zakończone). Kontynuowanie działań dodatkowych na powyższych wydzieleniach było działaniem nieprowadzącym do osiągnięcia założonego celu oraz nierzetelnym. Pomimo zbierania

¹⁰⁸ Co potwierdzili w toku kontroli pracownicy IBL, w tym Kierownik projektu badawczego z ramienia IBL.

¹⁰⁹ Stan faktyczny został ustalony na podstawie danych pozyskanych z dokumentacji będącej przedmiotem kontroli w DGLP.

¹¹⁰ Obszary lub wydzielenia referencyjne to takie, na których nie realizowano działań dodatkowych, lecz służyły one wyłącznie do celów porównawczych.

¹¹¹ Na których zaplanowano działania dodatkowe: W-ONAT – odnowienie z samosiewu, W-OOTW – odnowienia na powierzchniach otwartych, W-OGLO – ochrona gleby przy pracach odnowieniowych, W-OGLP – ochrona gleby przy procesach pozyskania, W-OINN – inne działania (wg zestawienia z 2022 r.).

¹¹² Jak podano w sprawozdaniu etapowym IBL z grudnia 2018 r. z realizacji projektu badawczego „Opracowanie podstaw naukowych LGW”.

¹¹³ Stan faktyczny został ustalony na podstawie danych pozyskanych z dokumentacji będącej przedmiotem kontroli w DGLP.

doświadczeń w toku realizacji projektu nie dokonano w oparciu o te doświadczenia korekty wydzielen. Nie kwestionując możliwości uzyskiwania w ramach projektu badawczego także wyników odmiennych od oczekiwanych, w przypadku ich zaistnienia w ocenie NIK zasadne było kontynuowanie działań wyłącznie zbieżnych z celem Projektu. Należy także zauważyć, że to DGLP przyjęła, że już na początku realizacji Projektu LGW (czyli przed wdrożeniem tzw. „działań dodatkowych” w nadleśnictwach) zostanie obliczona prognozowana ilość pochłoniętego dwutlenku węgla w okresie 30 lat, przez wydzielenia leśne zakwalifikowane do Projektu, a następnie równoległe będą prowadzone zarówno prace badawcze (w tym kolejne „rekalkulacje” ww. prognozowanej ilości), jak i realizacja działań dodatkowych w nadleśnictwach.

Również pracownicy IBL realizujący ww. projekt badawczy, choć przyznali, że na etapie wyliczenia dodatkowej ilości pochłoniętego dwutlenku węgla mogły występować wartości ujemne bądź zerowe, to stwierdzili, że w kolejnym Projekcie („Lasy Węglowe”) będą eliminowane wydzielenia o takich cechach. Potwierdzili też, że IBL nie miał wpływu na decyzję czy należy je zakwalifikować do objęcia Projektem, bowiem odpowiadała za to DGLP oraz że nie było uzasadnienia dla realizacji takich działań.

Zdaniem NIK, racjonalnym i rzetelnym działaniem byłoby zatem kontynuowanie realizacji działań dodatkowych wyłącznie w tych wydzieleniach, w przypadku których już w 2018 r. obliczono (oszacowano), że przyniosą one pozytywny efekt dla środowiska, tj. faktycznie dodatkową (rozumianą tu jako wartość dodatnią) ilość pochłoniętego dwutlenku węgla i na ich przykładzie weryfikowanie tezy, czy te działania przyczynią się w istotny sposób lub tylko marginalnie do wzrostu poziomu sekwestracji węgla w systemach leśnych.

Niezapewnienie nadleśnictwom możliwości opracowania PW przez pierwsze 1,5 roku realizacji Projektu

DGLP nie zapewniła nadleśnictwom możliwości opracowania Programów Węglowych (PW) wg obowiązującego wzoru przez pierwsze 1,5 roku funkcjonowania Projektu, a także możliwości określenia w tych programach niektórych danych (do dnia zakończenia kontroli NIK). W kolejno obowiązujących zarządzeniach Dyrektora Generalnego LP w sprawie LGW¹¹⁴ nałożono na nadleśniczych obowiązek opracowania PW wg określonego wzoru, w tym podania w nich dla każdego wydzielenia objętego Projektem LGW szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego. W zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW dodatkowo zobowiązano nadleśnictwa do podania w PW szacunkowej wielkości biomasy oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂. Do dnia zakończenia kontroli nie udostępniono im jednak narzędzia umożliwiającego określenie w jego ramach szacunkowej wielkości biomasy, a specjalną aplikację (tzw. portal LGW) przygotowaną przez Zakład Informatyki LP, pozwalającą na opracowanie PW, w tym automatyczne określenie szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂ udostępniono nadleśniczemu dopiero 18 września 2018 r.

Wskutek powyższego, jeszcze przed ww. datą wszystkie nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW podejmowały na swoim terenie konkretne działania związane z wdrażaniem Projektu. W samym tylko 2017 r. nadleśnictwa zrealizowały działania dodatkowe na łącznej powierzchni 248,5 ha, ponosząc koszty w wysokości 1,3 mln zł. Do czasu opracowania PW w nadleśnictwach nie posiadano jednak wiedzy odnośnie do efektu, jaki będą miały prowadzone działania na dodatkowe pochłanianie dwutlenku węgla. Nadleśnictwa sporządziły PW dopiero po ww. dacie i przesłały je do DGLP po ich zaakceptowaniu przez właściwe RDLP – we wrześniu lub w październiku 2018 r. Ponadto PW nie zawierały informacji o szacunkowej wielkości biomasy w wydzieleniu leśnym (na początku i na końcu okresu prognostycznego, bez działań dodatkowych i z działaniami dodatkowymi), choć informacja ta była wymagana w związku z realizacją jednego z celów Projektu LGW. Ponadto

¹¹⁴ W § 25 ust. 2 zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW i załączniku nr 10 do tego zarządzenia (obowiązującego od 17 stycznia 2017 r.) oraz w § 11 ust. 2 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW i załączniku nr 4 do tego zarządzenia (obowiązującego od 1 stycznia 2018 r.).

zestawienie zawierające dane dotyczące zmian przyrostu biomasy do sprzedaży miało być zawarte w Rejestrze JDW¹¹⁵. Dyrektor Generalny nie wyjaśnił przyczyn tak późnego, w stosunku do uprzedniego rozpoczęcia realizacji działań dodatkowych, udostępnienia aplikacji¹¹⁶.

Reasumując, w okresie od czerwca 2017 r. do września 2018 r. nie powstała aplikacja umożliwiająca wygenerowanie PW, tj. kluczowych dokumentów, z punktu widzenia realizacji celów tego Projektu, obejmujących zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwach w ramach LGW wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania obliczonym dla okresu prognostycznego. Ponadto, pomimo upływu ponad sześciu lat od rozpoczęcia realizacji Projektu, nadal nie wykonano, a nawet nie zlecono obliczeń prognozowanej ilości biomasy możliwej do uzyskania. Nałożenie zatem na nadleśnictwa wymogu ewidencjonowania biomasy w sytuacji, gdy sama DGLP nie dysponowała i nie dysponuje możliwościami wykonania takich obliczeń, było działaniem nierzetelnym.

Zdaniem NIK rzetelne wdrożenie i nadzorowanie realizacji Projektu wymagało od DGLP podjęcia działań w celu wcześniejszego przygotowania narzędzia umożliwiającego wymagane określenie szacunkowej ilości biomasy. Projekt powinien bowiem zostać rozpoczęty w sytuacji, gdy gotowe były wszelkie narzędzia, które umożliwiały jego realizację zgodnie z przyjętymi założeniami. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że z treści zawartych przez DGLP umów na realizację usługi badawczej nie wynika, aby w zakresie zleconych usług było wykonanie szacowania wielkości biomasy na początku i na końcu okresu prognostycznego.

**Niedysponowanie
- przez większą część
okresu realizacji
Projektu - ZPW
zatwierdzonym
przez Dyrektora
Generalnego LP**

Do września 2018 r. nie sporządzono ZPW, pomimo obowiązku jego sporządzenia wynikającego z § 27-§ 29 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW. Według Dyrektora Generalnego LP opracowanie ZPW było uwarunkowane wcześniejszym powstaniem Programów Węglowych w poszczególnych nadleśnictwach, a to było możliwe dopiero 18 września 2018 r. – po udostępnieniu przez Zakład Informatyki LP (ZILP) specjalnie do tego celu przygotowanej aplikacji informatycznej. Jednakże w toku kontroli ustalono, że ZPW ostatecznie nie został opracowany na podstawie PW sporządzanych przez nadleśnictwa, choć stosownie do § 27 ust. 2 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW oraz § 12 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW miał być opracowany na ich podstawie. Zbiorcza ilość dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach została bowiem obliczona przez IBL w ramach usługi badawczej, a następnie przekazana do DGLP w formie bazy danych w arkuszu kalkulacyjnym. Tym samym ilość ta była znana DGLP już przed udostępnieniem aplikacji do tworzenia PW, a więc sporządzenie ZPW w formie tabeli zawierającej wyłącznie informacje o ilościach prognozowanych dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach nie było uzależnione od wcześniejszego powstania PW w tych nadleśnictwach. Potwierdza to również fakt, że okazany w toku kontroli ZPW posiadał datę 14 września 2018 r. (zatem wcześniejszą niż PW sporządzone przez nadleśnictwa¹¹⁷).

W związku z powyższym w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r. realizowano w nadleśnictwach działania dodatkowe, nie posiadając sporządzonych PW, a DGLP nie dysponowała ZPW zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP, tj. podstawowym dokumentem z punktu widzenia celów Projektu LGW, formalnie stanowiącym zbiorcze zestawienie danych z PW wszystkich nadleśnictw uczestniczących w Projekcie LGW i przedstawiającym jego prognozowane efekty.

¹¹⁵ Co wynikało z jego definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 15 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

¹¹⁶ Poinformował jedynie, że pierwsze ustalenia i prace mające na celu przygotowania dedykowanego portalu LGW rozpoczęły się w marcu 2017 r., a uzgodnienia pomiędzy BULiGL, a jednostkami organizacyjnymi LP odnośnie listy wydziełów objętych inwentaryzacją w ramach LGW trwały do czerwca 2017 r. oraz że system powstał w najszybszym możliwym terminie.

¹¹⁷ Wszystkie PW zostały sporządzone po tej dacie, w drugiej połowie września lub na początku października 2018 r.

W ocenie NIK, zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego LP 25 września 2018 r. ZPW¹¹⁸ sporządzony został nierzetelnie i niezgodnie z postanowieniami Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW. Zawierał on wyłącznie informacje o ilościach dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach (w formie tabeli) oraz podsumowanie, co stanowiło jedynie część informacji zawartych w PW sporządzanych przez nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW (wg wzoru określonego w zał. 4 do ww. zarządzenia). Według Dyrektora Generalnego LP, ZPW stanowił tylko podstawę uruchomienia sprzedaży JDW, w związku z czym niepotrzebne było zawieranie w nim innych danych, a szczegółowe informacje znajdowały się w PW dla poszczególnych nadleśnictw oraz w corocznych sprawozdaniach z ich realizacji. Zgodnie jednak z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 13 ww. zarządzenia, ZPW miał stanowić „zbiorcze zestawienie danych z PW jako łączne dla wszystkich nadleśnictw LGW, przedstawiające efekty projektu LGW”, a nie tylko ilości prognozowanego pochłaniania w poszczególnych nadleśnictwach biorących udział w Projekcie. W sporządzonym ZPW pominięto pozostałe istotne informacje znajdujące się w PW, jak np. rodzaje realizowanych działań dodatkowych w nadleśnictwach, liczbę wydzieleń i wielkość powierzchni, na której je planowano. Celem ZPW, wynikającym z przywołanej wyżej definicji, było właśnie zagregowanie szczegółowych informacji znajdujących się w tych PW. W ocenie NIK wymagane zatem od nadleśnictw szczegółowych danych w sytuacji, w której dane te są agregowane i wykorzystywane w ograniczonym zakresie, wskazuje bądź to na brak zachowania należytej staranności przy sporządzaniu ZPW, bądź na niecelowe gromadzenie szeregu danych w PW.

W okresie od 15 września 2021 r. DGLP ponownie nie dysponowała ZPW¹¹⁹ zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP, a liczba JDW wynikająca ze zaktualizowanych informacji o prognozowanej ilości dwutlenku węgla, jaka miała być pochłonięta w wyniku realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach, była akceptowana przez Dyrektora Generalnego LP w formie notatek służbowych, co było działaniem nierzetelnym. W Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW nie przewidziano akceptowania prognozowanej do pochłonięcia ilości dwutlenku węgla („prognozowanej sumy JDW”) przez Dyrektora Generalnego LP w formie notatek służbowych. Zgodnie bowiem z § 11 ust. 1 ww. zarządzenia, wyniki szacowania efektu Projektu (dotyczące m.in. rozmiaru dodatkowego pochłaniania w efekcie projektowanych działań dodatkowych dla okresu prognostycznego) miały zawierać PW opracowywane dla każdego nadleśnictwa, a zgodnie z § 12 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia na ich podstawie miał być sporządzony projekt ZPW, który następnie miał być zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego LP. Ponadto zgodnie z § 12 ust. 3 ww. zarządzenia to ZPW stanowił podstawę uruchomienia sprzedaży JDW, a nie notatki służbowe.

Wykazywanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w raportach okresowych dla MKiŚ

Informacje wykazywane w składanych do MKiŚ raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019–2023 (I połowa) nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie stopnia realizacji poszczególnych działań, poniesionych kosztów, jak i osiągniętych efektów. Podawano w nich wyłącznie trzy pozycje kosztów (usługi badawcze, działania dodatkowe w nadleśnictwach oraz promocję), nie uwzględniano w nich natomiast pozostałych kosztów, które łącznie w okresie realizacji Projektu wyniosły 1,7 mln zł, obejmujących: koszty

¹¹⁸ Stanowiący załącznik do kolejnych dwóch decyzji Dyrektora Generalnego LP zatwierdzających ten dokument (1) Załącznik nr 1 do Decyzji Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. „e-klimat” oraz (2) załącznik nr 1 do Decyzji Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl

¹¹⁹ Dyrektor Generalny decyzją nr 95 z dnia 15 września 2021 r. w sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP Nr 10, poz. 97, ze zm.) uchylił decyzję Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl, w tym obowiązujący ZPW.

prac informatycznych związanych z funkcjonowaniem portalu LGW i strony e-klimat, koszty organizacji narad i spotkań z nadleśnictwami realizującymi Projekt, koszty usług audytorskich oraz koordynacji zadań związanych z realizacją Projektu.

Wydatki wykazywane w raportach (na usługi badawcze, promocję i działania dodatkowe w nadleśnictwach) podawano z reguły w zaniżonych kwotach, niezgodnie ze stanem faktycznym wynikającym odpowiednio z wystawionych faktur oraz ze sprawozdań rocznych składanych przez nadleśnictwa.

Przykład

W raporcie okresowym za IV kwartał 2019 r. wykazano wartości poniesionych wydatków na działania dodatkowe oraz usługi badawcze w kwocie 17,8 mln zł, na którą składały się: „realizacja działań dodatkowych” w wys. 11,7 mln zł, „promocja projektu” w wys. 0,2 mln zł oraz „usługa badawcza” w wys. 5,9 mln zł. W raporcie tym wykazano wartość kosztów działań dodatkowych równą wartości „planowanej za 2019 r.”, podczas gdy wartość faktycznie poniesionych kosztów z tego tytułu ustalano na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji PW (które wpływały do DGLP dopiero w I kwartale kolejnego roku) i znano wówczas wyłącznie wartość wydanych środków na ten cel w latach 2017–2018 (wynosiła ona 5,8 mln zł). Znacznie zaniżono natomiast koszty usług badawczych, w pozycji tej wykazano bowiem koszty poniesione wyłącznie w 2019 r., nie uwzględniając kosztów poniesionych w latach 2017–2018 (podczas gdy już z treści raportów za pierwsze trzy kwartały 2019 r. – sporządzonych prawidłowo w tym zakresie) wynikało, że łączna kwota wydanych środków wyniosła 27,2 mln zł na koniec kwartałów I i II oraz 30,2 mln zł na koniec kwartału III.

W rezultacie ww. błędów, w raporcie z realizacji Projektu sporządzonym wg stanu na koniec sierpnia 2023 r. wykazano wartość poniesionych wydatków w kwocie 63,9 mln zł, podczas gdy faktycznie (wg zestawienia sporządzonego przez DGLP w toku niniejszej kontroli NIK) wyniosła ona 65,1 mln zł (tylko na koniec 2022 r.).

Nie wykazywano też na bieżąco rzeczywistego postępu w realizacji działań dodatkowych, co mogło sugerować, że w okresach obejmujących ponad rok w ogóle nie realizowano tych działań – jednak w tym czasie były one prowadzone. Ponadto podawane w kolejnych raportach okresowych z realizacji Projektu LGW wartości procentowe nie odpowiadały faktycznemu zaawansowaniu prac. Przykładowo w sprawozdaniu za sierpień 2023 r. wykazano średni stopień realizacji działań dodatkowych przez nadleśnictwa 40 %, podczas gdy faktycznie wynosił on 76 %.

Niezgodne ze stanem faktycznym wykazano także wartości wskaźników: osiągnięcia korzyści (dodatkowej redukcji emisji/zwiększenia pochłaniania CO₂) oraz osiągnięcia celu (powierzchni, na której wystąpi dodatkowa redukcja emisji). W raportach za okres od grudnia 2022 r. do sierpnia 2023 r. włącznie – podano bowiem wartości wskaźnika osiągnięcia celu w wysokości 4,1 tys. ha, podczas gdy faktycznie na koniec 2021 r. powierzchnia ta (na której realizowano działania dodatkowe) wyniosła 4,2 tys. ha, a w trakcie 2023 r. otrzymano sprawozdania roczne nadleśnictw za 2022 r., z których wynikało, że w 2022 r. wykonano działania dodatkowe na powierzchni 1,3 tys. ha. Zatem łączna powierzchnia, na której zrealizowano działania dodatkowe do końca 2022 r. wyniosła 5,5 tys. ha. W raportach za okresy od grudnia 2022 r. do maja 2023 r. wykazano też wartość wskaźnika osiągnięcia korzyści w roku docelowym (2046) w wysokości 1,006 mln ton, podczas gdy z wyliczeń przeprowadzonych przez IBL i udostępnionych DGLP wynikało, że np. wg stanu na sierpień 2022 r. wartość ta wynosiła 0,936 mln ton, a wg stanu na kwiecień 2023 r. wynosiła 0,928 mln ton.

Wszystkie powyższe nieprawidłowości były bądź wynikiem błędu popełnionego przez osobę sporządzającą raporty, bądź niewłaściwej komunikacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi DGLP i zakładami LP.

Nierzetelne monitorowanie w DGLP efektów realizacji Projektu

W związku ze stwierdzeniem ww. błędów, w toku kontroli NIK dokonano stosownych korekt w raportach składanych do MKiŚ. W raporcie za październik 2023 r. uwzględniono niewykazywane wcześniej pozycje kosztów: opracowania portalu LGW i działań informatycznych, usług audytorskich i promocyjnych, koordynacji zadań związanych realizacją Projektu przez CKPŚ oraz porad i spotkań, skorygowano odpowiednie wartości wskaźników osiągnięcia korzyści i celu oraz stopień realizacji działań dodatkowych przez nadleśnictwa.

W DGLP nie realizowano obowiązku określonego w § 15 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW polegającego na terminowym (do końca II kwartału roku następnego – po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem) sporządzaniu projektów ZSRPW, czego przyczyną było, wg Dyrektora Generalnego LP, przekazywanie sprawozdań przez niektóre RDLP z opóźnieniem. W toku kontroli NIK przedstawiono – jako ZSRPW za lata 2018–2022 – tabele bez tytułu sporządzone dopiero w trakcie kontroli NIK¹²⁰ (odrębne na każdy rok okresu 2018–2022), potwierdzając, że to jedyne dokumenty dotyczące realizacji obowiązku określonego w § 15 ww. zarządzenia. Powyższe świadczyło zatem, że przekazywanie sprawozdań przez niektóre dyrekcje regionalne z opóźnieniem nie miało i nie mogło mieć żadnego wpływu na terminowość opracowania projektów ZSRPW w kolejnych latach.

Udostępnione w toku kontroli dokumenty zawierały dla każdego nadleśnictwa objętego Projektem LGW powierzchnię, na której realizowano działania dodatkowe oraz ich koszt w ujęciu plan–wykonanie. Nie zawierały natomiast informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych, nie stanowiły zatem potwierdzenia realizacji ww. działań w danym okresie. Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 14 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, który stanowił, że ZSRPW to: „informacja zawierająca dane rzeczowe umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie (dla danego roku lub w całości okresu pilotażowego)”. W ocenie NIK, dane zawarte w ZSRPW nie były zatem wystarczające, a brak zawarcia w nich informacji o rodzajach wykonanych działań dodatkowych w nadleśnictwach oraz ograniczenie ich zawartości wyłącznie do danych liczbowych w zakresie powierzchni i kosztu, uniemożliwiało potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie.

Malejąca popularność aukcji JDW

W okresie objętym kontrolą odbyło się osiem aukcji JDW (po jednej w latach 2018–2020 i 2022 r. oraz po dwie w 2021 r. i 2023 r.). Sprzedaż JDW w ramach aukcji odbywała się z wykorzystaniem aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl. Zakup JDW był dobrowolny i stanowił dla nabywców wartość dodaną w obszarach PR¹²¹ i CSR¹²², lecz nie mogły być one wykorzystywane w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS). Ceny jednostkowe JDW były ustalane każdorazowo w wysokości 10 proc. wartości ceny EU ETS¹²³ decyzjami

¹²⁰ Każde opatrzone podpisem elektronicznym Naczelnika Wydziału Koordynacji Projektów Rozwojowych, z datą 20 lipca 2023 r.

¹²¹ *Public relations* (PR) – budowanie i utrzymywanie wzajemnie korzystnych relacji podmiotu z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym. Działania public relations ukierunkowane są na kształtowanie wizerunku, uzyskanie akceptacji i przychylności. Wizerunek uzyskiwany jest na bazie wspomnianych relacji i komunikowanych do otoczenia prawdziwych informacji.

¹²² Społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility* – CSR) to strategia zarządzania, zgodnie z którą przedsiębiorstwa w swoich działaniach dobrowolnie uwzględniają interesy społeczne, aspekty środowiskowe, czy relacje z różnymi grupami interesariuszy, w szczególności z pracownikami. Bycie społecznie odpowiedzialnym oznacza inwestowanie w zasoby ludzkie, w ochronę środowiska, relacje z otoczeniem firmy i informowanie o tych działaniach, co przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa i kształtowania warunków dla zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego. Źródło: <https://www.parp.gov.pl/csr>.

¹²³ Podmioty rozliczające się z emisji w EU ETS składają oferty w drodze aukcji za pośrednictwem Europejskiej Giełdy Energii (EEX Primary Market Auction).

Dyrektora Generalnego LP¹²⁴, natomiast w pozostałych przypadkach¹²⁵ w notatkach służbowych zatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP. Łącznie na wszystkich aukcjach sprzedano 153,8 tys. JDW za kwotę 3,7 mln zł. Liczba JDW sprzedanych w toku poszczególnych aukcji wynosiła od 6,0 do 34,3 tys. (najwięcej sprzedano w toku pierwszej aukcji), w każdej z nich brało udział do dziewięciu podmiotów (głównie spółki Skarbu Państwa). Z podmiotami, które dokonały zakupu JDW podpisywano odpowiednie umowy, w których wskazywano m.in. które przedsięwzięcie z uprzednio przygotowanej listy (lub inne wskazane przez ten podmiot, lecz mieszczące się w katalogu określonym w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW) wybrał ten podmiot do realizacji i sfinansowania ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW.

Aukcje były poprzedzone m.in. zawarciem porozumień środowiskowych z niektórymi podmiotami (m.in. w ramach realizowanej przez te podmioty polityki społecznej odpowiedzialności poprzez prowadzenie i wspieranie działalności społecznie użytecznej w zakresie działalności na rzecz ekologii i ochrony przyrody) oraz akcjami informacyjnymi polegającymi na kierowaniu do wybranych podmiotów zaproszeń na aukcje organizowane w 2018 r., 2021 r. i 2022 r. i udzielaniu informacji (w odpowiedzi na pytania zainteresowanych przedsiębiorstw) w latach 2017–2022 o realizowaniu Projektu LGW i możliwości uczestnictwa w aukcjach. Jednak pomimo regularnie prowadzonych działań promocyjnych w tym zakresie, ostatnie dwie aukcje (w kwietniu i wrześniu 2023 r.) cieszyły się najmniejszą popularnością: wzięły w nich udział odpowiednio tylko trzy i pięć podmiotów, a liczba sprzedanych JDW wyniosła odpowiednio zaledwie 14,3 tys. i 6,0 tys. Przyczyną powyższego mógł być fakt, że JDW nie były certyfikowane, a zatem ich zakup nie był atrakcyjny z gospodarczego punktu widzenia, a stanowił tylko wartość wizerunkową.

Przedwczesne zaangażowanie w nowy projekt

W 2021 r. DGLP zleciła IBL wykonanie prac przygotowawczych nad systemem certyfikacji JDW (w celu wprowadzenia do praktyki gospodarczej obrotu jednostkami pochłoniętej emisji CO₂ i równocześnie umożliwienia podmiotom gospodarki narodowej, objętym ETS, nabywanie takich jednostek i wywiązanie się z „limitów” emisyjnych wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego) w ramach realizacji umowy na: „Ostonę naukową nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021–2024”¹²⁶, ponosząc z tego tytułu koszty w wysokości 123 tys. zł. Jak podano w sprawozdaniu z realizacji IV etapu tych prac z grudnia 2022 r., w wyniku serii spotkań z przedstawicielami jednostek zapewniających wsparcie merytoryczne przy procesie certyfikacji oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w ten proces wyłoniono dwa certyfikaty: *Gold Standard*¹²⁷ oraz *Verra*¹²⁸, spośród których wybrany zostanie jeden system, wg którego zostanie podjęta próba certyfikacji „wyprodukowanych” JDW. W toku prac nad systemem certyfikacji jednostek węglowych ustalono, iż nowy certyfikowany projekt będzie funkcjonował pod nazwą „Lasy Węglowe”.

Od grudnia 2022 r. do dnia zakończenia kontroli NIK nie podejmowano jednak próby uzyskania certyfikacji JDW. Jak wyjaśniła w toku kontroli osoba odpowiedzialna z ramienia IBL za realizację ww. prac: *Prace zostały wstrzymane ze względu na pojawienie się projektu unijnego dokumentu „Certification Law”*

¹²⁴ Odpowiednio: Decyzją Nr 177 Dyrektora Generalnego LP z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW) ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. e-klimat oraz Decyzją Nr 134 Dyrektora Generalnego LP z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego, ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl;

¹²⁵ Aukcje przeprowadzone w dniach: 7–18 września 2020 r., 19–23 kwietnia 2021 r., 27 września – 1 października 2021 r., 5–9 września 2022 r., 11–14 kwietnia 2023 r. i 18–22 października 2023 r.

¹²⁶ Nr EO.271.3.5.2021 z 29 stycznia 2021 r.

¹²⁷ *Gold Standard* (GS) to standard certyfikacji projektów kompensacji emisji dwutlenku węgla i kredytów węglowych, opracowany przez organizację non-profit o nazwie *Gold Standard Foundation* i ma na celu zapewnienie, że projekty kompensujące emisję dwutlenku węgla nie tylko redukują lub usuwają emisję gazów cieplarnianych, ale także zapewniają dodatkowe korzyści w zakresie zrównoważonego rozwoju.

¹²⁸ Organizacja non-profit przyznająca certyfikaty kredytów węglowych – *Verified Carbon Standard*.

– który zakłada możliwość obrotu certyfikowanymi jednostkami węglowymi na terenie UE, ale nie sprecyzowano jaki to będzie certyfikat (czy będzie jakiś jeden wskazany przez UE jako jedyny akceptowalny). W dokumencie nie ujęto w sposób jednoznaczny możliwości obrotu certyfikowanymi jednostkami węglowymi przez PGL LP z uwagi na niejednoznaczne uregulowania w tym zakresie.

Odnosząc się do kwestii działań podejmowanych przez MKiŚ w celu objęcia JDW systemem ETS oraz efektów tych działań, Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił, że: *Polska zgłosiła propozycję rozwiązania systemowego dotyczącego całości pochłaniania przez lasy (zarówno publiczne jak i prywatne) i zaprezentowała taką koncepcję na posiedzeniu grupy roboczej ds. środowiska Rady UE, jednak w związku z faktem, iż koncepcja nie zyskała poparcia innych państw członkowskich, proponowane rozwiązania nie zostały wprowadzone.*

Pomimo powyższego, już w 2022 r. LP rozpoczęły¹²⁹ realizację nowego projektu (pod nazwą „Lasy Węglowe”, stanowiącego kontynuację Projektu LGW). Zbadanie możliwości realizacji działań zwiększających pochłanianie CO₂ odbędzie się we wszystkich nadleśnictwach (429), natomiast rzeczywiste działania w terenie będą realizowane w wybranych nadleśnictwach (250) na powierzchni ponad 50 tys. ha. Działania dodatkowe w tym projekcie inicjowane będą od 2024 do 2035 r., a wielkość dodatkowo pochłoniętego CO₂ w tym okresie oszacowano na 0,8 mln ton. Oszacowano, że przychód związany z udostępnianiem certyfikowanych jednostek dwutlenku węgla (zwanych odtąd „kredytami węglowymi”) w tym okresie wyniesie 109,3 mln zł, utrzymanie certyfikatu oraz dalsza sprzedaż kredytów węglowych z zainicjowanej już powierzchni (50 tys. ha) w perspektywie 30 lat, tj. do 2053 r. pozwoli na dodatkowe pochłonięcie 3,0 mln ton CO₂ oraz dodatkowy przychód związany z udostępnieniem kredytów węglowych na poziomie 386,3 mln zł. Określono, że całość budżetu projektu wyniesie 398,8 mln zł, a głównym źródłem finansowania projektu będą środki własne jednostek PGL LP (fundusz leśny) oraz środki ze sprzedaży kredytów węglowych.

Nierzetelne przygotowanie założeń dotyczących wymaganej dokumentacji procesu sprzedaży JDW

Dyrektor Generalny, wprowadzając w § 24 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW obowiązek sporządzania przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych raportu – każdorazowo po zakończeniu aukcji JDW – nie ustalił zakresu jego zawartości (wzoru) ani terminów na jego sporządzenie. Wskutek powyższego dokumentacja z przeprowadzenia aukcji JDW była sporządzana w sposób niejednorodny, w różnej formie i w różnym czasie po jej zakończeniu, a tylko niektóre z niżej wymienionych dokumentów były zatwierdzone przez Dyrektora Generalnego LP. Sporządzano bowiem: notatki służbowe lub raport lub inny dokument (bez nazwy) z informacją o przeprowadzonej aukcji. Było to działaniem nierzetelnym, ponieważ ww. raport miał być podstawowym dokumentem zawierającym informacje z przeprowadzonej aukcji, w związku z tym jego zawartość powinna być określona, ujednolicona i uregulowana, co pozwoliłoby na gromadzenie niezbędnych i istotnych danych z przebiegów aukcji w sposób uporządkowany oraz przyczyniłoby się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad przebiegiem tych procesów. Choć jako przyczynę powyższego Dyrektor Generalny wskazywał brak zasadności i konieczności wprowadzenia wzoru raportu oraz terminu na jego sporządzenie w tekście ww. zarządzenia, przyznał jednak, że zostanie to uwzględnione na etapie aktualizacji ww. zarządzenia.

Niewystarczające zabezpieczenie interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ

W dwóch pierwszych latach realizacji Projektu LGW (2017–2018) funkcję koordynatora Projektu pełniło CKPŚ. Łączne wynagrodzenie CKPŚ z tego tytułu wyniosło 1,1 mln zł. W związku z wejściem w życie Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, obowiązki realizowane wcześniej przez CKPŚ zostały przejęte przez Wydział Koordynacji Projektów Rozwojowych w DGLP i koszty związane z koordynacją zadań związanych z realizacją Projektu przestały być wykazywane (jak wyjaśniano, nie było możliwe wykazanie konkretnych kosztów ww. działań, ponieważ pracownicy ww. Wydziału wykonywali działania w ramach obowiązków służbowych).

¹²⁹ Decyzją nr 94 DGLP.

W okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. nie zabezpieczono jednak wystarczająco interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ poprzez brak zawarcia stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami, co oceniono jako działanie nierzetelne. Wymóg zawarcia takiego porozumienia, a także udzielenia Dyrektorowi CKPŚ pełnomocnictwa do działania wynikał z § 13 ust. 1 pkt 2 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW, który stanowił, że: *w realizacji Projektu uczestniczy CKPŚ, które w ujęciu skonkretyzowanym i uszczegółowionym powinno działać na podstawie porozumienia pomiędzy DGLP, a dyrektorem tego zakładu oraz na podstawie stosownego pełnomocnictwa udzielonego przez osobę DGLP osobie dyrektora CKPŚ. Zestawienie obowiązków poszczególnych podmiotów uczestniczących w realizacji Projektu (załącznik nr 6 do ww. Zarządzenia), w tym obowiązków CKPŚ zostało wprowadzone decyzją Dyrektora Generalnego LP z 10 lutego 2017 r.¹³⁰ Porozumienie¹³¹ między DGLP, a CKPŚ zostało zawarte dopiero 8 czerwca 2017 r. W ocenie NIK, samo wymienienie ogólnych obowiązków CKPŚ w treści ww. zarządzenia, w szczególności w świetle pozostałych jego postanowień, nie stanowiło wystarczającej podstawy do wystawiania przez CKPŚ faktur za zadania związane z pełnieniem roli koordynatora Projektu LGW. Wymagane było bowiem zawarcie stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami, a także udzielenie pełnomocnictwa Dyrektorowi CKPŚ przez Dyrektora Generalnego LP. Dopiero w tym porozumieniu DGLP upoważniła CKPŚ do współpracy ze wszystkimi podmiotami związanymi z realizacją działań w ramach Projektu LGW oraz do ponoszenia wydatków związanych z koordynacją Projektu oraz realizacją innych zadań zleconych przez DGLP i związanych z Projektem. CKPŚ natomiast zobowiązało się m.in. do działania w imieniu Dyrektora Generalnego LP zgodnie z zakresami określonymi w pełnomocnictwie, sprawozdawczości związanej z realizacją Projektu oraz do właściwego dokumentowania poniesionych wydatków. Dopiero w ww. porozumieniu ustalono również zasady finansowania działań CKPŚ¹³² oraz rozstrzygania sporów pomiędzy stronami.*

Pełnienie przez CKPŚ funkcji koordynatora Projektu LGW w okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. bez stosownego porozumienia zawierającego ww. postanowienia, stwarzało ryzyko braku możliwości dochodzenia swoich praw przez DGLP w przypadku niewłaściwej realizacji tej funkcji przez CKPŚ. Za realizowane w ww. okresie działania koordynatora Projektu LGW, CKPŚ obciążało DGLP kosztami tych działań w łącznej wysokości 220,8 tys. zł.

5.4. Realizacja Projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe” przez nadleśnictwa

Nadleśnictwa prawidłowo i rzetelnie planowały, a następnie realizowały Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe, wykorzystując co do zasady w sposób oszczędny środki na realizację zadań Projektu uzgodnionych z DGLP.

Wybór nadleśnictw oraz wydziełów do Projektu

Początkowo Projektem LGW miało być objętych 26 spośród 429 nadleśnictw¹³³. CKPŚ za pośrednictwem regionalnych dyrekcji LP zwróciło się w trybie roboczym do nadleśniczych o rozważenie ich gotowości do udziału w Projekcie. Zapytanie zostało poprzedzone przekazaniem informacji o Projekcie, w tym w szczególności o przykładach działań dodatkowych. Nadleśniczowie zweryfikowali, czy w nadleśnictwach występują warunki przyrodnicze do realizacji określonych działań dodatkowych i po tej analizie część z nich wyraziła zainteresowanie uczestnictwem w Projekcie. Wówczas CKPŚ sporządziło i przedłożyło w DGLP proponowaną listę nadleśnictw jako uczestników Projektu LGW. Jednym z kryteriów przygotowanej przez CKPŚ propozycji było uwzględnienie nadleśnictw, w których zasięgu terytorialnym wyodrębnione

¹³⁰ Decyzja nr 42 Dyrektora Generalnego LP z 10 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia Załącznika nr 6 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. w sprawie LGW (B.I. LP Nr 3).

¹³¹ OS.011.10.38.2017.

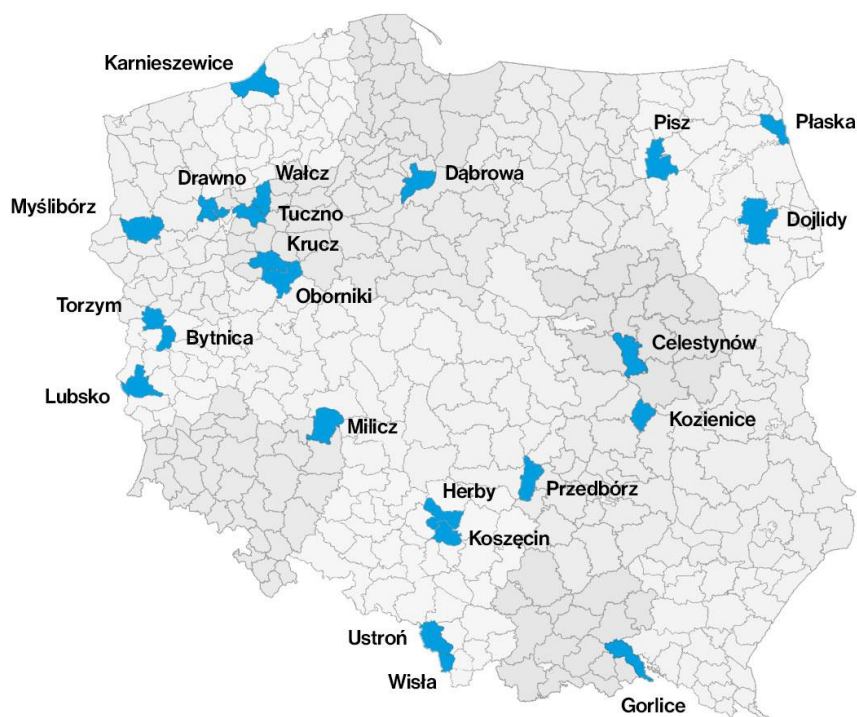
¹³² W tym sposób wystawiania faktur przez CKPŚ i dokonywania płatności przez DGLP.

¹³³ Które wymieniono w załączniku nr 5 do Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW.

zostały Leśne Kompleksy Promocyjne¹³⁴. Trzy nadleśnictwa: Hajnówka, Szklarska Poręba i Świeradów, które pierwotnie planowano objąć Projektem, zostały z niego ostatecznie wyłączone, z uwagi na brak możliwości wykonania szacunkowych obliczeń ilości pochłoniętego dwutlenku węgla dla obszarów podmokłych/torfowisk, które dominowały na obszarze ww. nadleśnictw. W związku z powyższym Projekt był realizowany w 23 nadleśnictwach: Bytnica, Celestynów, Dąbrowa, Dojlidy, Drawno, Gorlice, Herby, Karnieszewice, Koszęcin, Kozienice, Krucz, Lubsko, Milicz, Myślibórz, Oborniki, Pisz, Płaska, Przedbórz, Torzym, Tuczno, Ustroń, Wałcz, Wisła.

Infografika nr 2

Rozmieszczenie nadleśnictw biorących udział w Projekcie LGW



Źródło: opracowanie własne NIK.

We wrześniu 2016 r. w DGLP odbyło się spotkanie z udziałem nadleśniczych, zorganizowane w celu omówienia założeń Projektu LGW oraz przekazania wstępnych informacji technicznych dotyczących m.in. kryteriów wyboru wydziełów drzewostanowych pod kątem zakwalifikowania do LGW i prowadzenia działań dodatkowych. Nadleśniczym polecono zaproponowanie listy wydziełów i planowanych na nich dodatkowych działań gospodarczych, a także wydziełów dla celów porównawczych, tzw. drzewostanów referencyjnych, na których nie będą realizowane te działania. Propozycje lokalizacji oraz wybranych działań nadleśniczy przedkładali do lutego 2017 r. do CKPŚ. Następnie zaproponowane wydzieły zostały poddane taksacji przez pracowników BULiGL. Listę wydziełów do Projektu LGW ostatecznie uzgodniono protokołami podpisanymi we wrześniu 2017 r. przez nadleśniczych oraz przedstawicieli BULiGL.

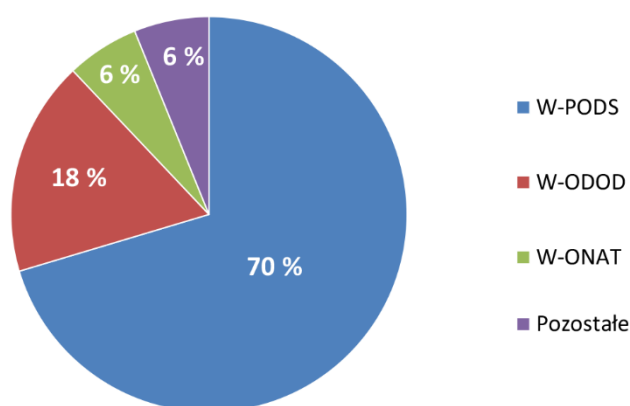
¹³⁴ Duże, zwarte obszary lasu, wchodzące w skład jednego lub kilku nadleśnictw, utworzone na obszarze całego kraju, które pokazują zmienność warunków siedliskowych, różnorodność składu gatunkowego lasu i wielość pełnionych przez niego funkcji, służące promowaniu zrównoważonej gospodarki leśnej, wspieraniu badań naukowych i prowadzeniu edukacji leśnej społeczeństwa.

Realizacja działań dodatkowych przez nadleśnictwa

W latach 2017–2024 zaplanowano do realizacji działania dodatkowe na łącznej powierzchni 7,3 tys. ha. Głównym zaplanowanym działaniem (ze względu na wielkość powierzchni) były podsadzenia i podszyty (W-PODS¹³⁵), które miały objąć 5,1 tys. ha (70 %), kolejnym – stosowanie dodatkowego wprowadzania sadzonek/metoda Sobańskiego (W-ODOD¹³⁶), które miało objąć 1,3 tys. ha (18 %), trzecim – odnowienia z samosiewu (W-ONAT¹³⁷), które miało objąć 0,4 tys. ha (6 %). Na pozostałej powierzchni (0,5 tys. ha, tj. 6 %) zaplanowano kolejne 10 działań: pozostawienie pozostałości zrębowych i martwego drewna (W-MDREW), odnowienia na powierzchniach otwartych (W-OOTW), wprowadzanie gatunków szybkorosnących (W-SZYBK), stosowanie rębni niezupełnych (W-RNIEZ), zalesienia (W-ZALES), regulacja wieku rębności (W-WREBN), ochrona gleby przy pracach odnowieniowych (W-OGLO), ochrona gleby w procesach pozyskania drewna (W-OGLP), podgon i przedplon (W-PRZPL) oraz wszystkie niewymienione powyżej działania (W-OINN).

Wykres nr 6

Rodzaje zaplanowanych działań dodatkowych oraz ich udział w działaniach zaplanowanych do realizacji w LGW



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W okresie objętym kontrolą¹³⁸ 23 nadleśnictwa realizujące Projekt LGW zrealizowały działania dodatkowe na łącznej powierzchni 5,5 tys. ha (76 % całkowitej planowanej na lata 2017–2024), z tego: w 2017 r. 0,2 tys. ha, w 2018 r. 0,9 tys. ha, w 2019 r. 1,0 tys. ha, w 2020 r. 1,0 tys. ha, w 2021 r. 1,1 tys. ha i w 2022 r. 1,3 tys. ha. Łączny koszt tych działań wyniósł 26,5 mln zł, z tego: w 2017 r. 1,3 mln zł; w 2018 r. 4,5 mln zł; w 2019 r. 5,4 mln zł; w 2020 r. 4,8 mln zł; w 2021 r. 4,5 mln zł i w 2022 r. 6,0 mln zł.

¹³⁵ Wprowadzanie sadzonek pod osłoną całkowitą lub częściową drzewostanu, w tym m.in.: wprowadzanie podszytów, wprowadzanie II piętra, odnowienie luk i przerzedzeń, uzupełnienia istniejących upraw pod osłoną drzewostanu.

¹³⁶ Stosowanie dodatkowego wprowadzania do składu zwiększonej ilości sadzonek i/lub nowych gatunków sadzonek (siewem lub przez sadzenie) na nowo zakładanych uprawach (równocześnie z sadzeniem składu podstawowego jak i wcześniej lub później), gł. tzw. Metoda Sobańskiego z jej wariantami, w podstawowym wariantcie to wysiew nasion dębu rok przed założeniem uprawy poprzez sadzenie sosny.

¹³⁷ Działania mające na celu odnowienie z samosiewu bez względu na kategorię powierzchni (otwarte, pod osłoną, nieleśne) inicjowane w skutek działań zagospodarowania lasu i w rozmiarze (udziale) znacznie większym od typowego dla danych warunków (np. uzyskanie dużej części lub całości odnowienia powierzchni uprawy sosnowej w wyniku udanego naturalnego obsiewu, gdzie normalna ścieżka przewiduje sadzenie sztuczne, lub uzyskanie odnowienia naturalnego dla innych gatunków w większym od przewidywanego w PUL udziale.

¹³⁸ Do końca 2022 r. włącznie (co ustalono w oparciu o złożone: noty księgowo za 2017 r. oraz sprawozdania z realizacji PW – za lata 2018–2022, sprawozdanie za 2023 r. nadleśnictwa sporządzą w 2024 r. – najprawdopodobniej w II kwartale).

Zdjęcia nr 1 i 2

Przykład działania W-PODS – podsadzenia buka pod okapem drzewostanu sosnowego w Nadleśnictwie Krucz



Źródło: materiały NIK.

Zdjęcia nr 3 i 4

Przykład działania W-ODOD – dąb szypułkowy, którego sadzonki zostały wprowadzone tzw. metodą Sobańskiego w uprawie sosnowej w Nadleśnictwie Koszęcin



Źródło: materiały NIK.

Zdjęcie nr 5

Przykład działania W-ONAT – fragment naturalnego odnowienia sosny w Nadleśnictwie Oborniki



Źródło: materiały NIK.

Wskutek niedostępności nadleśnictwom do 18 września 2018 r. aplikacji informatycznej umożliwiającej opracowanie programów węglowych, wszystkie nadleśnictwa biorące udział w Projekcie LGW podejmowały na swoim terenie działania związane z wdrażaniem Projektu już przed ww. datą (w oparciu o protokolarne uzgodnienia z DGLP, RDLP i BULiGL). Do czasu opracowania PW w nadleśnictwach (co miało miejsce we wrześniu lub w październiku 2018 r.) nie posiadano jednak wiedzy odnośnie do prognozowanego efektu, jaki będą miały prowadzone działania na dodatkowe pochłanianie dwutlenku węgla. Po opracowaniu PW, pomimo dysponowania tą wiedzą, kontynuowano działania również w wydzieleniach, dla których prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną lub zerową¹³⁹. Powyższe wyjaśniano faktem, że ilość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla na koniec okresu prognostycznego dla poszczególnych wydzieleni objętych działaniami w ramach LGW, wykazana w Programach Węglowych, była generowana automatycznie w udostępnionej w tym celu aplikacji informatycznej, a nadleśnictwa nie miały wpływu na wyniki obliczeń tej ilości (które wykonywał IBL), jak również wiedzy co do sposobu w jaki te wyniki uzyskano. W związku z tym nadleśnicy nie kwestionowali zasadności wykonywania działań w takich wydzieleniach, poza jednym przypadkiem, w którym Nadleśniczy¹⁴⁰ nie zatwierdził PW dla ośmiu wydzieleni, dla których przyjęto zerową szacunkową wartość dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla.

Przykład

W **Nadleśnictwie Ustroń** do dnia zakończenia kontroli działania dodatkowe zostały zrealizowane (zakończone) w 12 z 14 wydzieleni, dla których wyliczona we wrześniu 2018 r. prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną lub zerową¹⁴¹.

**Wyniki oględzin
wybranych działań
dodatkowych
realizowanych
przez nadleśnictwa**

W wyniku przeprowadzonych oględzin łącznie 64 wybranych losowo wydzieleni (spośród 1415, na których były realizowane prace w tych nadleśnictwach) nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym brak ogrodzenia uprawy leśnej skutkowało uszkodzeniem drzew przez zwierzynę, zniszczeniem części nasadzeń i obniżeniem kondycji pozostałych.

Przykład

W **Nadleśnictwie Oborniki** jedno spośród pięciu szczegółowo skontrolowanych wydzieleni LGW wchodzących w skład PW nie było ogrodzone, co skutkowało obniżeniem kondycji niektórych drzew (pomimo że Dyrektor Generalny LP zalecił¹⁴², by w przypadku dużej presji zwierzyny stosować skuteczne metody zabezpieczania wydzieleni LGW, głównie gradzenia). Dotyczyło to wydzielenia¹⁴³ o pow. całkowitej 2,2 ha, gdzie na pow. 1,1 ha w 2021 r. wykonano podsadzenia: grabu w grupie o pow. 0,3 ha (1,6 tys. szt.), jaworu w grupie o pow. 0,3 ha (1,6 tys. szt.), lipy w grupie o pow. 0,2 ha (0,9 tys. szt.) i wiązu w grupie o pow. 0,2 ha (0,9 tys. szt.). Kondycja podsadzonych drzew była, za wyjątkiem grabu, niedostateczna: wysokość drzew wynosiła od 10–15 cm, były one uszkodzone (zgryzione) przez zwierzynę, a ich ulistnienie było przerzedzone, część nasadzeń uległa zniszczeniu.

¹³⁹ Co przedstawiono w rozdziale 5.3. nin. Informacji.

¹⁴⁰ Nadleśnictwo Wałcz.

¹⁴¹ Stan faktyczny został ustalony na podstawie danych pozyskanych z dokumentacji będącej przedmiotem kontroli w DGLP.

¹⁴² W piśmie z 19 czerwca 2017 r.

¹⁴³ O adresie leśnym: 09-15-2-08-401-i-00.

Zdjęcie nr 6

Przykładowa sadzonka lipy w Nadleśnictwie Oborniki – widoczna zła kondycja, słabe ulistnienie, ślady zgrzyzania przez zwierzyne



Źródło: materiały NIK.

**Nie w pełni rzetelne
sprawozdanie
nadleśnictw
z realizacji PW**

Nadleśnictwa biorące udział w Projekcie składały co roku do DGLP sprawozdania z realizacji PW zgodnie z wymaganym wzorem, w których wykazywały poniesione koszty na realizację działań w poszczególnych wydzieleniach oraz powierzchnię, na której zostały one zrealizowane, a za 2017 r. składały wnioski o zwrot poniesionych kosztów.

W przypadku pięciu z 12 nadleśnictw objętych kontrolą¹⁴⁴ stwierdzono, że wykazały one (w przynajmniej jednym sprawozdaniu lub w ww. wniosku) poniesione koszty w sposób nierzetelny. Łącznie koszty zaniżono w ww. dokumentach o 91,1 tys. zł. W trzech¹⁴⁵ nadleśnictwach stwierdzono też inne nieprawidłowości (wykazano błędne powierzchnie działań LGW w niektórych wydzieleniach lub nie wykazano w nich części adresów leśnych, na których zrealizowano działania).

Przykład

W **Nadleśnictwie Wisła** w sprawozdaniach z realizacji PW za lata 2018–2022 zaniżono wartość poniesionych wydatków o kwotę 38,0 tys. zł poprzez niewykazanie w nich kosztów: usług remontów ogrodzeń mających na celu ochronę świerka oraz wykonania zabiegów pielęgnacyjnych i zabiegów ochronnych, tj. zabezpieczenia drzewek przed zgrzyzaniem.

W **Nadleśnictwie Koszęcin** w złożonym do DGLP wniosku o przydzielenie środków FL w 2017 r. zaniżono wysokość kosztów poniesionych w ramach Projektu LGW o kwotę 18,4 tys. zł poprzez niewykazanie w nich kosztów: usługi budowy ogrodzenia w wydzieleniu LGW oraz kosztów użytych materiałów, tj. słupków ogrodzeniowych oraz siatki ogrodzeniowej, a także wartości nasion dębu.

W sprawozdaniach złożonych przez **Nadleśnictwo Wałcz**: za 2018 r. wykazano, że ww. działania wykonano na obszarze 65,2 ha, podczas gdy faktycznie zrealizowano je na powierzchni 27,9 ha, a za 2020 r. wykazano, że ww. działania zrealizowano na obszarze 130,3 ha, podczas gdy faktycznie wykonano je na powierzchni 12,6 ha. Przyczyną powyższego było to, że nadleśnictwo nie dysponowało szczegółową instrukcją sporządzania sprawozdań i wykazywało powierzchnię innych działań (poza działaniami kluczowymi), jak: melioracja agrotechniczna, przygotowanie gleby pod zalesienie, poszukiwania pędraków, przygotowanie gleby pod wprowadzenie drugiego piętra i podszytów.

¹⁴⁴ Herby, Koszęcin, Krucz, Oborniki, Wisła.

¹⁴⁵ Krucz, Płaska, Wałcz.

Przypadki nieterminowego składania sprawozdań przez nadleśnictwa

W przypadku czterech¹⁴⁶ z 12 nadleśnictw objętych kontrolą przynajmniej jedno ze sprawozdań wpłynęło po wymaganym terminie, określonym w § 14 ust. 1 zarządzenia Nr 67 z 2018 r. ws. LGW, tj. do końca I kwartału roku następnego. Opóźnienia te wynosiły od 1 do 45 dni.

Przykłady

W **Nadleśnictwie Oborniki** sprawozdanie z realizacji PW za 2019 r. zostało sporządzone 15 maja 2020 r., tzn. 45 dni po upływie obowiązującego terminu, co – jak wyjaśniano – wynikało z sytuacji pandemicznej (COVID-19).

W **Nadleśnictwie Bytnica** sprawozdania z realizacji PW zostały przygotowane: za rok 2019 – 16 kwietnia 2020 r., za rok 2020 – 14 kwietnia 2021 r., a za rok 2021 – 1 kwietnia 2022 r., tj. odpowiednio: 16, 14 i 1 dzień po wymaganym terminie.

Realizacja wybranych przedsięwzięć ze środków nabywców JDW

W latach 2018–2023 (do 30 września 2023 r.) rozpoczęto 29 przedsięwzięć ze wskazań nabywców JDW, przy czym były one realizowane nie tylko na terenie nadleśnictw objętych Projektem LGW, lecz także innych nadleśnictw. W ww. okresie zrealizowano w całości 24 przedsięwzięcia, natomiast pozostałe pięć było w trakcie realizacji (trzy w 80 % i dwa w 50 %). Realizowane przedsięwzięcia dotyczyły przede wszystkim działań:

- w zakresie gospodarki leśnej polegających na: odnowieniach lasu (13 przedsięwzięć, w tym na terenach pokłeskowych), zalesieniach (dwa przedsięwzięcia), pozyskaniu gruntów celem powiększenia zasobów leśnych (dwa przedsięwzięcia);
- w zakresie poprawy istniejącej infrastruktury turystycznej: trzy przedsięwzięcia polegające na zagospodarowaniu turystyczno-rekreacyjnym odcinka rzeki, budowie drewnianej wieży widokowej z widokiem na meandry rzeki, budowie wiat rekreacyjnych zlokalizowanych w otoczeniu rezerwatu ptaków;
- o charakterze edukacyjnym: dwa przedsięwzięcia polegające na budowie lub modernizacji ścieżek edukacyjnych na terenie nadleśnictw;
- dot. ochrony przyrody: cztery przedsięwzięcia polegające na ochronie miejsc bytowania ptaków, poprawie zdolności retencyjnej ekosystemów leśnych, renaturyzacji obszarów podmokłych.

Cztery spośród ww. przedsięwzięć finansowanych ze środków pochodzących ze sprzedaży JDW były realizowane na terenie nadleśnictw objętych kontrolą¹⁴⁷ – w każdym z tych nadleśnictw zrealizowano po jednym przedsięwzięciu. Wszystkie polegały na sadzeniu lasu (były to odnowienia powierzchni zrębowych lub nasadzenia). Prace zostały wykonane prawidłowo i terminowo, a przeprowadzone w toku kontroli oględziny ich efektów potwierdziły wykonanie prac oraz dobrą kondycję nasadzeń/odnowień.

Przykłady

W **Nadleśnictwie Koszęcin**, ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW spółce Skarbu Państwa z branży energetycznej, wykonano sadzenie lasu na łącznej powierzchni 22,4 ha, z tego: w 2022 r. wykonano jesienne odnowienie powierzchni zrębowych w czterech wydzieleniach na powierzchni 12,4 ha, w 2023 r. realizowano wiosenne sadzenie lasu w trzech wydzieleniach o łącznej powierzchni 10,0 ha. Łączna suma poniesionych kosztów wyniosła 124,7 tys. zł.

W **Nadleśnictwie Herby** ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW w 2023 r. zrealizowano odnowienie lasu w Leśnictwie Błachownia na powierzchni 3,8 ha. Zasadzono buka pospolitego, modrzew europejski oraz sosnę zwyczajną, a koszt realizacji zadania wyniósł 28,7 tys. zł.

¹⁴⁶ Bytnica, Lubsko, Torzym, Oborniki.

¹⁴⁷ Dojlidy, Herby, Koszęcin, Wałcz.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Dokonanie oceny czy środki wydatkowane na projekt strategiczny „Leśne Gospodarstwa Węglowe” zostały efektywnie wykorzystane do realizacji jego celów.
Cele szczegółowe	Dokonanie oceny: <ul style="list-style-type: none"> – czy cele i założenia Projektu LGW zostały określone prawidłowo, w tym w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie środków na jego realizację, – czy Minister sprawował prawidłowy nadzór nad realizacją Projektu LGW, w tym nad wydatkowaniem środków w trakcie jego realizacji, – czy Projekt LGW był realizowany przez DGLP rzetelnie i w sposób umożliwiający uzyskanie najlepszych możliwych efektów, – czy nadleśnictwa prawidłowo i rzetelnie planowały, a następnie realizowały Projekt LGW, wykorzystując w sposób efektywny środki na cele projektu.
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w 14 jednostkach, w tym: w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych oraz w 12 spośród 23 nadleśnictw biorących udział w realizacji Projektu.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1).
Okres objęty kontrolą oraz okres prowadzenia kontroli	Od 1 stycznia 2017 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 28 czerwca 2023 r. do 11 stycznia 2024 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W toku czynności kontrolnych pozyskano informacje od wybranych przedsiębiorców, którzy wzięli udział w aukcjach JDW oraz nabyli JDW odnośnie celu nabycia przez nich JDW, osiągniętych przez nich korzyści z tego tytułu oraz wielkości emisji dwutlenku węgla, wygenerowanej w ramach prowadzonej działalności.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.
Pozostałe informacje	Kontrola <i>Realizacja projektu strategicznego „Leśne gospodarstwa węglowe”</i> (nr P/23/057) została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Do jednego z 14 wystąpień pokontrolnych (skierowanego do Dyrektora Generalnego LP) wniesiono 10 zastrzeżeń, dotyczyły one większości nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli oraz wybranych innych fragmentów wystąpienia. Wszystkie zostały oddalone przez Komisję Rozstrzygającą NIK.
Stan realizacji wniosków i uwag pokontrolnych	Wyniki kontroli NIK przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do: Ministra Klimatu i Środowiska, Dyrektora Generalnego LP oraz 12 nadleśniczych. Sformułowano w nich 22 wnioski pokontrolne, z tego do: <ul style="list-style-type: none"> • Ministra Klimatu i Środowiska (1 wniosek), dotyczący wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją Projektu LGW, w tym podjęcia działań w celu jego monitorowania w sposób zapewniający skuteczną weryfikację danych zawartych w dokumentacji sprawozdawczej, dla uzyskania racjonalnej pewności o ich zgodności ze stanem faktycznym oraz w celu zapewnienia prawidłowej realizacji ww. Projektu z wykorzystaniem dostępnych mechanizmów i narzędzi nadzoru nad PGL LP; • Dyrektora Generalnego LP (9 wniosków) dotyczących: <ol style="list-style-type: none"> 1) dokonania ponownej weryfikacji efektu w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla w wydzieleniach, dla których prognozowana dodatkowa wielkość CO₂ była wartością ujemną lub zerową, pod kątem zasadności dalszego wykonywania w nich działań dodatkowych,

- 2) sporządzenia ZPW na podstawie zaktualizowanych PW oraz jego zatwierdzenie, z uwzględnieniem definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 13 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW,
 - 3) podjęcia działań w celu umożliwienia nadleśnictwom określenia szacunkowej wielkości możliwej do pozyskania biomasy lub dokonanie stosownej korekty zapisów w Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW poprzez odstąpienie od tego wymogu,
 - 4) dokonania stosownych korekt w zapisach Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW oraz ich opublikowanie w Biuletynie Informacyjnym LP,
 - 5) publikowania zatwierdzonej przez Dyrektora Generalnego LP listy przedsięwzięć realizowanych ze wskazań nabywców JDW,
 - 6) zapewnienia terminowego sporządzania projektów ZSRPW z uwzględnieniem definicji zawartej w § 2 ust. 1 pkt 14 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW,
 - 7) zapewnienia przestrzegania skorygowanych zasad ustalania i publikowania ceny jednostkowej JDW dla potrzeb przeprowadzanych aukcji,
 - 8) zapewnienia stosowania jednolitych wzorów i zasad sporządzania raportów po zakończeniu aukcji JDW,
 - 9) zapewnienia każdorazowego przygotowywania projektów i wydawania decyzji zarządczych Dyrektora Generalnego LP, ustalających przedsięwzięcia do wykonania przez LP z uwzględnieniem wskazań nabywców,
- Do nadleśniczych (łącznie 12 wniosków) dotyczących w szczególności:
 - 1) sporządzenia korekt sprawozdań z realizacji PW za wybrane lata,
 - 2) terminowego sporządzania sprawozdań z realizacji PW,
 - 3) podjęcia działań w celu ujmowania w rocznych sprawozdaniach z realizacji PW wszystkich kosztów z nią związanych,
 - 4) podjęcia działań w celu zapewnienia: niezbędnej, m.in. ekonomicznie uzasadnionej, ochrony drzew w wydzieleniach LGW narażonych na uszkodzenia od zwierzyny.

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że 19 wniosków sformułowanych przez NIK zostało już zrealizowanych, zaś w trakcie realizacji pozostają trzy wnioski.

Wykaz jednostek kontrolowanych w ramach kontroli:

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska
2.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	Józef Kubica, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
3.	Nadleśnictwo Bytnica	Piotr Niemiec, Nadleśniczy Nadleśnictwa Bytnica
4.	Nadleśnictwo Dojlidy	Adam Świtecki, Nadleśniczy Nadleśnictwa Dojlidy
5.	Nadleśnictwo Herby	Robert Gorzelak, Nadleśniczy Nadleśnictwa Herby
6.	Nadleśnictwo Koszęcin	Kazimierz Michalski, Nadleśniczy Nadleśnictwa Koszęcin
7.	Nadleśnictwo Krucz	Stanisław Zalewski, Nadleśniczy Nadleśnictwa Krucz
8.	Nadleśnictwo Lubsko	Grzegorz Kielczyk, Nadleśniczy Nadleśnictwa Lubsko
9.	Nadleśnictwo Oborniki	Jacek Szczepanik, Nadleśniczy Nadleśnictwa Oborniki

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
10.	Nadleśnictwo Pisz	Robert Trąbka, Nadleśniczy Nadleśnictwa Pisz
11.	Nadleśnictwo Płaska	Roman Rogoziński, Nadleśniczy Nadleśnictwa Płaska
12.	Nadleśnictwo Torzym	Michał Poklewski-Kozieł, Nadleśniczy Nadleśnictwa Torzym
13.	Nadleśnictwo Wałcz	Wojciech Gdaniec, Nadleśniczy Nadleśnictwa Wałcz
14.	Nadleśnictwo Wisła	Andrzej Kudelka, Nadleśniczy Nadleśnictwa Wisła

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{*)}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	<p>– podejmowanie działań mających na celu promowanie i upowszechnianie założeń Projektu, w tym także przed rozpoczęciem jego realizacji w 2017 r.</p>	<p>– niezapewnienie sobie przez Ministra wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez Dyrektora Generalnego LP, a w szczególności niepodejmowanie działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora Generalnego LP rzetelnie oszacowanej wielkości budżetu Projektu;</p> <p>– niewystarczający nadzór Ministra nad PGL LP w zakresie realizowanego Projektu LGW – brak rzetelnej analizy danych zawartych w okresowych raportach DGLP z realizacji Projektu, będących zasadniczym elementem monitoringu;</p> <p>– niezapewnienie wiarygodności sprawozdań DGLP, pomimo formalnego stosowania instrumentów kontroli zarządczej, w postaci obowiązujących procedur i mechanizmów monitorowania projektów.</p>
2.	Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych	negatywna	<p>– przeprowadzanie kontroli w nadleśnictwach realizujących działania dodatkowe.</p> <p>Stwierdzone stany prawidłowe nie miały wpływu na ocenę.</p>	<p>– niesporządzenie – przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW – planu finansowego tego Projektu obejmującego cały okres jego realizacji;</p> <p>– nierzetelne opracowanie niektórych postanowień zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW w zakresie m.in. sposobu ustalenia ceny jednostkowej JDW, sporządzenia i zatwierdzenia sprawozdań z realizacji PW, opublikowania wersji tego zarządzenia niezgodnej z wersją faktycznie podpisaną przez Dyrektora Generalnego LP;</p> <p>– niezapewnienie trafności doboru wydzieleń leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie oraz realizowanych na nich działań, które prowadziły do uzyskania prognozowanych efektów oraz nie dokonanie korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu, lecz kontynuowanie działań dodatkowych na powyższych wydzieniach, co było niecelowe i nierzetelne;</p> <p>– niezapewnienie nadleśnictwom możliwości opracowania Programów Węglowych wg obowiązującego wzoru przez pierwsze 1,5 roku funkcjonowania Projektu, a także (do dnia zakończenia nin. kontroli) możliwości określenia w tych programach szacunkowej wielkości biomasy oraz szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu progностycznego;</p> <p>– niesporządzenie do 14 września 2018 r. Zbiorczego Programu Węglowego, pomimo obowiązku jego sporządzenia;</p> <p>– sporządzenie ZPW w sposób nierzetelny (gdzy zawierał wyłącznie informacje o ilościach dodatkowo pochłoniętego CO₂ w poszczególnych nadleśnictwach oraz podsumowanie, co stanowiło jedynie część informacji zawartych w PW sporządzanych przez nadleśnictwa biorące udział w Projekcie);</p>

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				<ul style="list-style-type: none"> - niedysponowanie, w okresie od 15 września 2021 r., ZPW zatwierdzonym przez Dyrektora Generalnego LP; - zamieszczenie na stronach internetowych DGLP niezatwierdzonych przez Dyrektora Generalnego LP list przedsięwzięć do realizacji wg wskazań nabywców JDW; - nierealizowanie obowiązku polegającego na terminowym (do końca II kwartału roku następnego - po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem) sporządzaniu projektów ZSRPW; - nierzetelne i niezgodne z przepisami obowiązującego zarządzenia sporządzenie ZSRPW za lata 2018-2022; - wykazywanie w składanych do MKiS raportach okresowych z realizacji Projektu w latach 2019-2023 (I połowa) informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w zakresie stopnia realizacji poszczególnych działań, poniesionych kosztów, jak i osiągniętych efektów; - niewystarczające zabezpieczenie i interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ w okresie od 17 stycznia do 7 czerwca 2017 r. poprzez brak zawarcia stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami; - niezgodne z przepisami obowiązującego zarządzenia upublicznienie, przed ich przeprowadzeniem, cen jednostkowych JDW; - nieustalenie zakresu zawartości (wzoru) raportu - każdorazowo po zakończeniu aukcji JDW, ani terminów na jego sporządzenie, przez co dokumentacja z przeprowadzenia aukcji JDW była sporządzana w sposób niejednolity, w różnej formie i w różnym czasie po jej zakończeniu; - niesporządzenie projektów decyzji zarządczych Dyrektora Generalnego LP, ustalających przedsięwzięcia do wykonania przez LP z uwzględnieniem wskazań nabywców JDW, wbrew wymogom obowiązującego zarządzenia Dyrektora Generalnego LP.
3.	Nadleśnictwo Bytnica	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie do realizacji działań dodatkowych w ramach Projektu LGW i zlecenie ich do wykonania podmiotom zewnętrznym - zakładom usług leśnych wyłonionym w ramach postępowań o udzielenie zamówień publicznych; - terminowa realizacja wszystkich działań dodatkowych zaplanowanych w PW; - rzetelne ewidencjonowanie i rozliczanie przekazanych środków finansowych w ramach Projektu LGW. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe sporządzenie sprawozdań z realizacji PW za lata 2019-2021.
4.	Nadleśnictwo Dojlidy	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowa i terminowa realizacja działań dodatkowych; - rzetelne i terminowe sprawozdawanie danych w zakresie LGW; - prawidłowa realizacja przedsięwzięcia finansowanego ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW. 	Nie stwierdzono nieprawidłowości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Nadleśnictwo Herby	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne wskazanie lokalizacji zadań dotyczących LGW; - prawidłowa i terminowa realizacja działań dodatkowych w ramach Projektu, w tym zlecenie do wykonania podmiotom zewnętrznym; - prawidłowa realizacja przedsięwzięcia finansowanego ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW; - terminowe składanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - zawarcie w dwóch sprawozdaniach z realizacji PW (za 2020 i 2021 rok), w niektórych pozycjach nierzetelnych danych na temat wysokości kosztów poniesionych w ramach LGW (zawyżono koszty o 501,58 zł). Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
6.	Nadleśnictwo Koszęcin	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne wskazanie lokalizacji zadań dotyczących LGW; - prawidłowa i terminowa realizacja działań dodatkowych w ramach Projektu, z wykorzystaniem zasobów własnych Nadleśnictwa; - prawidłowa realizacja przedsięwzięcia finansowanego ze środków uzyskanych ze sprzedaży JDW; - terminowe składanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - zaniżenie kosztów poniesionych w ramach Projektu LGW o kwotę 18 366,94 zł we wniosku do DGLP o środki z FL w 2017 r.; - zaniżenie wydatków poniesionych w ramach Projektu LGW o łączną kwotę 15 338,46 zł w sprawozdaniach z realizacji PW za lata 2018 oraz 2020-2022. - Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
7.	Nadleśnictwo Krucz	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne wskazanie i przygotowanie lokalizacji wydziałów pod LGW; - prawidłowe zaplanowanie działań dodatkowych oraz ich realizacja, w tym zlecenie do wykonania podmiotom zewnętrznym, a także sprawowanie rzetelnego nadzoru nad wykonaniem tych prac; - rzetelne ewidencjonowanie i rozliczanie środków wydatkowanych na realizację zadań dodatkowych; - terminowe sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie w pełni rzetelne sporządzenie sprawozdań z realizacji PW za lata 2019 i 2022 poprzez wykazanie w nich błędnych powierzchni działów LGW w niektórych wydziałach; - w sprawozdaniu z realizacji PW za 2020 r. wykazano kwotę wydatków niezgodną z ewidencją księgową. - Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
8.	Nadleśnictwo Lubsko	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie działań dodatkowych oraz ich terminowa realizacja, w tym zlecenie do wykonania podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w ramach przetargów nieograniczonych; - rzetelne ewidencjonowanie i rozliczanie środków finansowych w ramach realizowanego projektu; - rzetelne sporządzanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe sporządzenie sprawozdania z realizacji PW za 2020 r. - Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
9.	Nadleśnictwo Oborniki	w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe wytypowanie lokalizacji dla wydziałów na potrzeby utworzenia LGW; - prawidłowa realizacja działań dodatkowych, w tym zlecenie ich wykonania podmiotom zewnętrznym z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych oraz prowadzenie bieżącego nadzoru nad ich realizacją. 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe sporządzenie sprawozdania z realizacji PW za 2019 r.; - nieogrodzenie jednego spośród pięciu skontrolowanych wydziałów LGW, co skutkowało obniżeniem kondycji niektórych drzew; - zaniżenie wysokości kosztów poniesionych w ramach Projektu LGW o kwotę 15 726,41 zł poprzez niewykazanie kosztów poniesionych na ogrodzenie trzech wydziałów.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Nadleśnictwo Pisz	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - terminowe zaplanowanie i dokonanie właściwego wyboru lokalizacji wydzieleń pod LGW; - prawidłowa i terminowa realizacja zaplanowanych działań dodatkowych; - rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań z realizacji PW. 	Nie stwierdzono nieprawidłowości.
11.	Nadleśnictwo Płaska	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - terminowe zaplanowanie i dokonanie właściwego wyboru lokalizacji wydzieleń pod LGW; - prawidłowa i terminowa realizacja zaplanowanych działań dodatkowych; - terminowe sporządzanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie w pełni rzetelne sporządzenie sprawozdań z realizacji PW za lata 2019 i 2022 poprzez niewykazanie w nich części adresów leśnych, na których zrealizowano działania dodatkowe. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
12.	Nadleśnictwo Torzym	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowe przygotowanie do realizacji działań dodatkowych w tym zlecenie ich do wykonania podmiotom zewnętrznym (zakładom usług leśnych), wyłonionym zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych; - terminowa realizacja wszystkich działań dodatkowych zaplanowanych w PW; - rzetelne ewidencjonowanie i rozliczanie środków finansowych w ramach Projektu 	<ul style="list-style-type: none"> - nieterminowe sporządzenie sprawozdania z realizacji PW za 2020 r. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
13.	Nadleśnictwo Wątcz	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne dokonanie wyboru lokalizacji wydzieleń pod LGW; - prawidłowa realizacja działań dodatkowych, w tym zlecenie ich podmiotom zewnętrznym z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych; - rzetelne ewidencjonowanie kosztów realizacji Projektu LGW, w sposób umożliwiający ich łatwe wyodrębnienie spośród pozostałych kosztów; - prawidłowa realizacja jednego przedsięwzięcia ze wskazań nabywców JDW, polegającego na wykonaniu odnowienia lasu; - terminowe sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - nie w pełni rzetelne sporządzenie sprawozdań z realizacji PW za lata 2018 i 2020 poprzez wykazanie w nich błędnych powierzchni, na których zrealizowano działania dodatkowe. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.
14.	Nadleśnictwo Wisła	pozytywna	<ul style="list-style-type: none"> - rzetelne wskazanie lokalizacji zadań dotyczących LGW; - prawidłowa realizacja działań dodatkowych w tym ich zlecenie podmiotom zewnętrznym wyłonionym z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych, a także z udziałem własnych pracowników w ramach ich obowiązków służbowych; - terminowe sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z realizacji PW. 	<ul style="list-style-type: none"> - zanieżenie kosztów poniesionych w ramach Projektu LGW w 2017 r. we wniosku do DGLP o środki FL o kwotę 4459,07; - zanieżenie wydatków poniesionych w ramach Projektu LGW o kwotę 37 984,62 zł w sprawozdaniach z realizacji PW za lata 2018-2022. Stwierdzone stany nieprawidłowe nie miały wpływu na ocenę.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Gospodarka leśna	Zgodnie z art. 8 ustawy o lasach gospodarkę leśną prowadzi się według następujących zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych.
Trwale zrównoważona gospodarka leśna	Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o lasach trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się według planu urzędzenia lasu lub uproszczonego planu urzędzenia lasu, z uwzględnieniem w szczególności następujących celów: <ol style="list-style-type: none"> 1) zachowania lasów i korzystnego ich wpływu na klimat, powietrze, wodę, glebę, warunki życia i zdrowia człowieka oraz na równowagę przyrodniczą; 2) ochrony lasów, zwłaszcza lasów i ekosystemów leśnych stanowiących naturalne fragmenty rodzimej przyrody lub lasów szczególnie cennych ze względu na: zachowanie różnorodności przyrodniczej, zachowanie leśnych zasobów genetycznych, walory krajobrazowe, potrzeby nauki; 3) ochrony gleb i terenów szczególnie narażonych na zanieczyszczenie lub uszkodzenie oraz o specjalnym znaczeniu społecznym; 4) ochrony wód powierzchniowych i głębinowych, retencji zlewni, w szczególności na obszarach wododziałów i na obszarach zasilania zbiorników wód podziemnych; 5) produkcji, na zasadzie racjonalnej gospodarki, drewna oraz surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu.
Plan urzędzenia lasu (PUL)	Plan urzędzenia lasu sporządza się na 10 lat, z uwzględnieniem przyrodniczych i ekonomicznych warunków gospodarki leśnej oraz celów i zasad gospodarki leśnej oraz sposobów ich realizacji, określonych dla każdego drzewostanu i urządzanego obiektu z uwzględnieniem lasów ochronnych. W przypadkach uzasadnionych stanem lasów, a w szczególności wystąpieniem szkód lub klęsk żywiołowych, plan urzędzenia lasu może być opracowany na okresy krótsze niż 10 lat (art. 18 ust. 1 i 2 ustawy o lasach). Plan urzędzenia lasu powinien zawierać w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> 1) opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym: zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych, zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów; 2) analizę gospodarki leśnej w minionym okresie; 2a) program ochrony przyrody; 3) określenie zadań, w tym w szczególności dotyczących: ilości przewidzianego do pozyskania drewna, określonego oddzielnie jako etat mięszszościowy użytków rębnych oraz etat powierzchniowy użytków przedrębnych, zalesień i odnowień, pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej, gospodarki łowieckiej, potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej (art. 18 ust. 4 ustawy o lasach).
Zadania Dyrektora Generalnego LP	Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o lasach Dyrektor Generalny LP w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> 1) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania; 1a) inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność dyrektorów RDLP oraz kierowników innych jednostek organizacyjnych LP o zasięgu krajowym; 1b) zarządza gruntami i innymi nieruchomościami nabytymi lub wydzielonymi z bezpośredniego zarządu nadleśnictwa na potrzeby DGLP lub wspólnych przedsięwzięć jednostek organizacyjnych LP; 2) tworzy, łączy, dzieli i likwiduje jednostki organizacyjne o zasięgu krajowym, 3) inicjuje, organizuje oraz koordynuje przedsięwzięcia na rzecz ochrony lasów, racjonalnej gospodarki leśnej i rozwoju leśnictwa; 4) organizuje planowanie urzędzeniowe w lasach i prognozowanie w leśnictwie;

- 5) nadzoruje i koordynuje zadania w zakresie kształcenia kadr dla leśnictwa oraz popularyzacji wiedzy leśnej;
- 6) inicjuje, popiera i finansuje badania w zakresie leśnictwa oraz nadzoruje wykorzystanie wyników tych badań;
- 7) wyrównuje niedobory środków finansowych w nadleśnictwach i RDLP, wynikające ze zróżnicowanych warunków gospodarki leśnej;
- 8) organizuje wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP;
- 9) powołuje i odwołuje: zastępców Dyrektora Generalnego LP, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, Głównego Inspektora Straży Leśnej, dyrektorów RDLP, kierowników pozostałych jednostek organizacyjnych LP.

Zadania nadleśniczego

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o lasach **Nadleśniczy** prowadzi samodzielnie gospodarkę leśną w nadleśnictwie na podstawie planu urządzenia lasu oraz odpowiada za stan lasu. W szczególności nadleśniczy:

- 1) reprezentuje Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie swojego działania;
- 2) kieruje nadleśnictwem jako podstawową jednostką organizacyjną LP;
- 2a) bezpośrednio zarządza lasami, gruntami i innymi nieruchomościami Skarbu Państwa, pozostającymi w zarządzie LP;
- 2c) inicjuje, koordynuje oraz nadzoruje działalność pracowników nadleśnictwa;
- 3) ustala organizację nadleśnictwa, w tym podział na leśnictwa zapewniający leśniczemu prawidłowe wykonywanie zadań gospodarczych, oraz zatrudnia i zwalnia pracowników nadleśnictwa;
- 4) organizuje ochronę mienia i zwalczanie szkodnictwa leśnego.

Gospodarka finansowa LP

LP prowadzą działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywają koszty działalności z własnych przychodów (art. 50 ust. 1 ustawy o lasach). LP otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone przez administrację rządową, w tym m.in. na: wykonywanie krajowego programu zwiększania lesistości, o którym mowa w art. 14 ust. 2a ustawy o lasach oraz pielęgnację i ochronę upraw i młodników powstałych w ramach realizacji tego programu, finansowanie edukacji leśnej społeczeństwa, w szczególności poprzez tworzenie i prowadzenie leśnych kompleksów promocyjnych, zakładanie ścieżek przyrodniczo-leśnych (art. 54 pkt 2 i pkt 6 ustawy o lasach).

Fundusz leśny (FL)

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

Dochodami funduszu leśnego są m.in.: odpis podstawowy liczony od wartości sprzedaży drewna, obciążający koszty działalności nadleśnictw, należności, kary i opłaty związane z wyłączeniem z produkcji gruntów leśnych, należności wynikające z odszkodowań, dotacje budżetowe z wyłączeniem dotacji celowych. Środki funduszu leśnego niewykorzystane w danym roku kalendarzowym stanowią dochód tego funduszu w następnym roku kalendarzowym (art. 57 ustawy o lasach).

Środki funduszu leśnego przeznacza się dla nadleśnictw na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań: gospodarki leśnej oraz dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Środki te mogą być przeznaczone również m.in. na: wspólne przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych LP, w szczególności w zakresie gospodarki leśnej, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej; sporządzanie planów urządzenia lasu; prace związane z oceną i prognozowaniem stanu lasów i zasobów leśnych; ochronę przyrody w lasach realizowaną metodami gospodarki leśnej; nabywanie przez Skarb Państwa gruntów, o których mowa w art. 37a ustawy, oraz lasów lub gruntów przeznaczonych do zalesiania, o których mowa w art. 37 ustawy, a także na inne zadania z zakresu gospodarki leśnej w lasach (art. 58 ust. 1, ust. 2 pkt 1–5, 5a, 5b i 6 ustawy o lasach).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm.).
2. 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).
3. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).
4. Zarządzenie nr 2 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie realizacji w formie wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych projektu rozwojowego o charakterze pilotażowym pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe” (B. I. LP, poz. 17).
5. Zarządzenie nr 67 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 14 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe” (B. I. LP, poz. 152).
6. Decyzja nr 177 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 25 września 2018 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia Rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w portalu aukcyjnym pn. „e-klimat” (B. I. LP, poz. 164).
7. Decyzja nr 134 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 2 września 2019 r. w sprawie zatwierdzenia Zbiorczego Programu Węglowego (ZPW), ustalenia rezerwy Jednostek Dwutlenku Węgla (JDW), ceny jednostkowej JDW oraz Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP, poz. 118).
8. Decyzja nr 95 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 15 września 2021 r. w sprawie Regulaminu sprzedaży w aplikacji e-klimat.lasy.gov.pl (B. I. LP, poz. 97).
9. Decyzja nr 94 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 3 sierpnia 2022 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego Lasów Państwowych pt. „Lasy Węglowe” (B. I. LP, poz. 110).

6.4. Wykaz podmiotów, 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Klimatu i Środowiska
8. Dyrektor Generalny Lasów Państwowych
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
11. Przewodniczący Senackiej Komisji Klimatu i Środowiska
12. Nadleśniczy Nadleśnictw biorących udział w Projekcie LGW.



Minister Klimatu i Środowiska

DLŁ-WNO.081.3.2024.MS
3310983.13088852.10532286
Warszawa, 09-08-2024

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z pismem z dnia 26 lipca 2024 r. (znak LKA.430.2.2024) w sprawie *Informacji o wynikach kontroli P/23/057 Realizacja projektu strategicznego „Leśne Gospodarstwa Węglowe”*, poniżej przedstawiam informacje w sprawie.

Projekt Leśnych Gospodarstw Węglowych (dalej LGW) jest prowadzony przez jednostkę podległą Państwowemu Gospodarstwu Leśnym Lasy Państwowe (dalej: PGL LP). Projekt ten jest działaniem badawczym o charakterze rozwojowo-pilotażowym, co skutkuje tym, że część z jego wyników jest możliwa do uzyskania jedynie w trakcie jego realizacji.

Odnosząc się do przedstawionej przez NIK *Informacji o wynikach kontroli*, w zakresie:

1. str. 8 *„Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane „Minister właściwy ds. środowiska nie sprawował rzetelnego nadzoru nad planowaniem, jak i realizacją Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe. Nie zapewnił wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez Dyrektora Generalnego LP, mimo że wg SOR Ministerstwo Środowiska było odpowiedzialne za jego przygotowanie i realizację, a Minister za sprawowanie nadzoru nad LP i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa, gdzie Projekt był wdrażany 36. Minister nie podjął działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora Generalnego LP rzetelnie oszacowanej wielkości budżetu Projektu, co ograniczało możliwości sprawowania nadzoru nad wydatkowaniem środków na jego realizację”.*
„Nadzór Ministra nad PGL LP w zakresie realizacji Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe był niewystarczający i ograniczył się jedynie do przyjmowania okresowych raportów z jego realizacji bez dostatecznie wnikliwej analizy zawartych w nich danych, które jak wykazała kontrola NIK, okazały się nierzetelnymi.

2. str. 11 „Brak nadzoru Ministra nad przygotowaniem i wdrożeniem Projektu przez DGLP” *Projekt przed jego rozpoczęciem, jak również w większej części okresu jego wykonywania, nie miał ustalonego harmonogramu finansowego i oszacowanych kosztów w przewidywanym okresie realizacji. Mimo tego Minister nie podjął ze swojej inicjatywy działań w celu wyegzekwowania od DGLP rzetelnego określenia budżetu Projektu”.*

Informuję, że Minister właściwy do spraw środowiska wyraził zgodę na realizację projektu zgodnie z zasadami obowiązującymi w Lasach Państwowych, w tym w rocznym trybie planowania. Raportowanie do Ministerstwa Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ) odbywało się na zasadach określonych w kolejnych iteracjach systemu sprawozdawczego (Monalisa i eRisc). MKiŚ wykazywało zainteresowanie ww. Projektem czego przykładem jest liczna korespondencja (email) pomiędzy ministerstwem (Departamentami Leśnictwa oraz departamentem odpowiedzialnym za projekty) a LP dotycząca poszczególnych sprawozdań z realizacji projektu, w której przekazywane informacje są wyjaśniane i uszczegóławiane.

Ponadto, Projekt jest realizowany na podstawie Zarządzeń (2 z 2017 i 67 z 2018) Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i jego plan finansowy jest ustalany w rocznych planach prowizorium i zasadniczym na zasadach obowiązujących dla wszystkich jednostek organizacyjnych LP. Także rozliczanie jest realizowane w cyklach rocznych. Dodatkowo na potrzeby sprawozdawcze dla MKiŚ, zgodnie z określonymi przez nie procedurami, składane były raporty kwartalne, następnie miesięczne oraz informacje roczne.

Niezależnie od powyższego informuję, że w ramach prowadzonego od tego roku wzmocnienia nadzoru -w zakresie nadzoru nad realizacją ww. Projektu, MKiŚ będzie podejmować na bieżąco działania zapewniające odpowiedni monitoring nad projektem. Raporty okresowe z projektu przekazywane przez PGL LP będą podlegać analizie i opiniowaniu przez komórkę nadzorującą. Pracownicy komórki nadzorującej będą uczestniczyć w wybranych kontrolach w Nadleśnictwach realizujących projekt, w celu weryfikacji projektu, jak również stopnia wykonywania zadań oraz realizacji celów.

Jednocześnie zaznaczam, że w chwili obecnej trwają intensywne prace m.in. nad wyodrębnieniem w strukturze Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa odrębnej komórki, która będzie skutecznie wypełniała funkcje nadzorcze. Pozwoli to wyeliminować niedostatki nadzoru i kontroli zasygnalizowane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Ponadto celem przekazania stanowiska PGL Lasy Państwowe poniżej przekazuję odniesienie Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych – do przedstawionej przez NIK Informacji o wynikach kontroli:

1. str 7, akapit *„Część ekspertów oraz organizacji ekologicznych zwracało uwagę, że założenia Projektu nie miały uzasadnienia merytorycznego, a osiągnięte efekty środowiskowe będą znikome. Nie przedstawiono przy tym wiarygodnych analiz ekonomicznych Projektu ani chociażby wstępnie szacowanego kosztu jego realizacji. Działania kontrolne podjęto z inicjatywy własnej NIK w MKiŚ, DGLP oraz wybranych 12 nadleśnictwach, na terenie których realizowano Projekt LGW (w czterech województwach).”*

Projekt ma charakter badawczy i jest realizowany w stosunkowo małej skali (7 tys ha /9,2 mln ha lasów w Polsce). Jego zadaniem jest określenie czy i jakimi działaniami (dodatkowymi) możemy zwiększyć pochłanianie CO₂ i magazynowanie C przez lasy. Ocena czy ten efekt jest znikomy i czy ma znaczenie może być dokonana po zakończeniu realizacji projektu. Negowanie projektu jeszcze przed jego rozpoczęciem było i jest niezasadne.

2. str. 8 *„Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane Cele Projektu Leśne Gospodarstwa Węglowe sformułowano w sposób wzajemnie wykluczający się, bowiem działania realizowane w jego ramach z jednej strony miały doprowadzić do zmagazynowania w lasach dodatkowych ilości węgla organicznego, a z drugiej miały służyć uzyskaniu dodatkowej biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży – co w przypadku jej wykorzystania w celach energetycznych spowodowałoby emisję wcześniej pochłoniętego CO₂.”*

W raporcie błędnie założono, że powstała w wyniku realizacji projektu masa drewna zostanie przeznaczona do spalania. Przeciętnie, niespełna 10% corocznie pozyskiwanego surowca jest przeznaczane na cele energetyczne. Dodatkowo, zgodnie z dyrektywami EU drewno spełniające je (RED II i RED III) tj. sklasyfikowane jako energetyczne jest uznawane jako zero emisyjne.

3. str. 8 *„Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane „Projekt Leśne Gospodarstwa Węglowe nie został właściwie przygotowany, w szczególności uwzględniając, że przed rozpoczęciem Projektu nie określono przewidywanych wydatków, jakie zostaną poniesione na jego realizację, a oszacowano je dopiero w 2023 r., w trakcie kontroli NIK, ustalając je na kwotę 78,6 mln zł. Brak planu finansowego Projektu nie sprzyjał efektywnemu wykorzystaniu środków, z uwagi*

na wynikające z tego ograniczenia w możliwości prowadzenia skutecznej kontroli wydatków oraz ich zorientowania na realizację zasadniczego celu Projektu, w tym wzrostu ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny. Ponadto niektóre postanowienia podstawowego aktu regulującego zasady realizacji Projektu³⁴ opracowano nierzetelnie, co było spowodowane brakiem starannego działania oraz nieskuteczną kontrolą zarządczą w toku procedowania jego projektu.”

Projekt jest realizowany zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniach Dyrektora Generalnego (2 z 2017 roku i 67 z 2018 roku). Planu finansowego dla całego okresu realizacji LGW nie sporządzono, ponieważ prace planistyczne dotyczące tego przedsięwzięcia stanowiły integralną część składową planowania finansowo – gospodarczego obowiązującego w Lasach Państwowych. W okresie, objętym kontrolą NIK, procedurę planowania gospodarczego w Lasach Państwowych ustalały zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, uwzględniające zapisy godnie z art. 58 ust.1 Ustawy, o lasach, zgodnie z którym środki związane z funduszem leśnym są przeznaczane dla nadleśnictwa na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań:

- gospodarki leśnej,
- dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa.

Wyrównywanie to może mieć charakter dopłat podmiotowych lub dopłat przedmiotowych (dopłat „celowych” do wyodrębnionych działań). Mając na względzie zapisy ww. zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przyjąć trzeba, iż koszty działań nadleśnictw „pilotażowych” w ramach LGW stanowiły element planowanych kosztów w zakresie gospodarki leśnej, uwzględnianych przy ustaleniu corocznie planowanych dopłat podmiotowych do nadleśnictw. W sposób przedmiotowy (tj. z przeznaczeniem na skonkretyzowane działania) planowano natomiast wydatkowanie środków, związanych z funduszem leśnym w odniesieniu do zakładów Lasów Państwowych, świadczących określone usługi na rzecz DGLP w związku z realizacją LGW. Okoliczność ta powodowała brak konieczności tworzenia odrębnego planu finansowego Projektu. Finansowanie jak i proces rozliczenia działań LGW odbywają się na zasadach ogólnych wskazanych każdorazowo w zarządzeniach Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie planu finansowo-gospodarczego PGL LP na dany rok. Szczegółowy wykaz zadań zaplanowanych do sfinansowania ze środków związanych z funduszem leśnym, sporządzany jest na podstawie katalogu wydatków funduszu

leśnego. W części dotyczącej umowy z konsorcjum badawczym harmonogram jest zawarty w umowie na realizację pracy badawczej.

Mając powyższe na uwadze trudno zgodzić się z argumentacją przedstawioną w przedmiotowej informacji NIK. Może ona wynikać, z faktu przyjęcia przez kontrolerów NIK dokumentacji projektowej jaka była przygotowywana na potrzeby sprawozdawcze dla MKiŚ. Jednak była ona dodatkową w stosunku do obowiązującej (zgodnie z Zarządzeniami DG) w LP.

4. str. 8 *„Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane. Na obszarze blisko 1/3 wszystkich wydzieł leśnych objętych Projektem Leśne Gospodarstwa Węglowe, PGL LP realizowało działania, które nie przyczyniały się do osiągnięcia głównego celu tego Projektu, jakim było zwiększenie ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny, bowiem prognozowana, dodatkowa wielkość pochłoniętego w ciągu 30 lat CO₂ była albo wartością ujemną albo równą zero. Oznaczało to, że ich realizacja na tych obszarach skutkować będzie zmniejszonym pochłanianiem CO₂ niż w przypadku gdyby ich w ogóle nie realizowano lub nie przyniesie żadnego efektu w postaci dodatkowego pochłaniania dwutlenku węgla. Kontynuowanie tzw. działań dodatkowych, których prognozowane efekty (określone w 2018 r.) wskazywały na ich niezgodność z celami Projektu LGW było, zdaniem NIK, nieuzasadnione – podobnie jak dalsze wydatkowanie na nie środków w ramach Projektu. Brak zapewnienia przez DGLP trafności doboru wydzieł leśnych i zaplanowanych na nich działań oraz niedokonanie stosownych korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu sprawiły, że oszacowany finalny efekt jego realizacji nie był w pełni miarodajny. Konkluzja o braku zasadności prowadzenia działań z powodu braku wykazania ich efektu lub gdy efekt ten jest wyrażony wartością ujemną jest pozbawiona zasadności. Faktem są tylko wartości (zerowe lub ujemne), ale nie podano innego faktu czyli z jakiego powodu one powstały. W ramach projektu badawczego poza weryfikacją efektywności poszczególnych działań dodatkowych, realizowane jest dostosowanie „kalkulatora” (model CBM CFS3 tzw. kanadyjski) liczącego tę dodatkowość do warunków polskich oraz bieżące wdrażanie najnowszych wyników badań naukowych pozwalających na coraz dokładniejsze obliczenia. Część z działań dodatkowych nie ma jeszcze wystarczająco udokumentowanych wiarygodnych sposobów obliczenia i opisana w przedmiotowym raporcie dotyczy właśnie takich sytuacji. Przykładem jest uzupełnienie możliwości obliczania z zastosowaniem metodyki szacowania efektu dodatkowości dla działania związanego z inicjowaniem odnowienia naturalnego. O tym fakcie informacja była przekazywana*

kontrolującym wielokrotnie. Mając powyższe na uwadze oraz badawczy charakter projektu i czas jego trwania (do końca 2046 roku) niezasadnym jest twierdzenie o braku zasadności realizacji zaplanowanych zadań.

5. str. 9 „Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane „Informacje ujmowane w raportach okresowych z realizacji Projektu Leśne Węglowe w latach 2019–2023 (I połowa) składanych przez DGLP do MKiŚ nie były zgodne ze stanem faktycznym w zakresie zarówno wysokości poniesionych kosztów, stopnia realizacji poszczególnych działań, jak i osiągniętych efektów. DGLP w sposób nierzetelny monitorowała efekty realizacji Projektu, a niektóre dokumenty sprawozdawcze sporządzono dopiero w trakcie kontroli NIK. Także wewnętrzne regulacje DGLP określające założenia i zasady realizacji Projektu opracowano nierzetelnie, co m.in. dotyczyło dokumentacji procesu sprzedaży tzw. Jednostek Dwutlenku Węgla, przez co dokumentacja ta była opracowywana w sposób dowolny.”

Zapis w ww. akapicie wskazuje wprost, że wszystkie dokumenty były sporządzane w sposób nierzetelny. Jest to niezgodne z stanem faktycznym. Dotyczy zarówno kwartalnych sprawozdań jak i dokumentacji sprzedaży JDW.

6. str. 9 „Środki wydatkowane na Projekt LGW nie zostały efektywnie wykorzystane „W początkowym okresie prowadziły te działania wyłącznie na podstawie uzgodnień z DGLP, nie dysponując informacjami na temat ich prognozowanego wpływu na środowisko, w tym wielkości pochłaniania CO₂, bowiem aplikację umożliwiającą opracowanie indywidualnych zadań w ramach Projektu DGLP udostępniła nadleśnictwom dopiero we wrześniu 2018 r”

Negatywnie oceniany przez NIK brak oprogramowania/aplikacji na początku jego realizacji wynikał z faktu, że jest ona jednym z produktów projektu, a późniejsze (niż na początek projektu) jej udostępnienie nie miało znaczącego wpływu na jego realizację. Dodatkowo należy jeszcze zauważyć, że w okresie przed wdrożeniem dedykowanej aplikacji raportowanie z nadleśnictw odbywało się za pomocą przygotowanego arkusza programu Excel. Ponadto, podsumowanie rzeczowe i finansowe działań zrealizowanych w 2017 r. znajdowało się w notach księgowych obciążających DGLP.

Synteza wyników kontroli

7. str. 10 „Mało perspektywiczne rezultaty działań mających zwiększać pochłanianie CO₂, oszacowane rezultaty Projektu LGW, a także uruchomionego na jego bazie projektu rozwojowego „Lasy Węglowe” nie będą miały zauważalnego wpływu na wzrost

redukcji dwutlenku węgla. Krajowe emisje CO₂ średnio rocznie wynoszą bowiem ok. 325,6 mln ton³⁸, podczas gdy podstawowy efekt Projektu LGW³⁹ wyniósł 1,006 mln ton CO₂. W wyniku kolejnych „rekalkulacji” tej prognozy, jej wielkość w kwietniu 2023 r. oszacowano na 0,929 mln ton CO₂. Realizacja projektu LGW prowadzi ma zatem do redukcji CO₂ o ok. 0,031 mln ton rocznie, a projektu „Lasy Węglowe” o ok. 0,101 mln ton rocznie⁴¹. Oznacza to, że efekty tych projektów będą stanowiły zaledwie odpowiednio 0,1 i 0,3 promila krajowej emisji dwutlenku węgla. Równocześnie w latach realizacji Projektu LP corocznie zwiększały pozyskanie drewna. W ocenie NIK, faktycznym zatem celem Projektu była poprawa wizerunku przedsiębiorstwa poprzez stworzenie iluzji, że LP w praktyczny sposób walczy ze zmianami klimatu i tym samym odwrócenie uwagi opinii publicznej od istotnego problemu, jakim była intensywna wycinka lasów.

Zastosowana metodyka wykazania małego znaczenia projektu LGW opiera się o niewłaściwe założenia. Porównanie emisji CO₂ w skali całego kraju do prognozowanych efektów projektu w skali 7 tys ha jest niewłaściwe. By spróbować przenieść skalę projektu na poziom całego kraju należało by odnieść się do możliwości zwiększenia pochłaniania CO₂ w skali całych lasów w Polsce, czyli powierzchni 9,2 mln ha. Zgodnie z wyliczeniami NIK roczne pochłanianie dla 7 tys. ha wynosi 0,031 mln ton co daje na 1 ha 4,42 tony dodatkowo pochłoniętego CO₂ na rok. Jeśli odniesiemy to do powierzchni lasów w Polsce wówczas efekt dodatkowego pochłaniania = 9,2 mln ha x 4,42 tony CO₂ na ha będzie wynosił niespełna 41 mln ton dodatkowo pochłoniętego CO₂ na rok. Stanowi to ponad 12% krajowej emisji oraz prawie trzykrotne zwiększenie pochłaniania CO₂ przez lasy – obecnie jest to ok 15 mln ton netto. Oczywiście to podejście jest tylko teoretycznie możliwe, ale sygnalizuje o braku słuszności założeń NIK. Mając powyższe na uwadze ocena NIK dotycząca rzeczywistego celu realizacji projektu jest niewłaściwa. Postawiona przez NIK teza, że celem projektu była „poprawa wizerunku przedsiębiorstwa poprzez stworzenie iluzji, że LP w praktyczny sposób walczy ze zmianami klimatu i tym samym odwrócenie uwagi opinii publicznej od istotnego problemu, jakim była intensywna wycinka lasów” jest dyskusyjna. Nie znane są prawne rozstrzygnięcia, które podważają zasadność prowadzonych przez LP działań gospodarczych. Również samo użycie stwierdzenia „wycinka” sugeruje, że bezpowrotnie usunięto drzewa z powierzchni i nie będzie tam posadzony nowy las. Jest to niezgodne z prawdą i nadaje negatywną i nieprawdziwą narrację dla całego dokumentu.

8. str. 10 „Mało perspektywiczne rezultaty działań mających zwiększać pochłanianie CO₂ Zdaniem NIK bardziej efektywnym działaniem zmierzającym do wzrostu redukcji CO₂ byłoby, obok zwiększania powierzchni lasów, ograniczenie wycinki drzew, w szczególności z przeznaczeniem tak pozyskanego drewna do celów energetycznych – co dodatkowo zmniejszyłoby emisję CO₂. Tymczasem biopaliwa stały dominowały w krajowej strukturze pozyskania energii ze źródeł odnawialnych, a ich spalanie stanowiło aż ponad 70% tej energii. Równocześnie w latach realizacji Projektu zużycie energii z biopaliw stałych utrzymywało się na wysokim poziomie 46, podobnie jak skala pozyskania drewna przez LP47. Poza poprawą wizerunku Lasów Państwowych oraz podmiotów gospodarczych współfinansujących realizację niektórych zadań, Projekt w znikomym stopniu przyczynił się do rzeczywistego rozwiązywania problemów związanych nadmiernymi emisjami CO₂ w Polsce.

Zapis dotyczący wskazania działań jakie byłyby bardziej efektywne jest konsekwencją wcześniej opisanych, przyjętych niewłaściwie założeń. Należy zwrócić także uwagę na sugerowanie znaczącej ilości (ponad 70% energii z OZE) biomasy przeznaczanej na cele energetyczne. Poza faktem że autorzy posługują się danymi sprzed 7 i 6 lat, to po przełożeniu tego na ilość energii wytwarzanej przez całą energetykę to są one redukowane do ok 10%.

9. str. 10 „Sprzeczność podstawowych celów Projektu LGW” Pierwotnie określone (w 2017 r.) cele Projektu LGW w praktyce nie były realizowane, zostały bowiem znacząco zmodyfikowane już w 2018 r. W Zarządzeniu nr 67 z 2018 r. ws. LGW, które weszło w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 r., będącym odtąd podstawowym dokumentem stanowiącym założenia Projektu LGW, cele działań dodatkowych sformułowano w sposób wzajemnie wykluczający się. Działania realizowane w jego ramach z jednej strony miały doprowadzić do zmagazynowania w lasach dodatkowych ilości węgla organicznego, a z drugiej miały służyć uzyskaniu dodatkowej biomasy możliwej do pozyskania i sprzedaży – co w przypadku jej wykorzystania w celach energetycznych spowodowałoby emisję wcześniej pochłoniętego CO₂. Warto przy tym zauważyć, że wskaźnik emisji CO₂ przy spalaniu drewna opałowego oraz odpadów pochodzenia drzewnego jest wyższy od wartości tego wskaźnika np. dla węgla kamiennego lub brunatnego.

Ww. modyfikacja polegała na dodaniu jeszcze jednego celu jakim jest zwiększenie ilości biomasy dla części z nich jako efekt działań dodatkowych. Większe pochłanianie CO₂ i wbudowanie węgla organicznego powoduje przyrost masy i zostało to usankcjonowane w zmianie Zarządzenia. Zgadając się z informacją

o nieznacznie (97,5 do 112kgGJ) wyższej emisyjności drewna w stosunku do węgla należy pamiętać, że emisja ta w przeciwieństwie do pochodzącej z paliw kopalnych jest w stosunkowo krótkim czasie powtórnie pochłaniana przez to samo źródło pochodzenia - las. Stąd drewno zgodnie z dyrektywami EU (obecnie RED II i RED III) jeśli spełnia wskazane warunki dotyczące zasady kaskadowego wykorzystania drewna jest uznane za OZE.

10. str. 11 „Brak planu finansowego Projektu LGW” *Przed rozpoczęciem realizacji Projektu LGW nie sporządzono planu finansowego (budżetu) tego Projektu, obejmującego cały okres jego realizacji. Planowane wydatki na realizację Projektu LGW wykazywane były jedynie w składanych do MKiŚ raportach z jego realizacji za kolejne okresy od 2019 r. oraz w Kartach Projektu, przy czym ujmowano je w większości przypadków we wzrastających kwotach, odpowiadających uprzednio poniesionym kosztom. Ostatecznie, tylko w badanym okresie planowane koszty zwiększyły się z 41,6 mln zł (wykazane dopiero w 2018 r.) do 78,6 mln zł (ujęte w raporcie okresowym z realizacji za październik 2023 r.), a łączny koszt Projektu LGW został oszacowany dopiero w trakcie kontroli NIK. Łączne wydatki na Projekt poniesione w badanych latach 2017–202350 wyniosły 65,5 mln zł i obejmowały głównie: koszty zleconych badań naukowych (56%) oraz koszty działań realizowanych w nadleśnictwach (40%). W okresie tym, łączne przychody Projektu, jakimi były środki uzyskane ze sprzedaży JDW, wyniosły 3,7 mln zł, co stanowiło 6% poniesionych łącznych kosztów Projektu.*

Planu finansowego dla całego okresu realizacji LGW nie sporządzono, ponieważ prace planistyczne dotyczące tego przedsięwzięcia stanowiły integralną część składową planowania finansowo – gospodarczego obowiązującego w Lasach Państwowych. W okresie, objętym kontrolą NIK, procedurę planowania finansowo – gospodarczego w Lasach Państwowych ustalały zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, uwzględniające przepisy z art. 58 ust.1 ustawy o lasach, zgodnie z którymi środki związane z funduszem leśnym są przeznaczane dla nadleśnictwa na wyrównywanie niedoborów powstających przy realizacji zadań: 1) gospodarki leśnej, 2) dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Wyrównywanie to może mieć charakter dopłat podmiotowych lub dopłat przedmiotowych (dopłat „celowych” do wyodrębnionych działań). Mając na względzie zapisy ww. zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych przyjąć trzeba, iż koszty działań nadleśnictw „pilotażowych” w ramach LGW stanowiły element planowanych kosztów w zakresie gospodarki leśnej, uwzględnianych przy ustaleniu corocznie planowanych

dopłat podmiotowych do nadleśnictw. W sposób przedmiotowy (tj. z przeznaczeniem na skonkretyzowane działania) planowano natomiast wydatkowanie środków, związanych z funduszem leśnym w odniesieniu do zakładów Lasów Państwowych, świadczących określone usługi na rzecz DGLP w związku z realizacją LGW. Okoliczność ta powodowała brak konieczności tworzenia odrębnego planu finansowego Projektu, a co za tym idzie wniosek sformułowany w tym zakresie przez kontrolujących pozbawiony jest uzasadnionych podstaw.

11. str. 12 *„Kontynuowanie realizacji części tzw. „działań dodatkowych” pomimo braku ich perspektywiczności” DGLP nie zapewniła trafności doboru wydzieleń leśnych nadleśnictw uczestniczących w Projekcie oraz realizowanych na nich działań, które prowadzić miały do zwiększenia ilości CO₂ pochłanianego przez ekosystem leśny oraz nie dokonała korekt w tym zakresie w trakcie trwania Projektu. Na efekt w postaci dodatkowo zakumulowanego dwutlenku węgla (1,006 mln ton), składały się bowiem zsumowane działania realizowane na 3 004 wydzialeń objętych Projektem LGW spośród których we wrześniu 2018 r. dla 50 wydzialeń (2 %) uzyskiwany efekt był ujemny (co oznaczało, że w wyniku realizacji działań dodatkowych pochłanianie dwutlenku węgla zmniejszy się w okresie 30 lat w porównaniu do stanu, w którym tych działań by w ogóle nie realizowano), a dla 851 wydzialeń (28 %) nie uzyskiwano żadnego efektu. W części tych wydzialeń zaplanowane działania już zrealizowano, a w innych je kontynuowano. Powyższe było działaniem nieracjonalnym i nierzetelnym, należało bowiem kontynuować realizację działań dodatkowych wyłącznie w tych wydzialeń, dla których już w 2018 r. obliczono (oszacowano), że przyniosą one pozytywny efekt dla środowiska, tj. faktycznie dodatkową ilość pochłoniętego dwutlenku węgla (rozumianą tu jako wartość dodatnia).*

Zapis dotyczący braku perspektywiczności jest powtórzeniem z początkowej treści tej informacji. Konkluzja o braku zasadności prowadzenia działań z powodu braku wykazania ich efektu lub gdy efekt ten jest wyrażony wartością „0” lub ujemną jest pozbawiona zasadności. Faktem są tylko wartości (zerowe lub ujemne), ale nie podano innego faktu czyli z jakiego powodu one powstały. W ramach projektu badawczego, poza weryfikacją efektywności poszczególnych działań dodatkowych, realizowane jest dostosowanie „kalkulatora” (model CBM CFS3 tzw. kanadyjski) liczącego tę dodatkowość do warunków polskich oraz bieżące wdrażanie najnowszych wyników badań naukowych pozwalających na coraz dokładniejsze obliczenia. Część z działań dodatkowych nie ma jeszcze wystarczająco

udokumentowanych wiarygodnych sposobów obliczenia – ta wskazana przez NIK dotyczy właśnie takich sytuacji. Przykładem jest uzupełnienie możliwości obliczania z zastosowaniem metodyki szacowania efektu dodatkowości dla działania związanego z inicjowaniem odnowienia naturalnego. O tym fakcie informacja była przekazywana kontrolującym wielokrotnie. Mając powyższe na uwadze oraz badawczy charakter projektu i czas jego trwania (do końca 2046 roku) niezasadnym jest twierdzenie o braku zasadności realizacji zaplanowanych zadań.

12. str. 12 *„Niezapewnienie nadleśnictwom możliwości opracowania PW przez pierwsze 1,5 roku realizacji Projektu. Specjalną aplikację, pozwalającą nadleśnictwom na opracowanie Programów Węglowych (PW) wg obowiązującego wzoru, w tym automatyczne określenie szacunkowej zawartości węgla na początku i na końcu okresu prognostycznego oraz dodatkowej ilości pochłoniętego CO₂, DGLP udostępniła nadleśniczemu dopiero 18 września 2018 r. Jednocześnie do dnia zakończenia kontroli nie udostępniono im narzędzia umożliwiającego określenie szacunkowej wielkości biomasy. Skutkiem powyższego było dopuszczenie przez DGLP, w okresie od lutego 2017 r. do września 2018 r., do realizacji działań dodatkowych w nadleśnictwach pomimo braku posiadania przez nich dokumentu obejmującego zestawienie projektowanych działań dodatkowych w nadleśnictwie wraz z ich przewidywanym efektem dodatkowego pochłaniania, obliczonym dla okresu prognostycznego. Nadleśnictwa sporządziły swoje PW dopiero we wrześniu lub w październiku 2018 r., przy czym Programy te nie zawierały wymaganej informacji o szacunkowej wielkości biomasy w wydzieleniu leśnym, w związku z realizacją jednego z celów Projektu LGW. Nałożenie na nadleśnictwa wymogu ewidencjonowania biomasy w sytuacji, gdy sama DGLP nie dysponowała możliwościami wykonania takich obliczeń, było działaniem nierzetelnym.*

Kolejnym powtórzeniem jest zapis dotyczący niezapewnienia nadleśnictwom opracowania Programów Węglowych. Obliczenie programów węglowych jest funkcją dedykowanego oprogramowania. Negatywnie oceniany przez NIK jego brak na początku realizacji projektu wynikał z faktu, że jest on jednym z produktów projektu. Późniejsze (niż na początek projektu) jego udostępnienie nie miało znaczącego wpływu na realizację. Podobna sytuacja dotyczy braku obliczonej dodatkowej biomasy – było to jedno z zadań projektu które w perspektywie jego realizacji miało być wykonane. Z racji, że LGW jest projektem w przeważającej części badawczym postępowanie wdrażające kolejne osiągnięcia i zdobywaną

wiedzę w praktyczne działania (w tym przypadku obliczenia biomasy) są w mojej ocenie zasadne.

13. str. 13 „Wykazywanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym w raportach okresowych dla MKiŚ”.

DGLP w czasie trwania czynności kontrolnych zaktualizowała oraz uzupełniła kartę projektu o wszystkie wykazane koszty oraz zadania. Oszacowano również przyszłe koszty promocji oraz porad i spotkań do 2026 r. na podstawie dotychczas poniesionych wydatków.

14. str. 13 „Nierzetelne monitorowanie w DGLP efektów realizacji Projektu” DGLP nie realizowała obowiązku określonego w § 15 ust. 1 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, polegającego na terminowym sporządzaniu ZSRPW59, sporządzono je bowiem dopiero w toku kontroli NIK, a nie w terminie do końca II kwartału roku następnego po roku realizacji prac objętych sprawozdaniem. Ponadto poprzez zawarcie w nich wyłącznie powierzchni i kosztu zrealizowanych działań, nie stanowiły one informacji zawierającej dane rzeczowe umożliwiające potwierdzenie realizacji działań dodatkowych w danym okresie, przez co ich zawartość była niezgodna z § 2 ust. 1 pkt 14 zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

ZSRPW były sporządzane na bieżąco, w miarę otrzymywania z RDLP zatwierdzonych Sprawozdań z Realizacji PW. W ZSRPW znajdowały się zbiorcze dane, których źródłem były Sprawozdania z Realizacji PW. Nie zasadne jest powielanie danych zawartych w dokumentach źródłowych w sprawozdaniu Zbiorczym. ZSRPW zawierało dane rzeczowe – powierzchnię działań dodatkowych (ha) oraz ich koszt (zł) co umożliwiało potwierdzenie realizacji działań dodatkowych przez Nadleśnictwa. W § 14 ust. 3 zarządzenia nr 28 z dnia 19.04.2024 r. określono termin przesyłania Sprawozdań z Realizacji Programów Węglowych przez regionalne dyrekcje Lasów Państwowych do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Dodatkowo w § 15 ust. 1 sprecyzowano termin sporządzania ZSRPW (do końca II kwartału) oraz w załączniku nr 7 ustalono jego wzór.

15. str. 13 „Malejąca popularność aukcji JDW”. W badanym okresie odbyło się osiem aukcji JDW: po jednej w latach 2018–2020 i 2022 r. oraz po dwie w 2021 r. i 2023 r. Łącznie sprzedano na nich 153,8 tys. JDW za kwotę 3,7 mln zł. Liczba JDW sprzedanych w toku poszczególnych aukcji wynosiła od 6,0 tys. do 34,3 tys., przy czym najwięcej sprzedano w ramach pierwszej aukcji. W każdej z nich brało udział do dziewięciu podmiotów – były to głównie spółki Skarbu Państwa. Jednak pomimo regularnie prowadzonych działań promocyjnych w tym zakresie, ostatnie dwie aukcje (w kwietniu i wrześniu 2023 r.)

cieszyły się najmniejszą popularnością: wzięły w nich udział odpowiednio tylko trzy i pięć podmiotów, a liczba sprzedanych JDW wyniosła odpowiednio zaledwie 14,3 tys. i 6,0 tys. Dobrowolne nabywanie JDW przez podmioty gospodarcze cieszyło się ograniczonym zainteresowaniem, gdyż – poza aspektami wizerunkowymi (PR/CSR) - nie wiązało się z innymi korzyściami, w szczególności z tytułu obniżenia kosztów uprawnień do emisji CO₂.

Konkluzja dotyczy jedynie korzyści wizerunkowych przez Nabywców JDW, przez co nie jest prawdziwa. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami Nabywca ma również prawo wyboru przedsięwzięcia, które zostanie zrealizowane za równowartość środków zakupionych JDW. Jest to wartość dodana projektu, która również zachęca Nabywców do wzięcia udziału w Aukcji JDW. Nie jest również prawdą stwierdzenie „W każdej z nich brało udział do dziewięciu podmiotów – były to głównie spółki Skarbu Państwa”.

16. str. 13 *„Przedwczesne i nieuzasadnione zaangażowanie w nowy, kosztowny projekt”. DGLP zlecała prace przygotowawcze nad systemem certyfikacji JDW, celem wprowadzenia do praktyki gospodarczej obrotu jednostkami pochłoniętej emisji CO₂ i umożliwienia podmiotom objętym systemem EU ETS nabywanie takich jednostek oraz wywiązanie się z „limitów” emisyjnych, wynikających z pakietu klimatycznoenergetycznego⁶⁰. Jednakże ani przed rozpoczęciem realizacji projektu LGW, ani w jego trakcie nie istniały podstawy prawne pozwalające na włączenie usuwania CO₂ do systemu EU ETS, co mogłoby umożliwić podmiotom skompensowanie części swoich emisji poprzez zakup JDW. Minister złożył propozycję zaprezentowaną na posiedzeniu grupy roboczej ds. środowiska Rady UE, odnoszącą się do systemowych rozwiązań pochłaniania CO₂ przez lasy, która jednak nie zyskała poparcia innych państw członkowskich. Pomimo tego, już w 2022 r., tj. w trakcie realizacji projektu badawczego LGW, LP rozpoczęły realizację nowego, kosztownego projektu pod nazwą „Lasy Węglowe”. Stanowił on kontynuację Projektu LGW, a w jego ramach zaplanowano uzyskanie przez LP dochodu ze sprzedaży jednostek pochłaniania CO₂ (tzw. „kredytów węglowych”) w łącznej wysokości 386 mln zł, przy wydatkowaniu na jego realizację kwoty 399 mln zł.*

Nie jest prawdą, że DGLP zleciła prace przygotowawcze nad systemem certyfikacji JDW celem udostępnienia ich w systemie EU ETS. Zlecenie IBL dotyczyło rozpoznania możliwości certyfikacji w ramach systemów dobrowolnych a EU ETS takim nie jest. Projekt Lasy Węglowe dotyczy możliwej certyfikacji jednostek pochłaniania w ramach nowo opracowywanego systemu określonego

w REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Union certification framework for carbon removals. Projekt Lasy Węglowe nie jest kontynuacją projektu LGW. Wykorzystuje natomiast efekty tego projektu np. w zakresie najbardziej efektywnych, pod względem pochłaniania CO₂ i magazynowania C, działań dodatkowych i możliwości obliczenia tego efektu.

17. str. 14 „Nierzetelne przygotowanie założeń dotyczących wymaganej dokumentacji procesu sprzedaży JDW”. Dyrektor Generalny LP nie ustalił zawartości (wzoru) raportu, który miał być sporządzany każdorazowo po zakończeniu aukcji JDW, ani terminów na jego sporządzenie. W związku z tym dokumentacja z przeprowadzenia aukcji JDW była sporządzana w sposób niejednorodny, w różnej formie i w różnym czasie po jej zakończeniu. NIK zwrócił uwagę, że ww. raport był podstawowym dokumentem zawierającym informacje z przeprowadzonej aukcji w związku z tym jego zawartość powinna być określona, ujednolicona i uregulowana, co pozwoliłoby na gromadzenie niezbędnych i istotnych danych z przebiegów aukcji w sposób uporządkowany oraz przyczyniłoby się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad przebiegiem tych procesów. Ponadto, nie dochowywano wymogów w zakresie publikacji cen jednostkowych JDW przed ogłaszaniem aukcjami Raporty z kolejnych aukcji były składane zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu 67 DG z 2018 roku.

Ocena wskazana przez NIK ma charakter subiektywny i poza ogólnymi stwierdzeniami nie wskazuje na negatywne konsekwencje takiego sposobu postępowania. Nie dochowanie wymogów w zakresie publikacji cen JDW polegało na ich zbyt późnym ogłaszaniu (ok. dwa tygodnie przed aukcją). Było to związane z zamieszczaniem ceny średniej z ostatniego miesiąca przed datą aukcji czego efektem było niedochowanie miesięcznego wyprzedzenia. Powyższe nie miało praktycznego znaczenia dla przebiegu aukcji. Zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi zmieniony został sposób obliczania ceny JDW.

18. str. 14 „Niewystarczające zabezpieczenie interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ W okresie pierwszych sześciu miesięcy realizacji Projektu LGW nie zabezpieczono wystarczająco interesów DGLP związanych z koordynacją Projektu LGW przez CKPŚ poprzez brak zawarcia stosownego porozumienia regulującego zasady współpracy pomiędzy stronami. Wymóg zawarcia takiego porozumienia, a także udzielenia Dyrektorowi CKPŚ pełnomocnictwa do działania wynikał z Zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW. Porozumienie między DGLP a CKPŚ zostało zawarte dopiero 8 czerwca 2017 r. Za zrealizowane we wcześniejszym okresie działania koordynatora Projektu LGW, CKPŚ obciążało DGLP kosztami tych działań

w łącznej wysokości 220,8 tys. zł. W ocenie NIK pełnienie przez CKPŚ funkcji koordynatora Projektu LGW przed ww. datą stwarzało ryzyko braku możliwości dochodzenia swoich praw przez DGLP w przypadku niewłaściwej realizacji tej funkcji przez CKPŚ.

Jest faktem brak porozumienia pomiędzy DGLP a CKPŚ i niedopełnienie tego wzajemnego zobowiązania. Jednak należy zauważyć, że CKPŚ jest wewnętrznym zakładem LP i podlega bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu więc urzeczywistnienie się zagrożenia opisanego przez NIK było bardzo mało prawdopodobne. CKPŚ jest zakładem Lasów Państwowych o zasięgu krajowym, powołanym w celu inicjowania, koordynacji i zarządzania projektami dofinansowanymi ze środków unijnych i funduszu leśnego PGL LP. Zgodnie z Art. 33 ust. 3 pkt. 9 lit. d ustawy o lasach Dyrektor Generalny powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych. W zapisach Zarządzenia nr 2 z 2017 r., a dokładnie załączniku nr 6 zostały szczegółowo zestawione obowiązki przypadające poszczególnym organom wewnętrznym i jednostkom organizacyjnym LP w realizacji PLGW. Brak zawarcia porozumienia pomiędzy DGLP a CKPŚ nie wskazywało w żadnym razie na nierzetelną lub niewłaściwą realizację zadań i nie posiadało znamion niezabezpieczenia interesów DGLP, czemu skutecznie zapobiegały zarówno zapisy przywołanego Zarządzenia, jak i możliwości kontrolne i nadzorcze, jakie Dyrektor Generalny LP posiada w odniesieniu do CKPŚ.

19. str. 14 „Nie w pełni rzetelne sprawozdawanie nadleśnictw z realizacji PW” Nadleśnictwa biorące udział w Projekcie składały do DGLP coroczne sprawozdania z realizacji PW zgodnie z wymaganym wzorem, wykazując poniesione koszty na realizację działań w poszczególnych wydzieleniach oraz powierzchnię, na której zostały one zrealizowane⁶³. W przypadku pięciu z 12 badanych nadleśnictw stwierdzono, że część poniesionych kosztów wykazano w sposób nierzetelny. W trzech nadleśnictwach stwierdzono inne nieprawidłowości, tj. wykazano błędne powierzchnie działań LGW w niektórych wydzieleniach lub nie wykazano w nich części adresów leśnych, na których zrealizowano działania. Ponadto w przypadku czterech z 12 nadleśnictw objętych kontrolą przynajmniej jedno ze sprawozdań wpłynęło po wymaganym terminie określonym w zarządzeniu Nr 67 z 2018 r. ws. LGW (opóźnienia wynosiły od 1 do 45 dni).

Opisane w tym punkcie sytuacje miały charakter sporadyczny, a ich wartość w stosunku do wartości całego projektu była znikoma (91,1 tys. zł na wartość projektu ponad 78 mln zł co stanowi 0,11%). Stwierdzone opóźnienia od 1 do 45

dni (w jednym przypadku) nie miały praktycznego znaczenia dla przygotowania zestawień zbiorczych.

20. str. 19 *„Sprzeczność podstawowych celów Projektu LGW” Zakładano również wprowadzenie do praktyki gospodarczej – na zasadzie eksperymentu – krajowego obrotu dwutlenkiem węgla pochłoniętym w następstwie działań dodatkowych w leśnictwie, co pozwoliłoby podmiotom gospodarki narodowej objętym ETS, na nabywanie w okresie 2017–2020 od LP (na podstawie ustawy o eksperymentalnym krajowym systemie handlu jednostkami pochłoniętej emisji, która miała zostać opracowana) jednostek pochłoniętej emisji, pozwalając im na wywiązanie się z „limitów” emisyjnych wynikających z pakietu klimatyczno-energetycznego,*

W zapisach Zarządzenia nr 2 z 2017 r. oraz 68 z 2018 r. nie ma informacji na temat wdrożenia na zasadzie eksperymentu – krajowego obrotu dwutlenkiem węgla dedykowanego dla podmiotów objętych systemem ETS, pozwalającym na wywiązanie się z limitów emisyjnych wynikających z pakietu klimatycznoenergetycznego. Zgodnie z § 8 ust. 2 Zarządzenia nr 2 z 2017 r. „nabycie jednostek dwutlenku węgla następuje w ciężar kosztów kształtowania wizerunku i promocji podmiotu zainteresowanego (nabywcy jednostek dwutlenku węgla)”. Po rozpoczęciu projektu - na przełomie 2019 i 2020 r. Lasy Państwowe wraz z KOBiZE i ULC przygotowały i złożyły wniosek do ICAO w celu zweryfikowania możliwości udostępnienia doświadczeń z realizowanego projektu badawczego LGW do wykorzystania w ramach CORSIA. Był to jedyny wniosek złożony z krajów UE do ICAO. W porozumieniu z kierownictwem Ministerstwa Klimatu w 2020 r. zawieszono prace nad włączeniem LGW do programu do czasu wypracowania przez UE mechanizmów współpracy i zależności pomiędzy ETS a CORSIA.

Wnioski

21. str. 16 *„Wnioski do Ministra Klimatu i Środowiska oraz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych”*
- a. podjęcie działań w celu wstrzymania realizacji projektu rozwojowego „Lasy Węglowe” do czasu zakończenia pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego „Leśne Gospodarstwa Węglowe” oraz określenia i podsumowania prognoz jego rezultatów;*
 - b. rozważenie zasadności kontynuowania projektu „Lasy Węglowe”, w świetle prognozowanych, mało perspektywicznych efektów pilotażowego projektu badawczo-rozwojowego „Leśne Gospodarstwa Węglowe”.*

Oba wyartykułowane wnioski dotyczące wstrzymania i rozważenia zasadności realizacji projektu Lasy Węglowe będą rozpatrzone po ostatecznym ogłoszeniu treści rozporządzenia EU (REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Union certification framework for carbon removals), które będzie określało zasady na jakich podmioty gospodarcze będą mogły uczestniczyć w rynku jednostek redukcji w ramach sektora LULUCF. Wbrew twierdzeniom NIK projekt LW nie jest kontynuacją projektu LGW, a swoim zakresem obejmuje, poza możliwym udostępnieniem certyfikowanych jednostek redukcji emisji, liczenie śladu węglowego dla całej organizacji LP (z podziałem na poszczególne jednostki) oraz liczenie śladu węglowego produktu (zgodnie z Dyrektywą o sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (tzw. CSRD) w zakresie liczenia śladu węglowego – organizacji oraz produktu. W ramach Dyrektywy CSRD firmy będą zobligowane do ujawniania informacji niefinansowych (np. w raportach ESG), w tym informacji o śladzie węglowym, który jest jednym z najbardziej istotnych czynników środowiskowych poddawanych pod ocenę przez kluczowych interesariuszy spółki). Podobnie jak systemy certyfikacji PFSC jak i FSC jest to działanie niezbędne z punktu widzenia odbiorców drewna, którzy już są i będą w najbliższej przyszłości zobowiązani do oznaczania swoich produktów ich śladem węglowym.

Z wyrazami szacunku

w zastępstwie

Mikołaj Dorożala
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKA.430.2.2024

Warszawa, 2024-08-27

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska
z dnia 9 sierpnia 2024 r. do Informacji o wynikach kontroli *Realizacja projektu strategicznego*
„*Leśne gospodarstwa węglowe*”, przedstawionego, z upoważnienia Ministra, przez
Podsekretarza Stanu Mikołaja Dorożalę

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Minister Klimatu i Środowiska w swym stanowisku zasadnie stwierdza, że Projekt *Leśne gospodarstwa węglowe* jest projektem badawczo-rozwojowym i pilotażowym, w związku z czym część jego wyników jest możliwa do uzyskania jedynie w trakcie jego realizacji. Najwyższa Izba Kontroli w treści Informacji o wynikach kontroli, uwzględniła wyniki Projektu uzyskane do tej pory, w tym kolejne (wykonywane w latach 2018-2023) obliczenia prognozowanych efektów w postaci zwiększonego pochłaniania przez lasy dwutlenku węgla, z których wynika, że efekty te nie będą miały zauważalnego wpływu na wzrost krajowej redukcji CO₂ i właśnie na tej podstawie w ocenie ogólnej stwierdziła, że środki wydatkowane w latach 2017-2023 na ten Projekt nie zostały efektywnie wykorzystane.

Prawdą jest również, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska wykazywało zainteresowanie ww. Projektem oraz przyjmowało sprawozdania z realizacji Projektu składane przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych. Niemniej jednak, jak wykazano w trakcie kontroli, działania nadzorcze nad realizacją Projektu ograniczały się jedynie do formalnego przyjmowania tych sprawozdań, bez dostatecznie wnikliwej analizy zawartych w nich danych, co skutkowało dysponowaniem nierzetelnymi i niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi i informacjami. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje zapewnienie Pani Minister o wzmocnieniu nadzoru nad realizacją Projektu *Leśne gospodarstwa węglowe* oraz o podejmowaniu na bieżąco działań zapewniających odpowiedni monitoring nad Projektem, w tym zwłaszcza o zaplanowaniu wyodrębnienia w strukturze Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa komórki, która będzie wypełniała funkcje nadzorcze Ministra poprzez przyjmowanie raportów okresowych z realizacji Projektu, ich analizowanie i opiniowanie oraz sprawowanie kontroli w nadleśnictwach realizujących Projekt, w celu weryfikacji stopnia wykonywania zadań oraz realizacji celów.

Natomiast odnosząc się do załączonego przez Panią Minister stanowiska Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych do niniejszej Informacji, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w zdecydowanej większości stanowi ono powtórzenie argumentów podniesionych w zastrzeżeniach złożonych do wystąpienia pokontrolnego 4 stycznia 2024 r. Zastrzeżenia te zostały rozpatrzone na posiedzeniu jawnym

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.

w dniu 13 lutego 2024 r., a następnie oddalone uchwałą Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 22 marca 2024 r. Dalsze ich podnoszenie jest zatem bezcelowe.

Najwyższa Izba Kontroli pragnie odnieść się jedynie do stanowiska Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w sprawie wniosków płynących z niniejszej Informacji. Stwierdza on, że wnioski te, dotyczące wstrzymania i rozważenia zasadności realizacji kolejnego projektu pod nazwą *Lasy Węgłowe*, będą rozpatrzone dopiero po ostatecznym ogłoszeniu treści rozporządzenia UE, które będzie określało zasady na jakich podmioty gospodarcze będą mogły uczestniczyć w rynku jednostek redukcji dwutlenku węgla. Zdaniem NIK nie jest właściwe zwlekanie z realizacją ww. wniosków, gdyż ich celem jest zapobieżenie wystąpieniu znacznych strat w majątku Lasów Państwowych, które mogą wynieść ok. 400 mln zł. Z tego względu, w ocenie NIK, zasadne jest ich bezzwłoczne wykonanie.

Wiceprezes NIK

Michał Jędrzejczyk w zastępstwie za Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/