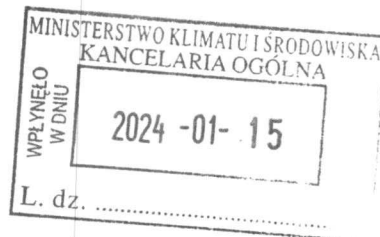




RPW/3383/2024 P
Data: 2024-01-15
MKiS



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian BANAS



LKA.410.025.01.2023

Pani
Paulina Hennig-Kloska
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 WARSZAWA

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska w Warszawie ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paulina Hennig-Kloska, Minister Klimatu i Środowiska ² od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Łukaszewska-Trzeciakowska, Minister Klimatu i Środowiska od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r., Anna Moskwa, Minister Klimatu i Środowiska od 26 października 2021 r. do 26 listopada 2023 r., Michał Kurtyka - Minister Klimatu i Środowiska od 6 października 2020 r. (minister właściwy do spraw energii ³ , klimatu ⁴ i środowiska) oraz od 15 listopada 2019 r. do 5 marca 2020 r. - jako Minister Klimatu (kierujący działem administracji rządowej środowisko ⁵), Michał Woś ⁶ - Minister Środowiska od 5 marca do 6 października 2020 r. ⁷ , Henryk Kowalczyk - Minister Środowiska od 9 stycznia 2018 r. do 15 listopada 2019 r., Jan Szyszko - Minister Środowiska w okresie od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzór Ministra nad realizacją Projektu „Leśne Gospodarstwa Węglowe”.
Okres objęty kontrolą	Lata od 1 stycznia 2017 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁸
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Tomasz Raszka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKA/165/2023 z 14 lipca 2023 r. 2. Mariusz Kryнке, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/166/2023 z 14 lipca 2023 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: „MKiŚ”.

² Dalej: „Minister”.

³ Dział *energia* utworzono 27 listopada 2015 r. – art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1960).

⁴ Dział *klimat* utworzono 29 lutego 2020 r. – art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 284).

⁵ Minister Klimatu kierował od dnia 15 listopada 2019 r. działem administracji rządowej *środowisko* na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu (Dz.U., poz. 2266). Nazwę „Ministerstwo Środowiska” zmieniono na nazwę „Ministerstwo Klimatu” na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 listopada 2019 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U., poz. 2289).

⁶ Od 15 listopada 2019 r. powierzono Ministrowi - Członkowi Rady Ministrów Michałowi Wosiowi prowadzenie prac związanych z przygotowaniem propozycji podziału spraw objętych działem administracji rządowej *środowisko* pomiędzy ten dział administracji rządowej a projektowany dział administracji rządowej *klimat* - rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra - Członka Rady Ministrów Michała Wosia (Dz. U., poz. 2276).

⁷ Z dniem 21 marca 2020 r. utworzono Ministerstwo Środowiska rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Środowiska (Dz. U., poz. 497).

⁸ Dz. U. z 2022 r., poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁹ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Nadzór Ministra nad Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe¹⁰, w zakresie realizowanego projektu strategicznego¹¹ pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe¹² był niewystarczający, ponieważ ograniczył się jedynie do przyjmowania raportów z realizacji Projektu bez dostatecznie wnikliwej analizy zawartych w nich danych. Pomimo zatem formalnego stosowania instrumentów kontroli zarządczej, w postaci obowiązujących procedur i mechanizmów monitorowania projektów, nie zapewniono wiarygodności sprawozdań Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych¹³, stosownie do art. 68 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴.

Minister nie zapewnił sobie wystarczającego wpływu na przygotowanie i wdrożenie Projektu przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych¹⁵, mimo że wg SOR¹⁶ Ministerstwo Środowiska¹⁷ było odpowiedzialne za jego przygotowanie i realizację a minister właściwy ds. środowiska sprawował nadzór nad Lasami Państwowymi i nad gospodarką leśną w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa¹⁸, gdzie Projekt był wdrażany. Minister został jedynie poinformowany (w lutym 2017 r.) o rozpoczęciu jego realizacji, bez dokonywania wcześniejszych uzgodnień, konsultacji czy też innej formy weryfikacji założeń i oceny Projektu. Projekt przed rozpoczęciem nie miał ustalonego harmonogramu finansowego i oszacowanych kosztów na cały przewidywany okres jego realizacji, a Minister nie podjął działań w celu wyegzekwowania od Dyrektora Generalnego LP rzetelnie oszacowanej wielkości budżetu Projektu. Ostatecznie, tylko w badanym okresie, jego planowane koszty zwiększyły się z 41 584,4 tys. zł (wykazane dopiero w 2018 r.¹⁹) do 78 589,6 tys. zł (ujęte w raporcie okresowym z realizacji za październik 2023 r.)

Projekt podlegał monitorowaniu z wykorzystaniem narzędzi organizacyjnych MKiŚ, w tym sprawozdawczych i informatycznych, jednak w ocenie NIK podejmowane działania w tym zakresie były niewystarczające, co w szczególności odnosiło się do braku rzetelnej analizy danych zawartych w okresowych raportach DGLP z realizacji Projektu, będących zasadniczym elementem tego monitoringu. Dotyczyło to m.in. wykazywania w ww. raportach błędnych danych w zakresie planowanych i wydatkowanych kwot w okresie realizacji Projektu.

Minister podejmował działania mające na celu promowanie i upowszechnianie założeń Projektu, w tym także przed rozpoczęciem jego realizacji w 2017 r., co dotyczyło także działań na arenie międzynarodowej.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: „Lasy Państwowe” lub „PGL LP” lub „LP”.

¹¹ Ujętego w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, dalej: „SOR” lub „Strategia”. Strategia ta została przyjęta Uchwałą 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), jako aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. *Strategii Rozwoju Kraju 2020*.

¹² Dalej: „Projekt LGW” lub „Projekt”. Wskazany w SOR podmiotem odpowiedzialnym m.in. za realizację Projektu było Ministerstwo Środowiska.

¹³ Dalej: „DGLP”.

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, dalej: „ustawy o finansach publicznych”.

¹⁵ Dalej: „Dyrektor Generalny LP”.

¹⁶ SOR - str. 297.

¹⁷ Dalej: „MŚ”.

¹⁸ Zgodnie z odpowiednio art. 4 ust. 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r., poz. 1356, ze zm.).

¹⁹ W Karcie Projektu otrzymanej z DGLP w odpowiedzi na pismo MŚ znak DZM-wks.072.43.2018.JZ z 23 lipca 2018 r., w związku z pozyskaniem informacji na potrzeby wprowadzenia danych o projekcie do systemu informatycznego MonAliZa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Nadzór Ministra nad realizacją Projektu LGW

Opis stanu
faktycznego

1. Przygotowanie realizacji Projektu

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, wskazując projekt strategiczny Leśne Gospodarstwa Węglowe z terminem realizacji 2017-2050 oraz MŚ jako podmiot odpowiedzialny²¹.

Projekt LGW wg SOR, to projekt dotyczący opracowania i zastosowania efektywnego modelu pochłaniania dwutlenku węgla przez polskie lasy, w tym pozostające w zarządzie PGL LP, promowania działalności dodatkowej w gospodarce leśnej, wspomagającej pochłanianie CO₂ (główny gaz cieplarniany), udoskonalenie sposobu raportowania pochłaniania CO₂ w polskich lasach²² w Zintegrowanym Systemie Informatycznym Lasów Państwowych.

W ramach realizacji projektu LGW podejmowano dodatkowe działania w leśnictwie w celu zwiększenia pochłaniania atmosferycznego dwutlenku węgla (CO₂), prowadzono prace badawcze w zakresie opracowania nowoczesnych modeli bilansu węgla w ekosystemach leśnych dla różnych scenariuszy pielęgnowania i hodowli lasu oraz organizowano aukcje tzw. Jednostek Dwutlenku Węgla²³ (wytworzonych w ramach realizacji działań w projekcie) w celu pozyskania środków na finansowanie działań na rzecz środowiska (przedsięwzięć z zakresu ochrony przyrody, edukacji, aktywnego udostępniania lasu, polegające na m.in.: wykupie gruntów pod zalesienia, odnowienia lasów na terenach pokłeskowych, stworzenia infrastruktury turystycznej, zmodernizowania ścieżek edukacyjnych).

Podsekretarz Stanu MKiŚ wskazując inne sposoby wykorzystania wyników Projektu podał, że *miął, między innymi, odpowiedzieć na pytanie, czy upowszechnienie w Lasach Państwowych wytwarzania i obrotu Jednostkami Dwutlenku Węgla (JDW) jest uzasadnione. Ponadto, projekt miał pomóc w ustaleniu:*

- 1) pakietu działań dodatkowych w leśnictwie,*
- 2) identyfikacji formalnoprawnej Jednostek Dwutlenku Węgla na gruncie Polskiej, Klasyfikacji Działalności oraz Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług,*
- 3) metodyki wyceny wartości kosztów działań dodatkowych w leśnictwie,*

²⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ Na str. 297 SOR wskazano MŚ jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu (2016 r.) i jego realizację (2017-2050). 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.

²² W ramach realizacji Protokołu z Kioto i Porozumienia Paryskiego.

²³ Jednostka Dwutlenku Węgla (JDW) pochłaniana w leśnictwie - jeden megagram (1 Mg) dwutlenku węgla (CO₂) pochłonięty netto dodatkowo w wyniku działań dodatkowych realizowanych w projekcie przez określone lasy i inne grunty wchodzące w skład gospodarstwa leśnego, objęte gospodarką leśną (§ 2 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych Nr 67 z 14 września 2018 r. w sprawie realizacji projektu rozwojowego pod nazwą Leśne Gospodarstwa Węglowe; dalej: Zarządzenie Nr 67 z 2018 r. ws. LGW.

- 4) faktycznej (realnej) możliwości wytwarzania JDW przez nadleśnictwa,
- 5) podmiotów zewnętrznych zainteresowanych nabywaniem JDW,
- 6) sposobu księgowego ujmowania zdarzeń związanych z wytwarzaniem i obrotem JDW.

(akta kontroli str. 369-370)

Realizacja Projektu LGW była uwzględniona w planach działalności MŚ na lata 2017-2019 oraz w sprawozdaniach z ich realizacji.

(akta kontroli str.83-91)

W sprawie przyczyn zaniechania od 2020 r. jego ujmowania w planach, Podsekretarz Stanu MKiŚ wyjaśnił, że z uwagi na znaczące rozszerzenie kompetencji ówczesnego Ministra Klimatu i Środowiska, które nastąpiło w 2020 r. (Minister zaczął kierować działami administracji rządowej: klimat, energia i środowisko), przy sporządzaniu Planu na rok 2021 r. oraz na lata kolejne polecono, aby do Planu były wpisywane zadania i mierniki, na które ma wpływ bezpośrednio Ministerstwo, a zadania priorytetowe realizowane przez jednostki podległe lub nadzorowane miały znajdować odzwierciedlenie w planach działalności jednostek podległych lub nadzorowanych, do których opracowania co roku Minister obliguje kierowników jednostek. Zwrócił także uwagę, że *projekt ten cały czas był i nadal jest wpisany do Portfela Projektów Ministerstwa jako projekt strategiczny i podlega okresowej (comiesięcznej) sprawozdawczości zgodnie z obowiązującą Procedurą Zarządzania Projektami w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. Fakt niewpisywania przedmiotowego projektu do Planów na lata 2021-2023, nie umniejsza jego randze. Jest to nadal bardzo ważny projekt, realizowany w resorcie kierowanym przez Ministra Klimatu i Środowiska.*

(akta kontroli str. 368-369)

Minister Środowiska nie opiniował ani nie zatwierdzał dokumentacji Projektu LGW. Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa²⁴ MKiŚ wyjaśnił²⁵, że podstawą prawną rozpoczęcia tego projektu było zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 2 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”²⁶.

Podsekretarz Stanu MKiŚ wyjaśnił, że jest to projekt rozwojowy Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i nie wymagał formalnych konsultacji z ówczesnym ministrem ds. środowiska.

(akta kontroli str. 303)

Wyjaśniając, czy MŚ/MKiŚ zwracało się do DGLP o podanie kwoty planowanych do poniesienia kosztów Projektu LGW w całym okresie jego realizacji oraz na jakim etapie to nastąpiło, tj. przed jego rozpoczęciem, czy w trakcie realizacji, Podsekretarz Stanu w MKiŚ stwierdził, że: *prawdopodobnie były prowadzone rozmowy w wyżej wymienionym zakresie pomiędzy ówczesnym Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych i ówczesnym ministrem właściwym do spraw środowiska.*

(akta kontroli str. 306)

Według § 9 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia Nr 2 z 2017 r. ws. LGW, zrealizowanie Projektu miał zapewnić m.in. *minister właściwy ds. środowiska, w zakresie wynikającym a) z obowiązku nadzorowania Lasów Państwowych (...), b) z możliwości oddziaływania na Lasy Państwowe w fazie przygotowywania do realizacji i realizacji*

²⁴ Dalej: „DLiŁ”.

²⁵ Pismo znak 2741543.10536276.8478308 z 27 lipca 2023 r.

²⁶ B.I..L.P. z 2017 r. poz. 17. Dalej: „Zarządzenie Nr 2 z 2017 r. ws. LGW”.

Projektu LGW, poprzez stanowienie, wiążących LP, poleceń administracyjno-prawnych w wykonaniu art. 34a Ustawy o Radzie Ministrów²⁷.

Z kolei zgodnie z § 9 ust. 2 ww. Zarządzenia, w załączniku nr 4 do tego Zarządzenia miał zostać ustalony projekt wystąpienia do ministra właściwego ds. środowiska o rozważenie wydania przez ten organ poleceń, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b. Ustalony przez Dyrektora Generalnego LP w załączniku nr 4, *Projekt wystąpienia do Ministra Środowiska*²⁸ w swej treści nie odwoływał się do kwestii rozważenia wydania przez ten organ ww. poleceń. Minister Środowiska pismem z dnia 24 lutego 2017 r., o treści zgodnej z ww. projektem (wzorem), został poinformowany przez Dyrektora Generalnego LP o rozpoczęciu realizacji Projektu LGW oraz o jego głównych celach i założeniach.

(akta kontroli str. 303, 327)

W sprawie działań MKiŚ dotyczących certyfikacji Jednostek Dwutlenku Węgla²⁹ wytwarzanych w ramach Projektu LGW, Podsekretarz Stanu MKiŚ wyjaśnił, że nie było i nie ma planów objęcia ich certyfikacją, w związku z tym nie podejmowano działań w tym zakresie.

(akta kontroli str. 370, 558-563)

Odnosząc się do kwestii działań podejmowanych przez MKiŚ w celu objęcia Jednostek Dwutlenku Węgla Europejskim Systemem Handlu Emisjami (EU ETS) oraz efektów tych działań oraz do pytań: czy takie działania były planowane jeszcze przez rozpoczęciem w 2017 r. realizacji projektu LGW, a także czy opracowywano rozwiązania prawne (projekty aktów prawnych) w ww. zakresie, Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił, że: *W ramach prac nad rewizją dyrektywy ETS³⁰ jednym z Polskich postulatów było zapewnienie większej elastyczności pomiędzy LULUCF³¹ a EU ETS*

²⁷ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188, ze zm.). Według art. 34a ust. 1 ww. ustawy: Minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.

²⁸ Wprowadzony Decyzją nr 53 Dyrektora Generalnego LP z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia załącznika nr 4 – Projekt wystąpienia do Ministra Środowiska do Zarządzenia Nr 2 Dyrektora Generalnego LP z dnia 17 stycznia 2017 r.

²⁹ Celem certyfikacji jest weryfikacja i potwierdzenie, że produkt spełnia wymogi określone w stosownych normach, przez co wzrośnie jego wiarygodność na rynku aukcyjnym (jak podano w sprawozdaniu z realizacji IV etapu prac z grudnia 2022 r. z realizacji umowy nr OR.271.3.2017 zawartej 7 kwietnia 2017 r. pomiędzy Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Państwowe Dyrekcją Generalną Lasów Państwowych a Konsorcjum na wykonanie usługi badawczej pn. „Opracowanie podstaw naukowych i rozwiązań metodycznych stanowiących wsparcie dla Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn „Leśne Gospodarstwa Węglowe”).

³⁰ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2013 r., s. 32, ze zm.). Ustanowiony system handlu stanowi podstawę unijnej polityki mającej na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu i zmierza do ograniczania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów i skuteczny gospodarczo sposób. Opiera się na zasadzie „pułapów i handlu”. Pierwotne przepisy były wielokrotnie zmieniane wraz z rozwojem systemu. Najaktualniejsze zmiany zostały przyjęte w dyrektywie (UE) 2023/958 i dyrektywie (UE) 2023/959 w ramach unijnej inicjatywy „Gotowi na 55”, która ma na celu zapewnienie zgodności polityki UE z celami klimatycznymi europejskiego prawa o klimacie i zobowiązaniami wynikającymi z Europejskiego Zielonego Ładu i porozumienia paryskiego.

³¹ LULUCF - skrót od: land use, land use change and forestry - użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo. Sektor LULUCF (ang. Land use, land use change and forestry) związany jest z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem. Obejmuje gospodarowanie glebą, drzewami, roślinami, biomasa i drewnem. Szczególną cechą sektora LULUCF jest to, że nie tylko generuje emisje gazów cieplarnianych, lecz może także pochłaniać CO₂ z atmosfery. Każde państwo członkowskie powinno utrzymywać równowagę między łączną ilością emisji z tego sektora a pochłanianiem CO₂ przez ten sektor. Mają temu służyć na przykład nowe nasadzenia lub lepszy nadzór nad krajowymi lasami, gruntami uprawnymi i użytkami zielonymi. W rozporządzeniu w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (UE) 2018/841 (zwanym rozporządzeniem LULUCF), przewidziano mechanizmy elastyczności, które mają pomóc państwom członkowskim w przestrzeganiu wspomnianej zasady. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki

poprzez wykorzystanie w systemie pochłaniania przez lasy. Propozycja Polski odnosiła się do rozwiązania systemowego dotyczącego całości pochłaniania przez lasy (zarówno publiczne jak i prywatne). W tej sprawie zostało przygotowane stanowisko w postaci non-paper, a następnie koncepcja została zaprezentowana na posiedzeniu grupy roboczej ds. środowiska Rady UE. W związku z faktem, iż koncepcja nie zyskała poparcia innych państw członkowskich, proponowane rozwiązania nie zostały wprowadzone.

(akta kontroli str. 370)

Procedura zarządzania projektami została wprowadzona po raz pierwszy³² zarządzeniem Ministra Środowiska z 21 maja 2019 r.³³ zmieniającym z dniem 23 maja 2019 r. zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska³⁴. Od 10 listopada 2020 r. obowiązywała *Procedura zarządzania projektami w MKiŚ*, stanowiąca załącznik nr 3 do Regulaminu organizacyjnego MKiŚ³⁵.

(akta kontroli str. 20-36)

Dyrektor DLiL podał, że po wprowadzeniu w MKiŚ *Procedury zarządzania projektami* rozpoczęto działania mające na celu usystematyzowanie procesu organizowania i realizacji przedsięwzięć oraz usprawnienie pozyskiwania bieżących informacji o postępie realizacji tych przedsięwzięć. W tym celu podjęto działania w zakresie opracowania Portfela Projektów MKiŚ, który – m.in. ze względu na zmiany organizacyjne – był aktualizowany. Po przyjęciu w grudniu 2020 r. zaktualizowanego Portfela Projektów MKiŚ rozpoczęto proces zbierania/aktualizacji oraz zatwierdzania kart projektów wszystkich inicjatyw z Portfela Projektów MKiŚ. Proces ten został zakończony w I kwartale 2021 r.

(akta kontroli str. 342)

W Kartach Projektu LGW z 10 lutego 2021 r., 12 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r., sporządzonych przez DGLP, określono: cele, korzyści, mierniki celów i korzyści oraz zadania związane z jego realizacją.

W Karcie Projektu z 12 stycznia 2022 r. wykazano:

- 1) planowana data zakończenia projektu – 31 grudnia 2026 r.,
- 2) cele Projektu:
 - a) dodatkowa redukcja emisji/zwiększenie pochłaniania – dla którego ustalono wskaźnik w postaci powierzchni o wartości 6 500 ha do osiągnięcia w roku docelowym 2024 r.
 - b) realizacja usługi badawczej „Osłona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego LGW, dla którego ustalono wskaźnik w postaci dokumentacji dwóch sprawozdań – w 2021 r. i 2024 r.”,
- 3) korzyści Projektu:
 - a) dodatkowa redukcja emisji/zwiększenie pochłaniania – 1 005 685 ton do 2046 r.,
 - b) poprawa jakości metod raportowania usuwania CO₂ przez lasy (dwa sprawozdania – w 2021 r. i 2024 r.

klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE (Dz. Urz. UE L 156, z 19.06.2018 r., s. 1, ze zm.).

³² Zdarzenia poprzedzające wprowadzenie tej procedury przedstawiono poniżej, w pkt 2 Opisu stanu faktycznego niniejszego wystąpienia.

³³ Dz. Urz. MŚ z 2019 r., poz. 27.

³⁴ Dz. Urz. MŚ z 2016 r., poz. 41, ze zm.

³⁵ Wprowadzonego Zarządzeniem Ministra KiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska - Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r., poz. 10, ze zm.

zadania Projektu:

- a) realizacja działań dodatkowych w latach 2017-2024,
 - b) promocja i propagowanie projektu (2017-2026),
 - c) sprzedaż dodatkowego pochlaniań (JDW) (2018-2026),
 - d) realizacja przedsięwzięć według wskazań nabywców JDW (2018-2026),
 - e) promocja projektu podczas COP 24 (2018),
- 4) budżet projektu w kwocie 53 190 921,43 zł, w tym planowane pozycje kosztowe:
- a) realizacja działań dodatkowych (koszty na lata 2017-2020) – 15 350 030 zł,
 - b) usługa badawcza (2017-2024) – 37 557 031 zł,
 - c) promocja projektu (2017-2021) – 283 860,43 zł,
- 5) potencjalne zagrożenia/ryzyka „ryzyka klimatyczne”, tj. zniszczenia/uszkodzenia drzewostanów spowodowane m.in. przez silny wiatr, śnieg, pożar.
- (akta kontroli str. 16-19)

W Karcie Projektu z 26 października 2023 r. (zatwierdzonej 31 października 2023 r. przez Dyrektora Generalnego LP) wprowadzono następujące zmiany:

- 1) zwiększono budżet projektu z 53 190 921,43 zł do 78 589 577,08 zł, co wynikało:
- a) z wydłużenia okresu ponoszonych kosztów, gdyż w poprzedniej Karcie Projektu z 12 stycznia 2022 r. uwzględnione zostały koszty:
 - realizacji działań dodatkowych tylko na lata 2017-2020 w kwocie 15 350 030 zł, które w aktualizacji (z 2023 r.) zwiększono do kwoty 38 570 000 zł z powodu ustalenia ich dla całego planowanego okresu ich realizacji w latach 2017-2024,
 - promocji Projektu tylko na lata 2017-2021 w kwocie 283 860,43 zł, które zwiększono (w 2023 r.), w wyniku zaplanowania ich na cały przewidziany dla tego zadania okres, tj. na lata 2017-2024, do kwoty 483 875,80 zł;
 - b) ze zwiększenia kosztów usługi badawczej z 37 557 031 zł do 37 719 909,93 zł, co miało związek ze wzrostem wynagrodzeń pracowników Instytutu Badawczego Leśnictwa oraz inflacją;
 - c) z uwzględnienia³⁶ niewykazanych w Karcie Projektu z 12 stycznia 2022 r. czterech nowych pozycji na łączną kwotę 1 815 791,35 zł, takich jak: (1) opracowanie portalu LGW, działania informatyczne (2017-2021) – 372 343,03 zł, (2) usługi audytorskie i promocyjne Projektu (2018) – 16 211 zł, (3) koordynacja zadań przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych³⁷ (2017-2018) – 1 125 019,39 zł, (4) narady, spotkania (2017-2026) – 302 217,93 zł;
- 2) zmniejszono wartość wskaźnika korzyści nr 1 (tj. dodatkowa redukcja emisji/zwiększenie pochlaniań) w roku docelowym z 1 005 685 t CO₂ do 928 973 t CO₂, co wynikało z aktualizacji szacowania dodatkowo pochłoniętego dwutlenku węgla. Wg objaśnień DGLP, zawartych w Karcie Projektu z 26 października 2023 r., zmiana ta spowodowana była przesunięciami

³⁶ W wyniku ustaleń kontroli NIK w DGLP. W trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez NIK w DGLP ustalono, m.in. że w okresowych raportach z realizacji Projektu błędnie wykazywano zaawansowanie w realizacji zadania dot. działań dodatkowych w nadleśnictwach, a także nie uwzględniano wszystkich kosztów związanych z realizacją Projektu, 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.

³⁷ Jednostka organizacyjna Lasów Państwowych, która uczestniczyła w realizacji Projektu LGW na podstawie Zarządzenia 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 Węgłowe”.

w czasie realizacji działań dodatkowych (na lata późniejsze niż zakładano na początku) oraz zmianą rodzaju lub rezygnacją z działania dodatkowego;

- 3) ustanowiono Komitet Sterujący Projektu³⁸, w skład którego weszli Dyrektor Generalny LP i Z-ca Dyrektora Generalnego LP;
- 4) wprowadzono zmianę Lidera projektu (nowym liderem została członkini Zespołu projektowego a dotychczasowy lider został członkiem tego zespołu);
- 5) zmieniono nazwę ryzyka na „Niekorzystne czynniki biotyczne i abiotyczne” w związku z ujednoliceniem biblioteki ryzyk w MKiŚ w obszarze projektów i kontroli zarządczej.

Proces aktualizacji Karty Projektu LGW z 26 października 2023 r. dokonywany był przez MKiŚ w uzgodnieniu z Rządowym Biurem Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów³⁹ przy udziale DGLP.

(akta kontroli str. 6-7, 261-286, 394-396, 472-484)

2. Monitorowanie realizacji Projektu

Projekty strategiczne ujęte w SOR były objęte monitorowaniem na podstawie uchwał Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych⁴⁰ Nr 4/06/2018 z dnia 12 czerwca 2018 r.⁴¹ oraz kolejnej nr 5/2022 z 9 sierpnia 2022 r.⁴² Monitorowanie projektów SOR odbywało się z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego MonAliZa (Monitoring-Analiza-Zarządzanie), do którego dane dotyczące Projektu LGW wprowadzało Biuro Monitorowania Projektów MŚ/MKiŚ⁴³, na podstawie otrzymywanych z DGLP raportów okresowych kwartalnych i miesięcznych, stosownie do uregulowań zawartych w opisanej poniżej procedurach zarządzania projektami w MŚ i MKiŚ.

Z chwilą powołania w 2018 r. Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w celu wyznaczania standardów zarządzania projektami, w szczególności wskazanymi do realizacji w SOR, rozpoczęto w MŚ prace nad Procedurą zarządzania projektami w MŚ. Prace te zostały zakończone w 2019 r. i ww. Procedurę wprowadzono do stosowania zarządzeniem Ministra Środowiska z 21 maja 2019 r. zmieniającym z dniem 23 maja 2019 r. Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska.

³⁸ Zgodnie z Procedurą zarządzania projektami w MKiŚ, - Komitet Sterujący to Przewodniczący Komitetu Sterującego (Sponsor Projektu) oraz grupa osób wspierających Przewodniczącego Komitetu w podejmowaniu decyzji strategicznych w zakresie projektu; członkowie Komitetu Sterującego to osoby, które z racji zajmowanego stanowiska lub posiadanych kompetencji zapewniają istotny wkład w optymalizację procesu zarządzania projektem; decyzje Komitetu Sterującego podejmowane są w drodze uzgadniania stanowisk (zarówno w drodze głosowania podczas posiedzenia Komitetu Sterującego, jak również w trybie obiegu) z decydującym głosem Przewodniczącego. Według § 12 ust. 6 ww. procedury, aktualizacja Karty Projektu wymagana jest również w sytuacji m.in. zmian w składzie Komitetu Sterującego.

³⁹ Dalej: „RBMP”. Rządowe Biuro Monitorowania Projektów - komórka organizacyjna KPRM, utworzona zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 39 z 15 marca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (M.P., poz. 287).

⁴⁰ Dalej: „RMPPS”. Zadaniem RMPPS, powołanej zarządzeniem nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. (t.j. M.P. z 2021 r., poz. 247) w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych, było monitorowanie i koordynowanie wybranych przez RMPPS lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności z SOR.

⁴¹ Uchwałą nr 4/06/2018 RMPPS z 12 czerwca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad monitorowania portfela projektów strategicznych ustanowiono proces przekazywania informacji o stanie realizacji programów i projektów objętych portfelem projektów strategicznych, zobowiązując jej członków do zapewnienia współpracy podległych sobie resortów we wdrożeniu procesu monitorowania.

⁴² Uchwałą Nr 5/2022 RMPPS z dnia 9 sierpnia 2022 roku w sprawie: uchylenia uchwały Nr 4/06/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 12 czerwca 2018 r. i przyjęcia procesu monitorowania projektów z portfela Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

⁴³ Szczegółowy zakres zadań Biura Monitorowania Projektów (MŚ i MKiŚ) przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Procedurę zarządzania projektami w MKiŚ wprowadzono zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁴⁴.

Zgodnie z § 16 ust. 1 *Procedury zarządzania projektami w MŚ* i z § 11 ust. 1 *Procedury zarządzania projektami w MKiŚ*, za bieżące monitorowanie projektu odpowiadał Lider Projektu, który w ramach tego monitorowania miał sporządzać raporty okresowe⁴⁵. Do dnia 31 października 2023 r. Liderem Projektu LGW był Kierownik Wydziału Koordynacji Projektów Rozwojowych DGLP, a Sponsorem⁴⁶ - Dyrektor Generalny LP. W dniu 31 października 2023 r. Dyrektor Generalny LP zatwierdził zaktualizowaną Kartę Projektu z 26 października 2023 r., wg której Liderem projektu została pracownica Wydziału Projektów Rozwojowych i Nadzoru Właścicielskiego DGLP oraz powołano Komitet Sterujący w DGLP.

(akta kontroli str. 16-19, 277-278)

Nadzór Ministra nad Lasami Państwowymi wykonywał Departament Leśnictwa i Łowiectwa MKiŚ, a wcześniej – Departament Leśnictwa MŚ.

(akta kontroli str. 341-342)

Monitorowanie Projektu LGW w latach 2017-2018 było realizowane w ramach monitoringu strategicznego realizacji SOR i odbywało się na podstawie kwartalnych i rocznych kart monitoringu otrzymywanych przez ówczesne MŚ z DGLP. Karty monitoringu zawierały m.in. dane okresu monitorowanego (kwartał, rok), wskazanie MŚ jako podmiotu odpowiedzialnego za Projekt, najistotniejsze osiągnięte rezultaty, produkty i kamienie milowe w okresie objętym monitoringiem, informację (we wszystkich kartach) o terminowej realizacji Projektu⁴⁷ oraz w jednym przypadku (w pkt „Konieczne i istotne zmiany w projekcie i rekomendacje”), tj. w karcie za I kw. 2018 r. - wskazanie konieczności zakwalifikowania JDW w oparciu o zasady metodyczne Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług.

(akta kontroli str. 400, 404-411)

Zgodnie z § 19 ust. 4 „Procedury zarządzania projektami w MŚ” raporty okresowe kwartalne o postępach realizacji Projektu należało przekazywać do 25 dnia trzeciego miesiąca każdego kwartału do Biura Monitorowania Projektów⁴⁸ w MŚ, a zgodnie z § 11 ust. 6 *Procedury zarządzania projektami w MKiŚ* raporty okresowe miesięczne należało przekazywać do Biura Monitorowania Projektów⁴⁹ MKiŚ, w terminie trzech dni roboczych od końca miesiąca.

⁴⁴ Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r., poz. 10 ze zm.

⁴⁵ Zgodnie z § 19 ust. 1 *Procedury zarządzania projektami w MŚ* i § 11 ust. 4 *Procedury zarządzania projektami w MKiŚ*.

⁴⁶ Wg *Procedury zarządzania projektami w MKiŚ*, Sponsor - rola projektowa – osoba odpowiedzialna za strategiczne zarządzanie i nadzór nad projektem oraz zrealizowanie korzyści wynikających z projektu, będąca patronem i ambasadorem projektu. Sponsor projektu m.in. zatwierdza kartę projektu i akceptuje zmiany w projekcie.

⁴⁷ W ramach stanu realizacji projektu możliwe było wskazanie, że jest: zakończony, realizowany terminowo, opóźniony, zagrożony, do istotnej zmiany, do usunięcia.

⁴⁸ Do zadań Biura Monitorowania Projektów należało w szczególności: (1) inicjowanie, monitorowanie i prowadzenie ewaluacji realizacji projektów; (2) wsparcie procesu zarządzania projektami w MŚ; (3) wdrażanie i upowszechnianie jednolitej metodyki i kultury zarządzania projektami w MŚ; (4) przygotowywanie zbiorczych raportów o stanie realizowanych projektów i rekomendacji na potrzeby Rady Portfela Projektów MŚ; (5) współpraca z Rządowym Biurem Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

⁴⁹ Do zadań Biura Monitorowania Projektów MKiŚ należało w szczególności: (1) inicjowanie, monitorowanie i prowadzenie ewaluacji realizacji projektów; (2) wsparcie procesu zarządzania projektami w MKiŚ; (3) wdrażanie i upowszechnianie jednolitej metodyki i kultury zarządzania projektami w MKiŚ; (4) przygotowywanie zbiorczych raportów o stanie realizowanych projektów i rekomendacji na potrzeby Rady Portfela Projektów MKiŚ; (5) współpraca z Rządowym Biurem Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; (6) utrzymanie aktualnych danych o projektach kategorii A i B oraz projektach objętych monitoringiem RMPPS w systemie MonAliŻa.

Zadania Biura Monitorowania Projektów⁵⁰ m.in. w zakresie monitorowania i wsparcia realizacji projektów należących do Portfela Projektów MKiŚ wykonywał od 16 kwietnia 2022 r. Wydział Monitorowania Projektów i Kontroli Zarządczej Biura Dyrektora Generalnego MKiŚ⁵¹, a wcześniej Departament Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej MKiŚ⁵² i Departament Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej⁵³ MŚ.

MKiŚ (wcześniej MŚ) otrzymywało z DGLP w latach 2019-2023 (do października) raporty okresowe z realizacji projektu LGW: kwartalne (za okresy od I kw. 2019 do I kw. 2021 r.), jeden za miesiące kwiecień-maj 2021 r. i miesięczne (za okresy od czerwca 2021 r. do października 2023 r.)

Raporty z realizacji Projektu otrzymane w latach 2019-2023 (wrzesień) z DGLP przez MŚ/MKiŚ⁵⁴ zawierały następujące informacje określające:

- 1) daty rozpoczęcia i zakończenia realizacji Projektu – od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2026 r.,
- 2) najistotniejsze rezultaty/produkty i kamienie milowe oraz postęp w ich realizacji wyrażony w procentach, w podziale na następujące zadania:
 - a) realizacja działań dodatkowych przez nadleśnictwa, z wyszczególnieniem poszczególnych działań wraz ze stopniem zaawansowania każdego z nich (poszczególnych działań nie podano w raporcie za październik 2023 r.),
 - b) promocja i propagowanie projektu,
 - c) sporządzenie listy przedsięwzięć do realizacji przez LP,
 - d) sprzedaż dodatkowego pochłaniania (JDW) wraz z terminami przeprowadzonych aukcji (poszczególnych edycji nie wymieniono w raporcie za październik 2023 r.),
 - e) realizacja przedsięwzięć wg wskazań nabywców JDW, z wyszczególnieniem ich nazw, terminów rozpoczęcia i zakończenia oraz stopnia realizacji w procentach (w raporcie za październik 2023 r. zrezygnowano z podawania wykazu przedsięwzięć),
 - f) promocja projektu podczas COP 24⁵⁵.

Raport za październik 2023 r. został dodatkowo uzupełniony o następujące zadania:

⁵⁰ Zgodnie z procedurami zarządzania projektami w MŚ/MKiŚ, to komórka organizacyjna/grupa pracowników MŚ/MKiŚ, którym powierzono zadania w zakresie monitorowania i wsparcia realizacji projektów należących do Portfela Projektów MŚ/MKiŚ.

⁵¹ Zgodnie z § 30 ust. 1 pkt 5 Regulaminu organizacyjnego MKiŚ, stanowiącego załącznik do zarządzenia MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r., poz. 10 ze zm.).

⁵² Zgodnie z § 29 pkt 9 Regulaminu organizacyjnego MKiŚ (w wersji ówczesnie obowiązującej), stanowiącego załącznik do zarządzenia MKiŚ z dnia 9 listopada 2020 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Klimatu i Środowiska (Dz. Urz. MKiŚ z 2020 r., poz. 10 ze zm.).

⁵³ Zgodnie z § 21 pkt 1a Regulaminu organizacyjnego MŚ, stanowiącego zał. do zarządzenia MŚ z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska (Dz. Urz. MŚ z 2016 r., poz. 41 ze zm.), dodanym przez § 1 pkt 1 zarządzenia z dnia 21 maja 2019 r. (Dz. Urz. MŚ z 2019 r., poz. 27) zmieniającego nin. zarządzenie z dniem 23 maja 2019 r.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu – międzynarodowe forum poświęcone światowej polityce klimatycznej. Szczyt obejmował posiedzenia trzech najwyższych organów decyzyjnych i ich organów pomocniczych: 24. sesję Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP24) wraz z 14. sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto (CMP 14) oraz 1. sesją (część 3) Konferencji Stron, służącej jako spotkanie stron Porozumienia paryskiego (CMA1.3). Dodatkowo, polska Prezydencja zorganizowała 21–24 października 2018 r. konferencję PreCOP w Krakowie, której celem było omówienie najtrudniejszych tematów przed rozpoczęciem formalnych negocjacji w ich pełnym wymiarze. [Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Konferencja_Narod%C3%B3w_Zjednoczonych_w_sprawie_Zmian_Klimatu,_Katowice_2018]

- g) opracowanie portalu LGW, działania informatyczne,
 - h) organizacja narad, spotkań,
 - i) koordynacja zadań związanych z realizacją projektu przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych,
 - j) usługi audytorskie⁵⁶ i promocyjne projektu,
 - k) usługa badawcza,
- 3) postęp finansowy, ze wskazaniem kwoty budżetu Projektu i kwot wydatkowanych,
 - 4) informacje nt. ryzyk wskazanych w Karcie Projektu - dopiero od grudnia 2022 r. - we wcześniejszych raportach w polach dot. nowych ryzyk w Projekcie lub ryzyk zmaterializowanych nie podawano żadnych danych,
 - 5) zidentyfikowane cele i korzyści wraz ze wskaźnikami ich osiągnięcia – dopiero w raportach od grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 144-213, 254-283)

Dyrektor DLiŁ stwierdził⁵⁷, że postęp realizacji działań w zakresie projektu LGW i osiągnięcia zamierzonych efektów oraz efektywnego wydatkowania środków monitorowano na podstawie ww. *Procedury zarządzania projektami w MKiŚ*, a cykliczne raporty o postępach w realizacji projektów ujętych w Portfelu Projektów MKiŚ, w tym w zakresie projektu LGW, przekazywane były do Kierownictwa MKiŚ. Informacje zawarte w raportach opracowywane były na podstawie danych przekazywanych przez Liderów poszczególnych projektów (od I kwartału 2021 r. za pośrednictwem wewnętrznego systemu E-risk⁵⁸, a uprzednio na formularzu Excel, zgodnie z obowiązującym wzorem sprawozdania okresowego). W przypadku Projektu LGW raporty okresowe przekazywane były na formularzu Excel zgodnie z obowiązującym wzorem sprawozdania do departamentu nadzorującego, tj. DLiŁ), a w dalszej kolejności przedstawiciel DLiŁ zasilał danymi system E-risk. Zakres danych zawartych w tych raportach (kwartalnych i miesięcznych) przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 340-341)

Dyrektor DLiŁ wyjaśnił także, iż w 2022 r. zgodnie z zaleceniami Kierownictwa MKiŚ, przeprowadzony został przegląd projektów MKiŚ i w tym celu Liderzy opracowali syntetyczne, zbiorcze informacje w zakresie realizowanych projektów. Stwierdził też, że projekty strategiczne, zostały przedstawione na posiedzeniach Kierownictwa MKiŚ z dyrektorami departamentów w dniu 25 marca i 8 kwietnia 2022 r., a w ramach kontynuacji tych działań Biuro Monitorowania Projektów MKiŚ przeprowadziło z Liderami ponowne spotkania w zakresie przeglądu projektów w okresach listopad-grudzień 2022 r. oraz maj-czerwiec 2023 r.

Ustalenia z przedmiotowych spotkań zostały zawarte w raportach zbiorczych przekazywanych cyklicznie Kierownictwu MKiŚ, w których przedstawiano bieżący stan realizacji Projektu LGW nie stwierdzając zagrożeń w tym zakresie.

(akta kontroli str. 8, 45-82)

⁵⁶ Stosownie do § 10 zarządzenia nr 2 z 2017 r. ws. LGW, Dyrektor Generalny wyłonił na czas realizacji Projektu LGW jednostkę audytorską, zawierając z nią umowę na usługi audytorskie i promocyjne. Realizując tę umowę, wykonawca przekazał pełną listę podmiotów istniejących na rynku światowym zajmujących się opiniowaniem i certyfikowaniem działalności związanej z pochłanianiem dwutlenku węgla wraz z opisem zakresu ich działalności i opracowanych standardów i certyfikatów oraz przekazał trzy sprawozdania kwartalne. W związku z faktem, że wykonawca nie wykonywał należycie swoich obowiązków, w listopadzie 2018 r. DGLP jednostronnie wypowiedziała ww. umowę z przyjętym terminem 21 sierpnia 2018 r. W kolejnym zarządzeniu (Nr 67 z 2018 r. ws. LGW) nie przewidziano już zlecania audytu Projektu LGW.

⁵⁷ Pismo z dnia 27 lipca 2023 r. znak: 2741543.10536276.8478308.

⁵⁸ Narzędzia informatycznego stosowanego w celu usprawnienia w MKiŚ procesów dotyczących: zarządzania ryzykiem, sprawozdawania z wykonania celów i mierników realizowanych przez komórki organizacyjne oraz sprawozdawczości projektowej.

MKiŚ/MŚ nie przeprowadzało w latach 2017-2023 (do 30 września 2023 r.) w DGLP kontroli realizacji Projektu LGW.

(akta kontroli str. 253)

3. Przebieg realizacji zadań wg dokumentacji Projektu

3.1. Wykazywanie zaawansowania realizacji działań dodatkowych przez nadleśnictwa

Według pkt 3 załącznika nr 5 do obowiązującego zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW: „Działania dodatkowe realizowane będą w okresie pilotażowym w latach 2017-2026”. Z kolei wg Kart Projektu z 10 lutego 2021 r., 12 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r., zadanie związane z realizacją działań dodatkowych przez nadleśnictwa zaplanowano na okres od 17 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2024 r.⁵⁹ Poziom jego zaawansowania wg raportów: za I, II i III kw. 2019 r. wynosił 14%⁶⁰, za IV kw. 2019 r., I, II, III i IV kw. 2020 r. oraz I kw. 2021 r. - 26%, za miesiące od kwietnia 2021 r. do listopada 2022 r. - 42%, a po wprowadzeniu od grudnia 2022 r. zasady zaokrąglania oceny co 10% - za miesiące od grudnia 2022 r. do sierpnia 2023 r. (do pierwszej korekty) - 40%; wg drugiej korekty raportu za sierpień 2023 r. otrzymanej przez MKiŚ z DGLP 6 września 2023 r. oraz wg raportów za wrzesień i październik 2023 r. zaawansowanie wyniosło 80%.

(akta kontroli str. 16-19, 144-213, 243, 254-283, 329-335, 580-581)

3.2. Realizacja działań promocyjnych

Według harmonogramu stanowiącego załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, promocja LGW miała być realizowana w latach 2017-2046. Według Kart Projektu z 10 lutego 2021 r., 12 stycznia 2022 r. i 26 października 2023 r., zadanie „Promocja i propagowanie projektu” miało być realizowane w okresie 17 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2026 r. W raportach z realizacji Projektu za okres 2019-2023 wskazywany był termin od 17 stycznia 2017 do 31 grudnia 2026 r., z tym że w raportach za I, II i III kw. 2019 r. - do 30 grudnia 2026 r.

(akta kontroli str. 16-19, 144-213, 254-283)

3.3. Lista przedsięwzięć

Zadanie „Sporządzenie listy przedsięwzięć do realizacji przez LP” wg harmonogramu stanowiącego załącznik nr 2 do Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, miało zostać zrealizowane w IV kw. 2017 r. Z kolei wg Karty Projektu z 10 lutego 2021 r., zaktualizowanej 12 stycznia 2022 r., podano okres 1 stycznia – 31 sierpnia 2018 r.⁶¹ W raportach z realizacji Projektu z okresu 2019-2023 (do października) podawano dla tego zadania planowany okres realizacji 1 stycznia – 31 sierpnia 2018 r. wraz z informacją, że zostało zrealizowane w 100%.

(akta kontroli str. 16-19, 144-213, 254-283)

3.4. Sprzedaż JDW

W harmonogramie stanowiącym załącznik nr 2 do obowiązującego Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, realizację działań w zakresie „Sprzedaży JDW, zawierania umów zbycia JDW” zaplanowano w latach 2018-2026. W Karcie Projektu LGW przesłanej do MŚ z DGLP 26 lipca 2018 r.⁶², podano termin realizacji zadania pn. „Aukcja JDW”

⁵⁹ Wcześniej, tj. w karcie projektu LGW otrzymanej przez MŚ z DGLP drogą elektroniczną 26 lipca 2018 r., podano termin realizacji tego zadania w okresie 17 stycznia 2017 r. – 31 grudnia 2026 r.

⁶⁰ W tych trzech raportach podano 29 grudnia 2026r. jako termin zakończenia realizacji zadania „Realizacja działań dodatkowych przez nadleśnictwa”. W kolejnych sprawozdaniach termin ten określono na 31 grudnia 2024 r.

⁶¹ W karcie projektu LGW otrzymanej przez MŚ z DGLP 26 lipca 2018 r., podano termin realizacji tego zadania także w okresie 1 stycznia – 31 sierpnia 2018 r.

⁶² 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 Lasów Państwowych, w którym zwrócono się o przekazanie aktualnych informacji o projektach z wykorzystaniem załączonej do pisma fiszki Karty Projektu.

w okresie 23-25 października 2018 r. Wg Karty Projektu z 10 lutego 2021 r., zaktualizowanej 12 stycznia 2022 r. zadanie „Sprzedaż dodatkowego pochłaniania (JDW)” miało być realizowane w latach 2018-2026 i podano również, że sprzedaż odbywa się raz w roku, a JDW mają wartość wyłącznie PR⁶³ i CSR⁶⁴.

W części C „Postęp w realizacji kamieni milowych” raportów kwartalnych z realizacji Projektu za okres od I kw. 2019 r. do IV kw. 2020 r. wykazano zadanie „Aukcja JDW”, przy czym w raportach za:

- I, II i III kw. 2019 r. podano planowany okres realizacji 23-24 października 2018 r. wskazując, że zostało zrealizowane w 100%,
- IV kw. 2019 r., I i II kw. 2020 r. wskazano dwa okresy realizacji, tj. 15-19 października 2018 r. i 9-20 września 2019 r. oraz 100 % ich realizacji,
- III, IV kw. 2020 r., wskazano okresy realizacji: 15-19 października 2018 r., 9-20 września 2019 r., 7-18 września 2020 r. i 100 % ich realizacji.

W raportach za:

- I kw. 2021 r. zmieniono nazwę zadania na „Sprzedaż dodatkowego pochłaniania (JDW)” (w związku z wprowadzeniem takiej nazwy w Karcie Projektu z 10 lutego 2021 r.) podając planowany okres realizacji 1 stycznia 2018 r. – 31 grudnia 2026 r. z zaawansowaniem 30% oraz wyszczególniono okresy realizacji czterech edycji aukcji JDW: 15-19 października 2018 r., 9-20 września 2019 r., 7-18 września 2020 r.,
- miesiące kwiecień-maj 2021 r. oraz miesięcznych od czerwca do września 2021 r. dla zadania „Sprzedaż dodatkowego pochłaniania (JDW)” podano planowany okres realizacji 1 stycznia 2018 – 31 grudnia 2026 r. z zaawansowaniem 30% oraz wskazano okresy realizacji czterech edycji aukcji JDW: 15-19 października 2018 r., 9-20 września 2019 r., 7-18 września 2020 r., 19-23 kwietnia 2021 r., dla których podano 100 % realizacji;
- październik 2021 r. - wrzesień 2022 r. zaawansowanie pozostało na tym samym poziomie 30% oraz wskazano okresy realizacji pięciu aukcji: 15-19 października 2018 r. i 9-20 września 2019 r., 7-18 września 2020 r., 19-23 kwietnia 2021 r., 27 września – 1 października 2021 r. – 100 % realizacji;
- październik 2022 r.- listopad 2022 r. zaawansowanie pozostało na tym samym poziomie 30%, a za grudzień 2022 r. – kwiecień 2023 r. zwiększyło się do 60% bez zmiany liczby aukcji, która wynosiła we wszystkich tych miesiącach sześć, tj. ww. pięć oraz dodatkowej przeprowadzonej w dniach 5-9 września 2022 – 100 % realizacji;
- maj – wrzesień 2023 r. zaawansowanie pozostało na tym samym poziomie 60% oraz wskazano okresy realizacji siedmiu aukcji, tj. ww. sześciu oraz dodatkowo siódmej przeprowadzonej w dniach 11-14 kwietnia 2023 r.;
- październik 2023 r.– zaawansowanie wyniosło 60%, przy czym zrezygnowano z wykazania poszczególnych aukcji.

(akta kontroli str. 16-19, 144-213, 254-278, 329-335, 580-581)

⁶³ 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.

⁶⁴ 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>.

3.5. Realizacja przedsięwzięć finansowanych środkami ze sprzedaży JDW

Według harmonogramu stanowiącego załącznik nr 2 do obowiązującego Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW, działanie polegające na „Realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków pochodzących ze sprzedaży JDW” miało być realizowane w latach 2018-2026. W Karcie Projektu LGW przesłanej do MŚ z DGLP 26 lipca 2018 r. oraz w Karcie Projektu z 10 lutego 2021 r., zaktualizowanej 12 stycznia 2022 r., podano dla zadania „Realizacja przedsięwzięć wg wskazań Nabywców JDW” planowany okres od 25 października 2018 r. do 31 grudnia 2026 r.

W raportach z realizacji Projektu dla ww. zadania za okresy:

- I, II i III kw. 2019 r. podano dla całego zadania okres realizacji 25 października 2018 r. - 31 grudnia 2020 r., nie podając zaawansowania w jego realizacji oraz wykazano pięć przedsięwzięć z podaniem ich nazw, terminów ich realizacji oraz stopnia ich zaawansowania w procentach dla każdego z nich;
- IV kw. 2019 r., I i II kw. 2020 r. nie podano terminu dla całego zadania ani postępu w jego realizacji, wykazując pięć a w II kw. 2020 r. - dziewięć nazw przedsięwzięć z podaniem terminów ich realizacji oraz zaawansowania tej realizacji w procentach dla każdego z nich;
- III i IV kw. 2020 r. nie podano terminu dla całego zadania lecz wskazano zaawansowanie w jego realizacji wynoszące odpowiednio 86% i 92% oraz wykazano dziewięć nazw przedsięwzięć z podaniem terminów ich realizacji oraz zaawansowania tej realizacji w procentach dla każdego z nich;
- od I kw. 2021 r. do września 2023 r. podano planowany okres realizacji całego zadania (17 stycznia 2018 r. – 31 grudnia 2026 r.) i procentowy postęp w jego realizacji oraz wykazano dziewięć przedsięwzięć, od kwietnia 2021 r. - 16, od października 2021 r. – 19, od października 2022 r. – 26, od maja 2023 r. - 29 nazw przedsięwzięć z podaniem terminów ich realizacji oraz zaawansowania w procentach dla każdego z nich;
- od października 2023 r. zaprzestano wykazywania danych dotyczących poszczególnych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 16-19, 144-213, 254-278, 329-335, 550-581)

3.6. Budżet Projektu LGW

W celu sfinansowania zadań związanych z realizacją działań dodatkowych w ramach realizacji Projektu LGW - wg § 10 ust. 2 Zarządzenia nr 67 z 2018 r. ws. LGW - DGLP uwzględnia w rocznym planie finansowo-gospodarczym poziom dopłaty z funduszu leśnego dla nadleśnictw z tytułu wyrównywania niedoborów powstałych przy realizacji zadań gospodarki leśnej oraz zadań dotyczących administracji publicznej w zakresie leśnictwa. Ww. zarządzenie nie określało planowanej kwoty budżetu dla Projektu w okresie jego realizacji.

Według Karty Projektu LGW, otrzymanej przez MŚ z DGLP drogą elektroniczną 26 lipca 2018 r., budżet Projektu wynosił 41 584 373 zł, na co składały się trzy pozycje:

- program badawczy (lata 2017-2020) – 34 400 659 zł, źródło finansowania: fundusz leśny,
- realizacja działań dodatkowych (koszty poniesione w 2017 r. i zaplanowane na 2018 r.) – 5 832 714 zł, finansowanie z funduszu leśnego i środków własnych nadleśnictw,
- kampania promocyjna – 1 351 000 zł, finansowana z funduszu leśnego.

W Karcie Projektu z 10 lutego 2021 r. zaplanowano budżet w wysokości 48 269 935,40 zł⁶⁵, w jej aktualizacji z 12 stycznia 2022 r. - 53 190 921,43 zł⁶⁶, a w kolejnej z 26 października 2023 r., w której zwiększono liczbę planowanych pozycji kosztów z trzech do siedmiu - 78 589 577,08 zł⁶⁷.

(akta kontroli str. 16-19, 277-278, 329-335)

Planowane kwoty wydatków w ramach Projektu obejmujące do września 2023 r. trzy pozycje kosztowe⁶⁸, a w październiku 2023 r. także cztery dodatkowe pozycje⁶⁹ oraz odpowiadające im kwoty poniesionych wydatków wykazywane w raportach okresowych z realizacji Projektu za lata 2019-2023 (do października) były następujące (w łącznym ujęciu):

- za I i II kw. 2019 r. - plan 40 473 521,08 zł, wydatki 33 275 525,08 zł,
- za III kw. 2019 r. - plan 41 088 058,08 zł, wydatki 36 249 819,08 zł,
- za IV kw. 2019 r. - plan 43 451 407,08 zł, wydatki 17 809 652,08 zł,
- za I kw. 2020 r. - plan 46 858 297,08 zł, wydatki 43 451 434,08 zł,
- za II, III i IV kw. 2020 r. - plan 45 718 100,48 zł, wydatki 42 270 476,48 zł,
- za I kw. 2021 r. - plan 48 269 935,40 zł, wydatki 45 687 339,40 zł,
- za okres kwiecień-listopad 2021 r. - plan 53 158 768 zł, wydatki 50 576 172 zł,
- za okres grudzień 2021 r. - wrzesień 2022 r. - plan 53 190 921,43 zł, wydatki 51 282 161,43 zł,
- za okres październik-grudzień 2022 r. - plan 53 313 921,43 zł, wydatki 51 282 161,43 zł,
- za okres styczeń - kwiecień 2023 r. - plan 60 741 654,25 zł, wydatki 58 709 894,25 zł,
- za maj 2023 r. - plan 60 779 533,18 zł, wydatki 58 709 894,25 zł,
- za okres czerwiec-wrzesień 2023 r. - plan 76 571 770,36 zł, wydatki 63 909 270,45 zł,
- za październik 2023 r. - plan 78 589 577,08 zł, wydatki 65 725 061,78 zł.

(akta kontroli str. 144-213, 254-286)

3.6.1. Planowane i zrealizowane wydatki na działania dodatkowe

W raportach z realizacji Projektu, otrzymywanych przez MŚ/MKiŚ z DGLP za okresy od I kw. 2019 r. do maja 2023 r., w części „D Postęp finansowy” (od grudnia 2022 r. część „F”) - dla zadania „Realizacja działań dodatkowych”, wykazywano w tej samej wysokości zarówno kwoty wydatkowane jak i planowane do poniesienia (oznaczone jako „wymagane”). Ponadto kwoty te wykazywane w kolumnie „wymagane” dla tego zadania nie obejmowały całego okresu jego realizacji od 17 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2024 r. podanego w cz. „C Postęp w realizacji kamieni milowych”

⁶⁵ Podział na wymienione tam trzy zadania przedstawiał się następująco: (1) realizacja działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2019) - 10 461 197,40 zł finansowana z funduszu leśnego/środków własnych nadleśnictw, (2) usługa badawcza (koszty za lata 2017-2024) - 37 557 031 zł finansowana ze środków funduszu leśnego, (3) promocja projektu (koszty za lata 2017-2020) - 251 707 zł finansowana ze środków funduszu leśnego.

⁶⁶ Podział na wykazane trzy zadania przedstawiał się następująco: (1) realizacja działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2020) - 15 350 030 zł finansowanie z funduszu leśnego/środków własnych nadleśnictw, (2) usługa badawcza (koszty za lata 2017-2024) - 37 557 031 zł finansowanie ze środków funduszu leśnego, (3) promocja projektu (koszty za lata 2017-2021) - 283 860,43 zł finansowanie ze środków funduszu leśnego.

⁶⁷ Podział na wykazane siedem zadań przedstawiał się następująco: (1) realizacja działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2024) - 38 570 000 zł, (2) usługa badawcza (koszty za lata 2017-2024) - 37 719 909,93 zł, (3) promocja projektu (koszty za lata 2017-2026) - 483 875,80 zł, (4) opracowanie portalu LGW, działania informatyczne (2017-2021) - 372 343 zł, (5) usługi audytorskie i promocyjne projektu (2018) 16 211 zł, (6) koordynacja zadań związanych z realizacją projektu przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (2017-2018) - 1 125 019,39 zł, (7) narady, spotkania (2017-2027) 302 217,93 zł.

⁶⁸ (1) realizację działań dodatkowych, (2) promocję projektu, (3) usługę badawczą.

⁶⁹ (1) opracowanie portalu LGW, działania informatyczne; (2) usługi audytorskie i promocyjne projektu; (3) koordynacja zadań związanych z realizacją projektu przez Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych; (4) narady spotkania.

(od grudnia 2022 r. części „E Postęp w realizacji harmonogramu”) ww. raportów. Kwoty „wymagane” (planowane) korygowano na bieżąco w trakcie realizacji Projektu, dostosowując do kwot wydatkowanych. Planowane koszty były wykazywane dla krótszych okresów niż planowany okres realizacji zadania, a ich zwiększanie następowało w kolejnych raportach. I tak, w poniższych raportach pozycja „Realizacja działań dodatkowych” określana była następująco:

- raporty kwartalne za I, II i III kw. 2019 r. - „dotyczy kosztów poniesionych w roku 2017 oraz 2018” - planowana i wydatkowana kwota 5 831 155 zł,
- raporty kwartalne za IV kw. 2019 r. i I kw. 2020 r. - uzupełniono je o planowane koszty roku 2019, tj. w kwocie dotyczącej lat 2017-2019 wynoszącej 11 642 155 zł, a w raportach kwartalnych od II kw. 2020 r. do I kw. 2021 r. wykazano kwotę 10 461 197,40 zł,
- począwszy od raportu za kwiecień-maj 2021 r. do grudnia 2022 r. - „koszty za 2017-20 r.” - planowana i wydatkowana kwota 15 350 030 zł,
- od raportu za styczeń 2023 r. do maja 2023 r. - „koszty za 2017-21 r.” - planowana i wydatkowana kwota 22 777 762,82 zł.

W raportach miesięcznych za okresy od czerwca do października 2023 r. wykazywane kwoty planowane i wydatkowane były różne. Podano w nich nazwę zadania: „Realizacja działań dodatkowych (koszty za 2017-24 r.)” – kwota planowana 38 570 000 zł, wydatkowana 27 977 139,02 zł.

Jako źródła finansowania zadania „Realizacja działań dodatkowych” w raportach z realizacji Projektu za poszczególne okresy podano:

- I, II i III kw. 2019 r. - fundusz leśny/środki własne nadleśnictw,
- okres od IV kw. 2019 r. do listopada 2022 r. - nie wypełniano przeznaczonych do tego rubryk,
- okres od grudnia 2022 r. do października 2023 r. - jako środki finansowania wszystkich trzech wymienionych (w części „F” Postęp finansowy) zadań podawano fundusz leśny.

(akta kontroli str. 144-213, 254-286)

3.6.2. Planowane i zrealizowane wydatki na promocję

W raportach otrzymywanych z DGLP za okres od I kw. 2019 r. do września 2023 r., kwoty planowane i wydatkowane dla zadania z zakresu promocji były wykazywane w tej samej wysokości, a ponadto planowane kwoty nie obejmowały całego okresu realizacji Projektu lecz kilka kolejnych lat, które następnie korygowano w oparciu o faktycznie ponoszone wydatki w tych latach, zamieszczając jednocześnie zmienione opisy. I tak w raportach okresowych (kwartalnych i miesięcznych) otrzymanych z DGLP za:

- za I, II i III kw. 2019 r. podano nazwę zadania „Kampania promocyjna (dot. lat: 2017-2019)”, planowana i wydatkowana kwota - 241 707, 08 zł,
- za okresy od IV kw. 2019 r. do listopada 2021 r. podano nazwę zadania „Promocja projektu” bez wskazania zakresu lat, kwota planowana i wydatkowana odpowiednio: 241 707,08 zł (do końca 2020 r.) oraz 251 707 zł (od raportu za I kw. 2021 r.),
- za okresy grudzień 2021 r. – wrzesień 2023 r. podano nazwę zadania „Promocja projektu (2017-2021)”, kwota planowana i wydatkowana 283 860,43 zł.

W raporcie za październik 2023 r. podano nazwę zadania „Promocja projektu (koszty za lata 2017-2026)”, kwota planowana 483 875,80 zł i wydatkowana 283 860,43 zł.

(akta kontroli str. 144-213, 254-286)

3.6.3. Planowane i zrealizowane wydatki na usługi badawcze

W całym raportowanym okresie od I kw. 2019 r. do października 2023 r., wydatki planowane na zadanie z zakresu usługi badawczej, wykazywane w raportach otrzymywanych z DGLP były wyższe niż wydatki zrealizowane, a planowane kwoty obejmowały okresy realizacji wynikające z dwóch umów zawartych przez DGLP:

- w 2017 r., której przedmiotem było „Opracowanie podstaw naukowych i rozwiązań metodycznych stanowiących wsparcie dla Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe”⁷⁰, z terminem realizacji do 31 marca 2021 r. (kwota umowy: 35 015 196,00 zł brutto);
- w 2021 r. - „Ostona naukowa nad realizacją Pilotażowego Projektu Rozwojowego pn. Leśne Gospodarstwa Węglowe w latach 2021-2024”⁷¹, z terminem realizacji do 31 grudnia 2024 r. (kwota umowy 2 702 713,93 zł brutto).

I tak, w raportach okresowych (kwartalnych i miesięcznych) otrzymanych z DGLP:

- za I, II i III kw. 2019 r. podano nazwę zadania „Program badawczy (dot. lat: 2017-2020)”, przy czym w raportach za I i II kw. 2019 wykazano planowaną kwotę 34 400 659 zł i wydatkowaną w wysokości 27 202 663 zł, a w raporcie za III kw. 2019 r., odpowiednio: 35 015 196 zł i 30 176 957 zł;
- za IV kw. 2019 r. i I kw. 2020 r. podano nazwę zadania „Usługa badawcza” (bez wskazania okresu realizacji), przy czym w raporcie za IV kw. 2019 planowana kwota wynosiła 31 567 545 zł, a wydatkowana – 5 925 790 zł, a w raporcie za I kw. 2020 r., odpowiednio: 34 974 435 zł i 31 567 572 zł;
- za okresy od II do IV kw. 2020 r. podano nazwę zadania „Usługa badawcza 2017-2021”, wykazując kwoty: planowaną 35 015 196 zł i wydatkowaną 31 567 572 zł;
- za okresy od I kw. 2021 r. do września 2022 r. podano nazwę zadania „Usługa badawcza 2017-2024” i kwotę planowaną 37 557 031 zł oraz wydatkowaną: w raportach za okres od I kw. 2021 r. do listopada 2021 r. w wys. 34 974 435 zł, w raportach od grudnia 2021 r. do września 2022 r. w wys. 35 648 271 zł;

⁷⁰ Umowę zawarto z konsorcjum badawczym, w skład którego wchodziły: IBL (lider konsorcjum), Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej w Sękocinie Starym, Taxus IT Sp. z o.o. w Warszawie. Zakres przedmiotowy ww. usługi obejmował m.in.: pobranie próbek materiałów organicznych z gleby oraz warstw drzewostanu: runa, podszytów i podrostów oraz warstwy drzew, następnie ich wysuszenie, zmielenie, przeprowadzenie analiz laboratoryjnych dotyczących określenia zawartości węgla w tych próbach, a następnie stworzenie modeli do prognozowania przyrostu mądrości, nadziemnej i podziemnej biomasy drzew wraz z zawartym w niej węglem oraz bieżącej rocznej aktualizacji opisów taksacyjnych drzewostanów LGW, zaimplementowanie wyników badań do modelu kanadyjskiego, kalkulację prognoz pochłaniania CO₂ dla wydziałów objętych LGW. Umowę zmieniono pięcioma aneksami, w wyniku czego: dodano dwóch członków konsorcjum – Instytut Dendrologii Polskiej Akademii Nauk oraz Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, zwiększono zakres rzeczowy umowy, podzielono realizację umowy na II etapy, każdy z nich podzielono na części (odpowiednio 3 i 11, łącznie 14, z której każda miała się kończyć sporządzeniem sprawozdania częściowego), przedłużono termin jej realizacji do 31 marca 2021 r. oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy z 19 665 940,00 zł do 35 015 196,00 zł brutto.

⁷¹ Zakres przedmiotowy ww. usługi obejmował m.in.: (1) czterokrotne przetestowanie możliwości wykorzystania dostępnych danych urzędniowych do wyliczania ilości węgla w ekosystemach leśnych w ramach prac urzędniowych wraz z prognozowaniem w okresie realizacji PUL na podstawie zaburzeń przewidzianych w PUL – na przykładzie wybranych nadleśnictw, (2) implementację wyników badań prowadzonych w ramach LGW oraz innych prac związanych z projektem, (3) coroczne wykonanie rekalkulacji obliczeń dla wszystkich wydziałów LGW [prognoz pochłaniania CO₂ – przyp. NIK] w oparciu o aktualizowane oprogramowanie i zaktualizowaną bazę danych wydziałów LGW (łącznie cztery razy), (4) trzykrotne porównanie wyników modelowania z wykorzystaniem modelu kanadyjskiego z wynikami pochodzącymi z EFDM (European Forestry Dynamics Model), w celu poprawy wiarygodności wyników modelowania - na przykładzie wybranych nadleśnictw, (5) przeprowadzenie szkoleń dla pracowników LP, (6) promocję LGW oraz modelu kanadyjskiego, (7) przygotowanie sprawozdania końcowego oraz seminarium / konferencji krajowej. Przedmiot umowy został podzielony na osiem etapów, kończących się każdorazowo sporządzeniem sprawozdania częściowego z ich realizacji w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2024 r. Wynagrodzenie wykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy określono pierwotnie w wysokości 2 541 835,00 zł brutto. Umowę zmieniono dwoma aneksami, w wyniku czego zwiększono zakres rzeczowy umowy oraz zwiększono wynagrodzenie wykonawcy do 2 702 713,93 zł brutto.

- za okresy od października 2022 r. do kwietnia 2023 r. nie zmieniono nazwy zadania podając kwoty: planowaną 37 680 031 zł i wydatkowaną 35 648 271 zł;
- za okresy od maja 2023 r. do października 2023 r. nie zmieniając nazwy zadania podano kwoty: planowaną 37 717 909,93 zł i wydatkowaną 35 648 271 zł.

(akta kontroli str. 144-213, 254-286)

4. Działania promocyjne i informacyjne podejmowane przez MŚ/MKiŚ

Działania promocyjne i informacyjne dotyczące projektu leśnych gospodarstw węglowych były prowadzone na arenie międzynarodowej od 2015 r., w tym m.in.:

- a) podczas paryskiego spotkania COP 21⁷² przedstawiciele Polski omówili projekt tzw. leśnych gospodarstw węglowych, w których poprzez odpowiednie działania można urządzać obszary leśne w sposób pozwalający stymulować pochłanianie CO₂, przy jednoczesnym zwiększaniu bioróżnorodności oraz zintensyfikowaniu produkcji drewna. W Porozumieniu Paryskim z 2015 r. wskazano lasy jako naturalnego pochłaniacza gazów cieplarnianych oraz położono nacisk na zwiększenie efektywności tego procesu;
- b) na Szczycie Klimatycznym ONZ – COP 24⁷³, który odbył się w Katowicach w dniach 2-16 grudnia 2018 r., w ramach którego przedstawiony został m.in. dokument Śląska Deklaracja Ministerialna „Lasy dla klimatu” - dotyczący zachowania i zwiększania zasobów węgla w pochłaniaczach i rezerwuarach gazów cieplarnianych do 2050 roku oraz wskazujący na kluczową rolę pochłaniaczy w osiągnięciu celu wyznaczonego przez Porozumienie Paryskie⁷⁴;
- c) w trakcie spotkań dwustronnych i wielostronnych z przedstawicielami różnych krajów, w tym:
 - na ww. spotkaniach w czasie trwania ww. konferencji COP 21 w Paryżu, na których przedstawiano informacje o wdrażanym projekcie LGW,
 - na spotkaniu 25 lipca 2016 r. z delegacją Ministerstwa Środowiska Republiki Włoskiej, w ramach którego omówiono działania promujące wzrost udziału gospodarstw leśnych w stabilizacji i obniżaniu koncentracji CO₂ w atmosferze,
 - w trakcie nieformalnych konsultacji ministerialnych krajów członkowskich regionalnej grupy państw Europy Wschodniej w dniach 27-29 kwietnia 2017 r. w Pile, na których omówiono wzmocnienie redukcji emisji gazów cieplarnianych przez sekwestrację dwutlenku węgla przez lasy, glebę i inne ekosystemy,
 - na Wspólnej Sesji Komitetu do spraw Lasów i Przemysłu Drzewnego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ oraz Europejskiej Komisji do spraw Leśnictwa FAO (EFC FAO) wraz z Europejskim Tygodniem Leśnym

⁷² Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, Paryż 2015 (ang. United Nations Framework Convention on Climate Change, 21st Conference of the Parties, skr. COP21) – międzynarodowe obrady, podczas których miały miejsce jednocześnie 21. konferencja stron UNFCCC oraz 11. spotkanie stron Protokołu z Kioto (skr. CMP11, ang. 11th Meeting of the Parties to the 1997 Kyoto Protocol), które odbywały się w podparyskim Le Bourget od 30 listopada do 12 grudnia. Celem konferencji było zawarcie umowy i powszechnego porozumienia w kwestii klimatu między wszystkimi państwami świata.

⁷³ Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu. Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zmian Klimatu – międzynarodowe forum poświęcone światowej polityce klimatycznej. Szczyt obejmował posiedzenia trzech najwyższych organów decyzyjnych i ich organów pomocniczych: 24. sesję Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP24) wraz z 14. sesją Spotkania Stron Protokołu z Kioto (CMP 14) oraz 1. sesją (część 3) Konferencji Stron, służącej jako spotkanie stron Porozumienia paryskiego (CMA1.3). Dodatkowo, polska Prezydencja zorganizowała 21–24 października 2018 konferencję PreCOP w Krakowie, której celem było omówienie najtrudniejszych tematów przed rozpoczęciem formalnych negocjacji w ich pełnym wymiarze. [Źródło: https://pl.wikipedia.org/wiki/Konferencja_Narod%C3%B3w_Zjednoczonych_w_sprawie_Zmian_Klimatu_Katowice_2018]

⁷⁴ Deklaracja została przyjęta przez 82 strony, tj. 81 państw oraz UE.

w Warszawie w dniach 9-13 października 2017 r. Głównym wydarzeniem było spotkanie ministrów odpowiedzialnych za lasy regionu paneuropejskiego, podczas którego zaprezentowano polskie podejście do walki ze zmianami klimatu na przykładzie leśnych gospodarstw węglowych,

- na spotkaniu 13 marca 2018 r. ze Specjalnym Przedstawicielem Chin do Zmian Klimatu, na którym prezentowano koncepcję Leśnych Gospodarstw Węglowych jako mechanizmu realizacji Porozumienia Paryskiego,
- na spotkaniu 17 maja 2018 r. z delegacją Chińskiej Państwowej Administracji Leśnej, na którym zaprezentowano wdrażany pilotażowy Projekt LGW.

(akta kontroli str. 114-143, 564-566)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. 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. W trakcie kontroli 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.

Projekt przed jego rozpoczęciem nie miał 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.⁷⁵ Minister Środowiska otrzymał jedynie z DGLP pismo zawierające informację o jego rozpoczęciu, w którym przedstawiono ogólne założenia Projektu i wymieniono jego cele.

(akta kontroli str. 327)

Podsekretarz Stanu MKiŚ wyjaśnił, że Projekt LGW jest projektem rozwojowym Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i nie wymagał on formalnych konsultacji z ówczesnym ministrem ds. środowiska, ani w zakresie sposobu jego wykonania, ani wyznaczenia miejsc gdzie będzie przeprowadzany pilotaż. Stwierdził również, że *prawdopodobnie były prowadzone rozmowy w wyżej wymienionym zakresie pomiędzy ówczesnym Dyrektorem Generalnym Lasów Państwowych i ówczesnym ministrem właściwym do spraw środowiska.*

(akta kontroli str. 303)

Wyjaśniając, dlaczego przed rozpoczęciem (z początkiem 2017 r.) projektu strategicznego LGW nie sporządzono, ani też nie żądano od DGLP sporządzenia dokumentu, umożliwiającego m.in. nadzór MŚ/MKiŚ nad tym Projektem, w tym obejmującego m.in. budżet, Podsekretarz Stanu w MKiŚ odpowiedział: *W dniu 17 stycznia 2017 r. (tj. z dniem wejścia w życie zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 2 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”) Lasy Państwowe przystąpiły do realizacji projektu rozwojowego o charakterze pilotażowym pod nazwą „Leśne Gospodarstwa Węglowe”, wspólnego przedsięwzięcia jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, ustalonego szczegółowo w 24 załącznikach do ww. zarządzenia, finansowanego z wykorzystaniem własnych środków finansowych. Należy podkreślić, że zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych nr 2 z dnia 17 stycznia 2017 r. nie*

⁷⁵ Znak OS.011.10.13.2017.

zostało wydane w następstwie realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która zaczęła obowiązywać z dniem 15 marca 2017 r.

(akta kontroli str. 304-305)

Minister Środowiska nie opiniował, 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.

Podsekretarz Stanu w MKiŚ wyjaśnił, że regulacje aktów prawa powszechnego i wewnętrznego nie nakładają na ministra właściwego ds. środowiska obowiązku przedkładania mu projektów decyzji zarządczych i zarządzeń Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych celem zaopiniowania lub uzgodnienia.

(akta kontroli str. 305)

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.⁷⁶) 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. Wydawanie wytycznych i poleceń jest kompetencją ministra, określoną w art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷⁷. 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 KiŚ, 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.

2. Niewystarczająco rzetelnie sprawowano monitoring działań realizowanych przez PGL LP w ramach Projektu LGW, o czym świadczyła nierzetelna analiza okresowych raportów z przebiegu jego realizacji. Nie podejmowano bowiem działań wyjaśniających mimo występowania, w otrzymywanych od 2019 r. z DGLP ww. raportach, informacji wskazujących na nierzetelność danych w nich zawartych⁷⁸.

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.) 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 pełnym planowanym okresie ich realizacji,

⁷⁶ <https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/priorytety-dzialan-i-rezultaty-cop-21>

⁷⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.

⁷⁸ Niejednokrotnie wzajemnie sprzeczne dane z raportów przedstawiono m.in. w opisie stanu faktycznego.

tj. w zakładanym horyzoncie lat 2017-2024⁷⁹ w wysokości 38 570 000 zł, a w przypadku działań promocyjnych - dopiero w raporcie za październik 2023 r. wskazano planowane koszty w kwocie 483 875,80 zł dla pełnego okresu jego realizacji, tj. lat 2017-2026.

Wyjaśniając, dlaczego MKiŚ akceptowało zamieszczanie przez DGLP w raportach z realizacji projektu LGW (w pozycjach kosztowych) kwot wymaganych (planowanych - składających się na budżet Projektu) dla krótszych okresów niż okresy realizacji wskazane w tych samych raportach i w karcie Projektu LGW, a także czy MKiŚ zwracało się do DGLP o wyjaśnienia przyczyn podawania, w otrzymywanych z DGLP raportach z realizacji projektu LGW za okresy do maja 2023 r., identycznych kwot planowanych i wydanych dla pozycji kosztowej „Realizacja działań dodatkowych” oraz dlaczego akceptowano taką sytuację i nie żądano podawania w ww. raportach informacji o faktycznie wydanych środkach za dany okres sprawozdawczy dla ww. pozycji kosztów Projektu LGW, Dyrektor DLIŁ stwierdził, że: *Zgodnie z Procedurą Zarządzania Projektami, za dokumentowanie przebiegu realizacji projektu oraz przekazywanie informacji o stanie realizacji projektu odpowiada Lider Projektu. Dane, przekazywane do MKiŚ przez Lidera projektu, w ramach cyklicznych raportów sprawozdawczych, uznawane są za wiarygodne. Lider jest osobą posiadającą uprawnienia i obowiązki bieżącego zarządzania projektem, jest odpowiedzialny za planowanie i przygotowanie projektu, za jego bieżące monitorowanie i zrealizowanie w ramach ustalonego czasu, celów i kosztów, minimalizując ryzyka i maksymalizując korzyści. MKiŚ nie jest w posiadaniu ani nie ma wglądu do dokumentacji projektowej, w tym faktur dotyczących realizacji projektu. Bieżąca weryfikacja raportów sprawozdawczych dotyczy tylko przeglądu formalnego, w odniesieniu do założeń karty projektu. W ramach przekazanych w raportach informacji, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych poinformowała, że projekt realizowany jest w długiej perspektywie, a działania dodatkowe wykonywane przez poszczególne Nadleśnictwa raportowane są raz w roku. W przypadku raportowania miesięcznego może nie być zatem wykazanych dużych zmian na przestrzeni miesiąca*.

(akta kontroli str. 344-347)

NIK zwraca uwagę, że 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 podawanych danych w tym zakresie⁸⁰. Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy finansach publicznych, 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. Zdaniem NIK, monitorowanie nie ogranicza się 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 DLIŁ zawartych w nich danych, co skutkowało dysponowaniem nierzetelnymi i niezgodnymi ze stanem faktycznym danymi i informacjami. NIK zwraca uwagę, że monitoring,

⁷⁹ W części „C Postęp w realizacji kamieni milowych” (od grudnia 2022 r. część „E Postęp w realizacji harmonogramu”) raportów z realizacji Projektu.

⁸⁰ 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.

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.

3. 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 z 10 lutego 2021 r. i z 12 stycznia 2022 r.⁸¹, pomimo, że zawierały niespójne i wykluczające się informacje.

W części „E Harmonogram” tych kart dla zadania „Realizacja działań dodatkowych” podano okres realizacji 17 stycznia 2017 r. - 31 grudnia 2024 r., natomiast w części „F Szkic finansowania” pierwszej z ww. kart wykazano planowane koszty jego realizacji tylko w latach 2017-2019 w kwocie 10 461 197,40 zł⁸², a w drugiej karcie w latach 2017-2020 w kwocie 15 350 030 zł⁸³. 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 251 707 zł⁸⁴, a w drugiej karcie - koszty w latach 2017-2021 w kwocie 283 860,43 zł⁸⁵.

Dopiero w Karcie Projektu z 26 października 2023 r. zaakceptowanej przez Dyrektora Generalnego LP w dniu 31 października 2023 r., 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)”.

(akta kontroli str. 16-19, 277-278)

Odnosząc się do przyczyn niekwestionowania w Kartach Projektu LGW, dla pozycji kosztowej „Realizacja działań dodatkowych”: planowanego okresu ich ponoszenia, tj. lat 2017-2020 i związanej z tym wysokości kwot planowanych („wymaganych”), stanowiących budżet Projektu LGW), skoro w tej samej karcie podano, że działania dodatkowe będą realizowane w okresie od 17 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2024 r., a także wyjaśniając, czy żądano wyjaśnień w powyższym zakresie od DGLP, Dyktor DLiŁ stwierdził: *Jednostka realizująca projekt przyjęła, że informacje o środkach na działania dodatkowe (pozycja kosztowa „Realizacja działań dodatkowych”), będą uaktualniane raz w roku – do maja każdego roku Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych przesyłają do Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych zatwierdzone sprawozdania z realizacji za rok ubiegły. W związku z powyższym, pierwsza karta zakładała realizację działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2019), kolejna karta zakładała koszty za lata 2017-2020, natomiast obecnie procedowana aktualizacja karty zakłada koszty za lata 2017-2024.”*

(akta kontroli str. 344-345)

W ocenie NIK, Karta Projektu - niezależnie od terminu jej sporządzenia, powinna rzetelnie przedstawiać ogół planowanych kosztów Projektu LGW, w całym okresie jego realizacji, a nie tylko w wybranych latach. NIK zwraca uwagę, że 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

⁸¹ Karty te znajdowały się w dyspozycji MKiŚ.

⁸² Nazwa pozycji: „Koszty realizacji działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2019)”.

⁸³ Nazwa pozycji: „Realizacji działań dodatkowych (koszty za lata 2017-2020)”.

⁸⁴ Nazwa pozycji: „Promocja projektu (koszty za lata 2017-2020)”.

⁸⁵ Nazwa pozycji: „Promocja projektu (koszty za lata 2017-2021)”.

w MŚ i MKiŚ⁸⁶, 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.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją Projektu LGW, w tym podjęcie 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Warszawa, dnia 11 stycznia 2024 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś

⁸⁶ „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.