|  |  |
| --- | --- |
| **Minister Środowiska** | Warszawa, dnia 2018 r. |

BKA-I.0943.9.2017.MN

**Pan**

***Marian Stój***

**Dyrektor**

**Magurskiego Parku Narodowego**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 13/2017 z dnia 3 listopada 2017 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził w dniach 13 – 17 oraz 27-28 listopada 2017 r. kontrolę doraźną w Magurskim Parku Narodowym (MPN) w zakresie wybranych obszarów funkcjonowania Jednostki.

Kontrola została przeprowadzona przez pracowników Ministerstwa Środowiska w następującym składzie:

* Marcin Gajc – Radca Prawny w Departamencie Prawnym,
* Michał Nałęcz – Naczelnik Wydziału w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego,
* Ewa Walczak – Radca Ministra w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego,
* Grzegorz Zygan – Radca Prawny w Departamencie Ochrony Przyrody.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawyz dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej [[1]](#footnote-1).*

Dyrektorem Magurskiego Parku Narodowego jest od 1 stycznia 2017 r. p. Marian Stój, powołany na to stanowisko przez Ministra Środowiska.

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w księdze kontroli pod nr 5/2017.

[Dowód: akta kontroli str.1]

**Ustalenia kontroli:**

Zespół kontrolujący negatywnie ocenia działalność MPN w badanym obszarze. Na powyższą ocenę wpływ miałoprzede wszystkim wadliwe funkcjonowanie w Magurskim Parku Narodowym systemu kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 1 i 2 ustawy *o finansach publicznych*.

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej powinno polegać na dbaniu o środowisko wewnętrzne, w tym m.in. na przestrzeganiu i promowaniu zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz wdrożeniu właściwych mechanizmów kontrolnych w postaci procedur i zarządzania ryzykiem, adekwatnych do charakteru i zakresu prowadzonej działalności operacyjnej.

W przypadku MPN wiele z powyższych elementów nie funkcjonuje lub funkcjonuje w sposób nieprawidłowy, co może spowodować, że cele jednostki nie zostaną osiągnięte.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki (art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy *o finansach publicznych*).

Kontrola wykazała istotne problemy w wewnętrznej komunikacji pomiędzy osobami pełniącymi funkcje kierownicze, w tym Dyrektorem Magurskiego Parku Narodowego a pracownikami. Stwierdzone problemy mają zarówno charakter zarządczy jaki i interpersonalny.

Z ustaleń kontroli wynika, że Dyrektor Magurskiego Parku Narodowego nie zapewnił efektywnych [**mechanizmów przekazywania ważnych informacji**](http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/audyt_i_kontrola/artykuly/) **zarządczych** w obrębie struktury organizacyjnej jednostki, służących realizacji najważniejszych zadań MPN.

Dodatkowo osoby pełniące funkcje kierownicze w Magurskim Parku Narodowym nie zapewniły właściwego nadzoru nad realizowanymi zadaniami, dotyczy to w szczególności procesu udzielania zamówień publicznych, przez co nie miały właściwej wiedzy umożliwiającej skuteczne zarządzanie i informowanie Dyrektora Magurskiego Parku Narodowego o istniejących problemach zarządczych. Osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym.

Kontrola zidentyfikowała po stronie Dyrektora Magurskiego Parku Narodowego problemy komunikacyjne o charakterze interpersonalnym. Należy tu jednak zaznaczyć, że stwierdzone „bariery komunikacyjne” po obydwu stronach konfliktu (które mogły być m.in. wynikiem emocji lub braku zaufania) zakłócały przepływ informacji między pracownikami a Dyrektorem, co w konsekwencji uniemożliwia efektywne zarządzanie jednostką w tym właściwy nadzór nad procesami w niej realizowanymi.

Należy podkreślić, że osoby zarządzające, w tym w szczególności dyrektor parku narodowego powinny przestrzegać i promować zasady etycznego postepowania, dbać o efektywny i skuteczny przepływ informacji, wspierać i promować postawy profesjonalnego wykonywania obowiązków służbowych, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami. Po stronie kierownika jednostki występuje również obowiązek budowania przyjaznej atmosfery pracy oraz rozwiązywania konfliktów, czego nie zaobserwowano w Magurskim Parku Narodowym.

Kontrola wybranych obszarów gospodarki finansowej (wynikających m.in. z zarzutów skargowych) nie wykazała nieprawidłowości poza nierzetelnie zaplanowanym wydatkiem na zakup samochodu terenowego. Wypracowano za III kwartały 2017 r. zysk w wysokości prawie 1 mln. zł. Park nie posiadał niespłaconych kredytów, pożyczek czy zobowiązań wymagalnych.

Zakres i charakter przeprowadzonych czynności kontrolnych w obszarze zamówień publicznych realizowanych w roku 2017, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień w ramach realizowanych projektów 0101 i 0168 nie uprawnia do formułowania jednoznacznej oceny badanego obszaru, niemniej ujawniony w toku kontroli stan organizacji i prac (brak płynności realizowanych zadań, co skutkuje m.in. opóźnieniami w wykonywaniu działań projektowych) wskazuje na potrzebę znacznego usprawnienia procesów w badanym obszarze – poprzez zapewnienie odpowiednio licznej obsługi kadrowej, a także właściwego nadzoru oraz precyzyjnego planowania działań w horyzoncie kolejnych kwartałów i lat. O braku jednoznacznej oceny zdecydował fakt, że obydwa projekty są dopiero w początkowych fazach realizacji i stwierdzone opóźnienia nie przesądzają na obecnym etapie o niepowodzeniu realizacji projektów i konsekwencjach tego niepowodzenia (istnieją przewidziane w umowach narzędzia do korekty opóźnień – zmiany harmonogramów itp.). Niemniej wymaga podkreślenia, że zbliżony do obecnego poziom zaległości utrzymujący się i kumulujący przez kolejne lata może wywołać następstwa skutkujące odmienną (negatywną) oceną danego zagadnienia.

**Szczegółowe ustalenia kontroli:**

1. **Sprawy pracownicze.**

Z informacji przekazywanych do Ministerstwa Środowiska wynikało, że w MPN istnieją problemy we współpracy między niektórymi pracownikami MPN a dyrektorem MPN Panem Marianem Stójem. Kontrola miała na celu weryfikację powyższych faktów w szczególności sposobu traktowania pracowników przez dyrektora MPN.

Pracownicy MPN zgłaszali swoje zastrzeżenia związkom zawodowym funkcjonującym w MPN. W związku z powyższym przewodniczący związków zawodowych Pan Bogusław Leputa (ZLPPN PN) oraz pan Piotr Hanas (NSZZ „Solidarność”) spotkali się 24 maja 2017 r. z dyrektorem MPN. W trakcie spotkania poruszono kwestie:

1. problemów powstałych w trakcie prowadzonego postępowania przetargowego na wykaszanie łąk na gruntach należących do MPN. Dyrektor MPN powziął wątpliwości co do sposobu postępowania i bezstronności dwojga pracowników MPN – starszego specjalisty ds. ochrony przyrody oraz referenta ds. zamówień publicznych, w wyniku czego przeniesiono starszego specjalistę ds. ochrony przyrody na inne stanowisko pracy oraz ukarano karą porządkową upomnienia referent ds. zamówień publicznych.
2. ponadplanowego, zdaniem związków zawodowych, zatrudniania przez MPN nowych pracowników bez faktycznego uzasadnienia potrzebami parku a także zatrudniania dużej liczby stażystów, co miało pociągać za sobą obciążanie budżetu MPN.
3. nieplanowanego, w opinii związków zawodowych, zakupu samochodu terenowego, w sytuacji gdy podobny samochód był już własnością MPN.
4. zastraszania przez dyrektora MPN pracowników parku zwolnieniem z pracy, w szczególności sekretarki dyrektora MPN, która miała być straszona zwolnieniem z pracy, w związku z niewłaściwym sposobem obchodzenia się z ofertami przetargowymi.

Powyższe zastrzeżenia następnie przedstawiono w piśmie związków zawodowych z 9 czerwca 2017 r. skierowanym do dyrektora MPN. Treść pisma została podana do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń MPN. Dyrektor MPN nie zgodził się z przedstawionymi wobec niego zarzutami[[2]](#footnote-2). Należy zaznaczyć, że nie kwestionował zaistnienia ww. faktów takich jak ukaranie karą porządkową referenta ds. zamówień publicznych, zmiana stanowiska pracy przez starszego specjalistę ds. ochrony przyrody, zatrudnianie stażystów czy też planowanie rozwiązania stosunku pracy z sekretarką.

Nie zgodził się natomiast z oceną tych faktów przedstawioną przez związki zawodowe, uznając w szczególności, że ocena zdarzeń oraz decyzje personalne podjęte przez niego wobec wymienionych w piśmie pracowników były słuszne.

Jak wynika z informacji pracowników oraz przedstawionej dokumentacji, w okresie od maja do września 2017 r. nadal dochodziło do sytuacji konfliktowych między pracownikami MPN a dyrektorem MPN. Tłem konfliktów miały być przede wszystkim przypadki zgłaszania przez pracowników problemów związanych z funkcjonowaniem parku, w tym zagrożenia w realizacji planu finansowego wynikające z nieplanowanych wydatków (nieuzasadnione zatrudnienie znacznej ilości pracowników i stażystów) oraz opóźnienia w realizacji postępowań w zakresie udzielania zamówień publicznych przez MPN, co miało wynikać m. in. ze zbyt małej liczby pracowników w stosunku do ilości prowadzonych postępowań. Z relacji pracowników MPN uczestniczących w ww. spotkaniach wynikało, że dyrektor MPN w trakcie tych spotkań zarzucał pracownikom złą wolę przy wykonywaniu obowiązków służbowych, sugerował lub straszył zwolnieniem z pracy oraz zachowywał się „niestosownie”.

Do konfliktów miało dochodzić także w związku z prowadzeniem poszczególnych spraw przez pracowników MPN. Dyrektor MPN kwestionował m. in. prawidłowość postępowania przy okazji wyłaniania wykonawcy w rozeznaniu rynku na występ zespołu muzycznego w trakcie nocy muzeów a także wykonawcy w postępowaniu, którego przedmiotem był m. in. zakup lornetek dla MPN.

W związku z faktem, że w ocenie związków zawodowych oraz pracowników, problemy pomimo upływu czasu zaostrzały się, przewodniczący związków zawodowych działających przy MPN, wystosowali 4 września 2017 r. pismo do przewodniczących ww. związków szczebla ogólnopolskiego. W piśmie ponownie wskazano na okoliczności w jakich dochodzić miało do konfliktów między dyrektorem MPN a pracownikami oraz wskazano na zagrożenia dla wykonania planu finansowego oraz budżetu zadaniowego jednostki. Wskazano także, że osoby, których zachowanie dyrektora MPN miało dotyczyć szczególnie, tj: zastępca dyrektora MPN, Główna Księgowa MPN, kierownik zespołu ds. edukacji oraz referent ds. zamówień publicznych, jako osoby niezrzeszone, zwróciły się do związków zawodowych z pisemną prośbą o objęcie ich ochroną. Powyższe pismo zostało przekazane także do wiadomości Ministra Środowiska.

W toku działań kontrolnych przeprowadzono rozmowy z dyrektorem oraz niektórymi pracownikami MPN, a także z przewodniczącymi związków zawodowych. Pracownicy w prowadzonych rozmowach potwierdzili co do zasady sytuacje przedstawione powyżej, wskazując szczególnie na „niewłaściwy sposób odzywania się dyrektora MPN do pracowników”, a także na przypadki stawiania zarzutów nieuczciwego wykonywania obowiązków, co w ocenie pracowników było całkowicie nieuzasadnione. Z uzyskanych relacji wynikało, że ww. sytuacje powodowały u niektórych osób na tyle wysoki poziom stresu, że były zmuszone korzystać ze zwolnień lekarskich oraz leków uspokajających.

Dyrektor MPN co do zasady potwierdził, że w MPN dochodziło do sytuacji konfliktowych, w tym słownych utarczek, z niektórymi pracownikami, jednakże, zdaniem dyrektora, było to spowodowane nieprawidłowym lub nierzetelnym wykonywaniem obowiązków przez ww. pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. I/30-82]

Z uwagi na fakt, że tłem dla konkretnych przypadków kwestionowanych przez pracowników MPN zachowań dyrektora były określone czynności służbowe oraz zdarzenia mające miejsce w parku, zostały one poddane ocenie kontrolnej.

Zbadane zostały poniższe sprawy.

1) Stan zatrudnienia w MPN. Zgodnie z danymi przekazanymi przez dyrektora Magurskiego Parku Narodowego[[3]](#footnote-3) stan zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2016 r. wynosił: 79 osób (77,5 etatu), natomiast stan zatrudnienia na dzień 30 listopada 2017 r. wynosił: 91 osób (88,58 etatu). Oznacza to wzrost zatrudnienia w 2017 r. o 12 osób (11,08 etatu).

Dyrektor MPN wyjaśnił, że zwiększona liczba pracowników wynika z zastępstw za osoby przebywające na zwolnieniach lekarskich i urlopach macierzyńskich, 4 osoby zatrudnione zostały obowiązkowo na 3 miesiące po odbytym stażu finansowanym z Powiatowego Biura Pracy w Jaśle, 4 osoby wyłącznie do projektów, gdyż wzrastała ich liczba z 3 realizowanych na koniec 2016 do 5 na dzień 30 listopada 2017r.

Zgodnie z art. 8d ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody[[4]](#footnote-4)* - dyrektor parku narodowego kieruje działalnością parku narodowego i reprezentuje park narodowy na zewnątrz. Tym samym dyrektor parku narodowego odpowiada za politykę kadrową prowadzoną w jednostce. Ustawa nie reguluje zasad ani wymogów dotyczących polityki kadrowej, w tym w szczególności nie określa zasad prowadzenia naborów w parkach narodowych.

Z udzielonych przez dyrektora Magurskiego Parku Narodowego wyjaśnień wynika, że w Magurskim Parku Narodowym nie zostały wprowadzone żadne regulacje wewnętrzne dotyczące prowadzenia naborów. W przypadku zatrudniania pracowników do obsługi projektów zewnętrznych finansowanych z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko MPN ogłasza nabór na stanowisko zamieszczając informację na stronie internetowej Parku oraz na tablicy ogłoszeń. W ogłoszeniu takiego naboru opisuje się stanowisko, wymiar czasu, rodzaj umowy, zakres zadań do wykonania, wymagane kwalifikacje i doświadczenie oraz wymagane dokumenty i oświadczenia. Po upływie czasu na składanie dokumentów przygotowywany jest protokół z takiego naboru. Natomiast w przypadku konieczności zatrudnienia pracownika na stanowisku nie związanym z projektami, brane pod uwagę są osoby, które w okresie poprzedzającym konieczność zatrudnienia złożyły podanie o pracę przy uwzględnieniu wymagań dotyczących kwalifikacji i doświadczenia na podstawie odrębnych przepisów (o ile są wymagane). Dodatkowo brane są również pod uwagę osoby odbywające staż w Magurskim Parku Narodowym na podstawie umowy z Urzędem Pracy, przy uwzględnieniu wymagań dotyczących kwalifikacji i doświadczenia na podstawie odrębnych przepisów (o ile są wymagane).

Należy zauważyć, że dyrektor parku narodowego ma prawo prowadzenia samodzielnej polityki kadrowej w zakresie zatrudniania nowych pracowników. Ewentualny wzrost zatrudnienia jest ograniczony limitem wynagrodzeń osobowych określonym w planie finansowym jednostki. Na dzień zakończenia kontroli wzrost zatrudnienia w Magurskim Parku Narodowym nie spowodował przekroczenia limitu wynagrodzeń osobowych ani istotnego ryzyka jego przekroczenia.

Proces naboru powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Ustalenia kontroli wskazują na zasadność rozważenia wprowadzenia wewnętrznych zasad i procedur dotyczących prowadzenia naborów w Magurskim Parku Narodowym. Wprowadzenie zasad w obszarze naboru powinno służyć ustandaryzowaniu procesu naboru w sposób gwarantujący zachowanie zasad otwartości i konkurencyjności oraz prowadzenia do zatrudnienia osób posiadających kwalifikacje umożliwiające najlepszą realizację powierzonych zadań.

Należy również podkreślić, że stan zatrudnienia powinien być adekwatny do potrzeb związanych z zapewnieniem efektywnej realizacji zadań parku narodowego, a zasadność każdego naboru powinna zostać potwierdzona szczegółową analizą.

[Dowód: akta kontroli str. I/83-102]

2) Sprawa postępowania w trybie rozeznania rynku na usługi polegające na koszeniu łąk i pastwisk zlokalizowanych w MPN. W związku z powyższym postępowaniem referent ds. zamówień publicznych w MPN został w dniu 19 maja 2017 r. ukarany karą upomnienia na podstawie art. 108 § 1 Kodeksu pracy. Z informacji uzyskanych w toku kontroli wynikało, że uzasadnieniem dla wymierzenia kary było nieprawidłowe postępowanie pracownika polegające na wysłaniu 5 maja 2017 r „e-maila do oferenta bez wiedzy przełożonego i żądanie odpowiedzi w ciągu 3 dni, w tym dwa były wolne od pracy – sobota i niedziela”. Ukarany pracownik wniósł sprzeciw od wymierzonej kary. Sprzeciw nie został uwzględniony. W uzasadnieniu odmowy uwzględnienia sprzeciwu wskazano m. in, że zachowanie pracownika mogło sugerować, że zmierzał on do „wykluczenia oferenta z prowadzonego postępowania, z naruszeniem zasad rzetelności i zasad współżycia społecznego”. Powyższa sytuacja była jednym z istotnych powodów powstania konfliktu między dyrektorem MPN a pracownikami i stanowiła jeden z problemów poruszanych w interwencyjnych działaniach związków zawodowych.

Zgodnie z art. 112 § 2 Kodeksu pracy właściwym do weryfikowania zasadności stosowania kar w trybie art. 108 Kodeksu pracy jest sąd pracy, w związku z czym kontrolerzy nie dokonywali oceny postępowania dyscyplinarnego ani wymierzonej w nim kary.

Kontroli poddano natomiast dokumentację dotyczącą przetargu na koszenie łąk i pastwisk. W opisie przedmiotu zamówienia w części 12-14 wskazano, że dopuszczalne jest „koszenie mechaniczne ze zbiorem biomasy lub przy użyciu koszarki mulczującej” a w części 15-17, że „Zamawiający dopuszcza zastosowanie kosiarki mulczującej bez zbioru biomasy tylko na powierzchni przez niego wskazanej”.

Oferent, który w rozeznaniu rynku złożył ofertę najkorzystniejszą co do części 12-15 zamówienia został zawiadomiony przez pracowników MPN, że złożył najkorzystniejszą ofertę i zostanie z nim podpisana umowa. Kilka dni później został natomiast poinformowany, że Zamawiający nie dopuszcza opcji pozostawienia skoszonej biomasy a jedynie jej zebranie i wywiezienie. W związku z powyższym oferent oświadczył, iż nie będzie w stanie wykonać zamówienia jeżeli jego obowiązkiem będzie także zebranie biomasy.

Kontrola wykazała, że przyczyną zaistniałej sytuacji było nieprawidłowe opisanie przedmiotu zamówienia polegające na nieprecyzyjnym określeniu warunków zbioru biomasy na koszonych działkach. Powyższa okoliczność stanowiła więc zmianę przedmiotu zamówienia, która została dokonana już po rozstrzygnięciu przetargu. E-mail skierowany w przedmiotowej sprawie przez referenta ds. zamówień publicznych do wykonawcy stanowił przyczynę wymierzenia   
ww. pracownikowi kary upomnienia. Informacja przekazana wykonawcy przez pracowników MPN już po rozstrzygnięciu przetargu, że MPN nie dopuszcza pozostawienia skoszonej biomasy, a także wyznaczenie w ww. e-mailu zbyt krótkiego terminu na odpowiedź, miały być przyczyną podejrzeń dyrektora MPN co do nierzetelnego prowadzenia rozeznania rynku przez pracowników. Ostatecznie MPN zawarł jednak umowę z ww. oferentem .

W toku kontroli zwrócono się do dyrektora MPN z prośbą o wyjaśnienie dlaczego sposób wykonania umowy w opisie przedmiotu zamówienia został sformułowany w sposób nieprecyzyjny.

Dyrektor MPN wyjaśnił iż przyczyną były niedogodności techniczne na przedmiotowych działkach, które w różnym stopniu poddano zabiegowi odkrzaczania i w związku z tym przy koszeniu niektórych miejsc możliwe były uszkodzenia sprzętu lub zbieranie biomasy byłoby utrudnione. Jak wynika z wyjaśnień MPN w kolejnych latach, celem uniknięcia niejasności w ogłoszeniach przetargowych, powierzchnie trudne technicznie poddawane będą wypasowi.

[Dowód: akta kontroli str. I/103-212]

3) Kontrolą objęto proces udzielania zamówienia w 2017 r. na dostawę pomocy dydaktycznych: lup, ekshaustorów, lornetek o powiększeniu x10 i x8, czerpaków entomologicznych, czerpaków do wody - siatek hydrobiologicznych, kuwet do obserwacji wodnych bezkręgowców, pojemników z lupami, lin, kompasów, skal porostowych, płaszczy przeciwdeszczowych dziecięcych, terenowych przewodników do oznaczania gatunków w ramach działania 2.4 priorytetu II Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014 - 2020 w oparciu o dotację projektu POIS.02.04.00- 00- 0101/16 *Realizacja programu edukacyjnego dla społeczności lokalnej Magurskiego Parku Narodowego „Przybliżyć naturę"*. Analizie poddano w szczególności trudności związane z rozstrzygnięciem zamówienia, co zgodnie z uzyskanymi informacjami, było przedmiotem nieporozumień pomiędzy dyrektorem MPN a pracownikami odpowiedzialnymi za przygotowanie zamówienia. Nieporozumienia dotyczyły przedłużającej się procedury związanej z udzielaniem zamówienia oraz ustalenia szacunkowej wartości zamówienia.

W dniu 19 lipca 2017 r. Kierownik Zespołu ds. Edukacji sporządził wniosek[[5]](#footnote-5) dot. zamówienia pomocy dydaktycznych, podając jako szacunkową wartość zamówienia kwotę 18 609,76 zł netto (22 890,00 zł brutto). Wniosek został zatwierdzony przez Zastępcę Głównego Księgowego oraz Zastępcę Dyrektora MPN. Został przygotowany również opis przedmiotu zamówienia zawierający wymagania dotyczące poszczególnych asortymentów zamówienia tj. lup, czerpaków, kuwet, pojemników i lornetek oraz opis sposobu przygotowania oferty i kryteria oceny ofert. W dniu 10 sierpnia 2017 r. opublikowano na stronie internetowej MPN pierwsze ogłoszenie o postępowaniu w trybie rozeznania rynku nr ZF-374-74/17 na zakup pomocy dydaktycznych, w którym Zamawiający nie dopuszczał składania ofert częściowych. Termin składania ofert upłynął 21 sierpnia 2017 r. o godz. 1200. Wpłynęła 1 oferta z łączną ceną brutto 59 130,69 zł, przy oszacowanej 22 890,00 zł brutto. Postępowanie zostało unieważnione 22 sierpnia 2017 r., ponieważ złożona oferta przewyższała ponad dwukrotnie kwotę, którą Zamawiający postanowił przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

W dniu 23 sierpnia 2017 r. opublikowano na stronie internetowej MPN kolejne, drugie ogłoszenie o postępowaniu w trybie rozeznania rynku nr ZF-374-76/17 na zakup pomocy dydaktycznych, w którym Zamawiający nadal nie dopuszczał składania ofert częściowych. Szacowana wartość zamówienia nie została zmieniona i wynosiła 18 609,76 zł netto (22 890,00 zł brutto). Termin składania ofert upłynął 31 sierpnia 2017 r. o godz. 1200. Nie wpłynęła żadna oferta. Postępowanie zostało unieważnione 5 września 2017 r. z uwagi na brak ofert.

W dniu 12 września 2017 r. opublikowano na stronie internetowej MPN trzecie ogłoszenie o postępowaniu w trybie rozeznania rynku nr ZF-374-84/17 na zakup pomocy dydaktycznych, podzielone na trzy części. Pierwszą część stanowiły pomoce dydaktyczne, drugą lornetki, a trzecią płaszcze przeciwdeszczowe dla dzieci. Termin składania ofert upływał 21 września 2017 r. o godz. 1200. W zakresie:

- części I – dostawa pomocy dydaktycznych - złożono trzy oferty. Wybrana przez Zamawiającego oferta opiewała na kwotę 11 198,00 zł brutto.

- części II – dostawa lornetek - złożono cztery oferty. Wybrana przez Zamawiającego oferta opiewała na kwotę 7 800,00 zł brutto.

- części III – dostawa dziecięcych płaszczy przeciwdeszczowych złożono dwie oferty. Wybrana przez Zamawiającego oferta opiewała na kwotę 2 079,00 zł brutto.

Łącznie kwota za wszystkie części zamówienia wyniosła 21 077,00 zł brutto, przy szacowanej wartości zamówienia na kwotę 22 890,00 zł brutto.

Analiza badanego stanu faktycznego wskazuje, że już początkowe zastosowanie rozwiązania wykorzystanego w trzecim postępowaniu, tj. podzielnie zamówienia na części z dopuszczeniem składania ofert częściowych, pozwoliłoby na szybsze i organizacyjnie sprawniejsze udzielenie zamówienia. Proces udzielania przedmiotowego zamówienia jest przykładem niezapewnienia efektywnych [**mechanizmów przekazywania ważnych informacji**](http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/audyt_i_kontrola/artykuly/) **zarządczych**, co przełożyło się na powstanie konfliktu pomiędzy dyrektorem MPN a pracownikami odpowiedzialnymi za przygotowanie zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. I/46,83-92, 213-278]

4) Kontrolą objęto proces przeprowadzenia rozeznania rynku oraz zawarcia umowy o dzieło nr 119/2017 na organizację koncertu 27 maja 2017 r. w Ośrodku Edukacyjnym im. J. Szafrańskiego w ramach imprezy „Noc Muzeów”. Z uzyskanych informacji wynika, że sprawa ta była przedmiotem nieporozumień pomiędzy dyrektorem MPN a pracownikami odpowiedzialnymi za przygotowanie umowy.

Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora MPN Park nie dysponuje dokumentacją z przeprowadzonego rozeznania rynku. Dyrektor MPN wyjaśnił, że Kierownik Zespołu ds. edukacji zaproponował wybór jednego z zespołów regionalnych za kwotę 2 500,0 zł. Dyrektor MPN nie zgodził się na przedstawioną propozycję uznając, że jest to zbyt wysoka cena za godzinny koncert. Dyrektor MPN dokonał samodzielnego rozeznania rynku i wybrał zespół, z którym została podpisana umowa o dzieło nr 119/2017 na organizację koncertu 27 maja 2017 r. w Ośrodku Edukacyjnym im. J. Szafrańskiego. Wynagrodzenie Wykonawcy zostało ustalone na kwotę 1 100,0 zł. Należy zauważyć, że umowa na organizację podobnego koncertu w 2016 r. przewidywała wynagrodzenie w kwocie 820 zł. Oznacza to, że proponowana pierwotnie kwota 2 500,0 zł jest istotnie wyższa od wynagrodzenia określonego w ostatecznej umowie oraz analogicznej umowie z 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/44,83-92, 279-285]

1. **Wybrane zagadnienia z gospodarki finansowej Parku.**
2. Wykonanie planu finansowego Parku.

W piśmie z 4 września 2017 r. podpisanym przez Przewodniczącego Rady Zakładowej ZLPPN   
w Magurskim PN p. Bogusława Leputę oraz Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” przy Magurskim PN p. Piotra Hanasa skierowanym do p. Marka Słowikowskiego Przewodniczącego Związku Leśników Polskich Parków Narodowych oraz p. Stanisława Skupienia Przewodniczącego Krajowej Sekcji Pracowników Parków Narodowych NSZZ „Solidarność” napisano m.in.: „(…) Obecnie funkcjonowanie Magurskiego PN jest w takim stadium, że zagrożone jest wykonanie planu finansowego i budżetu zadaniowego.(…).”

Z przedłożonej kontrolującym ewidencji księgowej i przeprowadzonej analizy stanu faktycznego wynika, że sytuacja finansowa Parku wg stanu na 31 października 2017 r. przedstawia się następująco:

- przychody ogółem – 7 261 219,65 zł,

- koszty ogółem – 6 262 305,68 zł,

- wynik finansowy (zysk) – 998 913,97 zł.

Na dzień kontroli tj. 14 listopada 2017 r. Magurski PN nie posiadał zobowiązań wymagalnych, nie posiadał także zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek.

MPN wypracował za 10 m-cy 2017 r. zysk w wysokości prawie 1 mln. zł. Park nie posiada nie spłaconych kredytów, pożyczek ani zobowiązań wymagalnych.

[Dowód: akta kontroli str. II/1-7]

1. Planowany zakup samochodu:

W notatce służbowej z 24 maja 2017 r. sporządzonej „z rozmowy przewodniczących związków zawodowych: Bogusław Leputa ZLPPN przy MPN, Piotr Hanas NSZZ „Solidarność” z Panem dyrektorem Marianem Stójem” poruszono m.in. temat planowanego przez Park zakupu samochodu terenowego w sytuacji, gdy „podobnej klasy samochód stoi w garażu”.

W piśmie z dnia 9 czerwca 2017 r. w/w związków zawodowych skierowanym do Dyrektora Magurskiego PN napisano m.in.: „Zamiar zakupu samochodu terenowego w niepewnej sytuacji finansowej zakładu nie jest do końca uzasadniony, ponieważ podobnej klasy samochód stoi   
w garażu”.

Decyzją nr 1 z dnia 10 maja 2017 r. dyrektor Magurskiego PN za zgodą Ministerstwa Środowiska dokonał zmian w planie finansowym Parku na 2017 r. Zmiany te dotyczyły m.in. zwiększenia   
o 90 000,00 zł wydatków majątkowych na zakup środków trwałych. W uzasadnieniu do zmian planu finansowego w zakresie zwiększenia zakupu środków trwałych napisano: „zwiększenie   
o kwotę 90 000,00 zł, wynika z konieczności zakupu samochodu dla celów służbowych Parku (…)”.

W oświadczeniu z 15 listopada 2017 r. Dyrektor Magurskiego PN napisał: „(…) Magurski Park Narodowy do 15 listopada 2017 r. nie dokonywał zakupu i rezygnuje z kupna samochodu terenowego do celów służbowych, ponieważ dowiedziałem się od kierownika transportu, że mogę używać do monitoringu gatunków i siedlisk na terenie Parku innego samochodu (…)”.

Z powyższego wynika, że Park nie zakupił samochodu terenowego jednak taki zamiar Dyrektora Parku był, co wynika ze zmian w planie finansowym Parku.

Należy zauważyć, że działania podjęte w celu zakupu samochodu terenowego, w tym zmiana w planie finansowym nie zostały poprzedzone rzetelną oceną potrzeb MPN w kontekście posiadanych zasobów transportowych.

[Dowód: akta kontroli str.II/8-17]

1. **Kontrola funkcjonowania Parku w zakresie zamówień publicznych w roku 2017, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień w ramach realizowanych projektów 0101   
   i 0168.**

* projekt 0101 – projekt finansowany z umowy POIS 02.04.00.00-0101/16 Realizacja projektu edukacyjnego dla społeczności lokalnej Magurskiego Parku Narodowego „Przybliżyć naturę”,
* projekt 0168 – projekt finansowany z umowy POIS.02.04.00-00-0168/16 Ochrona zasobów przyrodniczych Magurskiego Parku Narodowego.

Środowisko organizacyjne udzielania zamówień publicznych w roku 2017

W MPN w okresie objętym kontrolą udzielanie zamówień publicznych oparte było na następujących przepisach wewnętrznych:

* Zarządzeniu nr 10/2013 Dyrektora Magurskiego Parku Narodowego z dnia 8 kwietnia 2013 r. *w sprawie udzielania zamówień publicznych dla wydatków Magurskiego Parku Narodowego*
* Zarządzenie nr 5/2017 Dyrektora Magurskiego Parku Narodowego z dnia 9 stycznia 2017 r. *w sprawie Regulaminu zasad udzielania zamówień publicznych w ramach realizacji projektów finansowanych ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, do których nie stosuje się ustawy – Prawo Zamówień Publicznych obowiązujących w Magurskim Parku Narodowym.*

[Dowód: akta kontroli str. 1-26]

Jednostki organizacyjne Parku odpowiedzialne za przeprowadzanie procedur zamówień publicznych oraz wzajemne relacje pomiędzy tymi jednostkami, określone są w Regulaminie Organizacyjnym Parku, który zmienił się w trakcie 2017 r. i był od tej pory raz aneksowany.

Zarządzenie nr 16/2013 Dyrektora Magurskiego Parku Narodowego z dnia 16 września 2013 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Magurskiego Parku Narodowego wraz z aneksami zawartymi w zarządzeniach nr 16/2014 z dnia 17 listopada 2014 r., nr 6/2015 z dnia 26 stycznia 2015 r., nr 3a/2015 z dnia 1 września 2015 r. oraz nr 3/2016 z dnia 12 kwietnia 2016 r. – obowiązywało do dnia 20 kwietnia 2017 roku;

Zarządzenie nr 25/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Magurskiego Parku Narodowego, aneksowane zarządzeniem nr 37/2017 z dnia 29 września 2017 r. – obowiązywało od dnia 21 kwietnia 2017 roku.

W zakresie zamówień publicznych zadania wykonywane są przede wszystkim na Samodzielnym Stanowisku ds. Zamówień Publicznych, które wchodzi w skład Zespołu ds. Finansowo-Księgowych (którym kieruje Główna Księgowa), a także – w zakresie m.in. opisu przedmiotu zamówienia oraz ustalenia wartości i propozycji trybu udzielenia zamówienia – odpowiednio w innych komórkach.

[Dowód: akta kontroli str. 27-146, w szczególności str. 31, 43, 89, 103, a także str. 2]

W podpisanym 5 maja 2008 r. zakresie czynności dla Głównej Księgowej nie jest wskazany nadzór nad Samodzielnym Stanowiskiem ds. Zamówień Publicznych, pomimo tego, że w Regulaminie Organizacyjnym Samodzielne Stanowisko podlega bezpośrednio Głównej Księgowej. Ponadto do podpisywania dokumentacji (bez wyłączeń dotyczących dokumentacji przetargowej) w ramach projektów 0101 i 0168 posiadali odpowiednio: Zastępca Dyrektora MPM Jacek Borek oraz Zastępca Dyrektora MPN Tomasz Liszka. Nadzór nad prawidłowym przygotowaniem i przeprowadzeniem zamówień w ramach projektów 0101 i 0168 sprawowali: referent i (od 3.10.2017 r.) specjalista ds. zamówień publicznych z Zespołu ds. Finansowo-Księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 151, 157-159, 170, 182, 183, 196, 208, 217, 219]

Zgodnie z wykazem realizowanych zamówień publicznych w latach 2012 – 2017 według stanu na dzień 21 listopada 2017 r. w roku 2017 realizowano łącznie 135 postępowań, w tym 29 w trybie przetargów nieograniczonych i konkursów oraz 106 w trybie rozeznań rynku i zapytań ofertowych.

W porównaniu do lat ubiegłych wskazuje to na prawie dwukrotny wzrost liczby postępowań: dane za 2016 rok – odpowiednio 76 postępowań (12/64), za rok 2015 – 85 postępowań (17/68).

[Dowód: akta kontroli str. 221]

Zgodnie z wykazami realizowanych zamówień publicznych w 2017 r. wg stanu na 15 listopada 2017 r. (w trybie rozeznania rynku oraz w trybie przetargowym i konkursowym) z 29 realizowanych postępowań w trybie przetargowym/konkursowym 4 zostały unieważnione z powodu braku ofert, 1 z powodu niezgodności oferty z SIWZ. Ze 102 (stan na 15 listopada 2017 r.) postępowań w trybie rozeznania rynku 27 postępowań unieważniono z powodu braku ofert lub z powodu zbyt wysokich ofert wykonawców. Tak duży odsetek postępowań unieważnionych może wskazywać na nierzetelne przygotowanie części ofert przejawiające się w nierealistycznie niskim oszacowaniu wartości przedmiotu postępowania lub niewłaściwym adresowaniu ofert.

[Dowód: akta kontroli str. 223 – 228, 229 - 250]

Zgodnie z wykazem zagrożeń realizacji projektów z podziałem na zadania, przyczyny i działania naprawcze (stan na 28 listopada 2017 r.) problemy ze sprawnym przeprowadzeniem procedur związanych z zamówieniami publicznymi (po części powstałe z przyczyn obiektywnych) są bezpośrednią lub pośrednią przyczyną zagrożenia dotrzymania zgodnych z harmonogramami realizacji projektów terminów dla większości z 16 wykazanych jako zagrożone zadań w projektach 0101 i 0168. Należy zauważyć, że w 4 przypadkach za opóźnienia w procedurze przetargowej odpowiadają pracownicy zespołów i sekcji merytorycznych, którzy nie przekazywali w przewidzianych terminach odpowiednich wkładów, co wstrzymywało kontynuację właściwych procedur.

[Dowód: akta kontroli str. 251 - 258]

Zadania związane z obsługą zamówień publicznych w MPN wykonywała w 2017 r. referent (rozwiązanie umowy związane z wypowiedzeniem z dniem 30 września 2017r.) – zatrudniona w ramach umowy z Urzędem Pracy. Od 1 sierpnia 2017 roku zatrudniony został dodatkowy pracownik – początkowo na stanowisku specjalisty ds. Realizacji Projektów i Komunikacji, a następnie jako specjalista ds. Zamówień Publicznych[[6]](#footnote-6). W związku z rozwiązaniem ww. umowy z referentem 3 października 2017 zatrudniona została kolejna referent.

[Dowód: akta kontroli str. 153]

Zgodnie z dziennikiem obecności i robót specjalista ds. Zamówień Publicznych zajmujący się obsługą zamówień publicznych w miesiącach wrzesień, październik, listopad pracował przez kilkadziesiąt dni w godzinach nadliczbowych. Liczba godzin nadliczbowych wyniosła odpowiednio: 24; 47,5 i 41,5. Wskazuje to jednoznacznie na nieproporcjonalne obciążenie w zakresie zadań dotyczących zamówień publicznych. Ponadto powstaje wątpliwość co do zachowania norm kodeksu pracy (art. 131) mówiących o limitach godzin nadliczbowych, zgodnie z którym tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym.

Kwestionowana może być w tym przypadku również racjonalność zarządzania Zespołem ds. Finansowo-Księgowych – pomimo zatrudnienia kilkunastu osób w Zespole obciążenie pracą w godzinach nadliczbowych pracownika zajmującego się zamówieniami publicznymi było (pozostaje) nadmierne i długotrwałe.

[Dowód: akta kontroli str. 259 - 261]

Z wyjaśnień Głównej Księgowej wynika, że nie brała ona udziału w procesie tworzenia projektów, jednakże była o nich poinformowana (chociaż, jak wyjaśniła, nie „szczegółowo”). Nie podejmowała w związku z tym dodatkowych działań w obszarze zamówień publicznych (który nadzoruje – na podstawie Regulaminu Organizacyjnego MPN) – do momentu poinformowania jej o opóźnieniach związanych z wykonywaniem zadań przez Zastępców Dyrektora – pana. T. Liszkę i p. J. Borka (20 czerwca 2017 r.). Dalsze działania Głównej Księgowej nakierowane były na rozwiązanie problemu - informacja do Dyrektora MPN, spotkanie w dniu 22 czerwca 2017 r., propozycja oddelegowania jednej z pracownic do pomocy w działce zamówień publicznych, mail z 28 lipca 2017 r. oraz pisma z 9 sierpnia 2017 r. (współsygnowane z Zastępcami Dyrektora) i z 1 września 2017 r. skierowane do Dyrektora. Niemniej jednak wydaje się działania Głównej Księgowej w ramach sprawowanego nadzoru mogły być bardziej skuteczne (szczególnie w kontekście pisma referenta ds. zamówień publicznych z 27 lipca 2017 r. z wykazem zaległości w zakresie zamówień publicznych czy też maili innego pracownika z lipca 2017 r. – do wiadomości Głównej Księgowej (przy wyjaśnieniach zastępcy Dyrektora Tomasza Liszki). Dla przykładu – przekazanie informacji Zespołu Finansowego o potrzebie pomocy referent ds. zamówień publicznych bez wskazania konkretnych osób i konkretnych zadań wydaje się działaniem niewystarczającym.

Dyrektor MPN pierwotnie w swoich wyjaśnieniach przyznał, że o problemie z udzielaniem zamówień publicznych dowiedział się z pisma z dnia 10 sierpnia 2017 r. (prawdopodobnie chodziło o pismo z 9 sierpnia 2017 r.), następnie skorygował swoje wyjaśnienia, oświadczając, że mógł dowiedzieć się 22 czerwca 2017 r. (co koresponduje z wyjaśnieniami Głównej Księgowej i Zastępcy Dyrektora T. Liszki). W reakcji na powziętą informację zaproponował przesunięcie pracownika zajmującego się obsługą księgowości do realizacji zadań związanych z zamówieniami publicznymi. Następnie wycofał się ze swojej decyzji i od 1 sierpnia 2017 roku zatrudniony został nowy pracownik (najpierw w ramach Sekcji ds. Projektów, przeniesiony następnie do realizacji zadań związanych z zamówieniami publicznymi). W piśmie z dnia 14 sierpnia 2017 r. Dyrektor MPN polecił Głównej Księgowej nadzorowanie wszystkich pracowników mających opóźnienia w projektach 0101 i 0168 oraz rozdzielenie zaległych zadań, by wyeliminować zaległości do 15 września 2017 r.. Należy zauważyć, że polecenie to było zasadne tylko w odniesieniu do zaległości w zakresie zamówień publicznych w projektach i tylko w odniesieniu do pracowników Zespołu ds. Finansowo-Księgowych.

[Dowód: akta kontroli str. 263 – 266, 267 – 274, 275 – 284, 285 – 290, 303 – 310, 311 – 313, 323, 367, 369]

Kierownictwo Parku (Dyrektor MPN – jako kierownik jednostki oraz Główna Księgowa – jako odpowiedzialna za obszar) nie zabezpieczyło pod względem odpowiedniej obsady kadrowej w roku 2017 obszaru zamówień publicznych. Rozpoczęcie realizacji nowych projektów musiało się wiązać ze znacznym zwiększeniem liczby udzielanych zamówień, co wyżej wymienione osoby powinny były przewidzieć i podjąć odpowiednie kroki (przesunięcia w ramach istniejącej struktury i stanu zatrudnienia lub też zatrudnienie nowych osób).

Po ujawnieniu się problemu Kierownictwo Parku podjęło środki zaradcze i powstałe zaległości są nadrabiane. Niemniej jednak jest zbyt wcześnie, by uznać powzięte działania za adekwatne i tym samym problem za rozwiązany - w sytuacji, gdy pracownik odpowiedzialny za nadrabianie zaległości oraz działania bieżące wciąż regularnie pracuje w godzinach nadliczbowych.

Chociaż powstałe opóźnienia miały już swoje skutki w postaci dokonywania zmian w harmonogramach realizacji projektów i harmonogramach płatności w projektach 0101 i 0168 wydaje się, że skala opóźnień (zamówień projektowych i innych) nie może być uznana jako rażąca. Niemniej nierozwiązanie sytuacji w sposób systemowy grozi doprowadzeniem do takiej sytuacji w przyszłości.

Realizacja projektów: POIS 02.04.00.00-0101/16 *Realizacja projektu edukacyjnego dla społeczności lokalnej magurskiego Parku Narodowego „Przybliżyć naturę”* (projekt 0101) oraz POIS.02.04.00-00-0168/16 *Ochrona zasobów przyrodniczych Magurskiego Parku Narodowego* (projekt 0168)

Finansowanie projektu 0101 odbywa się na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS 02.04.00.00-0101/16 z dnia 17 lutego 2017 r. zawartej pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Instytucją Wdrażającą) a Magurskim Parkiem Narodowym. Projekt 0101 dofinansowywany jest w ramach działania 2.4. Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna – oś priorytetowa II Ochrona Środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowiska 2014 – 2020.

Finansowanie projektu 0168 odbywa się na podstawie umowy o dofinansowanie nr POIS.02.04.00-00-0168/16 z dnia 17 marca 2017 r. zawartej pomiędzy Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych (Instytucją Wdrażającą) a Magurskim Parkiem Narodowym. Projekt 0168 jest również dofinansowywany w ramach działania 2.4 - II osi priorytetowej POiŚ 2014-2020.

[Dowód: akta kontroli str. III/371 – 452, 453 - 544]

Schemat organizacyjny projektu 0101, zawierający wskazanie osoby koordynatora projektu oraz innych osób uczestniczących w realizacji projektu wprowadzony został zarządzeniem Dyrektora MPN z dnia 31 marca 2017 roku nr 17/2017, a następnie zarządzeniem Dyrektora MPN z dnia 3 października 2017 roku nr 42/2017.

Schemat organizacyjny projektu 0168, zawierający wskazanie osoby koordynatora projektu oraz innych osób uczestniczących w realizacji projektu wprowadzony został zarządzeniem Dyrektora MPN z dnia 21 kwietnia 2017 roku nr 24/2017, a następnie zarządzeniem Dyrektora MPN z dnia 3 października 2017 roku nr 43/2017.

Należy zauważyć nieścisłości które wykazuje zestawienie okresów zatrudnienia pracowników MPN z treścią w/w zarządzeń, ponadto zarządzenia zostały przyjęte w treści sugerującej ich moc wsteczną. O ile w przypadku zarządzeń nr 17 i 24 takie rozwiązanie mogłoby zostać (w drodze wyjątku) zaakceptowane, to w przypadku zarządzeń nr 42 i 43 powoduje to sytuację, że w okresie od 1 września do 3 października 2017 obowiązywałyby dwa różne zarządzenia dotyczące tego samego obszaru. Zarządzenia nr 42 i 43 z dnia 3 października 2017 r. wskazywały referenta ds. zamówień publicznych (w dniu wydania zarządzeń nie będącą pracownicą MPN) jako osobę odpowiedzialną za obszar zamówień w obydwu projektach. Dodatkowo wskazana jako koordynator dla obydwu projektów (w zarządzeniach nr 17 i 24) pracownica rozwiązała umowę o pracę z MPN w dniu 31 maja 2017 r., co oznacza, że skorygowanie treści w/w zarządzeń w zakresie wskazania osoby koordynatora projektu zajęło ponad cztery miesiące.

Na podstawie upoważnienia nr 24 z dnia 1 marca 2017 r. upoważniony do podpisywania wszelkiej dokumentacji związanej z projektem 0101 został zastępca dyrektora MPN p. Jacek Borek.

Na podstawie upoważnienia nr 28 z dnia 24 kwietnia 2017 r. upoważniony do podpisywania wszelkiej dokumentacji związanej z projektem 0168 został zastępca dyrektora MPN p. Tomasz Liszka.

[Dowód: akta kontroli str. III/167, 170, 178, 179, 182, 183, 191, 193, 196, 204, 205, 208, 216, 217, 219]

W momencie podpisywania umów o dofinansowanie w Zespole zatrudnione były trzy doświadczone pracownice: - na stanowisku starszego specjalisty, na stanowisku specjalisty (2 osoby) oraz pracownica zatrudniona na ½ etatu (po ¼ etatu na każdy projekt). Pracownica zatrudniona na stanowisku starszego specjalisty rozwiązała umowę o pracę z dniem 31 maja 2017 r. – okres wypowiedzenia wynosił 3 miesiące, więc fakt jej odejścia z MPN był znany Kierownictwu Parku w niedługim czasie od momentu podpisania umów o dofinansowanie. Pracownica zatrudniona na stanowisku specjalisty przebywa na urlopie macierzyńskim od 18 maja 2017 r. Na jej miejsce przeniesiony został starszy specjalista ds. Ochrony Przyrody, który wdraża się w tematykę projektową. Od 19 czerwca 2017 r. w Zespole pracuje stażysta z Urzędu Pracy, który również wdraża się w tematykę projektową.

Z powyższego stanu faktycznego wynika, że już początkowej fazie realizacji projektu z Zespołu odeszły dwie doświadczone pracownice (z powodu rozwiązania umowy o pracę i urlopu macierzyńskiego), które nie zostały zastąpione przez osoby o podobnych umiejętnościach i doświadczeniu. Pracownica, która została p.o. Kierownika ds. Realizacji Projektów kieruje obecnie Zespołem niedoświadczonych (w zakresie realizacji projektów) pracowników, co jest znacznym utrudnieniem (w porównaniu do sytuacji wyjściowej), jeśli chodzi o prawidłowe i terminowe wykonywanie zadań.

[Dowód: akta kontroli str. III/149, 151]

Z dostarczonych zestawień obejmujących zamówienia publiczne finansowane zarówno z funduszy projektowych, jak i ze środków własnych, realizowane w 2017 roku (z podziałem na postępowania w trybie przetargowym i konkursy oraz postępowania w trybie rozeznania rynku) wynika, że liczba zamówień w projekcie 0101 wyniosła 35 zaś w projekcie 0168 – 29. Zwraca uwagę wysoki odsetek postępowań unieważnianych – w projekcie 0101 unieważnionych zostało 8 postępowań (w tym 6 w trybie rozeznania rynku), w projekcie 0168 unieważnionych zostało 12 postępowań (w tym 10 w trybie rozeznania rynku).

[Dowód: akta kontroli str. III/223-228, 229-250]

Zgodnie z wykazem zagrożeń realizacji projektów z podziałem na zadania, przyczyny i działania naprawcze (stan na 28 listopada 2017 r.) problemy ze sprawnym przeprowadzeniem procedur związanych z zamówieniami publicznymi (po części powstałe z przyczyn obiektywnych) są bezpośrednią lub pośrednią przyczyną zagrożenia dotrzymania zgodnych z harmonogramami realizacji projektów terminów dla większości z 16 wykazanych jako zagrożone zadań w projektach 0101 i 0168. Można przyjąć tezę, że opóźnienia w realizacji zamówień są drugą, obok niezapewnienia właściwej obsady Zespołu ds. Realizacji Projektów i Komunikacji, główną przyczyną dla planowych działań w projektach.

[Dowód: akta kontroli str. III/251-257]

Zarówno w projekcie 0101, jak i w projekcie 0168 dokonywano dwukrotnie zmian załączników do umowy obejmujących zmiany harmonogramów realizacji projektów, harmonogramów płatności oraz opisów projektów. Zmiany te były dokonywane zgodnie z umowami o dofinansowanie. Korekty tego typu są przewidywane w trakcie realizacji projektu. W ocenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, będącego Instytucją Wdrażającą dla projektu 0101, dokonane zmiany (na chwilę obecną) nie stwarzają zagrożeń dla realizacji projektu lub też zmniejszenia zakresu finansowania (z wyjątkiem wyłączenia finansowania za opracowanie i wydruk nr 1 czasopisma „Magura” z uwagi na oznakowanie niezgodne z przepisami). W ocenie Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych, będącego Instytucją Wdrażającą dla projektu 0168, zmiany dokonane w załącznikach, nie skutkują obecnie zmniejszeniem dofinansowania lub koniecznością zwrotu środków. Pomimo powyższego, należy wskazać, że zmiany w harmonogramach polegające na przesuwaniu wykonania przewidzianych w projekcie zadań na terminy późniejsze niż planowane w oryginalnych załącznikach powodują kumulację wykonywanych działań i (w przypadku braku rozwiązania problemów z płynnością realizacji) mogą powodować kolejne opóźnienia, których nadrobienie może okazać się niemożliwe.

[Dowód: akta kontroli str. III/ 545-565, 567-590, 595, 597, 599]

W umowach o dofinansowanie projektów 0101 i 0168 (§ 8 – Forma i warunki przekazywania zaliczek, ust.2) dopuszczono możliwość przekazywania kolejnych transz środków (w ramach zaliczki) pod warunkiem przedstawienia we wniosku o płatność co najmniej 70 % łącznej kwoty wcześniej przekazanych transz z uwzględnieniem zwrotu niewykorzystanej kwoty zaliczki. W projekcie 0101 procent wydatkowania pobranej zaliczki wynosi 23,29 % (38117, 51 zł z 163633, 13 zł). W projekcie 0168 procent wydatkowania pobranej zaliczki wynosi 21, 53 % (38856, 75 zł z 180514,61 zł).

Wśród przyczyn tak niskiego poziomu wydatkowania wskazanych przez Dyrektora MPN, oprócz nielicznych przyczyn innego typu (nieurodzaj materiału nasiennego), przeważają wydarzenia związane z procesem udzielania zamówień publicznych (przedłużająca się ocena postępowań, brak ofert, zmiana pracownika odpowiedzialnego za zamówienia) – zarówno obiektywne, jak i – przynajmniej w części – zależne od działań odpowiedzialnych pracowników.

W przypadku utrzymującego się niskiego poziomu wydatkowania w obydwu projektach mogą powstać problemy z otrzymywaniem kolejnych transz zaliczek, a w konsekwencji brak środków na finansowanie kolejnych zadań w projektach.

[Dowód: akta kontroli str. III/383, 467, 603]

W zakresie opóźnień obejmujących obszar zamówień publicznych (realizowanych w ramach projektów) – patrz powyżej. W zakresie zapewnienia właściwego funkcjonowania Zespołu ds. Realizacji Projektów i Komunikacji – Kierownictwo MPN zostało poinformowane o problemie najpóźniej 26 lipca 2016 roku w mailu pracownicy zajmującej się projektami (chociaż sygnały o niektórych potrzebach mogły docierać już wcześniej – m.in. zwrócenie się przez Zastępcę Dyrektora Tomasza Liszkę do Dyrektora MPN w kwestii odejścia jednej z pracownic zajmującej się projektami, spotkanie Kierownictwa 22 czerwca 2017 roku, mail jednej z pracownic do Tomasza Liszki i Głównej Księgowej z 20 lipca 2017 r.). Zastępca Dyrektora MPN Jacek Borek był na bieżąco informowany o trudnościach w realizacji projektu 0101, w lipcu otrzymał notatki od osób odpowiedzialnych z Zespołu ds. Edukacji, Sekcji ds. Realizacji Projektów i Komunikacji oraz z obszaru zamówień publicznych. Zastępcy Dyrektora wraz z Główną Księgową po raz kolejny formalnie podnieśli omawiane kwestie w piśmie do Dyrektora MPN z dnia 9 sierpnia 2017 r. Widoczną reakcją Dyrektora MPN na problemy Zespołu było przeniesienie do Zespołu Starszego Specjalisty ds. Ochrony Przyrody oraz zatrudnienie stażysty. Na miejsce byłego koordynatora projektów – nie została zatrudniona nowa osoba.

[Dowód: akta kontroli str. III/149, 151, 299, 303, 606]

Zaistniałe opóźnienia w realizacji projektów 0101 i 0168 (w odniesieniu do pierwotnego brzmienia załączników) skutkowały koniecznością zmiany harmonogramów, zaakceptowanych przez Instytucje Wdrażające. Należy przyznać, że część opóźnień miała charakter obiektywny, niezależny od działań podejmowanych przez osoby odpowiedzialne. Zmiany dokonane w harmonogramach nie mają wpływu na poziom dofinansowania przewidziany w umowach o dofinansowanie. Niemniej dalsze przekładanie w czasie kolejnych zadań może skutkować niewydatkowaniem przewidzianej w umowach kwoty dofinansowania.

Opóźnienia miały dwie główne przyczyny: nierealizowanie w zamierzonym czasie procedur zamówień publicznych oraz zmiany kadrowe w Zespole ds. Realizacji Projektów i Komunikacji. Kierownictwo Parku podjęło co prawda działania mające złagodzić skutki zmniejszenia obsady Zespołu, niemniej zmniejszenie liczby doświadczonych pracowników w Zespole (z 3 do 1) jest zagrożeniem dla odpowiedniej płynności realizacji zadań projektowych, które Kierownictwo MPN powinno przewidzieć i podjąć (z wyprzedzeniem) właściwe kroki.

**IV. Umowy dzierżaw obowiązujące w MPN**

W toku kontroli zbadano także pod kątem zasadności gospodarczej wartości umów dzierżawy zawarte i obecnie obowiązujące w MPN. Według stanu na dzień 30 listopada 2017 r. MPN ma zawarte 43 umowy dzierżawy gruntów. Łączna powierzchnia dzierżawionych gruntów wynosi 61,89 ha. Spośród 43 umów 37 zostało zawarte w wyniku rozstrzygnięcia dwóch postępowań przetargowych przeprowadzonych w 2014 r.

Wysokość czynszu dzierżawnego[[7]](#footnote-7), waha się pomiędzy około 55 zł a około 79 zł za 1 ha dla umów zawartych w 2014 r. oraz pomiędzy około 39 zł a około 52 zł dla umów zawartych w 2007 r. Minimalna wysokość czynszu dzierżawnego podawana w ogłoszeniu o przetargu obliczana była na podstawie Zarządzenia Dyrektora MPN Nr 11/98 w sprawie ustalenia rocznych stawek czynszu dzierżawnego gruntów rolnych. Łącznie na podstawie obecnie obowiązujących umów rocznie MPN otrzymuje kwotę 3.890,42 zł. Ponieważ wysokość czynszu dzierżawnego określonego w umowach wzbudziła wątpliwości zwłaszcza w kontekście wysokości potencjalnych dopłat z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, które mogły być uzyskane dla ww. gruntów zwrócono się do MPN o wyjaśnienie kwestii nakładów ponoszonych przez dzierżawców (oprócz czynszu) na dzierżawione grunty. MPN w udzielonych wyjaśnieniach stwierdził, że obowiązkiem dzierżawców jest użytkowanie rolnicze gruntu, a więc koszenie lub wypas, przy czym „ze względu na dużą pracochłonność części powierzchni ziemi (duży stopień rozdrobnienia i oddalenia od siebie w terenie) rozpatrywać należy użytkowanie przez MPN ok 45 ha, czyli ok. 70 % powierzchni dotychczas dzierżawionych”. Ponadto obowiązkiem dzierżawców w ramach obowiązujących umów jest uiszczanie podatku rolnego. Biorąc pod uwagę przedstawione przez MPN dokumenty i wyjaśnienia oraz porównanie kosztów ponoszonych przez dzierżawców oraz wysokość dopłat, które MPN mógłby uzyskać z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, zasadne wydaje się kompleksowe przeanalizowanie zasad i warunków obowiązujących przy zawieraniu umów dzierżawy, w tym wysokości czynszów dzierżawnych, w taki sposób, aby było to korzystne gospodarczo i logistycznie dla MPN przy jednoczesnym zachowaniu komercyjnej opłacalności dla ewentualnych dzierżawców.

[Dowód: akta kontroli str. I/83-92,286-289,290-480]

**Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny wnoszę o:**

1. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Magurskim Parku Narodowym, w szczególności poprzez przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, zapewnienie skutecznego przepływu informacji (komunikacji wewnętrznej) oraz wdrożenie właściwych mechanizmów kontrolnych w postaci procedur i zarządzania ryzykiem, adekwatnych do charakteru i zakresu prowadzonej działalności operacyjnej Parku.
2. Zapewnienie efektywnych [**mechanizmów przekazywania ważnych informacji**](http://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/audyt_i_kontrola/artykuly/) **zarządczych** w obrębie struktury organizacyjnej Parku, służących realizacji najważniejszych zadań MPN.
3. Rozważenie wprowadzenia wewnętrznych zasad i procedur dotyczących prowadzenia naborów w Magurskim Parku Narodowym. Wprowadzenie zasad w obszarze naboru powinno służyć ustandaryzowaniu procesu naboru w sposób gwarantujący zachowanie zasad otwartości i konkurencyjności oraz prowadzenia do zatrudnienia osób posiadających kwalifikacje umożliwiające najlepszą realizację powierzonych zadań.
4. Każdorazowe dokonywanie oceny wpływu podejmowanych zadań na potrzeby w zakresie poziomu zatrudnienia.
5. Wzmocnienie bieżącego nadzoru nad działalnością Stanowiska ds. Zamówień Publicznych, w tym wpisanie tego (wynikającego z Regulaminu Organizacyjnego MPN) obowiązku do zakresu czynności Głównej Księgowej lub rozważenie celowości pozostawania Stanowiska w strukturze Zespołu ds. Finansowo-Księgowych nadzorowanego przez Główną Księgową.
6. Zapewnienie właściwej obsady Zespołu ds. Realizacji Projektów i Komunikacji – poprzez przydzielenie do Zespołu pracowników z odpowiednimi kwalifikacjami spośród zatrudnionych w MPN lub zatrudnienie nowych osób.
7. Wzmocnienie nadzoru nad projektami – poprzez zwiększenie roli przedstawicieli Kierownictwa Parku w realizacji projektów (co powinno znaleźć odzwierciedlenie m.in. w schematach organizacyjnych dotyczących projektów) i wprowadzenie procedur gwarantujących prewencję i wczesne wykrywanie ewentualnych zdarzeń opóźniających realizację zadań projektowych.

Przedstawiając powyższe wystąpienie pokontrolne, proszę Pana Dyrektora o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych **w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.**

**Do wiadomości:**

Pani **Agnieszka Dalbiak** – Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody

1. Dz. U. nr 185, poz. 1092 [↑](#footnote-ref-1)
2. Pismem z dnia 19 czerwca 2017 r. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pismo z dnia 29 grudnia 2017 r. [↑](#footnote-ref-3)
4. # Dz.U. 2018 poz. 142

   [↑](#footnote-ref-4)
5. nr 115/2017 [↑](#footnote-ref-5)
6. Zgodnie z przygotowaną tabelą obrazującą zatrudnienie w okresie od czerwca 2016 r. do listopada 2017 r. w komórkach organizacyjnych Magurskiego Parku Narodowego [↑](#footnote-ref-6)
7. Wg zestawienia przedstawionego przez MPN [↑](#footnote-ref-7)