Warszawa,dnia 18-06-2021 r.



]

Minister Klimatu i Środowiska

BKA-RI.0831.L2020.AF

1641099.5450522.4372481

Pan

Leszek Gawron Dyrektor

Biura Nasiennictwa Leśnego

ul. Rakowiecka 30 02-528 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[[1]](#footnote-1), w związku z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniom[[2]](#footnote-2) z upoważnienia Ministra Środowiska[[3]](#footnote-3) została przeprowadzona kontrola doraźna w Biurze Nasiennictwa Leśnego (dalej: BNL, Biuro) w zakresie:

realizacji zadań określonych w ustawie z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym, wybranych zagadnień w obszarze dotyczącym: zamówień publicznych, gospodarki finansowej oraz przepisów prawa pracy.

Kontrola została zrealizowana przez zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska w składzie:

* Monika Głowacka - Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 97;
* Monika Burzyńska - Zastępca Dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego, na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 121;
* Aneta Fedorczyk - Naczelnik Wydziału Kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 101;

Patrycja Maliszewska - Administrator w Wydziale Kontroli Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego, na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 102.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do rozpoczęcia czynności kontrolnych w jednostce, tj. do dnia 8 lipca 2020 r.

Dyrektorem BNL jest Pan Leszek Gawron powołany na stanowisko przez Ministra Środowiska z dniem 1 stycznia 2017 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/1]

1. Ocena

Ocena ogólna działalności BNL w obszarze objętym kontrolą: negatywna.

Ocena wynika z ocen cząstkowych kontrolowanych obszarów:

* Realizacja zadań ustawowych: wydawanie decyzji administracyjnych i przeprowadzanie postępowań kontrolnych - ocena pozytywna z zastrzeżeniami.
* Udzielanie zamówień publicznych - ocena negatywna.
* Wybrane zagadnienia w obszarze gospodarki finansowej BNL - ocena pozytywna z zastrzeżeniami.
* Przestrzeganie prawa pracy - ocena pozytywna z zastrzeżeniami.

II. Ustalenia kontroli

1. Realizacja zadań ustawowych: wydawanie decyzji administracyjnych i przeprowadzanie postępowań kontrolnych BNL

1.1. Wydawanie decyzji administracyjnych

Na podstawie art. 11 ust. 5 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym Dyrektor BNL wydaje decyzje administracyjne w imieniu Ministra właściwego do spraw środowiska. Rejestracja, odmowa rejestracji oraz wykreślenie z Krajowego Rejestru następuje w drodze decyzji administracyjnej[[4]](#footnote-4). Według art. 7 ww. ustawy do postępowania w sprawach uregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (dalej: KPA)[[5]](#footnote-5), chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. W BNL prowadzono także postępowania o wydanie świadectwa pochodzenia, w których termin realizacji zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym wynosił 14 dni.

Postępowania w BNL były prowadzone zarówno w postaci papierowej, jak i elektronicznej.

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 8 lipca 2020 r. BNL wydało 71 532[[6]](#footnote-6) decyzje administracyjne. Do kontroli wytypowano 283 decyzje, w tym:

■ 160[[7]](#footnote-7) z wykazów decyzji dotyczących Leśnego Materiału Podstawowego (dalej: LMP);

119[[8]](#footnote-8) z wykazu decyzji dotyczącego Leśnego Materiału Rozmnożeniowego (dalej: LMR); 4[[9]](#footnote-9) z wykazu decyzji o wykreśleniu z Rejestru Dostawców.

[Dowód: akta kontroli str. III/150-162, III/423-433, IV/59]

Kontrola wykazała, że:

* 5[[10]](#footnote-10) skontrolowanych decyzji w postaci papierowej zostało wydanych po upływie terminu na ich załatwienie, czym naruszono art. 35 § 3 KPA (119 dni) oraz art. 32 ust. 3 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[11]](#footnote-11) że, niektóre sprawy wymagają wcześniejszej opinii Krajowej Komisji Nasiennictwa Leśnego, a posiedzenia Komisji odbywają się trzy razy w ciągu roku.

[Dowód: akta kontroli str. III/390-394, 590-595; IV/1-27]

* w przypadku 14 decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania w postaci papierowej nie było wniosków wszczynających postępowanie[[12]](#footnote-12).

Dyrektor BNL wyjaśnił[[13]](#footnote-13), że nie było możliwe przekazanie do kontroli wniosków dotyczących wydania świadectw pochodzenia prowadzonych elektronicznie od końca roku 2019 i z roku 2020, z uwagi na brak możliwości pobrania wniosków w formie elektronicznej lub do wydruku. Ponadto Dyrektor BNL potwierdził, że wniosek dotyczący decyzji nr 1171/16 zaginął, wskazując jednocześnie, że nie ma możliwości wydania decyzji bez uprzedniego złożenia w systemie wniosku (nie dotyczy o postępowań wszczynanych z urzędu) przez Nadleśnictwo.

Kontrolujący zaznaczają, że 5[[14]](#footnote-14) z 14[[15]](#footnote-15) brakujących wniosków wszczynających postępowanie było z okresu 2015-2017[[16]](#footnote-16).

[Dowód: akta kontroli str. III/166-169, 278-282, 289-297, 345-353, 404-406,

417-422; IV/197-199, 542-548, 629-645]

W trakcie czynności kontrolnych zweryfikowano kompletność decyzji administracyjnych, pod względem spełnienia wymogów określonych w art. 107 KPA. Kontrola wykazała, że:

* w przypadku 9 decyzji wydanych w postaci papierowej brak było podpisu, co jest niezgodne z dyspozycją art. 107 § 1 pkt 8 KPA[[17]](#footnote-17).

[Dowód: akta kontroli str. III/345-353, 434-437, 446-449, 494-497,

502-509, IV/114-124, 582-592, 644-645]

* w przypadku 10 decyzji wydanych w postaci papierowej stwierdzono tylko parafę a nie obligatoryjny podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji (a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny), czym naruszono art. 107 § 1 pkt 8 KPA.

[Dowód: akta kontroli str. m/357-366, 371-389, 395-403, IY/549-574, 582-592] - 1[[18]](#footnote-18) decyzja dotycząca LMP nie zawiera daty jej wydania, co jest naruszeniem art. 107 § 1 pkt 2 KPA.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[19]](#footnote-19) że, decyzja numer 44/KRLMP/18 nie zawiera pełnej daty (tj. dnia miesiąca), co jest wynikiem przeoczenia. Ponadto zaznaczył, że data jest do odnalezienia w systemie i jest przypisana do konkretnego numeru decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. IY/36-54, III/582-585]

Zespół kontrolujący zweryfikował, czy decyzje administracyjne wydane przez BNL w okresie objętym kontrolą spełniają wymogi KPA w zakresie doręczania decyzji.

Kontrola wykazała, że w przypadku 18 decyzji w postaci papierowej (papierowy obieg dokumentów), BNL nie udokumentowało potwierdzenia doręczenia, czym naruszono regulację art. 39 KPA[[20]](#footnote-20).

Dyrektor BNL wyjaśnił[[21]](#footnote-21), że dla decyzji wydanych w roku 2015 brak jest potwierdzeń doręczenia, ponieważ BNL wówczas nie miał świadomości, że należy je archiwizować wraz z całością sprawy. Część tych potwierdzeń odbioru udało się odnaleźć i podpiąć pod konkretne sprawy a części potwierdzeń nie udało się odnaleźć.

[Dowód: akta kontroli str. III/ 19-21,75-93, 143-149, 278-282, 367-370, 482-485;IY/36-54, 114-124, 157-160, 197-199, 629-645]

Podczas czynności kontrolnych stwierdzono, że we wszystkich skontrolowanych decyzjach dotyczących zarówno LMP, jak i LMR wydanych w latach 2015, 2016 i w styczniu 2017 roku, BNL wskazywało nieaktualny publikator KPA. Powołując przepisy KPA jako podstawę prawną wydania decyzji administracyjnej wskazywano Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm. w miejsce promulgacji obowiązującej na dzień wydania decyzji.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[22]](#footnote-22), że w decyzjach wydanych w latach 2015-styczeń 2017 był wykazany nieaktualny publikator Kpa, a po stwierdzeniu tego faktu zostało to zmienione. Jednocześnie Dyrektor podkreślił, że nie wpływało to na ważność wydawanych decyzji. Dyrektor BNL w piśmie z dnia 8 kwietnia 2021 r. zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do usunięcia wszelkich błędów w trybie przewidzianym przez Kpa, celem ich skorygowania zgodnie z przepisami oraz przeprowadzenia ponownego szkolenia w BNL w zakresie przepisów KPA.

[Dowód: akta kontroli str. III/1-344; IY/55-58, 89-541]

Organ administracji publicznej powołując w decyzji podstawę prawną jej wydania, powinien podać miejsce publikacji tekstu pierwotnego lub tekstu jednolitego danego aktu prawnego oraz wskazać dane dotyczące jego ostatniej nowelizacji, ponieważ umożliwi to stronom pełną identyfikację przepisu w kontekście całego aktu prawnego[[23]](#footnote-23).

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono nieprzestrzeganie Instrukcji Kancelaryjnej BNL[[24]](#footnote-24) w zakresie nadawania znaku sprawom, zgodnie z którą „znak spawy to zespół symboli oznaczających

przynależność sprawy do określonej komórki organizacyjnej i do określonej grupy spraw według rzeczowego wykazu akt, jak również kolejność sprawy w tej grupie”. Stwierdzono, że na wszystkich skontrolowanych decyzjach dotyczących LMP wydanych w 2015 r. widniał ten sam znak sprawy BNL-LMP-40/BA/15, natomiast wszystkie decyzje wydane w 2016 r., które poddano kontroli, były opatrzone znakiem sprawy BNL-LMP-40/BA/16.

Na wszystkich skontrolowanych decyzjach dotyczących LMR wydanych w 2015 r. powtarzały się trzy takie same znaki spraw: BNL-LMR-521/RG/2015, BNL-LMR-521/LB/2015,

BNL-LMR-521/TD/2015. Wszystkie decyzje wydane w 2016 r., które poddano kontroli, były opatrzone następującymi znakami spraw: BNL-LMR-521/LB/2016, BNL-LMR-521/RG/2016, BNL-LMR-521/KJ/2016, BNL-LMR-521/MK/2016.

[Dowód: akta kontroli str. str. II/592-607, III/1-335, IV/89-524]

Dyrektor BNL wyjaśnił, że: w okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły skargi od klientów na działalność lub decyzje wydawane przez Biuro Nasiennictwa Leśnego”[[25]](#footnote-25).

[Dowód: akta kontroli str. II/9]

1.2. Postępowania kontrolne przeprowadzane przez BNL

Do zadań ustawowych BNL[[26]](#footnote-26) należy przeprowadzanie kontroli leśnego materiału podstawowego podlegającego rejestracji w KRLMP[[27]](#footnote-27) i przeprowadzanie kontroli leśnego materiału rozmnożeniowego pod względem spełniania wymagań określonych w ustawie oraz przeprowadzanie kontroli dostawców pod względem przestrzegania przepisów ustawy, w tym prawidłowości prowadzonej dokumentacji.

Tryb przeprowadzania kontroli został uregulowany w art. 12 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym.

Ponadto BNL posiada procedurę wewnętrzną regulującą przeprowadzanie kontroli terenowych określoną w Zarządzeniu nr 1/2012 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie wykonywania terenowych kontroli przez pracowników BNL, która wskazuje tryb przeprowadzania kontroli przez pracowników BNL, w tym: zakres kontroli, okres kontroli, organizację kontroli, przebieg kontroli oraz obowiązki pokontrolne.

[Dowód: akta kontroli str. II/372-393]

Zgodnie z § 3 Zarządzenia nr 1/2012 z 28 lutego 2012 r. Zastępca Dyrektora sporządza miesięczny plan kontroli, który zatwierdza Dyrektor BNL nie później niż 10 dnia miesiąca poprzedzającego planowany miesiąc kontroli, natomiast zespół kontrolujący otrzymał od BNL tylko roczne plany kontroli terenowych na 2019 r. i 2020 r.[[28]](#footnote-28), których przygotowanie nie jest wyszczególnione ww. zarządzeniu. Zespół kontrolujący nie otrzymał miesięcznych planów kontroli.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[29]](#footnote-29), że sporządzanie w 2020 r. miesięcznych planów kontroli nie było możliwe z uwagi na covid i ciągle zmieniające się obostrzenia nie było wiadome, czy w ogóle jakąkolwiek kontrolę uda się zrealizować, dlatego też planowanie odbywało się na zasadzie wykonywania telefonów do Nadleśnictw, czasem tylko z tygodniowym wyprzedzeniem, z zapytaniem, czy wobec panującej sytuacji jest możliwe przeprowadzenie kontroli na miejscu. W latach 2019-2020 w BNL łącznie zaplanowano przeprowadzenie 247 kontroli.

Od 1 stycznia 2019 r. do 8 lipca 2020 r., BNL przeprowadziło 144 postępowania kontrolne. Do kontroli wytypowano 36 postępowań kontrolnych przeprowadzonych przez pracowników BNL:

1. z planu kontroli terenowych na 2019 rok - 15 na 123 przeprowadzone kontrole,
2. z planu kontroli terenowych na 2020 rok - 21 na 21 przeprowadzonych kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. II/394-396, II/397-399]

Zespół kontrolujący zbadał zgodność przeprowadzonych kontroli z wytycznymi z Zarządzenia nr 1/2012 z 28 lutego 2012 r. Stwierdzono następujące uchybienia, które nie rzutowały na wyniki przeprowadzonych kontroli:

* brak karty kontroli do 5 protokołów w 2019 r. i do 21 protokołów w 2020 r.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[30]](#footnote-30), że karty kontroli w 2020 r. nie były wykonywane na bieżąco, a często dopiero po sezonie kontrolnym, Ponieważ obsługa kadrowa Biura jest dość skąpa, a w sezonie kontrolnym pracownicy terenowi przebywają w terenie, a na to nakłada się jeszcze okres urlopowy, cały ten proces przebiega z pewnym opóźnieniem. Z uwagi na pandemię, kontrole w roku 2020 rozpoczęły się w drugiej połowie maja, więc w sytuacji, gdy pracownicy terenowi przebywali w terenie, a niektórzy z pracowników na urlopach, nie było możliwe, aby do momentu, kiedy rozpoczęła się kontrola w BNL, gotowe były karty kontroli. Karty przygotowywane byty po zakończeniu okresu kontrolnego, tj. na jesieni.

[Dowód: akta kontroli str. II/400-409, II/410-580]

* brak protokołu z 1 kontroli[[31]](#footnote-31).
* w Planie kontroli terenowych na rok 2019 zostały ujęte dwie kontrole przeprowadzone w roku 2018[[32]](#footnote-32).
* w przypadku protokołu nr 11/2020 załącznik nr 7 do protokołu nie został podpisany przez kontrolowanego.

[Dowód: akta kontroli str. II/468-479]

* w przypadku protokołu nr 7/2020 załącznik nr 9 do protokołu nie został uzupełniony przez kontrolującego.

[Dowód: akta kontroli str. II/504-517]

* w przypadku protokołu nr 18/2020 część protokołu dotycząca produkcji nie została uzupełniona przez kontrolującego.

[Dowód: akta kontroli str. II/581-582]

- w przypadku protokołu nr 19/2020 numer protokołu został zmieniony z nr 15/2020 na nr 19/2020 bez odnotowania daty i podpisu osoby dokonującej zmiany.

[Dowód: akta kontroli str. II/585-587]

Kontrolujący ocenia kontrolowany obszar pozytywnie z zastrzeżeniami, z uwagi na stwierdzone naruszenie postanowień zarządzenia nr 1/2012 z 28 lutego 2012 r.[[33]](#footnote-33), w zakresie obowiązku sporządzania miesięcznych planów kontroli, braku protokołu z jednej kontroli, naruszenia wskazanych powyżej przepisów KPA powodujących opisane braki w badanych decyzjach.

1. Udzielanie zamówień publicznych

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym BNL jest jednostką budżetową, co oznacza, m.in. iż jest zobowiązane do stosowania ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp)[[34]](#footnote-34).

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin określający zasady wydatkowania środków finansowych o wartości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej równowartość 30 000 euro, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w Biurze Nasiennictwa Leśnego[[35]](#footnote-35).

Zgodnie z § 3 ww. Regulaminu dokonanie zakupów zleca ustnie lub pisemnie Dyrektor, biorąc pod uwagę przedstawione mu wcześniej zapotrzebowanie, zawierające opis przedmiotu zamówienia i jego cenę.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[36]](#footnote-36), że ogłoszenia o zamówieniach publicznych są publikowane na stronie internetowej BNL, jednak w latach 2015-2020 nie było publikacji, ponieważ Biuro nie ogłaszało żadnych przetargów.

[Dowód: akta kontroli str. II/43-48]

W BNL funkcjonuje system który był tworzony od 2005 r. a od 2013 r.

jego obsługą i rozwijaniem zajmowała się firma

(dalej: Firma, Przedsiębiorca, Wykonawca), na podstawie umów na świadczenie usług.

to dedykowany system informatyczny, zbudowany w celu realizacji potrzeb BNL, który miał odznaczać się unikatowością rozwiązań technicznych, sposobu i zasad działania. System został

stworzony w celu realizacji głównych zadań ustawowych BNL wynikających z art. 10 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym, tj. prowadzenia KRLMP, Skróconego Rejestru Leśnego Materiału Podstawowego, rejestru świadectw pochodzenia oraz rejestru dostawców, a także miał umożliwiać prowadzenie spraw w formie elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli str. II/25-32, II/12-15, II/52-69, II/49]

W latach 2015-2017 BNL wydatkowało na usługi z ww. Wykonawcą poniżej 50 000 zł rocznie. Natomiast w latach 2018-2019 wydatkowano odpowiednio 61 440 zł w 2018 r. i 64 240 zł w 2019 r.

W latach 2018-2019 BNL wydatkowało na usługi Wykonawcy 125 680 zł, co jest kwotą zbliżoną do progu przewidzianego ustawą Pzp. Ponadto z wyjaśnień złożonych przez Wykonawcę[[37]](#footnote-37) wynika, iż jego firma świadczyła usługi na rzecz BNL także w 2020 r., tj. do marca 2020 r., przy czym za usługi wykonane w lutym i marcu firma nie wystawiła faktur. W lutym firma wykonała usługi w wymiarze 66 godzin o wartości 5 280 zł, natomiast w marcu w wymiarze 30 godzin o wartości 2 400 zł. Wykonawca poinformował dodatkowo o należnościach wobec jego firmy, których BNL nie opłaciło, tj.: z tytułu faktury ze stycznia 2020 r. na kwotę 5 440 zł (BNL nie przekazało kontrolującym faktury za styczeń 2020 r.)[[38]](#footnote-38).

Zespołowi kontrolującemu nie przekazano dokumentów dotyczących szacowania wartości zamówienia na system Ponadto BNL nie sporządziło opisu przedmiotu zamówienia,

nie przygotowało dokumentacji postępowania oraz nie dokonało analizy pod kątem swoich potrzeb w zakresie obsługi i rozwijania systemu. Brak oszacowania wartości zamówienia uniemożliwiło BNL stwierdzenie czy do wyboru wykonawcy usługi powinno zastosować procedurę przewidzianą w Pzp czy w regulacji wewnętrznej, w tym z uwzględnieniem wartości wskazanych w powyżej wskazanym Regulaminie.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. Regulaminu, w latach 2018- 2019 Biuro przed udzieleniem zamówienia o wartości szacunkowej powyżej 50 000 zł powinno dokonać analizy rynku poprzez zaproszenie do składania ofert co najmniej 3 wykonawców. BNL nie zastosowało regulacji wewnętrznych w zakresie opisu przedmiotu zamówienia i jego ceny oraz analizy rynku, pozwalających na wybór właściwej procedury dla udzielanego zamówienia publicznego.

[Dowód: akta kontroli str. II/52-69, II/12-15]

Zgodnie z postanowieniami umów zawartych w latach 2013-2014[[39]](#footnote-39), Wykonawca był zobowiązany do

Przedmiotem umów zawartych w latach 2015-2017[[40]](#footnote-40) z Wykonawcą było

BNL 2 stycznia 2018 r. zawarło z ww. przedsiębiorcą umowę na czas nieokreślony, ustalając tylko stawkę godzinową w wysokości 80 zł brutto. Nie określono łącznej wartości zamówienia.

Przedmiotem umowy było

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[[41]](#footnote-41) podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”, który jest ustalany na rok budżetowy, równy z rokiem kalendarzowym. Zobowiązania wynikające z umowy zawartej na czas nieokreślony wykraczają poza okres objęty planem finansowym BNL na dany rok.

Zgodnie z art. 46 ust 1 ww. ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem [art. 136 ust. 4](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcnrrha3tmltqmfyc4nbqgq4tmnrqgy&refSource=hyplink) i [art. 153](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytcnrrha3tmltqmfyc4nbqgq4tmnzsga&refSource=hyplink) ustawy.

Zgodnie natomiast z art. 162 ust. 3 i 4 ww. ustawy o finansach publicznych dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z dyspozycją artykułu 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych[[42]](#footnote-42) (dalej: Pzp) podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczenia wartości zamówienia (ust. 2). Zgodnie z ust. 7 ww. art 32 Pzp wartością umowy ramowej jest łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w okresie trwania umowy ramowej.

Zgodnie natomiast z art. 34 ust. 3a pkt 2 Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona jest wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48 w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony.

Udzielając zamówienia bez ustalenia jego szacunkowej wartości, na czas nieoznaczony, w tym bez określenia maksymalnej ceny za wykonanie przedmiotu zamówienia, Zamawiający naruszył przepis art 46 ust 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 162 pkt. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 32 ust 1 i 2 ustawy Pzp.

Na dzień zawarcia umowy nie było wiadomo na jaką kwotę będzie opiewała wartość całej umowy, w której podano tylko stawkę godzinową. Tym samym nie było wiadomo czy BNL ma wystarczające środki finansowe zabezpieczające realizację przedmiotowej umowy. Podstawą ewidencji zaangażowania wydatków budżetowych jest umowa, która powinna określać maksymalną kwotę wynagrodzenia w ramach, której będą ponoszone wydatki budżetowe.

Dodatkowo zgodnie z art. 142 ust. 1 Pzp, w przypadku zamówień podlegających Pzp, umowa powinna być zawarta na czas oznaczony. W artykule 143 Pzp enumeratywnie wyliczono usługi, w przypadku których jest możliwe zawarcie umowy na czas nieoznaczony. Usługi świadczone w ramach badanej umowy przez Wykonawcę, nie zostały ujęte w katalogu zamkniętym przywołanego art. 143 Pzp.

Kontrola wykazała, że mogły mieć miejsce naruszenia, opisane w: art. 15 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[[43]](#footnote-43), zgodnie z którym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie lub zmiana zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania lub zmiany zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych; art. 17 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowiącym, że naruszeniem dyscypliny finansów jest niezgodne z przepisami o zamówieniach publicznych ustalenie wartości zamówienia publicznego lub jego części, jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych albo na zastosowanie przepisów dotyczących zamówienia publicznego o niższej wartości; art. 17 ust 1b ww. ustawy stanowiącym, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. II/52-69, II/12-15, II/50]

W umowach zawartych pomiędzy BNL a ww. Przedsiębiorcą nie został określony w sposób precyzyjny zakres prac do wykonania.

[Dowód: akta kontroli str. II/35-40, II/25-32, I/48-49, II/246-254]

BNL opłaciło wszystkie faktury wystawiane przez Wykonawcę do 2019 r. pomimo, że nie wszystkie funkcjonalności systemu działały poprawnie. W latach 2015-2019 BNL wypłaciło Wykonawcy łączną kwotę 257 089 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/70-244]

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że umowy zawierane pomiędzy BNL a Wykonawcą nie zabezpieczały interesów Biura, a tym samym interesów Skarbu Państwa. W umowach brakowało kluczowych aspektów prawnych m. in. mechanizmów kar umownych, zagadnień z zakresu własności intelektualnej,

[Dowód: akta kontroli str. II/52-69]

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi do protokołu przez Zastępcę Dyrektora[[44]](#footnote-44), System funkcjonuje w BNL od 2005 r. Tworzenie dodatkowych modułów oraz dodatkowych usprawnień do systemu informatycznego odbywało się na podstawie umów zawartych pomiędzy

BNL a ówczesnym wykonawcą (umowa z 12 października 2007 r. oraz umowa z 6 listopada 2008 r.). Zgodnie z postanowieniami ww. umów, wykonawca miał dostarczyć zamawiającemu dokumentację techniczną zawierającą w szczególności: uaktualnioną strukturę bazy i kody źródłowe wraz z prawem ich modyfikacji, natomiast wykonawca nie przekazywał pozostałych praw autorskich na rzecz zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. II/25-32, II/617-626]

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BNL[[45]](#footnote-45), na jesieni 2019 r. wprowadzono nowy system , który był tworzony i rozwijany przez firmę .

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że BNL nie posiada praw autorskich

. W umowach pomiędzy Biurem a Wykonawcą nie sformułowano postanowień dotyczących przeniesienia praw autorskich na rzecz BNL. Fakt ten został

potwierdzony podczas wyjaśnień składanych do protokołu zarówno przez Zastępcę Dyrektora BNL, jak i Wykonawcę.

[Dowód: akta kontroli str. II/52-69, II/25-32, II/12-15]

BNL nie posiada żadnej dokumentacji technicznej systemu . Wykonawca wyjaśnił, że rozwijał

system bez stworzonej specyfikacji wymagań, na bieżąco, zakładając aktywny i bezpośredni udział przedstawicieli BNL w pracach projektowych. W ramach tworzenia/rozbudowy systemu, firma odpowiadała na oczekiwania, propozycje i pomysły BNL, wdrażając moduły mające spełnić potrzeby zleceniodawcy.

Do systemu nie stworzono instrukcji, co powoduje niemożność poznania i zrozumienia

funkcjonalności systemu zarówno z poziomu użytkownika - pracowników BNL oraz klientów BNL - jak i administratora. Ponadto brak instrukcji do systemu stwarza trudności w jego efektywnym wykorzystywaniu w bieżącej pracy.

[Dowód: akta kontroli str. II/49, II/246-254]

Kontrola wykazała, że od 1 marca 2020 r. Wykonawca zawiesił wykonywanie indywidualnej działalności gospodarczej, natomiast jego firma świadczyła jeszcze w marcu usługi na rzecz BNL w wymiarze 30 godzin, co potwierdza faktura z marca 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/255, II/50, II/12-15] [Dowód: akta kontroli str. II/246]

Zgodnie z § 20 ust. 2 pkt 4 i 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych[[46]](#footnote-46) (dalej: rozporządzenie KRI) zarządzanie bezpieczeństwem informacji powinno być realizowane w szczególności przez zapewnienie przez kierownictwo podmiotu publicznego warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań m.in.:

* podejmowania działań zapewniających, że osoby zaangażowane w proces przetwarzania informacji posiadają stosowne uprawnienia i uczestniczą w tym procesie w stopniu adekwatnym do realizowanych przez nie zadań oraz obowiązków mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa informacji;
* bezzwłocznej zmiany uprawnień, w przypadku zmiany zadań osób, o których mowa w § 20 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia KRI.

Kontrolujący ocenia działalność skontrolowaną w obszarze, negatywnie. Uzasadnieniem negatywnej oceny są zidentyfikowane podczas kontroli nieprawidłowości dotyczące zawarcia umów na świadczone usługi z naruszeniem art. 46 ust 1, art. 162 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 32 ustawy Pzp, które dodatkowo nie zabezpieczały należytego wykonania umowy.

1. Wybrane zagadnienia w obszarze gospodarki finansowej BNL

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Biura Nasiennictwa Leśnego z 1 października 2004 r. w Biurze planowaniem i kontrolą wykorzystania funduszu płac zajmował się Zespół Administracyjno- Budżetowy a prowadzenie spraw osobowych związanych ze stosunkiem pracy pracowników zatrudnionych w Biurze należał do zakresu działania Sekretariatu Biura. Zespół Administracyjno- Budżetowy oraz Sekretariat prowadził jeden pracownik.

[Dowód: akta kontroli str. II/3-8]

Pracownik Zespołu ds. Administracyjno-Budżetowych i Kadr pismem z 14 sierpnia 2018 r. poinformował, że z posiadanej dokumentacji kadrowej wynika, że Dyrektorowi BNL przysługuje nagroda jubileuszowa . W sierpniu 2018 r. doszło

do wypłaty nienależnego świadczenia na rzecz Dyrektora BNL, w postaci nagrody jubileuszowej w kwocie . W 2019 roku w trakcie wykonywania obowiązków służbowych taki stan rzeczy

ustaliła Główna Księgowa BNL[[47]](#footnote-47), w wyniku czego wezwano Dyrektor BNL do zwrotu nienależnie wypłaconej nagrody jubileuszowej 14 listopada 2019 r. Dyrektor BNL dokonał zwrotu nienależnie wypłaconego mu świadczenia.

[Dowód: akta kontroli str. II/258-261, II/262]

Zgodnie z §11 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek[[48]](#footnote-48), do okresu pracy uprawniającego do nagrody jubileuszowej wlicza się wszystkie poprzednie zakończone okresy zatrudnienia oraz inne okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w aktach osobowych Dyrektora BNL nie ma dokumentu świadczącego o zakończonych okresach zatrudnienia, tym samym Dyrektorowi nie przysługiwało prawo do nagrody jubileuszowej, która została mu wypłacona w 2018 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/273]

Nagroda jubileuszowa, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[[49]](#footnote-49) (dalej: ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych) stanowi dla pracownika przychód ze stosunku pracy, który nie korzysta ze zwolnienia z podatku dochodowego. Zwrot nienależnych świadczeń przez Dyrektora BNL nie nastąpił w roku podatkowym, w którym je otrzymał, tj. w roku 2018, co w konsekwencji powoduje brak możliwości rozliczenia podatnikowi kwoty zwróconej. Ponadto nagroda zwiększyła dochód podlegający opodatkowaniu. Zgodnie z art. 41b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli podatnik dokonał zwrotu nienależnie pobranych świadczeń, które uprzednio zwiększyły dochód podlegający opodatkowaniu, przy ustalaniu wysokości podatku (zaliczek) płatnicy, o których mowa w art. 31, 33, 35 i 41 ww. ustawy, odejmują od dochodu kwotę dokonanych zwrotów, łącznie z pobranym podatkiem (zaliczką).

W związku z powyższym, 22 czerwca 2020 r. Dyrektor BNL został wezwany do zwrotu ,

czyli kwoty podatku od nagrody jubileuszowej. Zwrot wskazanej kwoty podatku przez Dyrektora BNL nastąpił 27 lipca 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 274-275, II/258-261]

W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. Dyrektorowi nienależnie naliczono i wypłacano dodatek stażowy. Wysokość nienależnie pobranego świadczenia (wraz z podatkiem) wyniosła W 2018 r. nadpłacono także „13” za 2017 r. w kwocie (wraz z podatkiem).

Pismem z 10 grudnia 2018 r. Dyrektor BNL został wezwany do zwrotu nienależnie wypłaconych świadczeń. Zgodnie z pismem z 29 lipca 2020 r. Dyrektor BNL zwrócił dodatek stażowy w ratach.

[Dowód: akta kontroli str. II/264-266, II/267, II/268]

25 czerwca 2018 r. Główna Księgowa BNL stwierdziła, nadpłacenie nagrody jubileuszowej dla byłej Głównej Księgowej BNL. Wezwanie do zwrotu nienależnie wypłaconego świadczenia w wysokości nastąpiło pismem z 28 listopada 2019 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/74, II/285-291]

Dyrektor BNL i była Główna Księgowa BNL zwrócili nienależnie pobrane świadczenia, co zostało wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-27 za 2019 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/588-589]

Kontrolujący oceniają kontrolowany obszar pozytywnie z zastrzeżeniami. Nienależenie pobrane świadczenia zostały zwrócone bądź rozłożone na raty. W 2017 r. nienależenie wypłacono kwotę w wysokości 8 959,67 zł, w roku 2018 nienależnie wypłacono kwotę w wysokości 36 944,34 zł.

1. Przestrzeganie prawa pracy

W trakcie kontroli sprawdzono przestrzeganie obowiązującego czasu pracy przez pracowników oraz ówczesnego Zastępcę Dyrektora BNL.

BNL prowadził ewidencję czasu pracy pracowników, do czego obliguje art. 149 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy[[50]](#footnote-50) (dalej: Kodeks pracy).

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Biura Nasiennictwa Leśnego z 1 października 2004 r. w Biurze obowiązuje lista obecności pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. II/3-8]

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BNL, w Biurze obowiązuje ruchomy czas pracy[[51]](#footnote-51). Pracownik poprzez podpis złożony na liście potwierdza swoją obecność w pracy danego dnia, przy czym nie wskazuje godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy. Zespół kontrolujący ustalił, iż na listach obecności swoją obecność w pracy potwierdzali także pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy: Dyrektor, Zastępca Dyrektora oraz Główna Księgowa.

Z przekazanej dokumentacji wynika, że w BNL przyjęto sposób prowadzenia listy obecności, który obliguje kierownika komórki organizacyjnej do złożenia podpisu na liście obecności, w celu potwierdzenia obecności w pracy danych pracowników. Na wszystkich listach obecności z lat 2019-2020[[52]](#footnote-52) stwierdzono brak podpisu kierownika komórki organizacyjnej.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[53]](#footnote-53), że nie obowiązują żadne wewnętrzne regulacje obligujące kierownika komórki organizacyjnej do złożenia podpisu na liście obecności w celu potwierdzenia obecności w pracy pracowników. Jedynie potwierdzenia wymagają wyjścia prywatne/służbowe pracowników oraz praca w godzinach nadliczbowych. Brak wskazywania godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy na listach obecności z 2020 r. nie pozwala na weryfikację przestrzegania obowiązujących norm pracy przez pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. II/25-32, II/292-303, II/304-310]

Zastępca Dyrektora BNL zatrudniony na pełen etat w ramach podstawowego wymiaru czasu pracy zgodnie z powszechnie obowiązującym prawem był zobowiązany do wykonywania pracy 8 godzin na dobę i 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy.

Zgodnie z definicją pojęcia „pracownicy zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy” zawartą w art. 128 § 2 pkt 2 Kodeksu pracy, Zastępca Dyrektora zalicza się do tej grupy pracowników. Wiąże się to z pewnymi wyjątkami od ogólnych zasad przyjętych w Kodeksie pracy, dotyczących czasu pracy, m.in. nie ewidencjonuje się godzin pracy.

Mimo że zgodnie z art. 149 § 2 Kodeksu pracy: w stosunku do pracowników objętych systemem zadaniowego czasu pracy, pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy oraz pracowników otrzymujących ryczałt za godziny nadliczbowe lub za pracę w porze nocnej nie ewidencjonuje się godzin pracy, informacje dotyczące obecności lub nieobecności w miejscu pracy, np. z powodu urlopu, zwolnienia lekarskiego czy korzystania z opieki nad dzieckiem powinny być odnotowywane. Ww. dane dotyczące pracowników zarządzających w BNL były gromadzone.

W BNL jest prowadzona ewidencja wyjść w godzinach służbowych, co jest dopełnieniem obowiązku pracodawcy w zakresie dokumentowania czasu pracy zatrudnionych osób. Kontroli poddano ewidencję wyjść w godzinach służbowych z 2019 r. i ustalono, że ówczesny Zastępca Dyrektora BNL odnotował w ewidencji wyjście prywatne. Ewidencja wyjść w godzinach służbowych nie zawiera informacji o odpracowaniu wyjścia prywatnego. BNL nie był zobowiązany do wprowadzenia Regulaminu pracy zgodnie z art. 104 § 2 Kodeksu pracy[[54]](#footnote-54).

[Dowód: akta kontroli str. II/311-316]

W toku kontroli stwierdzono, że od stycznia 2020 r. w BNL założono karty ewidencji wyjść służbowych/prywatnych dla pracowników, jednakże zespół kontrolujący nie otrzymał kart założonych dla kierownictwa BNL.

W związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 w BNL wprowadzono Zarządzenie nr 3/2020 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 18 marca 2020 roku w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 (zwanego Covid-19)[[55]](#footnote-55). Zarządzenie nr 3/20 20[[56]](#footnote-56) wprowadzało pracę zdalną dla pracowników BNL oraz określało zasady potwierdzania wykonywania pracy zdalnej poprzez informację o godzinach rozpoczęcia i zakończenia pracy, wysyłaną drogą mailową do pracownika sekretariatu BNL.

[Dowód: akta kontroli str. II/319-325]

Zespół kontrolujący ustalił, że Zastępca Dyrektora BNL nie informował o wykonywaniu pracy zdalnej na bieżąco, jedynie wysyłał mailowo zbiorcze - tygodniowe informacje o czasie wykonywanej pracy zdalnej wraz z podaniem godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy.

W BNL nie uregulowano w jaki sposób kadra zarządzająca informuje o swojej obecności lub nieobecności na pracy zdalnej. Przyjmując, że kierownictwo BNL podpisywało się na bieżąco na liście obecności, zaznaczając w ten sposób swoją obecność w pracy, zatem informacja o wykonywaniu pracy zdalnej również powinna być przekazywana każdego dnia świadczenia pracy w takiej formie.

Dyrektor BNL wyjaśnił[[57]](#footnote-57), że przesyłana przez Zastępcę Dyrektora BNL ewidencja miała charakter czysto informacyjny, była wyrazem dobrej woli zastępcy, ale nie stanowiła realizacji obowiązku prawnego.

[Dowód: akta kontroli str. II/327-331]

W okresie objętym kontrolą w BNL obowiązało Zarządzenie nr 5/2013 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej w Biurze Nasiennictwa Leśnego (dalej: zarządzenie ws. polityki antymobbingowej). Z jego postanowień ogólnych wynika, że wewnętrzna polityka antymobbingowa została wprowadzona w celu przeciwdziałania zjawisku mobbingu w BNL, tym samym Biuro wypełniało obowiązek ustawowy art. 943 §1 Kodeksu pracy.

Zarządzenie ws. polityki antymobbingowej reguluje procedurę postępowania w przypadku pojawienia się mobbingu w BNL. Pracownik, który uzna, że został poddany mobbingowi, ma obowiązek złożyć pisemną skargę do Dyrektora BNL. Jeżeli pracownik uzna, że był poddany mobbingowi ze strony Dyrektora BNL, kieruje skargę do Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w Ministerstwie Środowiska (dalej: MŚ). Niniejsze zrządzenie antymobbingowe wymienia niezbędne elementy skargi oraz reguluje kwestię powołania Komisji Antymobbingowej, czyli ciała kolegialnego, które przeprowadza postępowanie wyjaśniające w sprawie zasadności złożonych skarg o mobbing.

Z przebiegu postępowania wyjaśniającego sporządza się protokół, który podpisują wszyscy członkowie Komisji.

[Dowód: akta kontroli str. II/332-337]

Jeden z pracowników BNL 14 listopada 2016 r. złożył skargę do Dyrektora Departamentu Leśnictwa w MŚ w sprawie stosowania mobbingu wobec jego osoby w miejscu pracy, przez ówczesnego Dyrektora BNL[[58]](#footnote-58) i jego Zastępcę. Skarga została skierowana do Ministerstwa Środowiska zgodnie z wytycznymi ww. zarządzenia nr 5/2013 z 29 maja 2013 r.

Pismem z 26 stycznia 2017 r. Ministerstwo Środowiska (dalej: MŚ) poinformowało Biuro, że skarga pracownika BNL ws. mobbingu nie będzie rozpatrzona przez MŚ w stosunku do byłego Dyrektora BNL, w związku z jego odwołaniem z tej funkcji 21 listopada 2016 r. Natomiast skarga w części dotyczącej Zastępcy Dyrektora BNL, w opinii MŚ powinna być rozpatrzona przez pracodawcę na podstawie art. 943 § 1 Kodeksu pracy.

[Dowód: akta kontroli str. II/339-349]

Pismem z 24 kwietnia 2017 r. Dyrektor BNL[[59]](#footnote-59) poinformował skarżącego o przygotowaniach zmierzających do utworzenia Komisji Antymobbingowej w jego sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. II/364]

W sprawie skarżącego wszczęto postępowanie wyjaśniające zgodnie z Zarządzeniem nr 5/2013 z 29 maja 2013 r.[[60]](#footnote-60). Komisja Antymobbingowa uznała, że większość zarzutów podniesionych w skardze nie świadczyła o mobbingu, jednakże zauważyła nieprawidłowości w funkcjonowaniu BNL oraz wyraźny konflikt między skarżącym a Zastępcą Dyrektora BNL. Dodatkowo Komisja Antymobbingowa wystosowała także rekomendacje dalszych działań pracodawcy w tej sprawie.

[Dowód: akta kontroli str. II/350-361]

Protokół z przebiegu postępowania wyjaśniającego został sporządzony 31 stycznia 2018 r. Z dokumentacji przekazanej zespołowi kontrolującemu wynika, że skarżący został poinformowany o zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie skargi o stosowanie mobbingu wobec jego osoby, pismem z dnia 30 kwietnia 2019 r., czyli ponad rok od sporządzenia protokołu przez Komisję Antymobbingową.

[Dowód: akta kontroli str. II/366]

Kontrolujący ocenia kontrolowany obszar pozytywnie z zastrzeżeniami.

BNL zgodnie z przepisami Kodeksu pracy potwierdzało obecność w pracy pracowników, przy czym przyjęty do 2020 r. sposób ewidencji w sytuacji obowiązującego ruchomego czasu pracy tj. rozpoczęcie pracy od 7 do 9.30, zakończenie pracy od 15 do 17.30, nie pozwalał na rzetelną weryfikację przestrzegania czasu pracy pracowników BNL. Kontrolujący zwraca uwagę, że obowiązujące w Biurze zarządzenie z 29 maja 2013 r. w sprawie wewnętrznej polityki antymobbingowej BNL nie reguluje kwestii zawiadomienia skarżącego o zakończeniu i wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie mobbingu, przez co osoba zgłaszająca mobbing może dowiedzieć się o wyniku postepowania wyjaśniającego z dużym opóźnieniem, tak jak to miało miejsce w opisanym powyżej przypadku.

Biorąc pod uwagę powyższe oceny, uwagi i wnioski wnoszę o:

1. Stosowanie w toku prowadzonych postępowań administracyjnych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji w zakresie: zamieszczania w treści decyzji wszystkich wymaganych elementów, utrwalania w aktach sprawy faktu doręczenia decyzji stronie, jak również wydawania decyzji z zachowaniem ustawowych terminów na ich wydanie.
2. Przeprowadzania kontroli leśnego materiału podstawowego oraz kontroli leśnego materiału rozmnożeniowego, zgodnie z wytycznymi określonymi w Zarządzeniu nr 1/2012 Dyrektora BNL z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie wykonywania terenowych kontroli przez pracowników BNL, w tym rzetelne i terminowe sporządzanie dokumentacji pokontrolnej.
3. Sporządzanie miesięcznych planów kontroli zgodnie z wymaganiami Zarządzenia nr 1/2012. Jednocześnie wskazuje na zasadność i celowość dokonania stosownych zmian wskazanego powyżej Zarządzenia w obszarze dotyczącym planowania kontroli, w tym uwzględniających sytuację epidemiczną w kraju i związane z tym obostrzenia.
4. Uzyskanie praw autorskich do systemu .
5. W przypadku zawierania umów o charakterze cywilnoprawnym, zachowanie należytej staranności przy ustalaniu postanowień umów, mając na uwadze ochronę i zabezpieczenie interesów BNL, a tym samym interesów Skarbu Państwa, m.in. przez stosowanie instytucji kar umownych, a w sytuacjach kiedy przedmiot umowy tego wymaga - stosowania zapisów dotyczących uregulowania zagadnień z zakresu własności intelektualnej, w tym prawa autorskiego.
6. Niezwłoczne odebranie przysługujących mu uprawnień w zakresie

dostępu do zasobów informatycznych BNL w związku z faktycznym zaprzestaniem świadczenia usług na rzecz BNL.

1. Bezwzględne przestrzeganie przepisów prawa zamówień publicznych w zakresie udzielania zamówień publicznych oraz przez przestrzeganie wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych.
2. Prawidłowe i rzetelne naliczanie nagród jubileuszowych oraz dodatków stażowych, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.
3. Prowadzenie list obecności pracowników zgodnie z wzorem listy obecności, który został wprowadzony do stosowania w BNL. W przypadku stosowania ruchomego czasu pracy - odnotowywanie na listach obecności godzin rozpoczęcia i zakończenia pracy w danym dniu przez pracownika.
4. Zmianę Zarządzenia nr 5/2013 Dyrektora BNL z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej w BNL, w zakresie wprowadzenia zapisu o konieczności zawiadomienia skarżącego o zakończeniu i wynikach postępowania wyjaśniającego w sprawie mobbingu.

Ponadto informuję, że w związku ze stwierdzeniem możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych ze względu na niestosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do wyboru wykonawcy systemu , jak i zaciągnięcie zobowiązań niezgodnie z ustawą o finansach

publicznych - zostanie skierowane, w odrębnym piśmie, zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

Jednocześnie, zobowiązuję Pana Dyrektora do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych. W przypadku realizacji zaleceń pokontrolnych, których efektem będzie zmiana wewnętrznych regulacji lub innych dokumentów - proszę o przesłanie ich kopii wraz z powyższą informacją.

Z poważaniem

Z up. Ministra

Edward Siarka Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska / - podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:

, Dyrektor Departamentu Leśnictwa i Łowiectwa w MKiŚ

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

|  |  |
| --- | --- |
| Identyfikator dokumentu | 1353233.5449527.4372483 |
| Nazwa dokumentu | Wystąpienie pokontrolne do BNL.pdf |
| Tytuł dokumentu | Wystąpienie pokontrolne do BNL |
| Sygnatura dokumentu |  |
| Data dokumentu |  |
| Skrót dokumentu | F6CDDE2E0CC716F656AA6E811FDDBA6373749CF5 |
| Wersja dokumentu | 1.5 |
| Data podpisu | 2021-06-18 09:30:38 |
| Podpisane przez | Edward Siarka; Ministerstwo Klimatu i Środowiska Sekretarz Stanu |

EZD 3.104.37.37.20575

Data wydruku: 2021-06-18

Autor wydruku: Fedorczyk Aneta (Główny Specjalista)

1. t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224 [↑](#footnote-ref-1)
2. t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1097. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. 2020 r. poz. 1720), od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska kieruje działem administracji rządowej - środowisko. Tym samym stał się następcą prawnym Ministra Środowiska. [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 27 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1097). [↑](#footnote-ref-4)
5. tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm. [↑](#footnote-ref-5)
6. Kontrolujący zwraca uwagę, że nie ma możliwości zweryfikowania ostatecznej ilości wydanych decyzji administracyjnych przez BNL z uwagi na fakt, że zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora z dnia 8 kwietnia 2021 r. BNL utraciło dostęp do danych wraz z dostępem do poprzedniego wyłączonego systemu, a obecny system tych danych nie zawiera. Tym samym podana liczba decyzji administracyjnych obarczona jest błędem*.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Z 55 011 decyzji. [↑](#footnote-ref-7)
8. Z 17 323 decyzji. [↑](#footnote-ref-8)
9. Z 40 decyzji. [↑](#footnote-ref-9)
10. 1 skontrolowana decyzja dotycząca LMP została wydana z naruszeniem art. 35 § 3 KPA; 4 skontrolowane decyzje dotyczące LMR zostały wydane po upływie terminu na załatwienie sprawy, czym naruszono art. 32 ust. 3 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym. [↑](#footnote-ref-10)
11. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-11)
12. Postępowanie prowadzone w postaci papierowej. [↑](#footnote-ref-12)
13. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-13)
14. Dot. decyzji nr: 1393/KRLMP/17, 1171/KRLMP/16, 2956/KRLMP/16, 351/MR/2015, 2356/KRLMP/15. [↑](#footnote-ref-14)
15. Dot. decyzji nr: 1393/KRLMP/17, 2180/KRLMP/2020, 2393/KRLMP/2020, 1171/KRLMP/16, 2956/KRLMP/16, 1882/KRLMP/2020, 351/MR/2015, 663/MR/2020, 667/MR/2020, 942/MR/2020, 1013/MR/2020, 1273/MR/2020, 1694/MR/2020, 2356/KRLMP/15. [↑](#footnote-ref-15)
16. Z 2020 r. było 9 decyzji, z czego 6 było o wydanie świadectwa pochodzenia [↑](#footnote-ref-16)
17. Art. 107 § 1 pkt 8 KPA zgodnie, z którym decyzja powinna zawierać podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. [↑](#footnote-ref-17)
18. Decyzja nr 44/KRLMP/18. [↑](#footnote-ref-18)
19. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-19)
20. Art. 39 KPA, zgodnie z którym organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. [↑](#footnote-ref-20)
21. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-21)
22. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-22)
23. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2005 r. sygn.. YII SA/Wa 431/05. [↑](#footnote-ref-23)
24. Wprowadzonej Zarządzeniem nr 3/2012 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie Instrukcji Kancelaryjnej i Rzeczowego Wykazu Akt. [↑](#footnote-ref-24)
25. Wyjaśnienia Dyrektora BNL z lipca 2020 r. [↑](#footnote-ref-25)
26. Zgodnie z art. 10 pkt 6, 7, 8 ustawy o leśnym materiale rozmnożeniowym. [↑](#footnote-ref-26)
27. Tj. Krajowy Rejestr Leśnego Materiału Podstawowego [↑](#footnote-ref-27)
28. Tj. Plan kontroli terenowych na rok 2019 oraz Plan kontroli terenowych na rok 2020. [↑](#footnote-ref-28)
29. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-29)
30. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-30)
31. Brak protokołu z kontroli w [↑](#footnote-ref-31)
32. Protokoły nr 8/2018 i 10/20 [↑](#footnote-ref-32)
33. Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego w sprawie wykonywania terenowych kontroli przez pracowników BNL. [↑](#footnote-ref-33)
34. tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 [↑](#footnote-ref-34)
35. Wprowadzony Zarządzeniem nr 1/2014 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady wydatkowania środków finansowych o wartości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej równowartość 30 000 euro, do których nie stosuje się przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w Biurze Nasiennictwa Leśnego. [↑](#footnote-ref-35)
36. Z dnia 9 lipca 2020 r. [↑](#footnote-ref-36)
37. Wyjaśnienia złożone do protokołu przez dnia 25 sierpnia 2020 r. [↑](#footnote-ref-37)
38. Stan na 26 sierpnia 2020 r., tj. dzień złożenia wyjaśnień [↑](#footnote-ref-38)
39. Umowa z 11 marca 2013 r. - wynagrodzenie dla wykonawcy 3 000 zł brutto miesięcznie, umowa z 8 stycznia 2017 r. - wynagrodzenie dla wykonawcy 3 600 zł brutto miesięcznie. [↑](#footnote-ref-39)
40. ]Umowa z 8 stycznia i 29 czerwca 2015 r. - wynagrodzenie dla wykonawcy 3 600 zł brutto miesięcznie; umowa z 15 stycznia i 1 lipca 2016 r. - wynagrodzenie dla wykonawcy 58 zł brutto za godzinę; umowa z 21 grudnia 2016 r. - wynagrodzenie dla wykonawcy 60 zł brutto za godzinę. [↑](#footnote-ref-40)
41. t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 305. [↑](#footnote-ref-41)
42. t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 z późn. zm. [↑](#footnote-ref-42)
43. t.j. Dz.U. z 2019 r. poz.1440 z późn. zm. [↑](#footnote-ref-43)
44. Wyjaśnienia złożone do protokołu przez Zastępcę Dyrektora dnia 4 sierpnia 2020 r. [↑](#footnote-ref-44)
45. Wyjaśnienia złożone do protokołu przez Zastępcę Dyrektora dnia 4 sierpnia 2020 r. [↑](#footnote-ref-45)
46. t.j. Dz. U. z 2017 poz. 2247. [↑](#footnote-ref-46)
47. Główna Księgowa BNL zatrudniona w BNL [↑](#footnote-ref-47)
48. Dz. U. 2010 nr 27 poz. 134. [↑](#footnote-ref-48)
49. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077. [↑](#footnote-ref-49)
50. t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm. [↑](#footnote-ref-50)
51. Pracownicy mogą rozpoczynać pracę w godzinach od 7 do 9.30. [↑](#footnote-ref-51)
52. Dobór próby: do kontroli wytypowano listy obecności z 2019 i 2020 roku. [↑](#footnote-ref-52)
53. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-53)
54. Pracodawca zatrudniający mniej niż 50 pracowników może wprowadzić regulamin pracy, chyba że w zakresie przewidzianym w § 1 obowiązują postanowienia układu zbiorowego pracy [↑](#footnote-ref-54)
55. Zmienione zarządzeniami Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego nr 4/2020 z dnia 26 marca 2020 r., nr 5/2020 z dnia 8 kwietnia 2020 r., nr 6/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r., nr 7/2020 z dnia 7 maja 2020 r., nr 8/2020 z dnia 14 maja 2020 r., nr 10/2020 z dnia 21 maja 2020 r. [↑](#footnote-ref-55)
56. Zarządzenie nr 3/2020 Dyrektora Biura Nasiennictwa Leśnego z dnia 18 marca 2020 roku w sprawie przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się koronawirusa SARS-CoV-2 (zwanego Covid -19). [↑](#footnote-ref-56)
57. Pismo znak BNL-DB.091.2.20 z 8 kwietnia 2021 r. [↑](#footnote-ref-57)
58. Dyrektor BNL odwołany z funkcji 21 listopada 2016 r. [↑](#footnote-ref-58)
59. Dyrektor BNL powołany na stanowisko 1 stycznia 2017 r. [↑](#footnote-ref-59)
60. W sprawie Wewnętrznej Polityki Antymobbingowej w Biurze Nasiennictwa Leśnego [↑](#footnote-ref-60)