



Minister Klimatu i Środowiska

BKA-RI.0831.4.2025.KS
3692396.14974336.12112160
Warszawa, 08-05-2025

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

Sprawozdanie z kontroli doraźnej

Przedstawiam Panu Dyrektorowi sprawozdanie z kontroli przeprowadzonej przez Biuro Kontroli i Audytu Ministerstwa Klimatu i Środowiska¹ w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych (dalej: DGLP) w zakresie obsługi prawnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe w sprawach dotyczących wydatkowania środków finansowych przez poprzednie kierownictwo Lasów Państwowych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2024 r. do 12 marca 2025 r.².

Podstawa prawna:

- art. 6 ust. 3 pkt 1 oraz art. 51 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej)³,
- art. 4 ust. 4 oraz art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (dalej: ustawa o lasach)⁴
- obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 21 sierpnia 2024 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych⁵.

Informacje o jednostce kontrolowanej

Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: PGL LP) to państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która w zakresie zarządzanego mienia reprezentuje Skarb Państwa. PGL LP prowadzi działalność na zasadzie samodzielności finansowej i pokrywa koszty działalności z własnych przychodów; nie należy do jednostek sektora finansów publicznych.

W skład PGL LP wchodzi 469 jednostek organizacyjnych:

- 1) Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych (DGLP);
- 2) 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych (RDLP);
- 3) 429 nadleśnictw;
- 4) 22 inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej⁶.

Kontroli poddano umowy zawarte przez DGLP na obsługę prawną (w tym czynności audytowe, kontrolne i wyjaśniające) oraz pozyskano informacje dotyczące umów pozostałych jednostek wchodzących w skład PGL LP.

PGL LP kieruje Dyrektor Generalny Lasów Państwowych (dalej: Dyrektor Generalny). Dyrektorem Generalnym od 10 stycznia 2024 r. jest Witold Koss. Wcześniej, w okresie od 9 kwietnia 2021 r. do 9 stycznia 2024 r., funkcję tę pełnił Józef Kubica.

¹ Kontrolę prowadził w okresie 12-28 marca 2025 r. Krzysztof Stasiak, naczelnik Wydziału Kontroli Resortowej I.

² Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z zakresem kontroli.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 224.

⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 530.

⁵ M.P. poz. 796.

⁶ W tym: zakłady o zasięgu regionalnym, podległe RDLP, jak np. gospodarstwa rybackie (15) oraz zakłady o zasięgu krajowym, jak np. Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie (7).

OCENA OGÓLNA

PGL LP w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 12 marca 2025 r. (14,5 miesiąca) w znacznym stopniu korzystało z umów cywilnoprawnych w zakresie obsługi prawnej (w tym czynności audytowe, kontrolne i wyjaśniające). Łącznie w ramach 469 jednostek PGL LP zawarto 1.587 umów, z czego 1.493 na łączną kwotę 69,78 mln zł (dla pozostałych 94 umów nie określono ich wartości ogólnej⁷). Kwota wydatkowana z tego tytułu wyniosła 46,1 mln zł.

DGLP w badanym okresie zawarła 14 umów na obsługę prawną o wartości 1,55 mln zł (z wyłączeniem 3 umów, dla których nie określono wartości ogólnej), na które wydatkowano 1,14 mln zł. Biorąc pod uwagę średnie wynagrodzenia prawników w 2024 r., koszt ten odpowiadał 5 etatom⁸. W większości (9 z 14 umów, tj. 64%) obsługę prawną zapewniały dwie kancelarie prawne (Kancelaria Graś i Wspólnicy oraz Kancelaria Kowalski), które zostały wybrane niezgodnie z procedurą wewnętrzną dotyczącą udzielania zamówień⁹. Zawarcia 9 wspomnianych umów (100% badanej próby) nie poprzedziła pisemna analiza potrzeb, rzetelne szacowanie wartości umów ani udokumentowane rozeznanie rynku. W efekcie, zlecenie usług prawnych przez DGLP odbyło się bez zapewnienia przejrzystej i konkurencyjnej procedury gwarantującej wybór najlepszego wykonawcy i oszczędne wydatkowanie środków.

Znaczna skala umów na obsługę prawną wynikała z potrzeby niezależnej i bezstronnej weryfikacji nieprawidłowości z lat 2015-2023¹⁰. Wsparcie ww. kancelarii według Dyrektora Generalnego pozwoliło na zidentyfikowanie, zgłoszenie i usunięcie nieprawidłowości oraz sformułowanie propozycji rozwiązań systemowych. Działaniem niecelowym było jednak zlecanie w ramach badanych umów zadań regulaminowych, które powinny być realizowane przez pracowników Wydziału Prawnego DGLP (7 etatów). Dotyczyło to takich prac jak np. wykładnia przepisów prawa, opracowanie projektów aktów prawnych czy opiniowanie zarządzeń wewnętrznych.

Zlecanie zadań w ramach badanych umów, na które wydatkowano łącznie 933,4 tys. zł, prowadzone było w sposób nieprzejrzysty z uwagi na powierzenie obsługi prawnej dwóm kancelariom, w łącznej liczbie 9 umów, które obowiązywały w tym samym roku, a ich zakresy tematyczne się pokrywały (np. trzy umowy dotyczyły doradztwa ws. karnych i karno-skarbowych) lub przedmiot tych umów nie wymagał podziału (np. doradztwo ws. prawa cywilnego i doradztwo ws. ochrony dóbr osobistych). Tego rodzaju działania utrudniają rozliczalność realizacji zadań oraz powodują ryzyko powielania zleconych zadań lub ich podwójnego finansowania, w szczególności biorąc pod uwagę rozliczanie części prac na podstawie ogólnych opisów oraz relacje biznesowe między wykonawcami.

Działaniem nierzetelnym był brak formalnego potwierdzenia weryfikacji badanych umów pod względem prawnym (7, tj. 78%) i finansowym (9, tj. 100%).

⁷ Umowy zawarte na czas nieokreślony, na czas prowadzonego postępowania, wg ryczałtu lub stawki za wykonanie czynności.

⁸ Wg raportu płacowego firmy rekrutacyjnej Antal przeciętne wynagrodzenie proponowane w Polsce doświadczonym i wyspecjalizowanym prawnikom z kancelarii i firm wynosiło w 2024 r. 15 458 zł (<https://rynekprawniczy.pl/2024/10/25/raport-antal-zarobki-prawnikow-biznesowych-nadal-szly-w-gore/>)

⁹ Umowy nie podlegały regulacjom ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹⁰ Skala tych nieprawidłowości doprowadziła do powołania w Prokuraturze Regionalnej w Krakowie zespołu do zbadania gospodarności, legalności i zasadności działań PGL LP w latach 2015-2023. W 2024 r. do Prokuratury trafiło 67 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa (wg analizy własnej MKiŚ z 24 stycznia 2025 r.).

W związku z prowadzoną kontrolą MKiŚ Dyrektor Generalny w celu zwiększenia kontroli zarządczej w badanym obszarze podjął decyzję o przeprowadzeniu wewnętrznej analizy umów na obsługę prawną dotyczącą wszystkich jednostek PGL LP za 2024 r.

OCENY SZCZEGÓŁOWE

1. [Skala umów PGL LP] PGL LP w poddanym badaniu okresie (14,5 miesiąca: 1.01.2024-12.03.2025) w ramach obsługi prawnej w znacznym zakresie wspierało się umowami zawieranymi z wykonawcami zewnętrznymi (łącznie 1.587 umów, spośród których 1.493 zawarto na kwotę 69,78 mln zł; pozostałe 94 umowy nie określały ich ogólnej wartości¹¹). Kwota wydatkowana z tego tytułu wyniosła 46,1 mln zł. W części wynikało to z potrzeby niezależnej i bezstronnej identyfikacji i rozliczenia nieprawidłowości z lat 2015-2023, jednak na zewnątrz zlecano również zadania regulaminowe, które powinny być wykonywane przez pracowników DGLP (szerzej: pkt 5 Sprawozdania).

Od 1 stycznia 2024 r. do 12 marca 2025 r. w PGL LP funkcjonowało 1.587 umów dotyczących obsługi prawnej (w tym czynności audytowe, kontrolne i wyjaśniające), spośród których 1.493 zawarto na łączną kwotę 69 780 526,70 zł. Kwota ta nie uwzględnia 94 umów, w których nie określono ich wartości.

Na obsługę prawną PGL LP w ramach ww. 1.587 umów wydatkowano 46 146 620,84 zł, w tym:

1) w DGLP realizowano 14 umów, na które wydano 1 144 796,31 zł;

2) w pozostałych jednostkach PGL LP realizowano 1.573 umów, na które wydano 45 001 824,53 zł.

24 z 1.587 umów (1,5%) zawarto z dwiema ww. kancelariami (łącznie wydatki to 1 771 955,13 zł):

1) z Kancelarią Prawną Graś i Wspólnicy Spółka komandytowa¹² (dalej: Kancelaria Graś i Wspólnicy) – kwota wydatkowana 1 387 699,13 zł (5 umów w DGLP i 10 w pozostałych jednostkach);

2) z Kancelarią Adwokacką Marcin Kowalski¹³ (dalej: Kancelaria Kowalski) – kwota wydatkowana 384 256,00 zł (4 umowy w DGLP i 5 umów w Centrum Informacyjnym Lasów Państwowych).

Szczegółowemu badaniu poddano 9 umów zawartych przez DGLP z dwiema ww. kancelariami¹⁴.

[akta kontroli: f2_f1_f1 i f2; f2_f2_f1_p1_p2]

2. [Umowy DGLP] DGLP w badanym okresie zawarła umowy na obsługę prawną o wartości 1,55 mln zł, na które wydatkowano 1,14 mln zł. Biorąc pod uwagę średnie wynagrodzenia prawników w 2024 r., koszt ten odpowiadał 5 etatom¹⁵. W większości (9 z 14, tj. 64%) obsługę prawną DGLP zapewniały dwie kancelarie prawne, których działania służyły zidentyfikowaniu, zgłoszeniu lub usunięciu nieprawidłowości oraz sformułowaniu propozycji rozwiązań systemowych. Niemniej jednak wyboru wykonawców dokonano niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami (szerzej: pkt 4 Sprawozdania), a zlecanie zadań w ramach kilku umów jednocześnie nie było działaniem przejrzystym (szerzej: pkt 6 Sprawozdania).

W DGLP obowiązywało 14 umów dot. obsługi prawnej (w tym czynności audytowe, kontrolne i wyjaśniające), na które wydatkowano 1 144 796,31 zł, w tym:

¹¹ Umowy zawarte na czas nieokreślony, na czas prowadzonego postępowania, wg ryczaftu lub stawki za wykonanie czynności.

¹² Kancelaria Prawna Graś i Wspólnicy Spółka komandytowa ul. Bieniewicka 26, 01-632 Warszawa (REGON 146120350, NIP 8521724035)

¹³ Kancelaria Adwokacka Adwokat Marcin Kowalski (jednoosobowa działalność gospodarcza), ul. Kaszubska 4/6, 71-403 Szczecin (REGON 32 0430508, NIP 8521724035).

¹⁴ Umowy z Kancelarią Graś: MZ.271.2.15.2024 z 11 stycznia 2024 r., MZ.271.2.16.2024 z 11 stycznia 2024 r., EZ.271.2.17.2024 z 11 stycznia 2024 r., EZ.271.3.3.2024 z 16 maja 2024 r., EZ.271.4.6.2024 z 3 września 2024 r. Umowy z Kancelarią Kowalski: EZ.271.2.18.2024 z 11 stycznia 2024 r., EZ.271.3.1.2024 z 16 maja 2024 r., EZ.271.3.2.2024 z 16 maja 2024 r., EZ.271.4.4.2024 z 18 lipca 2024 r.

¹⁵ Wg raportu płacowego firmy rekrutacyjnej Antal przeciętne wynagrodzenie proponowane w Polsce doświadczonym i wyspecjalizowanym prawnikom z kancelarii i firm wynosiło w 2024 r. 15 458 zł (<https://rynekprawniczy.pl/2024/10/25/raport-antal-zarobki-prawnikow-biznesowych-nadal-szly-w-gore/>)

- 1) 9 umów z dwiema objętymi badaniem kancelariami (64%), na które wydatkowano 933.401,13 zł:
 - a) 5 umów z Kancelarią Graś i Wspólnicy (770 485,13 zł);
 - b) 4 umowy z Kancelarią Kowalski (162 916,00 zł).
- 2) 5 umów zawartych z innymi kancelariami, spośród których na 4¹⁶ wydatkowano 211 395,18 zł:
 - a) dwie umowy z WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr Spółka Komandytowa z/s w Warszawie (wydano 125 555,40 zł oraz 10 317,78 zł);
 - b) Jerzykowski i Wspólnicy Sp.k. (wydano 26 322,00 zł);
 - c) AVENTUM Kancelaria Radców Prawnych Malik, Pokój i Partnerzy Sp. p. (wydano 49 200 zł).

Jak wyjaśniono, wsparcie kancelarii prawnych pozwoliło na identyfikację nieprawidłowości w sposób niezależny i obiektywny, jak również na sformułowanie propozycji rozwiązań systemowych. Dodatkowo, zdaniem Dyrektora Generalnego, działania kancelarii zwiększyły poziom transparentności i zaufania do instytucji, co ma istotne znaczenie zarówno dla pracowników, jak i opinii publicznej. Jednocześnie wskazano, że w celu zapewnienia długofalowej poprawy systemu zarządzania i nadzoru, przygotowywana jest tzw. „biała księga”, zawierająca propozycje reform i zmian legislacyjnych. Ponadto kancelarie odpowiadały za złożenie i procedowanie 6 zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa, dotyczących m.in. byłego kierownictwa PGL LP.

[akta kontroli: f2_f1_f1_f2; f2_p1_p2; f3]

3. [Umowy pozostałych jednostek PGL LP] Skala umów na obsługę prawną pozostałych jednostek PGL LP (z wyłączeniem DGLP) w badanym okresie była znaczna: w ramach 1.573 umów wydatkowano 45 mln zł. Średnia liczba umów wynosiła ok. 3,4 umowy na jednostkę. W związku z prowadzoną kontrolą MKiŚ Dyrektor Generalny w celu zwiększenia kontroli zarządczej w badanym obszarze podjął decyzję o przeprowadzeniu wewnętrznej analizy umów na obsługę prawną wszystkich jednostek PGL LP za 2024 r.

W jednostkach PGL LP realizowano 1.573 umów w zakresie obsługi prawnej (w tym czynności audytowe, kontrolne i wyjaśniające), na które wydatkowano łącznie 45 001 824,53 zł.

Z dwiema objętymi badaniem kancelariami oprócz 9 umów z DGLP (pkt 2 Sprawozdania) jednostki PGL LP zawarły 15 umów, w ramach których wydatkowano łączną kwotę 838 554 zł, w tym:

- 1) 10 umów z Kancelarią Graś i Wspólnicy, w ramach których wydatkowano 617.214 zł:
 - a) Ośrodek Kultury Leśnej w Gołuchowie – 4 umowy, na które wydatkowano 404 961 zł,
 - b) Centrum Informacyjne Lasów Państwowych (CILP) - 2 umowy, na które wydatkowano 115 637 zł,
 - c) RDLP w Lublinie – kwota wydatkowana 49 015 zł,
 - d) RDLP w Krakowie – kwota wydatkowana 36 900 zł,
 - e) RDLP w Białymstoku – kwota wydatkowana 9 225 zł,
 - f) RDLP w Szczecinie – kwota wydatkowana 1 476 zł.
- 2) 5 umów z Kancelarią Kowalski zawartych przez CILP, na które wydatkowano łącznie 221 340 zł.

Dyrektor Generalny na naradzie dyrektorów RDLP, która miała miejsce 2-3 kwietnia 2025 r. podjął decyzję o przeprowadzeniu analizy umów na obsługę prawną za 2024 r. przez wszystkie jednostki PGL LP. Termin przedstawienia informacji ustalono na 15 maja 2025 r.

[akta kontroli: f1_f1_f2 i f2_p1_p2; f2_p4]

4. [Wybór wykonawców] Wybór wykonawców w ramach wszystkich 9 poddanych badaniu umów został przeprowadzony przez DGLP w sposób nieudokumentowany, z naruszeniem procedury wewnętrznej dotyczącej udzielania zamówień publicznych. W efekcie, wyboru wykonawców nie poprzedziło sporządzenie pisemnej analizy potrzeb, przygotowanie uzasadnionego wniosku o udzielenie zamówienia, nie przeprowadzono rzetelnego szacowania wartości umów ani udokumentowanego rozeznania rynku. Tym samym, zlecenie usług prawnych, na które wydatkowano 933.401,13 zł, odbyło się bez zapewnienia konkurencyjnej procedury gwarantującej wybór najlepszego wykonawcy i oszczędnego wydatkowania środków.

¹⁶ Nie wydatkowano środków na umowę z Kancelarią Radców Prawnych Bartosz Rakoczy i Krzysztof Bukowski Sp. J. z/s w Inowrocławiu.

Do zlecania badanych umów nie miała zastosowania ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷. Przy wyborze wykonawców na usługi prawne DGLP była zobowiązana do zastosowania procedury określonej w zarządzeniu nr 1 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 3 stycznia 2022 r. ws. procedur udzielania przez DGLP zamówień niepodlegających ustawie Prawo zamówień publicznych.

DGLP niezgodnie z ww. zarządzeniem zawarła łącznie 9 umów z Kancelarią Graś i Wspólnicy oraz Kancelarią Kowalski, w szczególności bez sporządzenia wniosku o udzielenie zamówienia oraz bez przeprowadzenia i udokumentowania procedury wyboru wykonawcy.

W ocenie Dyrektora Generalnego posiada on uprawnienie do stosowania, w szczególności uzasadnionych przypadkach, odstępstw od zasad ustanowionych zarządzeniami i decyzjami Dyrektora Generalnego, ponieważ jest on podmiotem, który regulacje te tworzy i wprowadza w życie. Jak wyjaśniono, procedury nie zastosowano w badanych przypadkach z uwagi na konieczność podjęcia natychmiastowych działań zmierzających do zabezpieczenia całości dokumentacji dla celów audytu i kontroli wydatkowania środków finansowych przez poprzednie kierownictwo PGL LP. Zgodnie z wyjaśnieniami wybrano podmioty specjalizujące się w prawie karnym oraz compliance,

[akta kontroli: f2_f2_p1_p5_p6_p7]

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektora Generalnego. Wszelkie odstępstwa od stosowania procedury powinny być w niej szczegółowo i enumeratywnie opisane. Zarządzenie dot. procedur udzielania zamówień publicznych w DGLP nie przewiduje uprawnienia Dyrektora Generalnego do wyłączenia stosowania tej procedury; brakowało również pisemnej decyzji w tym zakresie. Wskazać należy, że nawet gdyby wspomniane uprawnienie zostało określone w regulacjach wewnętrznych, najważniejsze działania związane z analizą potrzeb i wyborem wykonawcy powinny zostać odpowiednio udokumentowane.

5. [Zlecenie zadań regulaminowych] Wsparcie DGLP w obsłudze prawnej przez kancelarie zewnętrzne służyło niezależnej i bezstronnej identyfikacji i rozliczeniu nieprawidłowości z lat 2015-2023, jednakże za działanie niecelowe uznano zlecenie w ramach badanych umów zadań regulaminowych. Dotyczyło to takich prac jak np. wykładnia przepisów prawa, opracowanie projektów aktów prawnych czy opiniowanie zarządzeń wewnętrznych. Zadania takie mogły być wykonywane przez Wydział Prawny DGLP.

W strukturze DGLP działa Wydział Prawny, w którym zatrudnionych było 7 pracowników. Zgodnie z Regulaminem DGLP do zadań tego wydziału należy m.in.: udzielanie opinii i porad prawnych w zakresie stosowania prawa, nadzór i koordynacja prac legislacyjnych dotyczących PGL LP oraz występowanie w charakterze pełnomocnika Dyrektora Generalnego i DGLP w postępowaniach sądowych, administracyjnych oraz przed innymi organami.

Zadania w ww. zakresie zlecano również kancelariom prawnym. W szczególności dotyczy to umowy z 11 stycznia 2024 r.¹⁸ zawartej z Kancelarią Graś i Wspólnicy na bieżące doradztwo prawne na rzecz DGLP, w ramach której wydatkowano 144 000,00 zł na zadania takie jak:

- 1) wykładnia obowiązujących przepisów,
- 2) opiniowanie zarządzeń i decyzji wewnętrznych Dyrektora Generalnego,
- 3) opracowywanie projektów aktów i czynności prawnych.

Ponadto w pozostałych umowach zawartych z podmiotami zewnętrznymi zakres zadań obejmował również udzielanie porad i konsultacji w zakresie powstania i ustania stosunków prawnych, reprezentowanie przed organami ścigania i sądami, sporządzanie pism procesowych, opiniowanie wewnętrznych aktów prawnych oraz przygotowywanie opinii prawnych.

¹⁷ Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 2 oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320).

¹⁸ Nr MZ.271.2.17.2024.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że decyzję o zaangażowaniu wyspecjalizowanych podmiotów zewnętrznych do przeprowadzenia czynności sprawdzających podjęto w związku z informacjami o nieprawidłowościach w PGL LP. Zdaniem Dyrektora Generalnego wybór kancelarii prawnych specjalizujących się w prawie karnym oraz compliance był konieczny z uwagi na skalę działania PGL LP. Niezależni eksperci, niebędący częścią struktury PGL LP, mieli zapewnić transparentność procesu oraz zapobiec konfliktowi interesów. Jak wskazano, doświadczenie kancelarii w audytach oraz postępowaniach dot. nadużyć umożliwiło szczegółowe zweryfikowanie badanych obszarów. Wyjaśniono również, że wykrycie nieprawidłowości w każdej analizowanej dziedzinie wskazywało na systemowy charakter problemów, który wymagał natychmiastowej interwencji.

[akta kontroli: f2_f2_p1_p5_p6_p7]

Konieczność wsparcia działalności DGLP przez zewnętrzne podmioty w celu niezależnej i bezstronnej identyfikacji i rozliczenia nieprawidłowości z lat poprzednich nie stanowi uzasadnienia zlecenia tym podmiotom realizacji zadań regulaminowych możliwych do wykonania przez pracowników DGLP. Zadania związane z bieżącą obsługą prawną DGLP powinny być wykonywane przez osoby zatrudnione w tej jednostce do realizacji takich prac. W szczególności ustalenia dotyczące niezgodności czy nadużyć wynikające z realizacji pozostałych umów z kancelariami prawnymi mogły zostać wykorzystane przez pracowników DGLP do doskonalenia wewnętrznych procesów w ramach standardowych procedur działania.

6. [Wielość umów] Zlecenie zadań w ramach 9 poddanych badaniu umów, na które DGLP wydatkowała łącznie 933.401,13 zł, prowadzone było w sposób nieprzejrzysty z uwagi na powierzenie obsługi prawnej dwóm kancelariom, w łącznej liczbie 9 umów, które obowiązywały w tym samym roku, a ich zakresy tematyczne się pokrywały (np. trzy umowy dotyczyły doradztwa ws. karnych i karno-skarbowych) lub przedmiot tych umów nie wymagał podziału (np. doradztwo ws. prawa cywilnego i doradztwo ws. ochrony dóbr osobistych). Zaznaczyć przy tym należy, że zawarcia tych umów nie poprzedzało udokumentowane uzasadnienie.

Tego rodzaju działania utrudniają rozliczalność realizacji zadań oraz powodują ryzyko powielania zleconych prac lub ich podwójnego finansowania, w szczególności biorąc pod uwagę brak w 3 umowach ich wartości ogólnej, rozliczanie części prac na podstawie ogólnych opisów oraz relacje biznesowe między wykonawcami¹⁹.

Kancelarii Graś i Wspólnicy w ramach 5 umów powierzono zadania z zakresu: bieżącego doradztwa prawnego; doradztwa ws. prawa karnego i karno-skarbowego; doradztwa ws. prawa pracy i prawa cywilnego; doradztwa ws. ochrony dóbr osobistych; reprezentacji prawnej w sprawie o odszkodowanie.

Kancelarii Kowalski w ramach 4 umów powierzono zadania z zakresu: doradztwa ws. prawa karnego i karno-skarbowego; doradztwa ws. prawa karnego i karno-skarbowego w ramach programu „Dobre jest z lasu”; realizacji zadań w dwóch sprawach dot. zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa. W trzech z ww. umów nie wskazano ich ogólnej wartości.

W obszarze karnym i karno-skarbowym DGLP zawarła 5 umów:

- 1) umowa z 12 stycznia 2024 r. z Kancelarią Kowalski na doradztwo prawne w zakresie prawa karnego i prawa karno-skarbowego;
- 2) umowa z 16 maja 2024 r. z Kancelarią Kowalski na zadania związane z zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa;
- 3) umowa z 16 maja 2024 r. z Kancelarią Kowalski na zadania związane z kolejnym zawiadomieniem o popełnieniu przestępstwa;

¹⁹ Przedstawiciel Kancelarii Kowalski w 2024 r. współpracował z Kancelarią Graś i Wspólnicy wg <https://kglegal.pl/zespol/kowalski-marcin/> (dostęp: 2024 r.; wg stanu na 25 kwietnia 2025 r. z zakładki „Zespół” usunięto informację o współpracy z p. Marcinem Kowalskim, a przywołaną stronę usunięto).

- 4) umowa z 18 lipca 2024 r. z Kancelarią Kowalski na doradztwo karne i karno-skarbowe ws. programu „Dobre z Lasu”;
- 5) umowa z 3 września 2024 r. z Kancelarią Graś i Wspólnicy na doradztwo prawne w zakresie prawa karnego i karno-skarbowego.

W pozostałych obszarach DGLP zawarła 4 umowy, tj.:

- 1) umowa z 11 stycznia 2024 z Kancelarią Graś i Wspólnicy na doradztwo prawne w zakresie prawa pracy i prawa cywilnego;
- 2) umowa z 11 stycznia 2024 r. z Kancelarią Graś i Wspólnicy na doradztwa prawne z zakresu ochrony dóbr osobistych;
- 3) umowa z 11 stycznia 2024 z Kancelarią Graś i Wspólnicy na bieżące doradztwo prawne;
- 4) umowa z 16 maja 2024 r. z Kancelarią Graś i Wspólnicy na doradztwo prawne w sporze sądowym o odszkodowanie.

Czynności wykonywane w ramach umów, raportowane przy okazji przedkładanych do rozliczenia faktur, w części opisywane były w sposób ogólny, np. „analiza przepisów, ustaw w sprawie klienta”, „wizyta w siedzibie klienta”, „praca nad aktami w siedzibie klienta”. Wystąpił również przypadek, w którym Kancelaria Graś i Wspólnicy rozliczyła prace polegające na konsultacji z przedstawicielem Kancelarii Kowalski²⁰ (sprawa dotycząca kwestii dyscyplinarnego rozwiązania umowy o pracę).

Jak wyjaśniono, konieczność zawarcia kolejnych (szczegółowych umów) wynikała m.in. z tego, że w momencie zawarcia umowy nie było możliwości ustalenia, jaki będzie zakres działań i ile godzin pracy konieczne będzie do wykonania umowy. Osiągnięcie maksymalnych kwot określonych w umowach oznaczało, że ustawała możliwość dalszej realizacji czynności, będących przedmiotem zawartego kontraktu, niezależnie od faktu, że nie upłynął jeszcze okres, na jaki zawarta została umowa. Jak wskazano, okoliczność ta powodowała, że konieczne było zawarcie nowych umów, niezbędnych do realizacji czynności związanych z postępowaniami wszczętymi na skutek wcześniejszych działań kancelarii.

[akta kontroli: f2_f1_f1; f2_f2_p1 i p2]

Zawieranie po kilka umów na usługi prawne z dwoma podmiotami w tych samych obszarach i okresach obowiązywania nie było działaniem transparentnym. Nie można zgodzić się z Kontrolowanym, że zawieranie kolejnych umów było konieczne z uwagi na możliwość aneksowania zawartych umów. Zaznaczyć również należy, że sporządzenie rzetelnego, udokumentowanego szacowania wartości zamówienia przed zawarciem umów ograniczałoby ryzyko określenia ich zbyt niskiej wartości.

7. [kontrola formalnoprawna i finansowa] Siedem poddanych badaniu umów (z 9, tj. 78%) nie zawierało potwierdzenia ich weryfikacji pod kątem prawnym, a wszystkie 9 umów – pod względem finansowym, co było działaniem nierzetelnym. Brak formalnego potwierdzenia weryfikacji dokumentów przez osoby odpowiedzialne może prowadzić do ryzyka zawarcia umów, które nie spełniają wymogów prawnych lub finansowych, w szczególności w przypadku umów, które nie zawierały ich ogólnej wartości (3 z 9, tj. 33%).

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wszystkie umowy dotyczące pomocy prawnej poddawane są kontroli merytorycznej Wydziału Prawnego DGLP, a ich zawarcie poprzedzone jest uzyskaniem opinii radcy prawnego Dyrekcji. Ponadto wskazano, że umowy te, na etapie wniosku o zamówienie, poddawane są również badaniu przez komórkę właściwą ds. zamówień publicznych. Dyrektor Generalny nie wyjaśnił, dlaczego umowy nie zawierały paraf głównej księgowej. Procedura dot. zamówień publicznych DGLP nie wymagała takiej weryfikacji.

[akta kontroli] f2_f1_f1_f1]

Brak formalnego potwierdzenia weryfikacji przez radcę prawnego i główną księgową ostatecznej wersji umowy nie zapewnia rozliczalności w realizacji zadań oraz świadczy o nienależytej staranności i transparentności w procesie zawierania umów. Formalne

²⁰ Załącznik do faktury VAT z 6 marca 2024 r. nr 29/03/2024 (2 godziny doradztwa zrealizowane 12 lutego 2024 r.)

potwierdzenie weryfikacji jest kluczowe dla zapewnienia, że przed zaciągnięciem zobowiązania, wszystkie aspekty prawne i finansowe zostały odpowiednio przeanalizowane i potwierdzone. Zaznaczyć również należy, że do kontroli nie przedstawiono opinii radców prawnych, o których mowa w wyjaśnieniach, jak również w badanych umowach nie sporządzano wniosków, które podlegałyby weryfikacji komórki ds. zamówień publicznych.

Zalecenia pokontrolne:

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości oraz wzmocnienia systemu kontroli wewnętrznej w jednostkach PGL LP zobowiązuję Pana Dyrektora do:

1. Wzmocnienia nadzoru nad obszarem zawierania umów na obsługę prawną w celu zapewnieniu racjonalnego zlecenia zadań i oszczędnego wydatkowania środków.
2. Uwzględnienia w ramach analizy umów na obsługę prawną jednostek PGL LP kwestii udziału kadry kierowniczej w zawieraniu i realizacji umów, które budzą uzasadnione wątpliwości co do legalności, celowości, gospodarności i rzetelności tych procesów, ze szczególnym uwzględnieniem spraw prowadzonych przez Prokuraturę.
3. Zapewnienia konkurencyjnego i rzetelnego wyboru wykonawców oraz wyeliminowania przypadków zlecenia zadań niezgodnie z procedurami wewnętrznymi.
4. Zapewnienia przejrzystości zawierania umów, bez nieuzasadnionego powielania lub dzielenia przedmiotów umów.
5. Zaprzestanie zlecenia zadań regulaminowych wykonawcom zewnętrznym.
6. Wzmocnienie nadzoru nad kontrolą formalnoprawną i finansową zawieranych umów.

Proszę o przesłanie informacji o podjętych działaniach w celu realizacji zaleceń w terminie 14 dni od otrzymania sprawozdania.

Pouczenie:

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania przedstawić do niego stanowisko, nie wstrzymuje to jednak realizacji ustaleń kontroli²¹.

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

²¹ Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej.