



Minister Klimatu i Środowiska

BKA-RI.0831.8.2024.KZ
3296847.14000038.13757401
Warszawa, 26-01-2026

Pan
Janusz Dawidziuk
Dyrektor
Biura Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej

ul. Leśników 21
Sękocin Stary
05-090 Raszyn

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Przedstawiam Panu Dyrektorowi sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska (dalej: MKiŚ¹) w Biurze Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej (dalej: Biuro, BULiGL, Przedsiębiorstwo) w zakresie wydatkowania środków na usługi, dostawy lub roboty budowlane w latach 2022-2024².

Podstawa prawna:

- art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych³ (dalej: ustawa o przedsiębiorstwach państwowych);
- art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴;
- obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 17 października 2025 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych⁵.

Informacje o jednostce kontrolowanej:

BULiGL jako wielozakładowe przedsiębiorstwo państwowe jest specjalistyczną, samodzielną, samorządną, samofinansującą się jednostką gospodarczą działającą na rzecz leśnictwa⁶, posiadającą osobowość prawną. Nie należy do sektora finansów publicznych i nie posiada statusu publicznego zamawiającego. Od 1 stycznia 2017 r. organem założycielskim BULiGL jest minister właściwy do spraw środowiska⁷.

Główne zadania Biura dotyczą wykonywania prac z zakresu:

- okresowych wielkoobszarowych inwentaryzacji stanu lasów,
- aktualizacji stanu zasobów leśnych,
- prowadzenia banku danych o zasobach leśnych i stanie lasów⁸,
- usług dotyczących urządzania lasu, włącznie z monitoringiem i prognozami rozwoju stanu lasu oraz waloryzacją przyrodniczo-leśną,
- usług związanych z ochroną przyrody, w tym sporządzanie planów zadań ochronnych, planów ochrony, wykonywanie inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczych,
- usług geodezyjnych i kartograficznych oraz usług inżynierskich w zakresie planowania dróg i gospodarowania zasobami wodnymi w lasach, budownictwa leśnego, rekreacyjnego zagospodarowania lasu,
- laboratoryjnych analiz właściwości chemicznych i fizycznych gleb oraz innych badań i analiz technicznych,
- przetwarzania danych, zarządzania stronami internetowymi oraz działalności związanej z bazami danych,
- wynajmu i zarządzania nieruchomościami własnymi lub wydzierżawionymi.

Podstawowymi jednostkami organizacyjnymi Przedsiębiorstwa są Zarząd oraz 12 Oddziałów w: Białymstoku, Brzegu, Gdyni, Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Przemysłu, Radomiu, Szczecinku,

¹ Kontrolę przeprowadził zespół kontrolerów MKiŚ w składzie: Katarzyna Żebrowska – główny specjalista, Aleksandra Mrowińska – radca, Jakub Karaśkiewicz – główny specjalista.

² W okresie od 1.01.2022 r. do 30.09.2024 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z zakresem kontroli.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 437.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁵ M.P. z 2025 r. poz. 1125.

⁶ Statut Przedsiębiorstwa Państwowego pod nazwą Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej w Warszawie z dnia 12.01.1984 r., z późn. zm.

⁷ Na podstawie art. 121 ustawy z dnia 16.12.2016 r. Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. 2016 r. poz. 2260).

⁸ Art. 21a ustawy z dnia 28.09.1991 r. o lasach (dalej: ustawa o lasach – Dz. U. z 2025 r. poz. 567).

Warszawie. Zarząd jest organem wykonawczym Dyrektora Przedsiębiorstwa, a Oddziały są jednostkami produkcyjnymi, działającymi według zasad pełnego wewnętrznego rozrachunku gospodarczego⁹.

Dyrektorem BULiGL od 1 kwietnia 2008 r. jest Janusz Dawidziuk.

OCENA OGÓLNA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Gospodarność wydatkowania środków Przedsiębiorstwa na usługi, dostawy lub roboty budowlane (dalej: zamówienia) nie była właściwie zapewniona z uwagi na niewystarczające regulacje wewnętrzne w tym zakresie, jak również nieprawidłowe ich stosowanie.

BULiGL nie jest podmiotem obowiązany do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁰, niezależnie od tego Dyrektor Biura powinien w ramach kontroli zarządczej stosować odpowiednie mechanizmy wewnętrzne wspierające racjonalne gospodarowanie środkami Przedsiębiorstwa. Służyć temu powinno w szczególności zapewnienie konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców.

Przyjęta w Biurze *Procedura zakupu towarów i usług* (dalej: *Procedura*) nie wspierała realizacji wspomnianych zasad, w szczególności z uwagi na fakt, że zamiast prowadzenia konkurencyjnego postępowania w ramach rozeznania rynku, umożliwiała udzielanie zamówień dostawcom znajdującym się na *Liście kwalifikowanych dostawców*. Spośród 3 063¹¹ wydatków 1 717 (56%) udzielono podmiotom z tej *Listy*. Jednocześnie *Procedura* nie przewidywała mechanizmów zapewniających bezstronność osób zaangażowanych w proces wyboru wykonawców, w tym osób odpowiedzialnych za wprowadzenie i utrzymywanie wykonawców na wspomnianej liście, co dodatkowo zwiększało ryzyko konfliktu interesów. Ponadto nie wymagała prowadzenia analizy potrzeb, a w jej efekcie – opracowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, umożliwiając zakupy wybranych marek/modeli towarów. Takie rozwiązania pozwoliły na przeprowadzenie trzech zakupów (samochodu, drona, smartwatch'y) o łącznej wartości 403 606,70 zł według wskazanej marki/modelu, bez dopuszczenia produktów równoważnych.

Słabością *Procedury* było również to, że nie regulowała kwestii związanych z zawieraniem pisemnych umów, w tym nie wymagała umów w przypadku dostaw. Dopuszczała natomiast zakupy na podstawie zamówienia złożonego u dostawcy, nie uzależniając kwestii zawarcia umowy od żadnego kryterium, w szczególności od ceny towaru czy przedmiotu zakupu. Nie zabezpieczało to odpowiednio interesów BULiGL, ograniczając możliwość dochodzenia jego praw w przypadku sporu w sytuacji nieterminowego lub nienależytego wykonania zamówienia.

Ponadto regulacje były nieprzejrzyste i powodowały wątpliwości interpretacyjne, wynikające z braku definicji oraz stosowania wymiennie różnych pojęć, np. *dostawy, zakupy, towar, wyrób, materiał*. Realizacja *Procedury* była utrudniona również z uwagi na brak wzorów kluczowych dokumentów, w tym wzoru zapytania ofertowego, umowy, czy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia. Z kolei w przypadku opracowanego formularza zamówienia nie była wymagana tak podstawowa informacja, jak uzasadnienie potrzeby poniesienia wydatku. Z tego względu zastrzeżenia budzi celowość zakupu dla kadry kierowniczej smartwatch'y na łączną kwotę 48 940 zł (80 szt. po 590-650 zł), który przeprowadzono bez udokumentowanego uzasadnienia.

Realizacja zakupów w oparciu o *Procedurę* nie była prowadzona i nadzorowana właściwie. Stwierdzono liczne przypadki (11 z 15 kontrolowanych wydatków, tj. 73%) jej naruszeń dotyczące: braku zapytań ofertowych (4), braku umów na świadczenie usług (4), nieudokumentowania zgody Głównego Księgowego oraz Kierownika Działu lub Dyrektora Biura/Dyrektora Oddziału na poniesienie wydatku (7), braku protokołów z wyboru ofert (5), niewskazania w zamówieniach towarów składanych u dostawców terminu dostawy oraz warunków płatności (2). Spośród badanej próby zgodnie z *Procedurą* poniesiono tylko

⁹ § 16 Statutu przedsiębiorstwa państwowego pod nazwą Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej.

¹⁰ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo Zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320).

¹¹ Z wyłączeniem wydatków ponoszonych przez Oddział w Krakowie z uwagi na niekompletne informacje.

wydatki na zakup licencji oprogramowania, wsparcie serwisowe do oprogramowania oraz zakup macierzy dyskowej w Zarządzie.

W Biurze, poza obszarem IT, nie tworzono planu zamówień, co nie wspierało racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, powodowało ryzyko nieefektywnego zarządzania budżetem oraz ograniczało kontrolę zarządczą.

Ponadto za niegospodarne uznano wypłacenie jednemu ze zleceniobiorców¹² 4 000 zł w ramach dodatkowego świadczenia o charakterze nagrody. Co prawda umowa zlecenia przewidywała taką możliwość, jednakże taka sytuacja nie powinna mieć miejsca, bowiem wykonawca zobowiązany jest do rzetelnej realizacji przedmiotu umowy w oparciu o ustalone wynagrodzenie. Zaznaczyć należy, że wypłata nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy jest przypisana do stosunku pracy, a nie umowy zlecenia, co zaburza cywilnoprawny charakter wspomnianej umowy.

OCENY I USTALENIA SZCZEGÓŁOWE

1. [Regulacje wewnętrzne] Wdrożona w Biurze *Procedura PZSZ-8.4 - Zakupy wyrobów i usług*¹³ (*Procedura*) nie zabezpieczała realizacji zasady gospodarnego ponoszenia wydatków, nie wspierała bowiem konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców. *Procedura* dawała możliwość wyboru wykonawców spośród tych, którzy już wcześniej wykonywali zamówienie na rzecz Przedsiębiorstwa, tj. znajdujących się na *Liście kwalifikowanych dostawców*, bez konieczności przeprowadzenia rozeznania rynku. Nie przewidywała również mechanizmów zapewnienia przez osoby zaangażowane w proces udzielenia zamówienia bezstronności, obiektywizmu oraz braku konfliktu interesów, pomimo że takie rozwiązania istniały w przypadku *Regulaminu zamówień w ramach projektów*¹⁴ realizowanych przez BULiGL (dalej: *Regulamin*¹⁵). Ponadto *Procedura* nie wymagała prowadzenia analizy potrzeb, a w jej efekcie – opracowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia; zamiast tego umożliwiała zakupy wybranych marek/modeli towarów.

W *Procedurze* dopuszczono możliwość składania zamówień bez obowiązku zawarcia pisemnej umowy, a w przypadku towarów - jedynie na podstawie zamówienia złożonego u dostawcy, nie uzależniając kwestii zawarcia umowy od żadnego kryterium, w szczególności od ceny towaru czy przedmiotu zakupu. Nie zabezpieczało to odpowiednio interesów BULiGL, ograniczając możliwość dochodzenia praw w przypadku sporu, zwłaszcza w sytuacji nieterminowego lub nienależytego wykonania zamówienia o znacznej wartości.

Dodatkowo brak kluczowych wzorów dokumentów, w tym wzoru zapytania ofertowego, umowy, czy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia, nie wspierał procesu udzielania zamówień. Z kolei w przypadku opracowanego formularza zamówienia nie było wymagane uzasadnienie potrzeby poniesienia wydatku.

Jednocześnie regulacje były nieprzejrzyste i powodowały wątpliwości interpretacyjne, wynikające z braku definicji oraz stosowania wymiennie różnych pojęć, np. *dostawy, zakupy, towar, wyrób, materiał*.

Obszar zamówień w Przedsiębiorstwie uregulowano w *Procedurze*, która dotyczyła ponoszenia wydatków powyżej 1 500 zł oraz w *Regulaminie* dot. wydatków o wartości powyżej 20 tys. zł netto, realizowanych w ramach projektu LIFE (dotyczącego odtworzenia i zachowania torfowisk na obszarach Natura 2000 i zielonej infrastruktury). Wydatki o wartości poniżej tej kwoty były realizowane na podstawie *Procedury*.

¹² Umowa na bieżącą obsługę oprogramowania produkcyjnego. Umowę zawarto z przedsiębiorcą prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą.

¹³ Zarządzenie nr 17/2017 Dyrektora BULiGL z dnia 11.10.2017 r. znak DN/PZSZ-0101-2-2017-103 w sprawie „Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością i Środowiskiem”.

¹⁴ W ramach projektu LIFE dot. odtworzenia i zachowania torfowisk na obszarach Natura 2000 i zielonej infrastruktury (pow. 20 tys. zł netto).

¹⁵ Zarządzenie nr 1/2023 Dyrektora BULiGL z dnia 2.01.2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień w ramach projektów realizowanych przez BULiGL znak: DN/RP-0101-9-2023-9.

Zgodnie z *Procedurą* dla zakupów towarów i usług o wartości od 1 500 zł do 3 500 zł netto wybór wykonawcy mógł być przeprowadzony na podstawie ogólnodostępnych cenników, natomiast dla zakupów powyżej 3 500 zł netto należało pozyskać oficjalne oferty wykonawców. Bez względu na wartość zakupu i bez wcześniejszego przeprowadzenia rozeznania rynku istniała możliwość skorzystania z wykonawcy umieszczonego na prowadzonej przez BULiGL *Liście kwalifikowanych dostawców*. O umieszczeniu danego dostawcy i usługodawcy na tej liście decydowała pozytywna ocena realizacji wcześniejszego zamówienia, a o utrzymaniu się na niej - roczna ocena prowadzona przez magazyniera. Jeśli zamówienia nie zgłaszano wybranemu podmiotowi z *Listy kwalifikowanych dostawców*, prowadzono analizę rynku m.in. poprzez wysyłanie zapytania ofertowego¹⁶.

Procedura nie przewidywała obowiązku składania przez osoby biorące udział w udzielaniu zamówienia oświadczeń o bezstronności oraz o braku powiązań z oferentami, co jest istotne dla zapewnienia braku konfliktu interesów, ochrony uczciwej konkurencji oraz zapobiegania nadużyciom i korupcji. W *Procedurze* nie wdrożono takich rozwiązań, pomimo że istniały one w *Regulaminie*.

Ponadto *Procedura* nie wymagała prowadzenia analizy potrzeb, a w jej efekcie – opracowania szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, umożliwiała natomiast zakupy wybranych marek/modeli towarów. *Procedura* nie określała również procesu przygotowywania umowy i obowiązku jej pisemnego zawarcia. W przypadku towarów *Procedura* wskazywała na możliwość zakupu jedynie na podstawie zamówienia złożonego u dostawcy.

Dodatkowo w regulacjach nie określono wzorów kluczowych w procesie zamówień dokumentów, w tym wzoru zapytania ofertowego, umowy, czy protokołu odbioru przedmiotu zamówienia, co nie wspierało prawidłowości tego procesu. Brak określenia wzoru zapytania ofertowego skutkowało dowolnością formułowania zapytań ofertowych, brakiem wskazania terminu składania ofert, szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia oraz kryteriów oceny ofert.

W *Procedurze* stosowano wymiennie pojęcia takie jak: *wykonawcy usług* (pkt 9.2.4.) i *dostawcy usług* (pkt 9.1.2.2.), *dostawcy i usługodawcy* (pkt 9.1.2.2.4.). W części postanowień dotyczących towarów (9.3.) postępowano się pojęciem *usługi*. *Procedura* odnosiła się m.in. do *zakupów informatycznych, nieinformatycznych* (pkt 9.3.9), *towarów nieinformatycznych* (pkt 9.4.1.1.), czy *dostaw materiałów* (pkt 9.6.4.), jednak nie definiowała tych pojęć, co powodowało niejasność w zakresie stosowania konkretnych postanowień do określonych rodzajów zakupów.

Dyrektor BULiGL wyjaśnił¹⁷, że opracowanie *Procedury* i *Regulaminu*, mimo braku takiego obowiązku, stanowiło wyraz dążenia kierownictwa do zapewnienia jasnych i przejrzystych reguł gospodarowania majątkiem. Zaznaczył¹⁸, że *Procedura* nie określała wzorów dokumentów, ponieważ nie jest to wymagane przez obowiązujące przepisy prawa i nie było dotychczas takiej potrzeby. Zdaniem BULiGL gotowy, narzucony z góry formularz mógłby utrudnić konstruowanie dokumentu w każdym indywidualnym przypadku.

Stosowanie jednolitych wzorów dokumentów nie utrudnia ich dostosowania do indywidualnych przypadków, ale porządkuje proces zakupów poprzez określenie kluczowych i obowiązkowych wymagań. Specyficzne i szczegółowe informacje mogą być uzupełniane w miarę potrzeb w odniesieniu do konkretnego zamówienia. Takie podejście zwiększa przejrzystość i transparentność działania Przedsiębiorstwa.

2. [Ponoszenie wydatków] Stwierdzono naruszenia *Procedury* w 11 z 15 (73%) badanych zamówień, do których miała zastosowanie, co świadczy o niewłaściwym nadzorze w tym obszarze. W przypadku:

- 1) 4 wydatków o wartości 489 700,39 zł nie wysłano pisemnych zapytań ofertowych, co naruszało pkt 6 i 9.6.1. *Procedury*;
- 2) 2 wydatków o wartości 228 590,00 zł zamówienia towarów złożone u dostawców nie zawierały elementów określonych w pkt. 9.3.7. *Procedury*, w szczególności terminu dostawy i warunków płatności;
- 3) 4 wydatków na usługi o wartości 266 910,00 zł wypłacono środki bez zawarcia pisemnej umowy z wykonawcą, naruszając pkt 6 oraz 9.7.1 *Procedury*;
- 4) 7 wydatków o wartości 617 192,49 zł nie sporządzono formularza zamówienia zawierającego zgodę Głównego Księgowego oraz Kierownika Działu lub Dyrektora Biura/Dyrektora Oddziału na poniesienie wydatku, tym samym nie została ona udokumentowana stosownie do pkt. 9.3.1 *Procedury*;
- 5) 5 wydatków o wartości 331 574,69 zł nie sporządzono protokołu z wyboru oferty, naruszając pkt 9.2.3 *Procedury*.

¹⁶ Pismo Dyrektora BULiGL z 23.08.2024 r. znak: DN/RP-091-127-2024-127.

¹⁷ Pismo Dyrektora BULiGL z 23.08.2024 r. znak: DN/RP-091-127-2024-127.

¹⁸ Pismo z 17.09.2024 r. znak: DN/RP-091-138-2024-138.

Zastrzeżenia budzą również 3 zakupy: samochodu, drona, smartwatchy o łącznej wartości 403 606,70 zł poprzez wskazanie konkretnej marki/modelu, bez dopuszczenia ofert na produkty równoważne. Dodatkowo smartwatche o łącznej wartości 48 940 zł (tj. 51 szt. modeli męskich po 590 zł oraz 29 szt. damskich po 650 zł) nabyto bez uzasadnienia celowości poniesienia takiego wydatku. Choć obowiązująca *Procedura* nie wymagała zawarcia pisemnej umowy na zakup smartwatchy, to dla zakupów o takiej wartości było to wskazane z uwagi na zapewnienie możliwości dochodzenia roszczeń wobec dostawcy.

W objętym kontrolą okresie, w latach 2022-2024, w Przedsiębiorstwie poniesiono wydatki¹⁹ o łącznej wartości 39 177 589,25 zł²⁰. Kontroli poddano 15 wydatków²¹ o łącznej wartości 2 858 919,73 zł, tj. 7,3% kwoty wydatków objętych obowiązkiem stosowania *Procedury*.

Spośród 15 badanych wydatków 11 (73%) zostało poniesionych z naruszeniem *Procedury*, tj. w przypadku:

- a) 4²² - nie wysłano zapytań ofertowych. Działanie takie naruszało pkt 6 i 9.6.1. *Procedury*. Przedsiębiorstwo pozbawiło się możliwości otrzymania porównywalnych ofert od różnych wykonawców oraz zakupu towaru lub usługi w sposób gospodarny i przejrzysty;
- b) 2²³ - zamówienia złożone u dostawców nie zawierały terminu dostawy oraz warunków płatności, przez co naruszono pkt 9.3.7. *Procedury*;
- c) 4²⁴ - nie zawarto umów na świadczenie usług, naruszając pkt 6 oraz 9.7.1 *Procedury*. Naraziło to BULiGL na ryzyko braku możliwości dochodzenia roszczeń czy naliczania kar w przypadku nieterminowego i nieprawidłowego wykonania usługi;
- d) 10²⁵ - nie sporządzono formularza zamówienia, tym samym nie udokumentowano akceptacji Głównego Księgowego oraz Kierownika Działu lub Dyrektora Biura/Dyrektora Oddziału, stosownie do pkt 9.3.1 *Procedury*. Powodowało to ryzyko dowolnego i uznaniowego ponoszenia wydatków i niezabezpieczenia środków finansowych;
- e) 5²⁶ - nie sporządzono protokołu z wyboru oferty, naruszając pkt 9.2.3 *Procedury*. Brak udokumentowania przebiegu postępowania nie zapewniał jego przejrzystości. Takie działanie zwiększa ryzyko nadużyć.

Ponadto w ramach 3 (z 15, tj. 20%) kontrolowanych wydatków zakupiono wybrany model samochodu, drona oraz smartwatchy bez dopuszczenia produktów równoważnych. W dokumentacji dotyczącej zakupu samochodu wskazano na konieczność nabycia nowego auta z powodu zużycia dotychczas użytkowanego (10-letni samochód z przebiegiem ponad 300 tys. km), natomiast zakup drona związany był z wykonywanymi opracowaniami hydrologicznymi (analizy związane z retencją i erozją wodną) oraz przyrodniczymi w zakresie inwentaryzacji terenów niedostępnych (zabagnienia, obszary błotne). Natomiast dokumentacja dotycząca zakupu smartwatchy nie przedstawiała uzasadnienia dla poniesienia tego wydatku. Wskazano jedynie, że zakupiono smartwatche na potrzeby dyrektorów i głównych księgowych Oddziałów, Rady Pracowniczej oraz pracowników Zarządu BULiGL, bez określenia jakie zadania uzasadniały taką potrzebę. Brak szczegółowego uzasadnienia budzi zastrzeżenia co do celowości zakupu. Ponadto na dostawę smartwatchy nie zawarto pisemnej umowy. Choć obowiązująca *Procedura* tego nie wymagała, to jej brak nie zabezpieczał interesów BULiGL w sytuacji nieterminowej bądź nierzetelnej realizacji zamówienia.

W kwestii zakupu samochodu Dyrektor Przedsiębiorstwa wyjaśnił²⁷, że model i markę auta wybrano na podstawie analizy potrzeb. Według wyjaśnień kierowano się pozytywną opinią, bezawaryjnością samochodów, relacją jakości do ceny, rozsądnymi kosztami serwisowania, jak i dostępnością sieci serwisowej. Przeanalizowano parametry techniczne pojazdów 3 marek, spełniających wymagania BULiGL, oraz mieszczących się w porównywalnym przedziale cenowym. Na tej podstawie wybrano konkretny model samochodu do zakupu, a następnie skierowano zapytania ofertowe do jego autoryzowanych dealerów.

¹⁹ Powyżej wartości 1 500 zł netto, dla których należało stosować *Procedurę*.

²⁰ W tym 14 019 816,58 zł w 2022 r., 16 351 901,73 zł w 2023 r. i 8 805 870,94 zł w do I połowy 2024 r.

²¹ Spośród wydatków o wartości powyżej 1500 zł netto. W przypadku ponoszenia kilku wydatków w ramach jednej umowy wydatek został policzony jednokrotnie w łącznej wysokości. Dobór próby celowy, z uwzględnieniem kryterium najwyższej wartości.

²² Wydatki dot.: zakup zdjęć lotniczych (2), usługi hotelowej i gastronomicznej oraz opracowanie fiszki projektowej celem przystąpienia do konkursu Strategic Nature and Integrated Projects.

²³ Wydatki dot. samochodu i smartwatchy.

²⁴ Wydatki dot.: zakupu usługi wykonania zdjęć lotniczych (3) oraz wykonania lotniczego skanowania laser.

²⁵ Wydatki dot.: serwisu programistycznego, wykonania lotniczego skanowania (2), wykonania zdjęć lotniczych i ortofotomapy (2) usługi hotelowej i gastronomicznej oraz opracowanie fiszki projektowej celem przystąpienia do konkursu Strategic Nature and Integrated Projects

²⁶ Wydatki dot.: zakupu usługi wykonania lotniczego skanowania (2), pionowych zdjęć lotniczych (1), smartwatchy, oraz opracowanie fiszki projektowej celem przystąpienia do konkursu Strategic Nature and Integrated Projects.

²⁷ Pismo z 17.09.2024 r. znak: DN/RP-091-138-2024-138.

W kwestii zakupu drona Dyrektor BULiGL wskazał²⁸, że w celu przygotowania zamówienia pracownicy rozpoznali wykorzystanie dronów, w tym modeli stosowanych w nadleśnictwach Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Krośnie. Przeprowadzili konsultacje z pracownikami Oddziałów BULiGL w Krakowie i Radomiu oraz uczestniczyli w prezentacji sprzętu oraz jego wykorzystania. Na tej podstawie skonkretyzowano zapotrzebowanie na sprzęt najlepiej spełniający potrzeby Oddziału w Przemysłu, gwarantujący optymalne wykorzystanie środków, którymi dysponowano. Wobec tego ograniczono się do wyboru konkretnego modelu.

Odnosnie zakupu smartwatchy Dyrektor Przedsiębiorstwa poinformował²⁹, że wybór nastąpił na podstawie funkcji danego modelu zegarka, jego ceny (najniższa cena w danej klasie) oraz dostępności odpowiedniej liczby egzemplarzy tego modelu.

Wybór konkretnego modelu samochodu, drona i smartwatchy nie zapewniał racjonalnego i gospodarnego wydatkowania środków w stosunku do faktycznych, uzasadnionych i udokumentowanych potrzeb.

3. [Planowanie wydatków] W Przedsiębiorstwie nie prowadzono kompleksowego planowania zamówień, z wyjątkiem kosztów informatycznych w Zarządzie, niezbędnych do utrzymania infrastruktury informatycznej i usług IT oraz kosztów sprzętu komputerowego w Oddziale w Brzegu. W pozostałych oddziałach żadne zamówienia nie były z góry planowane, w tym również z obszaru IT. Brak całościowego planowania zamówień nie pozwala na uzyskanie niższej ceny w związku z efektem skali, jak również powoduje ryzyko ponoszenia nadmiernych wydatków. Ponadto ogranicza przejrzystość i kontrolę wydatków, a także zmniejsza skuteczność nadzoru nad ich ponoszeniem.

W Zarządzie BULiGL planowano wyłącznie zakupy informatyczne, podobnie jak w Oddziale w Brzegu. Pozostałe wydatki, w tym wydatki informatyczne w innych Oddziałach, dokonywane były na podstawie bieżących potrzeb w ciągu roku.

Taki sposób zarządzania finansami obniża efektywność gospodarowania środkami oraz ogranicza nadzór nad całością ponoszonych wydatków. Dyrektor BULiGL wyjaśnił³⁰, że posiadał aktualną wiedzę na temat wydatków poszczególnych oddziałów i sprawował nad nimi nadzór. Jeśli zaistniała taka potrzeba, podejmował czynności wyjaśniające i korygujące. Aktualną wiedzę pozyskiwał na podstawie analizy następujących dokumentów:

- 1) planów techniczno-ekonomicznych na dany rok kalendarzowy sporządzanych przez oddziały. W planach ujmowane były koszty w układzie rodzajowym, a więc również zakupy;
- 2) sprawozdań F-01, które oddziały sporządzały na koniec każdego miesiąca. W ww. sprawozdaniach wykazywano wielkość poniesionych nakładów na zakupy, materiały, energię, wykonanie usług oraz pozostałych kosztów rodzajowych. W sprawozdaniach tych wskazywano również nakłady na zakup środków trwałych;
- 3) na koniec każdego roku sporządzane były szczegółowe analizy rocznych kosztów poniesionych w poszczególnych oddziałach w porównaniu do kosztów planowanych i ubiegłorocznych.

Roczne plany techniczno-ekonomiczne były dokumentami o charakterze ogólnym, tj. zawierały m.in. sumaryczne koszty operacyjne w podziale na rodzaje (np. zużycie materiałów i energii, usługi obce, wynagrodzenia). Nie obejmowały natomiast opisów zamówień ani ich szacowanej wartości, dlatego nie były efektywnym narzędziem do ich monitorowania. Natomiast sprawozdania miesięczne oraz roczne analizy kosztów to dokumenty podsumowujące wysokość już poniesionych wydatków. Nie są to zatem dokumenty służące podejmowaniu decyzji zarządczych w zakresie zamówień.

4. [Umowa na usługi informatyczne] Za niegospodarne uznano wypłacenie jednemu ze zleceniobiorców 4 000 zł w ramach dodatkowego świadczenia o charakterze nagrody. Co prawda umowa zlecenia przewidywała taką możliwość, jednakże było to nieprawidłowe, ponieważ zleceniobiorca zobowiązany jest do rzetelnej realizacji przedmiotu umowy w oparciu o ustalone wynagrodzenie. Zaznaczyć należy, że wypłata nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy jest przypisana do stosunku pracy, a nie umowy zlecenia, co zaburza cywilno-prawny charakter wspomnianej umowy.

²⁸ Pismo Dyrektora BULiGL z 23.08.2024 r. znak: DN/RP-091-127-2024-127.

²⁹ Pismo z 17.09.2024 r. znak: DN/RP-091-138-2024-138.

³⁰ Pismo z 10.09.2024 r. znak: DN/RP-091-135-2024-135.

Dyrektor BULiGL zawarł umowę cywilnoprawną z osobą prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą w obszarze informatycznym³¹. Umowę podpisano z wykonawcą z *Listy kwalifikowanych dostawców*. W umowie określono ryczałtowe miesięczne wynagrodzenie za 150 osobo-godzin miesięcznie oraz przewidziano możliwość zwrotu dodatkowych wydatków po ich pisemnym zaakceptowaniu przez zleceniodawcę.

Oprócz powyższych zasad wskazano, że zleceniodawca może wypłacić wykonawcy dodatkowe świadczenie, jeśli będzie to uzasadnione szczególnymi okolicznościami leżącymi po stronie wykonawcy. Z tego powodu Dyrektor BULiGL zdecydował³² o wypłacie dodatkowego wynagrodzenia w wysokości 4 000 zł. Zgodnie z uzasadnieniem została ona przyznana, bowiem zleceniobiorca wykazał się inicjatywą i zaangażowaniem znacznie przekraczającym przeciętną wydajność pracy, mając na celu dotrzymanie zaplanowanych wcześniej terminów.

Dyrektor wyjaśnił³³, że szeroki zakres pracy wykonywanych w dziale informatycznym BULiGL wymagał dla ich realizacji zapewnienia odpowiedniej liczby wykwalifikowanego personelu o podobnych kompetencjach. Zadań będących przedmiotem umowy cywilnoprawnej nie powierzono pracownikom BULiGL ze względu na znaczne obciążenie innymi zadaniami, konieczność właściwego rozdziału obowiązków, terminy realizacji zadań i jakość obsługiwanego oprogramowania.

Biorąc pod uwagę przedstawione oceny i ustalenia, w celu zwiększenia gospodarności ponoszonych przez Przedsiębiorstwo wydatków, zalecam Panu Dyrektorowi:

1. Kompleksową aktualizację regulacji wewnętrznych dotyczących zamówień poprzez uwzględnienie w nich:
 - a) mechanizmów zapewniających realizację zasad konkurencyjności, przejrzystości i bezstronności udzielenia zamówień ze szczególnym uwzględnieniem prowadzenia analizy potrzeb, rozeznania rynku oraz unikania konfliktu interesów;
 - b) zasad i trybu zawierania i dokumentowania umów;
 - c) wzorów kluczowych dla zamówień dokumentów;
 - d) zasad planowania zamówień.
2. Wzmocnienie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji dotyczących zamówień w celu wyeliminowania przypadków jej naruszeń.
3. Dokumentowanie szczegółowego uzasadnienia dla realizowanych zamówień.
4. Należyte zabezpieczanie interesów BULiGL w ramach zawieranych umów.
5. Wyeliminowanie możliwości wypłaty zleceniobiorcom dodatkowych świadczeń o charakterze nagrody.

Proszę o przesłanie, w terminie 21 dni od otrzymania sprawozdania, informacji o sposobie realizacji zaleceń lub o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma Pan Dyrektor prawo przedstawić do niego stanowisko, co jednak nie wstrzymuje realizacji ustaleń kontroli³⁴.

Z wyrazami szacunku

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

³¹ Działalność związana z bieżącą modyfikacją i usuwaniem ewentualnych usterek oprogramowania, aktualizacją dokumentacji technicznej, wsparcia merytorycznego przy rozwiązywaniu problemów zgłaszanych przez pracowników oraz konsultacji w zakresie przyszłych zamierzeń związanych z rozwojem oprogramowania.

³² Pismo z 23.05.2022 r.

³³ Pismo z 17.09.2024 r. znak: DN/RP-091-138-2024-138.

³⁴ Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej.