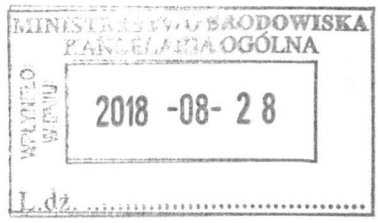
SEKRETARZ STANU
SZEF KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

Michał Dworczyk



COA.WK.5830.1.2018.JB

Warszawa, dnia 24 września 2018 r.

RPW/60995/2018 P
Data:2018-09-28

Pan
Henryk Kowalczyk
Minister Środowiska

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 8 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[1] (dalej: *ustawa o kontroli*) została przeprowadzona[2] w okresie od 1 lutego do 30 marca 2018 r. w Ministerstwie Środowiska (dalej: Ministerstwo, MŚ lub Urząd) kontrola koordynowana w zakresie *wybranych aspektów funkcjonowania urzędu w 2016 i 2017 r. w obszarach: wdrożenia Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej, zarządzania flotą samochodową, wynajmu powierzchni oraz zasadności przyznawania dodatków zadaniowych.* Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ust. 1 i 3 *ustawy o kontroli*[3], przekazuję Panu Ministrowi *Wystąpienie pokontrolne*.

Ocena ogólna

Zawieranie większości umów cywilnoprawnych (82%) było celowe i służyło wsparciu realizacji zadań Ministerstwa. Przedmiot umów w znacznej większości (91%) nie obejmował zadań wykonywanych przez komórki organizacyjne MŚ. Po otrzymaniu *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*[4] (dalej: *Rekomendacje*) nie zawierano umów na zadania tożsame z zadaniami regulaminowymi Urzędu. Nie zawierano również umów cywilnoprawnych z pracownikami MŚ, a zbadane umowy nie nosiły znamion umów o pracę, co było działaniem zgodnym z *Rekomendacjami.*

Najistotniejsze 2 nieprawidłowości w tym obszarze dotyczą przypadków niedokonania kalkulacji wynagrodzenia, co stanowiło naruszenie regulacji wewnętrznych (w 4 z 22 zbadanych umów, 18%) oraz trybu zlecenia opinii (koreferatów) na potrzeby Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych (w 2 z 22 zbadanych umów, 9%) [pkt 4, 6, 10 *Wystąpienia pokontrolnego*].

---

[1] Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

[3] Uwzględniając analizę dodatkowych wyjaśnień – pismo znak: BKA-D.0911.1.2018.MKB z 24 lipca 2018 r.

[4] Rekomendacje Szefa KPRM przekazane do stosowania 29 sierpnia 2016 r. pismem znak: COA.WN.580.13.2016.MW.

Obszar przyznawania dodatków zadaniowych wymaga systemowego wzmocnienia ze względu na skalę i charakter nieprawidłowości (59% zbadanych dodatków) w tym procesie oraz brak jednolitego trybu ich przyznawania. Najistotniejsze zastrzeżenia dotyczyły przydzielania dodatków w sposób niecelowy (9) lub na czas nieokreślony (10) [pkt II *Wystąpienia pokontrolnego*].

Zarządzanie flotą samochodową wspierało sprawną i gospodarną realizację zadań przez Ministerstwo. Nabycie (najem) nowych środków transportu było uzasadnione potrzebami Urzędu. Zastrzeżenia budzi jednak podjęcie decyzji o kontynuowaniu usługi najmu kierowców oraz pojazdów bez uprzedniego przeprowadzenia pogłębionych analiz ekonomicznych w tym zakresie, które potwierdziłyby że ten model zaspokojenia potrzeb transportowych MŚ jest optymalny [pkt III *Wystąpienia pokontrolnego*].

I. Stan wdrożenia w Ministerstwie *Rekomendacji dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej*

1. Zawarcie większości zbadanych umów (18 z 22, tj. 82%) było celowe i służyło realizacji zadań Ministerstwa. Za niecelowe należy uznać zawarcie 2 umów, których zakres pokrywał się z zadaniami komórek organizacyjnych Urzędu i powinien być wykonany przez pracowników MŚ. Ponadto istotne wątpliwości budzi zawarcie 2 umów na usługi artystyczne, w ramach których nie udokumentowano uzasadnienia udzielenia zlecenia oraz sposobu szacowania wartości zamówienia.

Skala zawieranych przez MŚ umów cywilnoprawnych była znaczna. W latach 2016-2017 zawarto 969 umów na łączną kwotę 93.650.907 zł (w 2016 r. – 512 umów na kwotę 16.301.267 zł, w 2017 r. – 457 umów na kwotę 77.349.640 zł), w tym:

- z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej – 704 umowy na kwotę 950.097 zł (2016 r. – 388 umów, 617.523 zł; 2017 r. – 316 umów, 332.574 zł);
- z przedsiębiorcami i innymi jednostkami – 265 umów na kwotę 92.700.810 zł brutto (2016 r. – 124 umów, 15.683.744 zł brutto, 2017 r. – 141 umów, 77.017.066 zł).

W 2017 r. zwiększyła się wartość ogółem zawartych umów cywilnoprawnych w porównaniu do 2016 r., przy jednoczesnym spadku liczby zawartych umów, tj.:

- o 14% (ze 124 do 141) zwiększyła się liczba umów z przedsiębiorcami i innymi jednostkami oraz wartość tych umów o 391% (z 15.683.744 zł do 77.017.066 zł);
- o 19% (z 388 do 316) zmniejszyła się liczba umów z osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej oraz wartość tych umów o 46% (z 617.523 zł do 332.574 zł).

W 2017 r. w odniesieniu do 2016 r. liczba umów na sporządzenie opinii i ekspertyz zmalała z 372[5] do 233[6] (tj. 37%), a ich wartość z 2.407.496 zł[7] do 809.274 zł[8] (tj. 66%).

Badaniu poddano 22 z 969 umów (2,3%)[9] o wartości 781.771 zł z 93.650.907 zł (0,8%), z której w okresie poddanym badaniu wypłacono 638.372 zł.

Przedmiotem badanych umów były: weryfikacja instrukcji dotyczących projektów unijnych (1), udział w pracach komisji ocen nauczycieli (1), wsparcie eksperckie w zakresie: sprzedaży certyfikatów AAU (1), implementacji nowej normy ISO (1), stanu rozwoju biologii syntetycznej w Polsce (1), oceny i wykorzystania zasobów archiwalnych PIG-PIB (1), analiza możliwości ustanawiania w Polsce stref ograniczonej emisji z transportu (1), ocena dokumentacji obiektów przyrodniczych kandydujących na Listę Światowego Dziedzictwa (2),

[5] W tym 365 opinii, 7 ekspertyz.
[6] W tym 230 opinii, 3 ekspertyzy.
[7] W tym opinie – 288.198 zł, ekspertyzy – 2.119.298 zł.
[8] W tym opinie – 135.424 zł, ekspertyzy – 673.850 zł.
[9] 13 z 704 (2 %) umów zawartych z osobami fizycznymi i 9 z 265 (3%) – z osobami prawnymi. Wybór próby nastąpił metodą doboru celowego przy zastosowaniu kryteriów: nietypowy lub pokrywający się z zadaniami komórki zlecającej zadania przedmiot zamówienia, wartość umów zawartych z danym zleceniobiorcą, umowy powtarzające się z danym zleceniobiorcą.

sporządzanie opinii dotyczących hydrologii i kopalin (4) oraz własności nieruchomości (1), pozostałe usługi prawne (5), usługi artystyczne (2), a także wykonanie statuetek nagród w organizowanym przez MŚ konkursie (1).

Niecelowe było zlecenie w 2 przypadkach (z 22, tj. 9%) zadań, które powinny zostać wykonane przez pracowników Ministerstwa w ramach ich obowiązków służbowych. Jedna z tych umów obejmowała usługi prawne, a druga – weryfikację dokumentacji dotyczącej projektów unijnych przez ponad 1,5 roku.

1 marca 2016 r. zawarto umowę na świadczenie przez 10 miesięcy usług prawnych[10] o wartości 64.575 zł. Przedmiot ww. umowy pokrywał się z zakresem zadań Departamentu Prawnego. W 2017 r. z tym samym wykonawcą podpisano kolejną umowę na świadczenie przez 11 miesięcy usług prawnych na tę samą kwotę co w 2016 r., tj. 64.575 zł[11]. Z-ca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego (dalej: BDG)[12] wyjaśnił, że *umowa została zawarta zgodnie z poleceniem jednego z członków Kierownictwa MŚ, a BDG otrzymało informację o konieczności zabezpieczenia w swoim budżecie środków na realizację umowy w wysokości podanej*.

12 lutego 2016 r. zawarto umowę na weryfikację instrukcji szczegółowych[13] w ramach programu POIiŚ. Umowa trwała 19,5 miesiąca, a jej wartość wyniosła 32.226 zł. Zakres umowy pokrywał się z zadaniami Departamentu Funduszy Ekologicznych (dalej: DFE). Dyrektor DFE wyjaśnił[14], że nałożenie się zadań związanych z zamykaniem POIiŚ 2007-2013 oraz wdrażaniem POIiŚ 2014-2020, w tym – koniecznością weryfikacji 18 instrukcji wykonawczych dla 18 Instytucji Wdrażających, wiązało się z obciążeniem pracowników, które wykraczało poza ówczesne możliwości kadrowe Departamentu, istniała zatem potrzeba czasowego wsparcia z zewnątrz. Kwestia zlecania na zewnątrz weryfikacji instrukcji wykonawczych była również konsultowana z Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju, które potwierdziło możliwość sfinansowania zlecenia ze środków POIiŚ.

Zasadą w korpusie służby cywilnej jest wykonywanie zadań przez pracowników na podstawie i w ramach stosunku pracy, dlatego zlecenie na zewnątrz zadań, których zakres pokrywa się z zadaniami komórek organizacyjnych nie powinno mieć miejsca.

Po wejściu w życie *Rekomendacji* w MŚ nie zawierano umów cywilnoprawnych, których przedmiotem były zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników. Wdrożono tym samym rekomendację wydaną przez Szefa KPRM, zgodnie z którą zawieranie umów cywilnoprawnych na zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno mieć charakter tymczasowy i być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami. Należy też podkreślić, że zawieranie umów cywilnoprawnych nie powinno być skutkiem braków kadrowych.

2. Negatywnie należy ocenić, że z pominięciem procedur wewnętrznych 2-krotnie w krótkim czasie zlecono wykonanie usług artystycznych (koncertu)[15] o znacznej wartości (łącznie 54.000 zł) podczas organizowanych przez MŚ międzynarodowych konferencji[16]. Nie udokumentowano, jakie było uzasadnienie zlecenia oraz czy i w jaki sposób oszacowano wartość zamówienia i ustalono wynagrodzenie dla wykonawcy. Nie można zatem uznać, że wydatkowanie środków publicznych odbyło się zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych[17].

---

[10] Umowa nr 430/2016 z 1 marca 2016 r.

[11] Umowa z 2017 r. nie podlegała szczegółowemu badaniu w próbie.

[12] Pismo z 23 marca 2018 r. znak: BDG-wzp.0941.1.2018.BK.

[13] Umowa nr DFE/001/2016 obejmująca weryfikację Instrukcji Szczegółowych 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Instrukcji Wykonawczej NFOŚiGW oraz Instrukcji Wykonawczej Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych.

[14] Pismo z 20 marca 2018 r. znak: DFE-I.790.1.2016.AR.

[15] Umowy nr 529/2016 oraz 537/2016.

[16] *Gospodarka w obiegu zamkniętym szansą na zrównoważony rozwój terenów niezurbanizowanych* (10 maja 2016 r.) oraz *Konferencja i warsztaty ministerialne na temat roli lasów borealnych w bilansie CO2* (27 kwietnia 2016 r.).

[17] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 t. j., (dalej: *ustawa o finansach publicznych*).

Umowy o łącznej wartości 54.000 zł (po 27.000 zł każda) zawarto na wykonanie usług artystycznych w dniach 26 kwietnia i 10 maja 2016 r. na konferencji międzynarodowej w miejscowości Tuczno koło Poznania. Umowy zawarto z pominięciem procedur wewnętrznych. Zakres obu umów był jednakowy i dotyczył 60 min. koncertu w wykonaniu tego samego artysty. Dyrektor Generalny w 2 notatkach służbowych wskazał, że była to decyzja Ministra Środowiska, a wybór wykonawcy zdeterminowała jego światowa sława.

Dyrektor DZM[18] wyjaśnił[19], że *organizacja koncertów przy okazji obu spotkań oraz wskazanie wykonawcy były decyzją Ministra Środowiska i została zlecona ad hoc,* natomiast *wysokość wynagrodzenia (...) została uzgodniona przez Dyrektora Generalnego MŚ i wykonawcę (...). Sprawa zabezpieczenia środków została uzgodniona pomiędzy Dyrektorem Generalnym a Dyrektorem BDG i BF. (...) Umowa przed podpisaniem była opiniowana przez Departament Prawny.*

Dyrektor DZM podał[20] ponadto, że mając na uwadze potrzebę skrupulatnego przestrzegania obowiązujących procedur w przyszłości, szczególna uwaga zostanie zwrócona na dopełnienie formalnych wymogów związanych z rejestracją tego typu dokumentów w BDG.

3. W Ministerstwie nie zawierano umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami. Zbadane umowy nie miały także charakteru stosunku pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 Kodeksu pracy[21].

Zadania wynikające z umów nie były wykonywane pod kierownictwem pracodawcy oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym, co wynikało z postanowień umowy lub charakteru zlecenia. Wynagrodzenia wypłacane były po odebraniu dzieła, a w 1 przypadku – w okresach miesięcznych. Czas realizacji zadań był zróżnicowany: 6 z 22 (27%) umów zawarto na okres równy lub dłuższy niż 3 miesiące[22].

4. W przypadku 4 z 22 (18%) nie przeprowadzono kalkulacji wysokości wynagrodzenia, co nie sprzyjało realizacji zasad przejrzystości i oszczędności przy ustalaniu ceny zlecenia oraz stanowiło naruszenie procedur wewnętrznych.

Brak kalkulacji wynagrodzenia w przypadku 4 umów[23] stanowił naruszenie § 5 ust. 1 pkt 6 lit. b *Procedur udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska* zatwierdzonych w dniu 7 sierpnia 2015 r. W przypadku pozostałych 18 umów kalkulację wynagrodzenia udokumentowano w 11, natomiast wartość 7 umów była niższa lub równa 5.000 zł, w związku z czym nie były objęte ww. regulacjami wewnętrznymi.

Jak wyjaśniono, wysokość wynagrodzenia była ustalana w oparciu o stopień skomplikowania oraz standardowe stawki za podobne opinie lub jak stawki za recenzję pracy doktorskiej, uzgodnienie kwoty przez Dyrektora Generalnego MŚ i wykonawcę[24].

Rozeznanie rynku przeprowadzono w 8 przypadkach, w tym w 2[25] mimo nieprzekroczenia progu 5.000 zł, 2 kolejne umowy[26] zawarto w trybie ustawy pzp[27]. Natomiast wartość 10 umów była niższa lub równa 5.000 zł, w związku z czym nie były one objęte ww. regulacjami wewnętrznymi. 3 umowy zawarto z wykonawcami wskazanymi przez członków Kierownictwa[28] lub kolejną – z osobą dysponującą niezbędną unikatową wiedzą ekspercką[29].

---

[18] Departamentu Zrównoważonego Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (dalej: DZM).
[19] Pismo z 22 marca 2018 r.
[20] Pismo z 22 marca 2018 r.
[21] Zgodnie z art. 22 § 1, 11 i 12 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.) wykonywanie za wynagrodzeniem pracy określonego rodzaju na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy oraz w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym, jest stosunkiem pracy.
[22] 1 umowa w okresie od 3 do 6 miesięcy (usługi eksperckie – biologia syntetyczna), 4 – w okresie od 6 -12 miesięcy (3 – usługi prawne; 1 usługa ekspercka norma ISO) ; 1 – na okres powyżej 12 miesięcy (weryfikacje instrukcji POIiŚ).
[23] Umowy nr: 430/2016; 529/2016(BF); 537/2016 oraz DOP/1/2016.
[24] Pisma: z 20 marca 2018 r. znak: DL-II.0943.1.2018.MŚG; z 22 marca 2018 r. znak: brak; z 23 marca 2018 r. znak: BDG-wzp.0941.1.2018.BK; z 29 marca 2018 r. znak: DOP.WSK.078.7.2018.GS; z 30 marca 2018 r.; znak: BDG-IV-0912.3.1.2018.MW oraz z 5 kwietnia 2018 r. znak: brak.
[25] Umowy nr DL/7/2016; 3/2017/DGK/E.
[26] Umowy nr: 3/DPK/2016; DPK/2/2017.
[27] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.).
[28] Umowy nr 430/2016; 529/2016(BF); 537/2016.
[29] Umowa nr DOP/1/2016.

Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, do czego zobowiązuje art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a *ustawy o finansach publicznych*. W tym celu należy je kalkulować z należytą starannością, tzn. ustalić jego optymalną wysokość i udokumentować sposób obliczenia.

5. Mimo że regulacje wewnętrzne nie obligowały do określenia wymagań dotyczących kwalifikacji wykonawców, przed zawarciem 16 z 22 umów (73%) je określono, co należy uznać za dobrą praktykę.

W 6 przypadkach[30] (27%) wymagań względem wykonawców nie wskazano, z czego:

- w przypadku 1 umowy (na usługi prawne) wykonawca został wskazany przez jednego z członków kierownictwa MŚ i posiadał kwalifikacje radcy prawnego;
- wykonawca kolejnej umowy dysponował niezbędną unikatową wiedzą ekspercką;
- 4 umowy – nie były objęte trybem określonym w *Procedurach*, z uwagi na wartość umowy (poniżej 5.000 zł).

W celu zapewnienia przejrzystości wyboru wykonawców wymagania względem nich powinny być dokumentowane w każdym przypadku, w szczególności w zakresie wiedzy i doświadczenia zawodowego, a także kryteriów ich wyboru.

6. Wątpliwości budzi ustalenie, w związku z realizacją 2 umów na sporządzenie opinii do wniosku o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW[31], wynagrodzenia wg stawek obowiązujących dla koreferatów. Dowolnie przy tym stosowano niesprecyzowane w dokumentach pojęcia opinia i koreferat.

W wewnętrznych regulacjach (zarządzenia Ministra Środowiska[32]) nie zdefiniowano różnicy pomiędzy tymi dwoma pojęciami, przyjęto jednocześnie wyższe stawki za koreferat[33]:

- za wykonanie opinii – 180 zł dla przewodniczącego oraz 150 zł dla członka Komisji;
- za wykonanie koreferatów – od 500 do 3.000 zł w zależności od charakteru opracowań i ich złożoności.

Przedmiot obu umów[34] określono jako wykonanie opinii zwanej „koreferatem" dotyczącej opracowania pt. *Wniosek o dofinansowanie ze środków NFOŚiGW przedsięwzięcia pn. (...)*[35]. Umowy realizowane były na rzecz Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych (dalej: Komisja), ich łączna wartość to 1.400 zł (po 700 zł).

Do zadań Komisji należy m.in. przygotowanie dla Ministra opinii. W regulaminie pracy Komisji wprowadzono pojęcie *opinia (koreferat)*, nie definiując różnicy między tymi dokumentami. Dyrektor Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych (dalej: DGK)[36] wyjaśnił, że zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu pracy Komisji, wyznaczenie osoby, która opracowuje koreferat, leży w gestii Przewodniczącego Komisji. Odnosząc się do przyjętej ostatecznie ceny usługi, Dyrektor DGK wskazał, iż *jest to kwota standardowa w przypadku opracowań o stosunkowo niewielkiej objętości i podobnej tematyce* oraz wynika z przepisów wewnętrznych[37].

Nieprecyzyjne regulacje wewnętrzne mogą skutkować dowolnością ich interpretacji i niewłaściwym stosowaniem stawek oraz brakiem przejrzystości w racjonalnym wydatkowaniu środków publicznych.

---

[30] Umowy nr 430/2016, DOP/1/2016, 5/DGK/2016; 6/DGK/2016/E; BKA/6/2017; DOP/3/2017.

[31] Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

[32] Zarządzenie MŚ z 17 lipca 2015 r. w sprawie powołania Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych, załącznikiem jest regulamin pracy Komisji.

[33] Notatka ws. podwyższenia wynagrodzenia za przygotowanie, zredagowanie i wygłoszenie opinii na posiedzeniach zespołów roboczych Komisji działających w dziedzinie geologii przy MŚ zaakceptowana 16 kwietnia 2014 r. przez Podsekretarza Stanu w MŚ – Głównego Geologa Kraju.

[34] Umowy nr 23/kdh/k/2017 oraz nr 24/kdh/k/2017 – obie z 26 maja 2017 r. Osoba, z którą podpisano te umowy, wykonała w 2017 r. łącznie 34 umowy (16 – 180 zł/sztuka; 18 – 700 zł/sztuka), a w 2016 r. – 42 umowy (wszystkie po 180 zł/sztuka).

[35] Odpowiednio dotyczy przedsięwzięć pn. *Wykonanie otworu poszukiwawczo-rozpoznawczego KOŁO GT-1 w celu ujęcia wód termalnych w miejscowości Chojny* oraz *Rozpoznanie i udokumentowanie zasobów wód termalnych w rejonie Aleksandrowa Łódzkiego*.

[36] Pismo z 23 marca 2018 r., znak: DGK-IV.0912.3.2018.MW.

[37] Zarządzenia MŚ z 17 lipca 2015 r. i Decyzji nr 4 MŚ z 11 marca 2016 r. *w sprawie ustalenia składu osobowego Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych*.

7. Interesy Skarbu Państwa we wszystkich zbadanych umowach zostały prawidłowo zabezpieczone poprzez zawarcie w nich odpowiednich klauzul.

Wszystkie 22 zbadane umowy zawierały postanowienia dotyczące kar umownych lub warunków odstąpienia od umowy, bądź możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z ewentualnego nieterminowego lub nienależytego wykonania prac, a także – przeniesienia autorskich praw majątkowych do utworów, które powstały w ramach umowy.

8. Prawidłowo powierzano nadzór nad wykonaniem umów.

W 19 z 22 zbadanych umów (86%) wskazano w umowach osoby nadzorujące ich realizację, co należy ocenić jako dobrą praktykę. Dodatkowo, zgodnie z regulacjami wewnętrznymi, za taki nadzór odpowiadał kierownik komórki organizacyjnej dokonujący zamówienia. Natomiast w 3 umowach[38] nie określono osób nadzorujących ich wykonanie, były to umowy z wykonawcami wskazanymi przez członka Kierownictwa MŚ, a za ich realizację odpowiedzialny był bezpośrednio Dyrektor Generalny[39].

9. Znaczną większość umów (18 z 22 zbadanych, 82%) wykonano w pełnym zakresie oraz terminowo. 2 umowy prawidłowo rozliczono, tj. naliczono kary umowne z tytułu wcześniejszego rozwiązania umowy lub opóźnienia w przekazaniu dzieła[40].

Umowa na kwotę 4.900 zł dotyczyła ekspertyzy w zakresie zasobów archiwalnych i ochrony informacji geologicznej. Termin wykonania umowy był 2-krotnie wydłużany[41], a następnie – umowa została rozwiązana w związku z jej niewykonaniem. Zleceniodawca odstąpił od umowy i wystąpił o zapłatę kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia. Zleceniobiorca uregulował należność wraz z odsetkami – 505 zł.

Kolejna umowa o wartości 29.000 zł dotyczyła ekspertyzy z zakresu biologii syntetycznej. Przedmiot umowy został przekazany z opóźnieniem wynoszącym 3 dni robocze. W związku z powyższym została naliczona kara umowna w wysokości 1.450 zł, którą potrącono z wynagrodzenia wykonawcy.

Zastrzeżenia co do rzetelności natomiast budzi nieudokumentowanie w 2 kolejnych umowach terminu odbioru zlecenia[42]. Brak daty odbioru przedmiotu zlecenia uniemożliwia ustalenie, czy zostało ono wykonane w ustalonym terminie, a także czy faktycznie *data dostarczenia koreferatów zamawiającemu podlegała każdorazowej weryfikacji pod kątem terminu dostarczenia dzieła*, jak podał w wyjaśnieniach Dyrektor DGK[43]. Dyrektor DGK wskazał ponadto, że *obecnie wdrożono procedurę dokumentowania daty dostarczenia koreferatów zamawiającemu.*

Termin realizacji obu umów upływał 31 maja 2017 r., natomiast rachunki za ich wykonanie zostały przedstawione z datą 7 czerwca 2017 r. Dyrektor DGK potwierdził na rachunkach wykonanie zlecenia, bez wskazania daty.

10. W Ministerstwie nie utworzono repozytorium dzieł powstałych w ramach zawartych umów, które mogłoby wzmocnić obszar zarządzania wiedzą w organizacji, m.in. poprzez umożliwienie korzystania innym komórkom z wyników realizacji umów, szczególnie dotyczących analiz prawnych, opinii, koreferatów i innych materiałów studialnych.

Wskazać przy tym należy, że wyniki realizacji umów 20 z 21[44] (95%) zostały udokumentowane i wykorzystane do realizacji zadań, a komórki organizacyjne Urzędu posiadały materiał będący przedmiotem umowy.

---

[38] Umowy nr 430/2016 (usługi prawnicze) oraz 529/2016(BF) i 537/2016 (organizacja koncertów).
[39] Pismo z 19 marca 2018 r. znak: brak.
[40] Umowy nr BKA/6/2017; DOPr/4/2017.
[41] Termin wykonania w umowie ustalono na 28 lutego 2017 r., aneksem wydłużono go do 15 marca 2017 r., a następnie Dyrektor Generalny wyznaczył ostateczny termin do 27 marca 2017 r. 11 kwietnia 2017 r. umowa została rozwiązana z powodu niewykonania w terminie.
[42] Umowy nr 24/kdh/k/2017; 23/kdh/k/2017.
[43] Pismo z 23 marca 2018 r., znak: DGK-IV.0912.2018.MW.
[44] Zbadano 22 umowy, 1 z tych umów nie została zrealizowana.

W przypadku wszystkich zbadanych umów odbiór zleconych prac następował na podstawie pisemnego protokołu odbioru, faktury lub rachunku.

Natomiast w przypadku 2 umów istnieją wątpliwości, czy w Ministerstwie optymalnie wykorzystano ich rezultaty. W jednym przypadku Ministerstwo nie posiadało dostępu do materiałów utworzonych w ramach umowy, w kolejnym – większość specjalistycznych porad nie została udokumentowana ze względu na ustną formę wykonania umowy. Stawka za 1 godzinę konsultacji w ramach tej umowy była znaczna, tj. 369 zł brutto.

W ramach umowy na świadczenie usług prawnych Ministerstwo protokolarnie[45] potwierdziło odbiór m.in. 42 dokumentów merytorycznych (opinii, ekspertyz, stanowisk itp.). Podczas kontroli nie przedstawiono żadnego z tych dokumentów. Z-ca Dyrektora BDG[46] wyjaśnił, że *jedyną uprawnioną osobą do dokonywania zleceń był Dyrektor Generalny (...)*. Protokoły zdawczo-odbiorcze ze strony Ministerstwa podpisał Dyrektor Generalny, w tym w dwóch przypadkach dodatkowo – Główny Konserwator Przyrody.

W ramach realizacji umowy na specjalistyczne doradztwo prawne w zakresie prawa geologicznego i górniczego[47] większość czasu (134 ze 188, 71% rozliczonych godzin pracy zleceniobiorcy) wykorzystano na porady i konsultacje ustne[48] w sprawach zgłaszanych przez dyrekcję i 21 pracowników DGK, nie były one dokumentowane. Koszt 1 godziny konsultacji wynosił 369 zł, łącznie wydatkowano w ramach umowy kwotę 69.095 zł.

Wdrożenie repozytorium lub innego narzędzia wspierającego proces korzystania z wiedzy dostępnej w organizacji, pozwoliłoby na udostępnienie dla grona odbiorców szerszego niż komórka zlecająca opinii, ekspertyz lub innych opracowań powstałych w ramach zawartych umów, tym samym – wsparłoby efektywność zarządzania wiedzą w Ministerstwie. Należy też podkreślić, że ustna forma realizacji umowy na doradztwo nie sprzyja efektywnemu zarządzaniu wiedzą w organizacji, szczególnie w sytuacji, gdy – jak wskazano[49] – przedmiot umowy dotyczył specjalistycznych zagadnień.

11. Obowiązujące w MŚ procedury wewnętrzne wspierały proces udzielania zamówień o wartości powyżej 5.000 zł (a w przypadku POIiŚ 2.000 zł), prawidłowo regulując kwestie m.in. podziału zadań w zakresie zlecania umów między poszczególne komórki organizacyjne czy zakresu uprawnień i obowiązków pracowników przy zawieraniu umów.

Pozytywnie jednocześnie należy ocenić ustanowienie od 2014 r.[50] obowiązku sprawdzania przez dyrektora komórki organizacyjnej, czy planowana umowa nie nosi cech umowy o pracę oraz weryfikacji, czy przedmiot umowy nie obejmuje zadań przypisanych komórkom organizacyjnym i pracownikom MŚ.

W MŚ od 2014 r. obowiązywały *Wytyczne w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska (dalej: Wytyczne)*. Dokument ten powstał w wyniku kontroli wewnętrznej oraz pisma Szefa KPRM[51]. Ponadto procedurę zawierania umów cywilnoprawnych regulowały:

- *Procedury udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska* z 30 sierpnia 2016 r., uprzednio obowiązywał dokument o tej samej nazwie z 7 sierpnia 2015 r.;
- *Polityka Rachunkowości oraz procedury kontroli finansowej Ministerstwa Środowiska* z 6 lipca 2015 r. ze zm.

---

[45] Dotyczy umowy nr 430/2016, wykonanie umowy potwierdzono w 9 protokołach odbioru oraz w raportach sporządzonych przez wykonawcę.
[46] Pismo z 23 marca 2018 r. znak: BDG-wzp.0941.1.2018.BK.
[47] Nr 1/2017/DGK/U.
[48] Na 188 godzin, ok. 134 godziny zostały rozliczone jako porady ustne, pozostałe ok. 53 godzin przeznaczono na sporządzenie dokumentacji w postaci projektu pism, poprawek do projektów pism, maili itp.
[49] Pismo z 23 marca 2018 r., znak: DGK-IV.0912.3.2018.MW.
[50] W dokumencie pn. *Wytyczne w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska.*
[51] Pismo z 12 lutego 2013 r., znak: DKN-580-8(2)/13 (przywołane w *Wytycznych*).

Zawarcie umowy, zgodnie z *Procedurami,* było poprzedzone wnioskiem (zamówienia w trybie ustawy pzp) lub notatką o wyborze wykonawcy (zamówienia powyżej 5.000 zł, a w przypadku POIiŚ 2.000 zł, do 30.000 euro). W *Procedurach* nie określono trybu udzielania zamówień o niższych wartościach.

Mimo że – jak wyjaśniono[52] – zamówienia do tej wartości w większości obejmują pilne ogólnodostępne dostawy i usługi związane z bieżącą działalnością Urzędu, rozważyć należy, czy próg 5.000 zł jest adekwatny do realizowanych zakupów, tzn. czy zapewnia w sposób optymalny realizację zasady przejrzystości i gospodarności wydatkowanych środków publicznych.

Regulacje wewnętrzne powinny także zostać uzupełnione o istotne kwestie, dotyczące:

- obowiązku określenia kryteriów wyboru wykonawców,
- mechanizmów zapewnienia bezstronności wykonawców i poufności przetwarzanych przez nich w ramach umowy informacji (np. oświadczeń, postanowień w umowie).

12. *Rekomendacje* przekazano do stosowania przez jednostki podległe Ministrowi[53] oraz – jak wyjaśniono – przeprowadzono zalecaną w nich analizę procedur w celu sprawdzenia, czy gwarantują one prawidłowe i celowe zawieranie umów cywilnoprawnych. Nowe procedury zostały wdrożone od 8 maja 2018 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych.

Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Biura Finansowego[54], we wrześniu 2016 r., do procedowanych zmian w wytycznych wprowadzono postanowienia uwzględniające *Rekomendacje*, a następnie w toku dalszych uzgodnień, w maju 2017 r. postanowiono, że nastąpi przeniesienie uregulowań wynikających z *Wytycznych* do dokumentu *Procedura udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Środowiska*.

13. Konsekwencją słabości regulacji wewnętrznych było to, że w większości umów (13[55] z 22, tj. 59%) nie zastosowano mechanizmów wspierających bezstronność wykonawców, a w części (2[56] z 22, tj. 9%) – zapewniających poufność przetwarzanych przez wykonawców informacji, mimo że z racji przedmiotu tych umów istniało ryzyko naruszenia bezstronności lub poufności.

Spośród 22 zbadanych spraw:

- w 9 umowach (41%) albo zastosowano mechanizmy odnoszące się do bezstronności wykonawców (3), albo ze względu na ich przedmiot, takie mechanizmy nie były niezbędne[57] (6),
- w 20 umowach (91%) albo zastosowano mechanizmy odnoszące się do zachowania informacji w poufności (17), albo ze względu na ich przedmiot, takie mechanizmy nie były niezbędne[58] (3).

Jak wyjaśniono[59], mechanizmów dotyczących bezstronności i poufności nie stosowano, ponieważ nie wprowadzono takiego obowiązku do wewnętrznych procedur.

Brak mechanizmów wspierających bezstronność i poufność przy zlecaniu podmiotom zewnętrznym zadań nie jest korzystny z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Urzędu, rodzi bowiem ryzyko wystąpienia konfliktu interesów. Celowe jest zatem stosowanie odpowiednich zabezpieczeń w powyższym zakresie.

---

[52] Pismo Dyrektora BDG z 4 kwietnia 2018 r., znak: BDG-wzp.0941.1.2018.BK.
[53] Pismo z 6 września 2016 r., sygn. 198670.507227.397439.
[54] Pismo z 7 lutego 2018 r., sygn. 593487.1539877.1162432.
[55] Oświadczenia o bezstronności nie zastosowano w przypadku umów nr: 5/DGK/2016, 6/DGK/2016/E, DL/4/2016, 23/kdh/k/2017, 24/kdh/k/201, 27/2017/kzk/k, 3/2017/DGK/E, 3/DPK/2016, DZM/01/2017, 1/2017/DGK/U, DOPr/4/2017, DPK/2/2017 oraz DL/7/2016.
[56] Umowy nr: 5/DGK/2016 oraz 6/DGK/2016/E (opinie prawne).
[57] Umowy nr DOP/1/2016, DOP/3/2017 (ocena dokumentacji obiektów przyrodniczych na świecie kandydujących do Listy Dziedzictwa Narodowego UNESCO); DFE/001/2016 (weryfikacja instrukcji wykonawczych), DEK/23/2017 (wykonanie statuetek) oraz 529/2016(BF), 537/2016 (organizacja występów artystycznych).
[58] Umowy nr DEK/23/2017 (wykonanie statuetek), 529/2016(BF), 537/2016 (organizacja występów artystycznych).
[59] Pismo z 4 kwietnia 2018 r. znak: BDG-wzp.094.1.1.2018.BK.

14. W 2 z 22 (9%) zbadanych umów stwierdzono znamiona konfliktu interesów. Problem ma charakter systemowy i dotyczy opiniowania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Działaniem nieprawidłowym, sprzyjającym powstawaniu ryzyka konfliktu interesów było, że w przypadku obu umów Przewodniczący Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych wskazał – zgodnie z regulacjami wewnętrznymi – siebie jako zleceniobiorcę. Dyrektor DGK był tym samym zobowiązany do podpisania umowy ze wskazanym przez Przewodniczącego zleceniobiorcą.

> Komisja jest organem pomocniczym Ministra. Obsługę Komisji zapewnia DGK, a jej wydatki są pokrywane z budżetu Ministerstwa w części będącej w dyspozycji DGK, przeznaczonej na wynagrodzenia bezosobowe. Do obowiązków Przewodniczącego należy wskazanie wykonawcy opinii (koreferatu)[60], może w tym celu powołać biegłego albo wyznaczyć go spośród osób wchodzących w skład Komisji. Następnie, po zapoznaniu się z tą opinią (koreferatem). Przewodniczący może sam ją zaopiniować lub powołać w tym celu zespół, który wyda własną opinię[61].

W tym przypadku występuje ryzyko wykonania przez jedną osobę – Przewodniczącego Komisji – jednocześnie takich czynności jak: wyboru siebie jako biegłego, sporządzenia opinii oraz wyboru członków zespołu lub samodzielnego zaopiniowania tej opinii w przypadku niezwołania zespołu, co nie sprzyja zachowaniu zasady bezstronności oraz prawidłowemu nadzorowi nad realizacją umowy.

> Przewodniczący Komisji w 2017 r. sporządził 34 opinie lub koreferaty geologiczne otrzymując za to wynagrodzenie w kwocie 15.480 zł. W 2016 r. nie sporządzał opinii w tym obszarze.

15. Ewidencja zawartych umów była rzetelna i kompletna oraz zawierała niezbędny do sprawowania skutecznego nadzoru zakres danych.

> Ewidencja umów cywilnoprawnych prowadzona była w formie pliku Excel. W okresie objętym kontrolą za jej prowadzenie odpowiedzialny był pracownik na stanowisku ds. wsparcia Biura oraz obsługi sekretariatu w Biurze Finansów. Dane przedstawione w ewidencji były zgodne z informacjami wynikającym ze zbadanych umów.

II. Zasadność przyznawania dodatków zadaniowych

16. Tylko w części 41% (9 z 22) zbadanych przypadków dodatki zadaniowe przyznano prawidłowo, tj. celowo oraz na czas określony lub na czas zaistnienia sytuacji wyjątkowej. W pozostałych 13 przypadkach (59%) stwierdzono jedną lub więcej niezgodności z *Dobrymi praktykami rekomendowanymi przez Szefa S.C.*[62]. Polegały one na przyznaniu dodatku niecelowo (8) lub na czas nieokreślony (10). Skala dodatków zadaniowych utrzymywała się w 2016 i 2017 r. na zbliżonym poziomie.

> Łączna kwota wypłaconych dodatków zadaniowych wyniosła 659.000 zł brutto, tj. w 2016 r. – 322.000 zł[63] i 2017 r. – 337.000 zł[64].

---

[60] Z § 1 ust. 2 załącznika do Zarządzenia Ministra Środowiska w sprawie powołania Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych z dnia 17 lipca 2015 r. (Dz. Urz. MŚ z 2015 r. poz. 54) *Przewodniczący wyznacza osobę, spośród członków Komisji albo osób niewchodzących w jej skład, która opracowuje opinię (koreferat) dotyczącą sprawy skierowanej do rozpatrzenia i przedstawia tę opinię zespołom (...).*

[61] § 1 ust. 3 *Przewodniczący po zapoznaniu się z opinią (koreferatem) może odstąpić od zwołania posiedzenia zespołu (...). W takiej sytuacji opinia (koreferat) wraz z opinią przewodniczącego stanowią opinię, ocenę, analizę lub propozycję dla ministra (...).*

[62] Zawartych w dokumencie z grudnia 2013 r. pn. *Analiza wybranych zasad przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej oraz dobre praktyki rekomendowane przez Szefa Służby Cywilnej.*

[63] Z czego: 37 dodatków przyznano przed 2016 r. i wypłacano również w 2016 r., 1 pracownik otrzymywał w różnych okresach 4 dodatki, 5 pracowników – 3 dodatki zadaniowe, 19 pracowników – 2 dodatki zadaniowe, pozostałych 67 pracowników – 1 dodatek zadaniowy.

[64] Z czego: 6 dodatków przyznano przed 2016 r. i wypłacano również w 2017 r., 1 pracownik otrzymywał w różnych okresach 4 dodatki, 4 pracowników – 3 dodatki zadaniowe, 12 pracowników – 2 dodatki zadaniowe, pozostałych 72 pracowników – 1 dodatek zadaniowy.

W okresie objętym kontrolą wypłacano ogółem 185 dodatków zadaniowych 128 osobom (część osób otrzymywała 1 lub więcej dodatków zadaniowych):

- w 2016 r. 112 dodatków zadaniowych otrzymywało 88 osób (16% zatrudnionych w korpusie s.c. w przeliczeniu na etaty[65]);
- w 2017 r. 121 dodatków otrzymywały 89 osób (16% zatrudnionych w korpusie s.c. w przeliczeniu na etaty[66]).

Miesięczna kwota dodatku wynosiła między 100 zł a 1.500 zł[67].

Najwięcej dodatków zadaniowych w okresie objętym kontrolą przyznano pracownikom Biura Dyrektora Generalnego, Departamentu Funduszy Ekologicznych oraz Departamentu Geologii i Koncesji Geologicznych, tj.:

- w BDG – 28 dodatków 20 osobom (na 71 przyznanych etatów[68]) w miesięcznych kwotach od 250 zł do 1.500 zł;
- w DFE – 26 dodatków 18 osobom (na 49 przyznanych etatów[69]) w miesięcznych kwotach od 200 zł do 1.500 zł;
- w DGK – 30 dodatków 18 osobom (na 49 przyznanych etatów[70]) w miesięcznych kwotach od 100 zł do 1.500 zł;
- w pozostałych komórkach – 101 dodatków 72 osobom w miesięcznych kwotach od 200 zł do 1.500 zł.

Zbadane dodatki zadaniowe były przyznawane z tytułu:

- okresowego wykonywania zadań przypisanych do nieobsadzonego stanowiska lub w związku z długotrwałą nieobecnością innego pracownika spowodowaną urlopem wychowawczym, urlopem macierzyńskim, zwolnieniem lekarskim itp.;
- pełnienia funkcji Rzecznika Prasowego MŚ;
- powierzenia dodatkowych obowiązków, tj. m.in. zastępowania dyrektora, kierowania zespołem, pełnienia funkcji zastępcy Administratora Bezpieczeństwa Informacji, redagowania serwisu obywatel.gov.pl, powierzenia obowiązków naczelnika wydziału, pełnienia funkcji Przewodniczącego Komisji Zasobów Kopalin, nadzoru nad organizacją zakupów.

Kontrolą objęto 22 dodatki wypłacane 17 osobom na kwotę 155.000 zł[71] spośród 185 dodatków zadaniowych (12%) wypłacanych w latach 2016-2017[72] na łączną kwotę 659.000 zł (skontrolowano 24% wartości wypłaconych dodatków ogółem).

17. Przyznanie 9 z 22 (41%) zbadanych dodatków zadaniowych (6 osobom) było niecelowe i niegospodarne. Wystąpił jednostkowy przypadek wypłacania dodatku z tytułu realizacji zadań, których pracownik faktycznie nie wykonywał, co należy ocenić negatywnie. 3 kolejne dodatki za koordynację prac stałych zespołów powołanych w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa, a więc zadań, które pracownicy powinni realizować jako na stałe obowiązki. Dodatkowo, 2 z tych osób otrzymały dodatek na zadania niesprecyzowane w decyzji. 2 kolejne dodatki dla 2 osób wypłacano na zadania, które powinny być ujęte w regulaminie organizacyjnym (opisano w pkt. 18 *Wystąpienia pokontrolnego*).

Pracownik BDG otrzymywał dodatek w okresie od 1 lutego do 31 grudnia 2017 r. W uzasadnieniu wskazano realizację dodatkowych zadań nadzorowania zakupu usług, dostaw i robót budowlanych koniecznych do zorganizowania konferencji klimatycznej COP24[73] w 2018 r. w Polsce. W opisie stanowiska pracy tego pracownika przypisano obowiązki w ww. zakresie nadzorowania zakupów, ale nie wskazano zadań związanych z organizacją COP24.

---

[65] Wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Ministerstwo zatrudniało 544 osoby w korpusie s.c. i 63 poza s.c. Wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. było to 512 w korpusie s.c. i 46 poza s.c.

[66] Wg stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. Ministerstwo zatrudniało 573 osoby w korpusie służby cywilnej i 65 poza s.c.

[67] Podane kwoty nie obejmują dodatku zadaniowego przyznanego pracownikowi na czas zastępowania Dyrektora Generalnego MŚ.

[68] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą w BDG przyznanych było między 51 a 71 etatów.

[69] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą w DFE przyznanych było między 48 a 49 etatów.

[70] Wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą w DGK przyznanych było między 46 a 52 etatów.

[71] Obliczono na podstawie kwoty przyznanych dodatków, kwota nie uwzględnia odliczeń w przypadku nieobecności pracownika.

[72] Wybór próby przeprowadzono metodą doboru celowego, w oparciu o następujące kryteria: najwyższe dodatki, najwyższy stosunek kwoty dodatku do kwoty wynagrodzenia zasadniczego, najdłużej wypłacane dodatki.

[73] Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP24).

Z-ca Dyrektora BDG wyjaśnił[74], że – zgodnie z dokumentacją dostępną w EZD – zakupu telefonów i komputerów na potrzeby COP24 dokonał zastępca Dyrektora BDG ds. informatyki, a nie pobierający dodatek z tego tytułu pracownik BDG.

Pracownik pobierał dodatek w tej samej kwocie przez cały okres objęty kontrolą, na podstawie różnych tytułów:

- realizację polityki medialnej MŚ (od 1 stycznia do 26 kwietnia 2016 r.),
- zastępowanie Dyrektora BDG (od 27 kwietnia do 8 maja 2016 r.),
- koordynację zadań – zmiana struktury i regulaminu organizacyjnego MŚ (od 9 maja do 31 sierpnia 2016 r.),
- koordynację zadań – nowe procedury dot. zagranicznych podróży służbowych i COP24 w Marrakeszu (od 1 września 2016 r. do 31 stycznia 2017 r.),
- nadzór organizacji zakupów COP24 (od 1 lutego do 31 grudnia 2017 r.) – dodatek objęty próbą.

3 osobom przyznano niecelowo 6 dodatków zadaniowych: za realizację zadań regulaminowych Urzędu polegających na koordynowaniu prac stałych zespołów (3 dodatki) lub wykonywaniu stałych zadań, które powinny zostać uwzględnione w opisie stanowiska pracy (1), a także – za realizację niesprecyzowanych w decyzji zadań (2).

1 osoba (radca Ministra w BDG następnie w Biurze Ministra[75]) pobierał kolejno po sobie 2 dodatki za:

- kierowanie pracami stałego zespołu (Centrum Zarządzania Kryzysowego) powołanego w ramach struktury organizacyjnej[76] Ministerstwa oraz z tytułu innych obowiązków, które były przypisane temu zespołowi, dodatek za realizację tych zadań pracownik otrzymywał od 2012 r.[77], a cofnięto go od 4 lipca 2016 r. w związku ze zmianą stanowiska pracownika;
- zwiększenie obowiązków służbowych po objęciu stanowiska naczelnika wydziału, dodatek przyznano od 4 lipca 2016 r., dodatkowe zadania, za które przyznano ww. pracownikowi dodatek były tożsame z zadaniami wydziału, którym kierował.

Zadania objęte obydwoma dodatkami nie były ujęte w opisach stanowiska pracy tego pracownika[78], co – w opinii Z-cy Dyrektora BDG[79] – uzasadniało przyznanie dodatku. Opis stanowiska pracy nie był jednak aktualizowany od 2013 r.

1 osoba (zatrudniona w BDG, a następnie w Biurze Ministra, dalej: BM[80]) otrzymywała dodatek w całym okresie objętym kontrolą[81] z tytułu realizacji obowiązków kierującego Zespołem ds. Ochrony Informacji Niejawnych (OIN). Zadania te były przypisane do BDG, a od 1 czerwca 2016 r. – do BM[82], a jednocześnie – należały do obowiązków tego pracownika określonych w opisie jego stanowiska pracy, jako cel istnienia tego stanowiska pracy. Dodatek był wypłacany do końca 2017 r. i został cofnięty w trakcie kontroli[83]. Pracownik ten otrzymywał jednocześnie przez 5 miesięcy[84] drugi dodatek w kwocie 1.000 zł (łącznie 6.000 zł) z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych, które nie zostały sprecyzowane w decyzji[85].

1 osoba (radca prawny w Departamencie Prawnym) otrzymywała od 1 sierpnia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. dodatek w wysokości 1.000 zł[86] z tytułu kierowania Zespołem Radców

---

[74] Pismo Z-cy Dyrektora BGD z dnia 28 marca 18 r. znak: BDG-wk.078.4.2018.MKu, będące sprostowaniem informacji przekazanych pismem z dnia 16 marca 2018 r. znak: BDG-wk.078.4.2018.ML.

[75] Od 1 czerwca 2016 r. zadania z ochrony informacji niejawnych realizowane były w BM (zmiana regulaminu organizacyjnego).

[76] Zgodnie jednak z § 2 zarządzenia nr 39 Ministra Środowiska z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego w MŚ, Centrum stanowi wewnętrzną komórkę organizacyjną w komórce organizacyjnej MŚ, właściwej w zakresie zarządzania kryzysowego. Jest to zatem zadanie regulaminowe Urzędu.

[77] Okres otrzymywania dodatku objęty kontrolą. Dodatek temu pracownikowi przyznano w 2012 r.

[78] Dotyczy obowiązującego w okresie objętym kontrolą opisu stanowiska radcy Ministra w BDG obowiązującego od 18 stycznia 2013 r.

[79] Pisma: z dnia 5 marca 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.ML; z dnia 16 marca 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.ML.

[80] Od 1 czerwca 2016 r. zadania z ochrony informacji niejawnych realizowane były w BM (zmiana regulaminu organizacyjnego).

[81] Dodatek temu pracownikowi przyznano w 2015 r.

[82] § 19 wewnętrznego regulaminu BDG z dnia 29 kwietnia 2016 r. i § 14 wewnętrznego regulaminu BM z dnia 4 lipca 2016 r.

[83] Pismo z 21 marca 2018 r., znak: BDG-wk.1200.15.2018.JJM.

[84] Dodatek przyznany był od 1 stycznia do 3 lipca 2016 r., okres dublowania się dodatków to 1 stycznia do 31 maja 2016 r.

[85] Pismo z 30 czerwca 2015 r., znak: BKSwko-1200-707/24197/03/MKu.

[86] Pismo z 27 lipca 2016 r., znak: brak.

Prawnych, który jest wyodrębniony w regulaminie organizacyjnym DP. Przyznanie dodatku za kierowanie tym zespołem wynikało, jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora BDG[87], z zawartego stosunku pracy. Pracownik ten przez cały okres objęty kontrolą[88] pobierał jednocześnie drugi dodatek zadaniowy w kwocie 300 zł z tytułu pełnienia funkcji Zastępcy Administratora Bezpieczeństwa Informacji (ABI)[89]. Dodatek przyznano[90] od 2011 r., było to zatem zadanie o charakterze stałym, wypłacanie dodatku było więc niecelowe.

Wynagradzanie zadań stałych dodatkiem zadaniowym jest niezgodne z art. 88 ustawy o służbie cywilnej[91], a w tych przypadkach koordynacja prac zespołu określonego w regulaminie wewnętrznym komórki organizacyjnej ma właśnie taki charakter[92]. Przyznanie dodatków w powyższych przypadkach było zatem niezgodne z *Dobrymi praktykami rekomendowanymi przez Szefa S.C.* Dokumentami podstawowymi służącymi określeniu zadań pracowników powinny być opisy stanowisk pracy obejmujące wszystkie zadania Ministerstwa.

18. W kolejnych 2 z 22 (9%) zbadanych przypadkach nie sporządzono wniosku (lub innego równoważnego dokumentu) uzasadniającego przyznanie dodatku. Celowość wypłacania obu dodatków budzi wątpliwości, ze względu na długi okres przyznawania (1) lub zakres realizowanego zadania, tj. powinno ono być ujęte w regulaminie organizacyjnym (1).

W obu przypadkach (Departament Zarządzania Środowiskiem i BDG) poza decyzją nie sporządzono żadnych dokumentów uzasadniających przyznanie dodatku zadaniowego. W przypadku pracownika BDG w decyzji nie określono zakresu dodatkowych zadań, a wskazane w wyjaśnieniach[93] zadania będące podstawą dodatku pracownik realizuje od 2014 r. i otrzymuje za nie dodatek zadaniowy.

Natomiast w przypadku pracownika Departament Ochrony Środowiska nie określono czasu na jaki dodatek został przyznany (dodatek dotyczył redagowania serwisu *obywatel.gov.pl*). Jak wyjaśniono[94], zadanie redagowania serwisu *obywatel.gov.pl* nie jest ujęte w regulaminie organizacyjnym MŚ, gdyż nie jest to serwis MŚ, lecz zarządza nim Ministerstwo Cyfryzacji.

W kolejnych 6 przypadkach, dodatki przyznano w związku z wyznaczeniem pracownika do zastępowania (Departament Ekonomiczny, Departament Edukacji i Komunikacji, Departament Funduszy Ekologicznych), kierowania komórką do czasu obsadzenia wakatu na stanowisku dyrektora (BM) lub pełnienia funkcji (Departament Ochrony Przyrody, DP, DEK), decyzja była podjęta przez Dyrektora Generalnego w oparciu o informacje o nieobecności zastępowanego pracownika bądź wakacie lub o dokument powołania do pełnienia funkcji. W 1 przypadku (BM) dodatek przyznano na podstawie korespondencji mailowej.

W MŚ nie wprowadzono jednolitego trybu przyznawania dodatków ani wzoru wniosku. Nie sprzyjało to przejrzystości w procesie przyznawania dodatków zadaniowych. Powyższe przypadki wskazują tym samym, że proces przyznawania dodatków zadaniowych w Ministerstwie powinien zostać usystematyzowany i wzmocniony poprzez wprowadzenie mechanizmów kontroli zarządczej.

19. Nie stwierdzono przypadków przyznania jednemu pracownikowi dodatku w kwocie wyższej niż 50% jego wynagrodzenia zasadniczego[95], poza 1 uzasadnionym przypadkiem

---

[87] Pismo z 16 marca 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.ML.
[88] Dodatek pobierany od 1września 2011 r.
[89] Pismo z 26 sierpnia 2011 r., znak: BKiSk-120-1061/38704/ML.
[90] Pismo Dyrektora Generalnego MŚ z dnia 26 sierpnia 2011 r., znak: BKSiSk-120-1061/38704/07/ML.
[91] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.).
[92] Zgodnie z *Dobrymi praktykami* można przyznać dodatek za zadania wynikające z opisu stanowiska, ale wówczas kryterium stanowi czasowo zwiększona liczba zadań, np. związana z zastępowaniem nieobecnego pracownika, realizacją zadań przypisanych do innego stanowiska pracy, będącego aktualnie wakatem albo okresowym natężeniem zadań.
[93] Pismo Zastępcy Dyrektora BGD z dnia 16 marca 2018 r., znak: BDG-wk:078.4.2018.ML.
[94] Pismo Zastępcy Dyrektora BGD z dnia 8 marca 2018 r., znak: BDG-wk:078.4.2018.ML.
[95] Rekomendowany przez Szefa S.C. górny limit kwoty dodatku zadaniowego.

osoby czasowo (przez 1,5 miesiąca) wykonującej zadania jednocześnie na dwóch kierowniczych stanowiskach. Działanie Ministerstwa w tym zakresie było prawidłowe.

> Pracownik od 1 stycznia[96] do 15 lutego 2016 r. otrzymał jednocześnie dodatek zadaniowy za wykonywanie czynności związanych z kierowaniem jedną z komórek organizacyjny oraz z tytułu pełnienia funkcji osoby zastępującej członka kierownictwa Urzędu[97]. Łączna kwota przyznanych dodatków stanowiła 60% wynagrodzenia zasadniczego. Kwotę dodatku obliczono[98] tak, aby pracownik otrzymywał wynagrodzenie takie samo, jak w przeszłości otrzymywał inny pracownik wykonujący podobne zadania w ramach zastępstw (po zaokrągleniu do okrągłej kwoty).

20. Czas przyznania dodatku określono nieprawidłowo w 13 z 22 badanych przypadków (59%), tj. w 10 – na czas nieokreślony, w 1 przypadku – czas powierzenia zadań (4 lata), który wskazywał na ich ciągłość a nie dodatkowy charakter. W kolejnym przypadku nie cofnięto dodatku, mimo że były do tego przesłanki, gdyż zrezygnowano z obsadzenia wakatu. W pozostałych 9 przypadkach prawidłowo wskazano okres lub okoliczności w jakich dodatek przysługiwał, tj. określono w decyzji termin przyznania dodatku (zawierał się on między 1 a 11 miesięcy) lub okoliczności, w jakich przysługiwał dodatek zadaniowy bez określenia konkretnej daty.

Przyznanie dodatku na czas nieokreślony lub nieadekwatny do sytuacji było działaniem niezgodnym z art. 88 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym dodatek przyznawany jest na czas realizacji dodatkowych zadań.

> 10 dodatków na czas nieokreślony przyznano[99]: 4 osobom w Biurze Ministra; 1 osobie (2 dodatki) w Departamencie Prawnym; 1 osobie w Biurze Kadr i Szkoleń; 1 osobie w Departamencie Edukacji i Komunikacji; 1 osobie w Departamencie Zrównoważonego Rozwoju oraz 1 osobie w Departamencie Zarządzania Środowiskiem.

Zgodnie z wyjaśnieniem Z-cy Dyrektora BDG[100], pracodawca powierzając pracownikowi zadania może je włączyć do opisu stanowiska pracy z równoczesną możliwą modyfikacją wynagrodzenia zasadniczego lub powierzyć ich realizację jako zadanie dodatkowe odrębną decyzją, której może towarzyszyć przyznanie dodatku zadaniowego. Powyższe stanowisko jest niezgodne z art. 88 ustawy o służbie cywilnej, zgodnie z którym dodatek zadaniowy może być przyznany za wykonywanie dodatkowych, powierzonych mu przez pracodawcę zadań na okres wykonywania tych zadań. Jest również niezgodne z *Dobrymi praktykami rekomendowanymi przez Szefa S.C.* gdzie wskazano, że przyznanie dodatku zadaniowego kończy się w dniu upływu okresu wskazanego w dokumentacji kadrowej o przyznaniu tego dodatku. Powyższe wskazuje na konieczność określenia czasu na jaki zostaje przyznany dodatek zadaniowy.

> Ponadto, 1 osobie w BDG przyznano w dniu 8 grudnia 2017 r. dodatek na okres 4 lat (do 31 marca 2021 r.) za prace w komisji inwentaryzacyjnej w związku z *rozpoczęciem kolejnego cyklu spisu, który będzie trwał od 2017 do 2021.* Zgodnie z wewnętrznymi przepisami[101] przyjęto metodę przeprowadzania inwentaryzacji jako ciągłą, w okresie 4 letnim. Z-ca Dyrektora BDG[102] wyjaśnił, że nie ma bowiem gwarancji, że w kolejnym procesie inwentaryzacji osoba ta zostanie powołana do składu komisji, co utrudnia wprowadzenie tych obowiązków do opisu stanowiska pracy.

---

[96] Podwójny dodatek pracownik otrzymywał od 18 listopada 2015 r. (dzień objęcia dodatkowych zadań zastępowania DG). Okres objęty kontrolą był od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r.
[97] Przyznany pismem z 21 grudnia 2015 r., znak: BKS-I.1200.91.22015/BM.
[98] Pismo z 30 marca 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.MKu(2).
[99] W decyzjach pominięty został okres, na który je przyznano.
[100] Pismo z 16 marca 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.ML.
[101] Zarządzenie nr 60 Ministra Środowiska z 22 października 2012 r. w sprawie instrukcji inwentaryzacyjnej Ministerstwa Środowiska.
[102] Pismo z 5 marca 2018 r., znak: BDG-wl.078.4.2018.ML.

Przyznanie na okres 4 lat comiesięcznego dodatku na realizację zadań w związku z inwentaryzacją było nieuzasadnione i niegospodarne. Przyjęcie bowiem inwentaryzacji jako procesu ciągłego w 4-letnich cyklach powinno wiązać się ze stałym powierzeniem zadań z nią związanych. W formie tymczasowego dodatku zadaniowego mogą być jedynie powierzane wybrane czynności na czas ich intensyfikacji (np. prowadzenia spisu z natury).

> W 1 przypadku przyznano od 1 lipca 2016 r. prawidłowo dodatek na czas określony (do czasu obsadzenia wakatu) za wykonywanie zadań przypisanych do stanowiska starszego inspektora w DGK. Taki stan utrzymywał się w całym okresie objętym kontrolą. Nabór na to stanowisko został anulowany na wniosek Dyrektora DGK w dniu 14 lutego 2017 r., *ponieważ obowiązki nieobecnego pracownika zostały rozdzielone na pozostałych pracowników Wydziału Kopalin Stałych, którzy otrzymali stosowne dodatki zadaniowe w związku z wykonywaniem większej ilości zadań*[103].

W powyższym przypadku zasadnym jest podjęcie decyzji o utrzymaniu bądź likwidacji stanowiska i powierzenie na stałe zadań innym pracownikom bądź niezwłoczne obsadzenie wakatu. Niecelowe zatem było wypłacanie dodatku od 14 lutego do 31 grudnia 2017 r.

21. W MŚ nie ustanowiono wewnętrznych regulacji w zakresie przyznawania, zawieszania, cofania dodatków zadaniowych oraz nie został opracowany i wdrożony jednolity wzór wniosku o przyznanie takiego dodatku.

> Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora BDG[104], wnioskującym o przyznanie, zawieszenie lub cofnięcie dodatku zadaniowego jest przełożony pracownika. Decyzja o przyznaniu, wstrzymaniu lub cofnięciu należy do Dyrektora Generalnego Urzędu. W 2017 r. dokonano przeglądu dodatków zadaniowych, w tym objętych szczegółowym badaniem w tej kontroli. Kierownicy komórek organizacyjnych, których dodatki zadaniowe objęte zostały próbą w tej kontroli, stwierdzili potrzebę ich utrzymania.

III. Efektywność zarządzania flotą samochodową

22. Flota samochodowa oraz liczba kierowców była adekwatna do potrzeb i zapewniała prawidłową realizację zadań statutowych Ministerstwa.

> Na dzień 31 grudnia 2017 r. Ministerstwo użytkowało 13 pojazdów służbowych (osobowych), w tym 1 własny i 12 wynajętych (najem długoterminowy). Pojazdy służbowe obsługiwało 10 kierowców, w tym 1 na etacie MŚ oraz 9 zatrudnionych na podstawie umowy najmu z zewnętrznym wykonawcą (outsourcing). Upoważnienie do prowadzenia pojazdu będącego własnością MŚ posiadało dodatkowo 3 pracowników Ministerstwa. W całym okresie objętym kontrolą pojazdy służbowe były obsługiwane przez 8-10 kierowców (zatrudnionych w drodze najmu), w zależności od bieżących potrzeb.
>
> Z pojazdów służbowych na wyłączność korzystało 9 osób z Kierownictwa resortu (tzw. *osoby uprawnione*[105]), wykorzystując 10 samochodów. Wszystkie *osoby uprawnione* korzystały z samochodów z kierowcami. Ministra Środowiska – ze względu na duże zapotrzebowanie na usługę transportową – obsługiwały 2 samochody oraz 2 kierowców. Do dyspozycji Urzędu[106] pozostawały 3 pojazdy i 3 kierowców (1 etatowy oraz 2 zatrudnionych na podstawie umowy najmu), a także 3 pracowników z uprawnieniami do kierowania samochodami służbowymi. Tym samym 1 pojazd służbowy przeznaczony do obsługi Urzędu i 1 kierowca przypadał na 6 komórek organizacyjnych oraz 202 pracowników[107].
>
> Ministerstwo nie planuje zmiany liczby pojazdów i struktury ich własności[108].

---

[103] Wyjaśnienia Dyrektora DGK pismo z dnia 30 marca 2018 r., znak: DGK-IV.0912.3.1.2018.MW.
[104] Pismo z dnia 5 kwietnia 2018 r., znak: BDG-wk.078.4.2018.MKu.
[105] Zgodnie z procedurami wewnętrznymi osobami uprawnionymi są: Minister Środowiska, Sekretarze i Podsekretarze Stanu, Dyrektor Generalny i Szef Gabinetu Politycznego Ministerstwa Środowiska.
[106] Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.
[107] Stan zatrudnienia w MŚ na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniósł 608 osób.
[108] Pismo z 2 marca 2018 r., znak:BDG-w1.093.1.2018.DK/MW.

23. Skala użytkowania pojazdów służbowych w Ministerstwie (liczba przejechanych kilometrów) wzrosła w 2017 r. w stosunku do 2016 r., było to skutkiem zwiększenia zapotrzebowania na usługi transportowe i związanego z tym zwiększenia o 1 liczby użytkowanych pojazdów (z 12 w 2016 r. do 13 w 2017 r.).

Liczba kilometrów przejechanych przez wszystkie pojazdy służbowe Ministerstwa w 2017 r. wzrosła o 16% w stosunku do roku poprzedniego (z 373.756 km do 433.612 km). Średnio na jeden pojazd było to 33.355 km w 2017 r. i 31.146 km w 2016 r.[109].

O 7.830 km (27%) wzrosła ogólna liczba kilometrów przejechanych przez samochody służbowe w dyspozycji Urzędu (z 29.264 km w 2016 r. do 37.094 km w 2017 r.). Pojazdy te przejeżdżały średnio w miesiącu 915 km w 2016 r. i 1.060 km w 2017 r.[110].

Miesięczne przebiegi poszczególnych samochodów wykorzystywanych na potrzeby Urzędu nie wykazywały istotnych różnic. Natomiast przebiegi pojazdów wynajętych obsługujących członków Kierownictwa mieściły się w limicie określonym w umowie najmu.

Jak wyjaśniono[111], wysokie przebiegi pojazdów wynikają z konieczności zapewnienia obsługi przejazdów członków Kierownictwa, a także obsługi projektów i przedsięwzięć, takich jak szczyt klimatyczny, ochrona puszczy, wyjazdy terenowe do parków narodowych itp.

24. Zarządzanie kosztami transportu było prawidłowe. W 2017 r. wzrosły łączne koszty utrzymania wszystkich pojazdów w resorcie o 18% (w stosunku do 2016 r.), było to proporcjonalne do wzrostu liczby przejechanych kilometrów (o 16%).

Koszty utrzymania wszystkich pojazdów w 2017 r. wyniosły 1.532.592 zł i były o 18% wyższe od wydatków poniesionych w 2016 r. (1.298.685 zł).

Po odjęciu kosztów najmu pojazdów (377.317 zł), które stanowiły 25% łącznego kosztu utrzymania pojazdów w 2017 r., pozostałe koszty wyniosły 1.155.275 zł i były o 15% wyższe niż w 2016 r. (1.002.322 zł). Średni koszt utrzymania 1 pojazdu w 2017 r. wyniósł 117.892 zł i był o 9% wyższy niż w 2016 r. (108.224 zł).

Wzrost kosztów w 2017 r. w stosunku do 2016 r. nastąpił we wszystkich istotnych pozycjach:

- wynagrodzenie kierowców (o 125.578 zł, 16%);
- najem pojazdów (o 80.954 zł, 27%);
- paliwo (o 34.401 zł, 18%).

Udział kosztów zatrudnienia kierowców w kosztach transportu ogółem utrzymywał się na podobnym poziomie, wyniósł 60% w 2017 r. (914.286 zł) oraz 61% w 2016 r. (788.708 zł). W przypadku kosztów paliwa udział ten wyniósł po 15% w 2016 r. i 2017 r. (odpowiednio 188.735 zł i 223.136 zł).

W 2017 r. z tytułu przejechania 1 km Ministerstwo poniosło koszty w wysokości 3,53 zł (w 2016 r. było to 3,47 zł, tj. o 2% mniej), natomiast po odjęciu kosztów najmu (377.317 zł) było to 2,66 zł (w 2016 r. 2,68 zł).

25. Wzrost kosztów najmu w 2017 r. (o 27%) był spowodowany zmianą struktury własności pojazdów. 4 pojazdy własne sukcesywnie zastępowano wynajętymi, tym samym liczba wynajętych pojazdów wzrosła z 8 do 12[112].

W latach 2016-2017 w MŚ użytkowano od 11 do 13 pojazdów służbowych. Na koniec 2017 r. MŚ użytkowało 13 pojazdów (12 wynajętych oraz 1 własny), o 2 więcej niż wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r.

---

[109] Liczba kilometrów ogółem podzielona przez liczbę posiadanych pojazdów na koniec roku (odpowiednio 12 w 2016 r. i 13 w 2017 r.).

[110] Przebiegi 6 pojazdów własnych w 2016 r. oraz 3 pojazdów własnych w 2017 r. Dodatkowo w 2017 r. uwzględniono przebiegi 2 pojazdów wynajętych przeznaczonych na potrzeby obsługi Urzędu odpowiednio od listopada i grudnia 2017 r. Do średniej w miesiącu przyjęto faktyczną liczbę miesięcy eksploatacji pojazdów (32 w 2016 r. i 35 w 2017 r.).

[111] Pismo Dyrektora BDG z 2 marca 2018 r., znak: BDG-wl.093.1.2018.DK/MW.

[112] 3 dodatkowe wynajęte pojazdy użytkowano od 20 grudnia 2016 r. (1) i 12 września 2017 r. (2).

4 zbyte w okresie objętym kontrolą pojazdy własne zastąpiono wynajętymi. Zbyte pojazdy przekazano innym jednostkom ze względu na ich zaawansowany wiek[113] i nieopłacalność napraw.

26. Umowy najmu pojazdów i usługi prowadzenia pojazdów zawarto stosując prawidłowy[114] tryb ustawy pzp. Zastrzeżenia budzi jednak sposób dokonania oceny gospodarności tej formy zapewnienia usług transportu w Ministerstwie. Nie przeprowadzono bowiem pogłębionych analiz ekonomicznych w tym zakresie. Nie zapewniono tym samym przejrzystej ścieżki decyzyjnej potwierdzającej, że przyjęty w Ministerstwie model zarządzania flotą, oparty o najem nowych pojazdów oraz zatrudnianie kierowców w drodze umowy najmu, sprzyjał efektywnemu zarządzaniu pojazdami.

W 2016 i 2017 r. wynajmowano łącznie 13 pojazdów osobowych (limuzyna klasy D) na podstawie 2 umów[115] oraz 2 aneksów do umowy z 2015 r.[116]:

- 8 pojazdów na okres 48 m-cy, wartość miesięcznego czynszu – 23.224 zł;
- 1 pojazd na okres 33 m-cy, wartość miesięcznego czynszu – 2.892 zł;
- 1 pojazd na okres 27 m-cy, wartość miesięcznego czynszu – 3.242 zł;
- 2 pojazdy na okres 18 m-cy, wartość miesięcznego czynszu – 8.339 zł;
- 1 pojazd na okres 3 m-cy, wartość miesięcznego czynszu – 2.892 zł[117].

Najem wszystkich 12 pojazdów użytkowanych w dniu 31 grudnia 2017 r. kończy się 31 marca 2019 r.

Najem usługi kierowców został dokonany na podstawie 1 postępowania udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki w 2016 r. (było to zamówienie uzupełniające do zamówienia z 2014 r.[118]) oraz 2 przetargów nieograniczonych z 2016 r. i 2017 r. Na ich podstawie zawarto 3 umowy[119]:

- umowa z 16 lutego 2016 r. na okres do 4 miesięcy o wartości do 130.000 zł;
- umowa z 1 czerwca 2016 r. na okres 18 miesięcy o wartości do 913.698 zł;
- umowa z 25 lipca 2017 r. na okres 36 miesięcy o wartości do 3.057.544 zł.

Tę formę zatrudniania kierowców praktykowano w Ministerstwie przynajmniej od 2011 r.[120]. Jak wyjaśnił Dyrektor BDG[121], analiza opłacalności najmu samochodów została dokonana w 2010 r. i na jej podstawie zapadła decyzja o przyjęciu formy długoterminowego najmu samochodów. Decyzja zapadła na posiedzeniu ścisłego kierownictwa Ministerstwa. W zakresie najmu kierowców wyjaśniono, że decyzje zapadały na podstawie faktycznych kosztów i doświadczeń z kilku lat funkcjonowania przyjętej polityki transportowej. Ostatecznie zdecydowano się na połączenie opcji usług zewnętrznych kierowców oraz zatrudnienia na kierowców na etacie. To rozwiązanie jest korzystne dla Ministerstwa, ponieważ nie generuje dodatkowych kosztów, a praca kierowców jest dostosowana do faktycznego zapotrzebowania.

Decyzja o kontynuacji wynajmu samochodów i kierowców nie została zatem poprzedzona udokumentowaną analizą porównawczą wydatków i kosztów zakupu samochodów i ich wynajmu oraz zatrudniania kierowców na etacie i w drodze najmu. Z uwagi jednak na zmieniające się warunki rynkowe, a także inne zewnętrzne czynniki, uzasadnione jest cykliczne dokonywanie takich analiz, tak aby zapewnić optymalną formę usług transportowych.

---

[113] Wyprodukowane w latach 2001-2005.
[114] W toku kontroli nie badano poprawności przeprowadzenia postępowania.
[115] Umowa nr BDGL/II/2/2015 z 20 stycznia 2015 r., umowa nr BDGL/17/2016 z 7 kwietnia 2016 r.
[116] Aneks nr 1 do umowy z 2015 r. zawarty 23 listopada 2016 r., aneks nr 2 do umowy z 2015 r. zawarty 7 września 2017 r.
[117] Samochód wynajęty jako samochód zastępczy do czasu dostarczenia pojazdu objętego umową z 7 kwietnia 2016 r.
[118] Na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy pzp. W zamówieniu podstawowym nr 110933-2014 z dnia 23 maja 2014 r. przewidziano zamówienie uzupełniające w wysokości 25% wartości zamówienia podstawowego.
[119] Umowy: nr BDGI/10/2016 z 16 lutego 2016 r., nr BDGI/24/2016 z 1 czerwca 2016 r. oraz nr BDG-wl-69/2017 z 25 lipca 2017 r.
[120] Referencje dotyczące współpracy wykonawcy z Ministerstwem od 2011 r. zawarte w ofercie wykonawcy.
[121] Pismo z 2 marca 2018 r., znak: BDG-wl.093.1.2018.DK/MW wraz z załącznikami nr 4 i 5.

Należy przy tym zauważyć, że wskazany w wyjaśnieniach Dyrektora BDG[122] jeden z celów najmu kierowców polegający m. in. na możliwości uniknięcia dużej liczby nadgodzin nie został w pełni osiągnięty. W Ministerstwie bowiem, mimo że do obsługi członków Kierownictwa resortu korzystano z usług 8-10 kierowców (zatrudnionych w drodze najmu), osoby upoważnione do prowadzenia pojazdów służbowych wypracowały znaczną liczbę godzin nadliczbowych.

Kierowca i 3 pracowników uprawnionych do kierowania pojazdami służbowymi, niebędących etatowymi kierowcami, wypracowali łącznie – 770 godzin nadliczbowych w 2016 r. oraz 744 w 2017 r. Jak wyjaśniono[123], praca w godzinach nadliczbowych nie przełożyła się na zwiększenie kosztów, a za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych pracownicy otrzymali czas wolny od pracy.

27. W Ministerstwie, zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi regulacjami[124], *osoba uprawniona* może korzystać z samochodów służbowych do celów prywatnych. W regulacjach określono tryb i zasady takiego wykorzystania pojazdów, a także zwrotu kosztów przejazdu. Z uprawnienia tego korzystano incydentalnie. Każdorazowo naliczono korzystającemu koszty użytkowania pojazdu oraz podatek dochodowy.

Do celów prywatnych pojazdy służbowe zostały wykorzystane 8 razy (łącznie 716 km) przez 2 *osoby uprawnione*. Przejazdy odbywały się z kierowcami.

28. Rzetelnie prowadzone były karty pojazdów służbowych, a sposób zatwierdzania przejazdów sprzyjał nadzorowi nad celowością wykorzystania floty.

Wpisy we wszystkich objętych próbą[125] 68 kartach pojazdów służbowych użytkowanych na potrzeby Urzędu zostały autoryzowane przez osobę jadącą, a następnie zweryfikowane przez koordynatora ds. transportu, co zostało potwierdzone jego podpisem. Nie stwierdzono nieuzasadnionych przypadków korzystania z samochodów w dniach ustawowo wolnych od pracy (weekendy i święta).

29. Obowiązujące w Ministerstwie procedury wewnętrzne wspierały proces efektywnego i gospodarnego wykorzystania pojazdów służbowych.

Wewnętrzne regulacje[126] określały m. in.:

- zobowiązanie pracowników Ministerstwa do korzystania głównie z transportu publicznego oraz racjonalnego wykorzystywania środków transportu;
- zasady przydziału pojazdów służbowych;
- obowiązki i odpowiedzialność użytkownika samochodu służbowego;
- tryb i zasady rozliczania przejazdów;
- zasady kwalifikowania przejazdów jako służbowe[127];
- zasady korzystania z samochodu służbowego do celów prywatnych[128].

W kartach pojazdów służbowych zawierano niezbędne informacje do sprawowania skutecznego nadzoru nad wykorzystaniem floty, w tym limity zużycia paliwa.

---

[122] Pismo z 2 marca 2018 r., znak: BDG-wl.093.1.2018.DK/MW wraz z załącznikami nr 4 i 5.

[123] Pismo z 2 marca 2018 r., znak: BDG-wl.093.1.2018.DK/MW wraz z załącznikami nr 4 i 5.

[124] Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 30 grudnia 2014 r. *w sprawie obsługi transportowej i wykorzystania środków transportu w Ministerstwie Środowiska*, zmienione zarządzeniami nr 4 z dnia 3 marca 2015 r. oraz nr 6 z dnia 19 marca 2015 r.

[125] Próbą objęto 6 samochodów przeznaczonych do obsługi Urzędu, próbę dobrano w sposób celowy z uwzględnieniem długości okresu użytkowania na potrzeby Urzędu oraz analizę ryzyka obejmującą okresy wakacyjne, świąteczne oraz weekendy. Z uwagi na zmiany przeznaczenia pojazdów w ciągu roku (pojazdy w niektórych okresach jeździły na potrzeby Kierownictwa), dla różnych badanych pojazdów przyjęto różne okresy badania. Zbadano 68 kart drogowych obejmujących 3.568 km.

[126] Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Środowiska z dnia 30 grudnia 2014 r. *w sprawie obsługi transportowej i wykorzystania środków transportu w Ministerstwie Środowiska*, zmienione zarządzeniami nr 4 z dnia 3 marca 2015 r. oraz nr 6 z dnia 19 marca 2015 r.

[127] Jako przejazdy służbowe traktowano codzienne dojazdy osób uprawnionych do i z miejsca zamieszkania, a także – jeśli osoba uprawniona zamieszkiwała w miejscowości oddalonej o ponad 50 km od miejsca zatrudnienia – jeden taki przejazd w tygodniu oraz dodatkowy przejazd w okresie świąt.

[128] Możliwość taka przysługiwała osobie uprawnionej na podstawie odrębnej umowy cywilnoprawnej, której wzór określono w załączniku do Zarządzenia nr 10. Umowę zawierano na okres pełnienia funkcji, a rozliczenia z Ministerstwem dokonywano na podstawie oświadczeń osób uprawnionych i zapisów w karcie drogowej pojazdu.

Obsługę transportową Ministerstwa zapewniało BDG – Wydział Logistyki[129]. Monitorowanie zapisów w kartach pojazdów należało, zgodnie z procedurami wewnętrznymi, do zadań koordynatora ds. transportu, który na bieżąco informuje Dyrektora BDG o stanie technicznym taboru, przebiegach pojazdów i ryzyku ich przekroczenia, częstotliwości wyjazdów, zapotrzebowaniu na usługi kierowców i innych zadań oraz potrzeb związanych z transportem.

IV. Wynajem powierzchni

30. Użytkowana powierzchnia zabezpieczała potrzeby biurowe Urzędu. W latach 2016-2017 MŚ nie wynajmowało nieruchomości.

Użytkowano 1 nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa (w trwałym zarządzie), położoną przy ul. Wawelskiej 52/54 w Warszawie (budynek zabytkowy) o powierzchni użytkowej 19.680 m², z czego 7.150 m² powierzchni biurowej (36%) wykorzystywano na potrzeby Urzędu. MŚ zatrudniało 608 osób – na 1 pracownika przypadało 11,8 m² powierzchni biurowej.

Standard nieruchomości jest wysoki, wszystkie pomieszczenia biurowe są wentylowane mechanicznie, budynek posiada także udogodnienia dla osób niepełnosprawnych.

MŚ użyczało na cele biurowe część nieruchomości o łącznej powierzchni 3.058 m² jednostkom podległym: Generalnemu Inspektoratowi Ochrony Środowiska i Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 *ustawy o kontroli*, zalecam Panu Ministrowi:

1. Kontynuację wynikających z *Rekomendacji* działań gwarantujących wykonywanie statutowych zadań Ministerstwa przez pracowników MŚ w ramach ich obowiązków służbowych w celu ograniczenia do niezbędnego minimum zlecania zadań na zewnątrz.
2. Dokonanie przeglądu regulacji wewnętrznych w zakresie zagadnień opisanych w pkt 11 *Wystąpienia pokontrolnego* w celu prawidłowej, przejrzystej i oszczędnej realizacji umów cywilnoprawnych, w tym: wprowadzenie obowiązku określania kwalifikacji wykonawców, wdrożenie mechanizmów wspierających zachowanie bezstronności i poufności.
3. Wzmocnienie nadzoru nad stosowaniem regulacji wewnętrznych dotyczących zawierania umów cywilnoprawnych, w szczególności w zakresie dokumentowania uzasadnienia przyczyn zawarcia umowy oraz sposobu szacowania i ustalenia wartości zamówienia.
4. Optymalne wykorzystywanie rezultatów zleconych prac, w szczególności poprzez rozważenie wdrożenia repozytorium lub innego narzędzia efektywnie wspierającego proces korzystania z wiedzy dostępnej w organizacji oraz ograniczenia korzystania ze specjalistycznych porad prawnych w formie ustnej.
5. Usystematyzowanie i wzmocnienie procesu przyznawania dodatków zadaniowych w oparciu o *Dobre praktyki rekomendowane przez Szefa S.C.* Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontroli zarządczej służących celowemu i gospodarnemu wypłacaniu dodatków w celu wyeliminowania opisanych w *Wystąpieniu pokontrolnym* problemów.

[129] § 16 ust. 6,7 Regulaminu Wewnętrznego BDG z dnia 29 czerwca 2016 r.

6. Cykliczne dokonywanie udokumentowanych analiz opłacalności przyjętego modelu zarządzania flotą stosownie do zmieniających się warunków rynkowych i innych czynników zewnętrznych.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 *ustawy o kontroli*, uprzejmie proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 60 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 *ustawy o kontroli* od *Wystąpienia pokontrolnego* nie przysługują środki odwoławcze.