Warszawa, dnia 06-11-2019 r.

MINISTER ŚRODOWISKA

BKA-I.0941.4.2018.ARH

712352.3029111.2371309

Pan
Bartosz Małek
Dyrektor
Parku Narodowego Gór Stołowych

ul. Słoneczna 31
57-350 Kudowa Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 6/2018 z 31 sierpnia 2018 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Środowiska przeprowadził w dniach 31 sierpnia 2018 r.- 31 grudnia 2018 r. kontrolę w Parku Narodowym Gór Stołowych (PNGS, Park) dotyczącą:

I. *Realizacji zadań Parku w zakresie ochrony zwierząt oraz funkcjonowania Straży Parku Narodowego;*

II. *Funkcjonowania Parku w zakresie gospodarki transportowej, gospodarowania budynkami mieszkalnymi oraz udzielania zamówień publicznych;*

III. *Realizacji planu finansowego Parku, w tym w szczególności prawidłowości wykorzystania otrzymanych dotacji celowych w kontekście oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.*

Kontrola została przeprowadzona przez pracowników Ministerstwa Środowiska w następującym składzie:

- Stanisław Kucharski – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego,
- Aleksandra Gregorkiewicz – Radca Ministra w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego,
- Michał Nałęcz – Naczelnik Wydziału w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego,
- Ewa Walczak – Radca Ministra w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* [1].

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. W przypadku pojedynczych zagadnień czynności kontrolne dotyczyły okresu wcześniejszego. Dotyczyło to w szczególności weryfikacji zagadnień skargowych.

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

Dyrektorem PNGS jest od 2 stycznia 2017 r. Pan Bartosz Małek, powołany na to stanowisko przez Ministra Środowiska. Wcześniej, od 1 sierpnia 2008 r. do 31 grudnia 2016 r. Dyrektorem Parku był Pan Janusz Korybo.

[Dowód: akta kontroli str. 1-8]

OCENA:

Na podstawie przeprowadzonego postępowania kontrolnego działalność Parku Narodowego Gór Stołowych poszczególnych obszarach kontrolnych została oceniona następująco:

- **Ochrona zwierząt łownych oraz funkcjonowanie Straży Parku**

Działalność PNGS w zakresie ochrony zwierząt łownych oraz funkcjonowania Straży Parku została oceniona **pozytywnie.**

- **Gospodarowanie budynkami mieszkalnymi**

Działalność PNGS w tym zakresie została oceniona **negatywnie.**

Negatywna ocena wynika w szczególności z braku zapewnienia pełnego przestrzegania postanowień ustawy – *Prawo budowlane* w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków będących własnością PNGS. Ponadto w celu zapewnienia oszczędnej, efektywnej i racjonalnej polityki gospodarowania zasobami, zasadnym jest bieżące aktualizowanie opracowanej w przeszłości *Strategii przewidywanych działań PNGS w latach 2015-2040 w odniesieniu do budynków i budowli będących własnością parku.* Jednocześnie w toku kontroli weryfikacji poddano zarzuty skargowe sformułowane w anonimowych pismach przesłanych do Ministerstwa Środowiska dotyczących gospodarowania nieruchomościami PNGS. Badane zarzuty skargowe nie znalazły potwierdzenia w ustaleniach kontroli.

W trakcie kontroli stwierdzono podjęcie przez Dyrektora Parku działań mających na celu usunięcie nieprawidłowości związanych z realizacją obowiązku kontroli budynków.

- **Gospodarka transportowa**

Działalność PNGS w zakresie gospodarki transportowej została oceniona **negatywnie.**

Negatywna ocena wynika z ustaleń w sprawie użytkowania samochodów służbowych do celów prywatnych i braku zarówno zawierania umów w tym zakresie, jak również rozliczania kosztów eksploatacyjnych takich przejazdów. Park nie zabezpieczył swoich interesów w zakresie pokrycia kosztów eksploatacji użyczanych samochodów – jednakże stosowane przez niego rozwiązania przewidują obciążenie pracownika w zakresie należności podatkowych.

- **Udzielanie zamówień publicznych**

Działalność PNGS w zakresie udzielania zamówień publicznych została oceniona **pozytywnie z zastrzeżeniami**.

Zastrzeżenia dotyczą w szczególności organizacji postępowań na dostarczenie paliw oraz naprawę pojazdów. Za oba postępowania odpowiadał były dyrektor PNGS. Jednocześnie należy podkreślić, że ustalenia kontroli nie potwierdziły zarzutów skargowych w zakresie organizacji przetargu na obsługę administracyjną ruchu turystycznego. Zastosowane w tym zakresie rozwiązania przyniosły korzyści finansowe.

- **Realizacja planu finansowego, w tym prawidłowość wykorzystania dotacji**

Działalność Parku Narodowego Gór Stołowych w zakresie realizacji planu finansowego Parku, w tym w szczególności prawidłowość wykorzystania otrzymanych dotacji celowych w kontekście oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi została oceniona **pozytywnie z zastrzeżeniami**.

Zastrzeżenia dotyczą wykorzystywania pojazdów służbowych do celów prywatnych – pokrywania przez PNGS kosztów tych przejazdów.

Pozytywnie oceniono zakup CSE w Karłowie. Zakup ten miał na celu ochronę przyrody i krajobrazu Gór Stołowych oraz stworzenie warunków dla prowadzenia działalności edukacyjnej i naukowej. Cele nabycia tego obiektu wpisują się w cele działalności Parku Narodowego Gór Stołowych. Należy mieć na uwadze, że działalność edukacyjna Parku nie jest działalnością nastawioną na zysk. Tym niemniej w celu poprawy rentowności funkcjonowania Centrum Szkoleniowo - Edukacyjnego w Karłowie Park podjął wiele działań, które w przyszłości powinny wpłynąć na osiągnięcie realnych korzyści finansowych i uzyskanie korzystniejszego wyniku finansowego na działalności tego obiektu.

USTALENIA KONTROLI:

I. Realizacja zadań w zakresie ochrony zwierząt oraz funkcjonowania Straży Parku Narodowego

1. Zadania w zakresie ochrony zwierząt

1.1. Roczne plany rzeczowo-finansowe w zakresie ochrony zwierząt łownych

Badana w trakcie kontroli dokumentacja rocznych planów rzeczowo – finansowych dotycząca ochrony zwierząt łownych jest prowadzona zgodnie z przyjętymi w Parku zasadami planowania i sprawozdawczości. Przy realizacji zadań wykorzystuje się także specjalistyczny system informatyczny LasInfo. Sporządzana dokumentacja prawidłowo odzwierciedla przebieg realizowanych zabiegów.

Przyjęty do realizacji zakres rzeczowy i rozmiar zadań wykazany w kontrolowanej dokumentacji jest zgodny z działaniami ochronnymi dotyczącymi ochrony zwierząt łownych określonymi w *zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego Gór Stołowych na rok 2017, zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 23 sierpnia 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla PNGS na rok 2017* oraz w *zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego Gór Stołowych na rok 2018.*

[Dowód: akta kontroli str. I/1-20]

1.2. Zasady wykonywania odstrzałów redukcyjnych w PNGS

Dyrektor PNGS określił i wprowadził do stosowania zasady wykonywania odstrzałów redukcyjnych na obszarze Parku. Do dnia 23 sierpnia 2017 r. redukcją objęty był tylko jeden gatunek – jeleń europejski.

W okresie objętym kontrolą sprawy wykonywania odstrzałów redukcyjnych regulowało zarządzenie wewnętrzne[2], którego treść była kilkakrotnie nowelizowana. Zmiany dotyczyły rozszerzenia listy gatunków podlegających redukcji o dzika, co było spowodowane *Zarządzeniem Ministra Środowiska zmieniającym zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego*[3]. W aktualnie obowiązującym dokumencie, dla osób obcych wykonujących redukcję zwierząt, wprowadzono obowiązek uzyskania rekomendacji od pracownika Parku. Ponadto w zarządzeniu ustalono wzory dokumentacji, która powinna być sporządzana przez odpowiedzialnych pracowników wykonujących zadania związane z redukcją zwierząt. Z ustaleń kontroli wynika, że dokumentacja ta jest sporządzana zgodnie z tymi wzorami.

Odstrzały redukcyjne zwierząt w PNGS realizowane są przez własnych pracowników oraz osoby obce. W okresie objętym kontrolą liczba zredukowanych zwierząt przez osoby obce i przez pracowników Parku kształtowała się na podobnym poziomie.

W roku 2017 osoby obce zredukowały łącznie 56 szt. zwierząt, z czego 31 szt. stanowiły dziki. Pracownicy PNGS zredukowali w tym okresie 45 szt. zwierząt, z czego 28 szt. stanowiły dziki. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2018 r. dokonywano tylko redukcji dzika. Zredukowano 9 szt. osobników tego gatunku. Redukcję wykonali tylko pracownicy Parku.

[Dowód: akta kontroli str. I/21; I/22-37; I/38]

1.3. Liczebność populacji zwierząt objętych odstrzałem redukcyjnym w okresie objętym kontrolą oraz zrealizowane ostrzały redukcyjne

W okresie objętym kontrolą stan rzeczywisty liczebności populacji jelenia na terenie PNGS przekraczał stan wskazywany w zadaniach ochronnych, jako pożądany.

Według przeprowadzanych inwentaryzacji stan populacji tego gatunku na obszarze Parku wynosi około 300 szt. i wykazuje nieznaczną tendencję spadkową. Natomiast stan pożądany, obliczony na podstawie tzw. pojemności łowiska, powinien wynosić 148 szt. Wykonywaną od dłuższego czasu coroczną redukcję określono w zadaniach ochronnych w ilości do 50 szt. osobników. Według stanu na dzień 7 listopada 2018 r. zredukowano 42 osobników tego gatunku.

Jak wyjaśniono[4], w PNGS przyjęto minimalną wielkość redukcji, która pozwala utrzymywać populację jelenia europejskiego na stałym poziomie, biorąc pod uwagę następujące czynniki:

- zmniejszanie się szkód wyrządzanych przez zwierzynę płową w uprawach leśnych (od 2014 r. powierzchnia zabezpieczanych upraw zmniejszyła się o ponad połowę),
- stan zwierzyny, wyliczony na podstawie inwentaryzacji metodą tropienia, jest szacunkowy i niekoniecznie obrazuje stan faktyczny pogłowia,
- w okresie zimowym zwierzyna migruje na tereny niżej położone i ciężar redukcji w tym okresie spoczywa na gospodarujących w otulinie Parku kołach łowieckich,
- od 2017 roku Park posiada informacje o wilkach przebywających na terenie Parku, które przyczyniają się do zmniejszenia populacji zwierząt,
- przez Park przebiega 109 km szlaków turystycznych oraz droga wojewódzka, w związku z tym tereny Parku są mocno penetrowane przez ludzi. Zwiększona redukcja jeleni wymagałaby

[2] Zarządzenie Dyrektora PNGS nr 10/2016 z dnia 15 września 2016 r. w sprawie w sprawie redukcji jelenia europejskiego, zarządzenie nr 20/2017 z 25 sierpnia 2017 r. w sprawie redukcji jelenia europejskiego i dzika, zarządzenie nr 21/2017 z dnia 8 września 2017 r. w sprawie redukcji jelenia europejskiego i dzika, zarządzenie nr 2/2018 z 10 stycznia 2018 r. w sprawie redukcji jelenia europejskiego i dzika.

[3] Zarządzenie Ministra Środowiska z 23 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla PNGS.

[4] Wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Parku znak: DN.091.2.2018 z 8 listopada 2018 r.

zaangażowania większej liczby myśliwych i związanych z tym czynności (transport tusz, patroszenie). Działania takie są negatywnie odbierane przez okoliczne społeczności oraz turystów przebywających na terenie PNGS.

W ocenie kontrolujących, przytoczone argumenty uzasadniają przyjęty przez Park sposób ochrony czynnej dla jelenia europejskiego. Biorąc jednak pod uwagę istniejące uwarunkowania, należałoby rozważyć możliwość weryfikacji stanu pożądanego populacji tego gatunku na terenie PNGS.

W roku 2018 stan rzeczywisty liczebności populacji dzika na terenie PNGS wykazano w ilości 397 szt. Stan pożądany w liczbie 0,5 osobnika/km^2 (6 szt. na powierzchnię Parku) został określony w *Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 8 stycznia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Parku Narodowego Gór Stołowych na rok 2018.* Powodem określenia takiego stanu pożądanego tej populacji była rekomendacja Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego dotycząca zahamowania rozprzestrzeniania się ASF na terenie kraju. Według stanu na dzień 7 listopada 2018 r. zredukowano 13 osobników dzika.

Z wyjaśnień Dyrektora Parku[5] wynika, że aktualnie liczebność populacji dzika na terenie PNGS uległa znacznemu zmniejszeniu i osiągnęła stan pożądany wskazany w *Zarządzeniu Ministra Środowiska.* Letnia obserwacja zwierzyny wykazała tylko 10 szt. osobników tego gatunku. Tak niski stan populacji dzika został osiągnięty ze względu na wykonane odstrzały redukcyjne jesienią 2017 roku na terenie Parku jak i zwiększone odstrzały (o ok. 50%) w okolicznych kołach łowieckich w roku 2017 i 2018. Ponadto od 2017 r. na tutejszym obszarze odnotowano obecność wilka, którego działalność przyczynia się również do ograniczenia wielkości populacji dzika.

[Dowód: akta kontroli str. I/39- 43]

Działalność PNGS w zakresie ochrony zwierząt łownych **oceniono pozytywnie.**

2. Funkcjonowanie Straży Parku

2.1. Struktura organizacyjna posterunku Straży Parku

Dyrektor Parku ustalił w Regulaminie organizacyjnym[6] oraz zarządzeniem wewnętrznym uwarunkowania organizacyjne dla realizacji zadań związanych z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody, tworząc Posterunek Straży Parku. W okresie objętym kontrolą w Posterunku zatrudnionych było 3 funkcjonariuszy. Posterunkiem kieruje komendant podlegający bezpośrednio Dyrektorowi Parku. Zdaniem Dyrektora Parku aktualna obsada Posterunku jest niewystarczająca i zostaną podjęte działania w kierunku jej zwiększenia do 5 osób.

Posterunek Straży Parku wykonuje także zadania związane z prowadzeniem monitoringu przyrodniczego, z zakresu edukacji, wydawnictw i informacji o Parku oraz z zakresu spraw obronnych, obrony cywilnej i zarzadzania kryzysowego.

Dyrektor PNGS wyjaśnił[7], że zadania związane z prowadzeniem monitoringu przyrodniczego, z zakresu edukacji, wydawnictw i informacji o Parku doskonale wpisują się w codzienne zadania realizowane przez Straż Parku i w żaden sposób nie wpływają niekorzystnie na wykonywanie podstawowej funkcji Straży Parku, a jedynie oddziaływają korzystnie na kształtowanie się pozytywnego wizerunku Straży Parku wśród dzieci, młodzieży i pozostałych turystów. Działania

[5] Wyjaśnienia Dyrektora Parku znak: DN.091.2.2018 z 13 listopada 2018 r.
[6] Zarządzenia Dyrektora Parku :
- nr 10/2015 z 10 lipca 2015 r. (obowiązujący do 10 marca 2017 r.);
- nr 7/2017 z 10 marca 2017 r. (obowiązujący do 10 listopada 2017 r.);
- nr 27/2017 z 10 listopada 2017 r. (obowiązujący do 18 maja 2018 r.);
- nr 10/2018 z 18 maja 2018 r. – aktualnie obowiązujący.
[7] Wyjaśnienie Dyrektora PNGS z 18 października 2018 r. znak: DS. 0341.07.2018.2900

edukacyjne i informacyjne podczas wykonywania codziennych zadań powodują, że Straż Parku nie kojarzy się turystom jedynie z organem represyjnym, ale z organem Parku, który pomoże w razie potrzeby, udzieli informacji a także przekaże nieco wiedzy na temat przyrody i atrakcji PNGS.

Odnośnie prowadzenia spraw związanych z obronnością i zarządzaniem kryzysowym wyjaśniono, że są one prowadzone przez Komendanta Posterunku Straży Parku. Jest to podyktowane ograniczoną liczbą etatów, które powodują poszukiwanie rozwiązań najbardziej ekonomicznych, a zarazem najbardziej efektywnych. Przejęcie spraw związanych z obronnością i zarządzaniem kryzysowym przez Komendanta Straży Parku nastąpiło w maju 2016 roku, w wyniku decyzji byłego Dyrektora PNGS, w związku z rezygnacją z pracy pracownika ds. obronnych. Szczegółowych analiz w przedmiotowym zakresie dotychczas nie prowadzono.

[Dowód: akta kontroli str. I/44-47; I/ 59-60]

W ocenie kontrolujących przedstawione stanowisko Dyrektora odnośnie powierzania Straży Parku zadań spoza zakresu ochrony mienia oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń dotyczących ochrony przyrody, znajduje racjonalne uzasadnienie. Zamierzenia mające zwiększyć obsadę Posterunku do 5 osób, należy uznać za wyłączną kompetencję Dyrektora Parku jako kierownika jednostki, wynikającą z analizy jej aktualnych potrzeb.

2.2 Interwencje Straży Parku w zakresie zwalczania wykroczeń i przestępstw przeciwko ochronie przyrody

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Parku podjęli łącznie 514 interwencji (w roku 2017 – 354, w roku 2018 do końca sierpnia – 160) nakładając 33 mandaty karne (odpowiednio: 21; 12) na kwotę 5570,00 zł (odpowiednio: 2470,00 zł; 3100,00 zł). Najczęstsze wykroczenia dotyczyły nieuprawnionych wjazdów i parkowania na terenie Parku Narodowego oraz poruszania się poza szlakami turystycznymi.

[Dowód: akta kontroli str. I/48]

2.3 Spełnianie przez funkcjonariuszy Straży Parku ustawowych wymagań kwalifikacyjnych (art.108 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody) oraz obowiązku posiadania aktualnych badań lekarskich i psychologicznych – orzeczenia lekarskie (art. 108.ust.4 ustawy o ochronie przyrody)

Wszyscy funkcjonariusze Straży Parku spełniali wymagania kwalifikacyjne wynikające z art.108 ust.2 *ustawy o ochronie przyrody*[8]. Zgodnie z art.108 ust.4 tej *ustawy* podlegali także, co 5 lat okresowym badaniom lekarskim i psychologicznym potwierdzonym orzeczeniem lekarskim.

[Dowód: akta kontroli str. I/449-52]

2.4 Stan posiadania broni i środków przymusu bezpośredniego. Funkcjonujące normatywy wyposażenia funkcjonariuszy Straży Parku w broń i środki przymusu bezpośredniego

W okresie objętym kontrolą Straż Parku nie posiadała broni bojowej oraz broni myśliwskiej. Natomiast każdy z funkcjonariuszy został wyposażony w ręczny miotacz gazu i kajdanki.

Dyrektor PNGS wyjaśnił[9], że brak wyposażenia Posterunku Straży Parku w broń bojową oraz broń myśliwską jest spowodowane decyzją poprzedniego Dyrektora Parku podjętą w lipcu 2015 r.

Jak wyjaśnił były Dyrektor PNGS[10], broń palna będąca na wyposażeniu Straży Parku została

[8] tj. posiadali obywatelstwo polskie; ukończyli 21 lat, posiadali pełną zdolność do czynności prawnych, nie zostali pozbawieni praw publicznych, posiadali co najmniej wykształcenie średnie, posiada nienaganną opinię właściwego miejscowo komendanta Policji; posiadali odpowiedni stan zdrowia potwierdzony orzeczeniem lekarskim i orzeczeniem psychologicznym, *nie* byli karani za przestępstwa.

[9] Wyjaśnienie Dyrektora Parku znak: DS.0341.06.2744.2018 z 1 października 2018 r.

[10] Pismo z 3 stycznia 2019 r.

zezłomowana z uwagi na zły stan techniczny stwarzający zagrożenie. Broń ta była używana tylko do treningu strzeleckiego. Funkcjonariusze nie pełnili służby z bronią, ponieważ nie było takiej potrzeby. Nigdy nie odnotowano agresji ze strony turystów, zaś widok uzbrojonych strażników, zdaniem byłego Dyrektora, nie wpływa korzystnie na kontakty z osobami odwiedzającymi Park. Poza wymienionym aspektem, organizacja służby z bronią wymagająca każdorazowo pobierania i deponowania broni w magazynie, była w ocenie byłego Dyrektora mało ekonomiczna ze względu na odległe miejsce zamieszkania strażników od tego pomieszczenia.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/251-255]

Zdaniem obecnego Dyrektora PNGS[11] aktualnie zasadne jest wyposażenie Straży Parku w broń bojową oraz broń myśliwską. Broń myśliwska będzie wykorzystywana w przypadku konieczności skrócenia cierpień potrąconych przez pojazdy zwierząt. Obecnie w takich sytuacjach proszeni są o pomoc okoliczni myśliwi. Natomiast broń bojowa w ocenie Dyrektora PNGS poprawi bezpieczeństwo interweniujących funkcjonariuszy Straży Parku.

Na potrzeby Straży Parku nie była opracowana pisemna koncepcja uzbrojenia i wyposażenia, rozumiana, jako analiza doboru narzędzi (broni i wyposażenia) do realizacji zadań formacji. Nie opracowywano również normatywów uzbrojenia.

Wyposażenie znajdujące się w dyspozycji Straży Parku jest wynikiem bieżących konsultacji w związku ze spostrzeżeniami pojawiającymi się podczas wykonywania zadań uwzględniających potrzeby Straży Parku w relacji z możliwościami finansowymi Parku. W ramach wniosku złożonego do NFOŚiGW planuje się zakup: samochodu terenowego, motocykla terenowego, dwóch kombinezonów motocyklowych, kamery termowizyjnej i pięciu fotopułapek.

[Dowód: akta kontroli str. I/53- 67]

Zdaniem kontrolujących zasadne byłoby opracowanie pisemnej analizy dotyczącej doboru narzędzi do realizacji zadań Straży Parku.

[Dowód: akta kontroli str. I/53-54; I/59-60]

2.5 Wypełnianie postanowień rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli

PNGS wypełnia postanowienia *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli*[12]. Współpraca realizowana jest z jednostkami Policji na terenie województwa dolnośląskiego, a zwłaszcza z jednostkami związanymi z obszarem Parku. Zawarto pisemne porozumienie z Komendantem Głównym Policji w sprawie organizacji i przeprowadzania szkoleń uzupełniających dla funkcjonariuszy Straży Parku. Ponadto pisemne porozumienie o współpracy zawarto z Komendantem Placówki Straży Granicznej w Kłodzku.

[Dowód: akta kontroli str. I/69-74]

2.6 Przestrzegane wewnętrznych procedur regulujących funkcjonowanie Straży Parku odnoszące się do planowania i dokumentowania czasu pracy

W PNGS przestrzegane są wewnętrzne procedury regulujące funkcjonowanie Straży Parku odnoszące się do planowania i dokumentowania czasu pracy. Sporządzana w tym zakresie dokumentacja

[11] Wyjaśnienie Dyrektora Parku znak: DN.091.2.2018 z 9 listopada 2018 r.
[12] Dz.U. z 2004 r. Nr 5, poz. 33.

prawidłowo odzwierciedla przebieg odbywanych przez funkcjonariuszy służb oraz określa rozmiar i rodzaj wykonywanych zadań. Dokumentacja ta jest zatwierdzana przez Dyrektora Parku.

[Dowód: akta kontroli str. I/75-81]

2.7 Szkolenia funkcjonariuszy Straży Parku

W okresie objętym kontrolą 2 funkcjonariuszy Straży Parku uczestniczyło w jednym szkoleniu z zakresu kierowania ruchem drogowym organizowanym przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego we Wrocławiu. Koszt tego szkolenia wynosił 700 zł. Zdaniem Dyrektora Parku, aktualnie odbywające się szkolenie uzupełniające dla funkcjonariuszy Straży Parku w Legionowie organizowane przez KGP w Warszawie, zawiera obszerną tematykę, która aktualnie wyczerpuje potrzeby szkoleniowe Straży Parku w PNGS.

[Dowód: akta kontroli str. I/53-54; I/82]

Działalność PNGS w zakresie funkcjonowania Straży Parku **oceniono pozytywnie.**

II. Funkcjonowanie Parku w zakresie gospodarki transportowej, gospodarowania budynkami mieszkalnymi oraz udzielania zamówień publicznych

1. Gospodarka transportowa

Sprawy z zakresu gospodarki transportowej w PNGS są realizowane przez Zespół ds. Ochrony Przyrody, nadzorowany przez Zastępcę Dyrektora PNGS ds. Administracji i Ochrony Przyrody. Realizacja zadań dotyczących transportu została powierzona konkretnemu pracownikowi, który posiada szczegółowy zakres czynności określający te zadania. Wprowadzono wewnętrzne regulacje dotyczące gospodarki transportowej, w szczególności określające zasady korzystania z samochodów służbowych do celów służbowych oraz do celów prywatnych przez pracowników PNGS[13] oraz określające zasady tankowania paliw płynnych do pojazdów służbowych PNGS[14].

Zgodnie z § 7 ww. zarządzenia w sprawie Zasad gospodarowania transportem samochodowym w PNGS Dyrektor Parku mógł wyrazić zgodę na wykorzystanie pojazdu służbowego przez pracownika do celów prywatnych niezwiązanych ze świadczeniem pracy. Wymagało to zawarcia umowy najmu pomiędzy pracownikiem a Dyrektorem PNGS. W zarządzeniu nie uregulowano kwestii ponoszenia kosztów przejazdów/tankowania pojazdów służbowych użytkowanych do celów prywatnych za zgodą Dyrektora.

W przywołanym powyżej zarządzeniu w sprawie tankowania paliw płynnych do pojazdów służbowych PNGS również nie uregulowano obowiązku ponoszenia kosztów przejazdów/tankowania pojazdów służbowych użytkowanych do celów prywatnych za zgodą Dyrektora.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/1-62]

Dyrektor Parku wyjaśnił, że w badanym okresie przyjęty w praktyce model zarządzania flotą PNGS zakładał zakup pojazdów fabrycznie nowych, a wielkość floty wynika z liczby i zadań komórek organizacyjnych oraz liczby pracowników w komórkach organizacyjnych i została praktycznie sprawdzona w funkcjonowaniu Parku. Standard użytkowanych przez Park samochodów jest zależny od przeznaczenia tj. samochody osobowe dla działań reprezentacyjnych, administracyjnych i edukacyjnych oraz terenowe dla pracowników, którzy wykonują zadania w terenie. Z eksploatacji

[13] Zarządzenie nr 14/2015 Dyrektora PNGS z 24 września 2015 r. *w sprawie zasad gospodarowania transportem samochodowym w PNGS.*
[14] Zarządzenie nr 3/2014 Dyrektora PNGS z 3 lutego 2014 r. *w sprawie tankowania paliw płynnych do pojazdów służbowych PNGS.*

wycofywane są samochody w złym stanie technicznym, niezapewniające właściwego standardu użytkowego, bezpieczeństwa i/lub generujące wysokie koszty utrzymania[15].

W badanym okresie flotę Parku stanowiło 14 samochodów (w tym 11 o charakterze terenowym), 1 motocykl i 1 skuter śnieżny. Wszystkie pojazdy stanowią własność PNGS. Pomimo niezdefiniowania w formie pisemnej modelu zarządzania flotą pojazdów oraz nieokreślenia potrzeb Parku w zakresie liczby i profilu pojazdów niezbędnych do realizacji zadań PNGS w ocenie Dyrektora PNGS liczba pojazdów nie jest adekwatna do potrzeb Parku. Dyrektor PNGS wyjaśnił[16], że w ostatnim okresie, w związku z realizacją kolejnych przedsięwzięć, zidentyfikowano potrzebę zakupu pojazdu do przewożenia ekspozycji i wystaw oraz dodatkowego motocykla na potrzeby Straży Parku. Pojazdy są przydzielone do komórek organizacyjnych.

Pracownicy komórek organizacyjnych posiadają upoważnienia do kierowania tymi pojazdami. W każdej komórce organizacyjnej jest jedna osoba, najczęściej kierownik, który odpowiada materialnie za powierzone mienie w postaci samochodu służbowego. Samochodami dysponuje Dyrektor Parku w zależności od potrzeb zawodowych pracowników.

Osoby użytkujące pojazdy służbowe posiadają wymagane uprawnienia do kierowania tymi pojazdami. Weryfikacja tych uprawnień jest dokonywana przez osobę wydającą miesięczne karty pracy pojazdu – w zakresie posiadania upoważnienia do kierowania pojazdem oraz ważnego prawa jazdy. W badanym okresie PNGS nie nabywał ani nie zbywał żadnych pojazdów.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/62-85]

Kontrola ważności okresowych badań technicznych, o których mowa w art. 81 ustawy z 20 czerwca 1997r. – *Prawo o ruchu drogowym*[17] oraz ważności ubezpieczeń z tytułu odpowiedzialności cywilnej, w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z 22 maja 2003 r. *o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych*[18] nie wykazała nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/86]

Łączne koszty użytkowania pojazdów PNGS wyniosły w 2017 r. 160 489,75 zł, a w 2018 r. (na 31 sierpnia) wyniosły łącznie 110 545,94 zł. Strukturę kosztów przedstawia poniższa tabela.

Kategoria kosztu	**2017 r.**	**2018 r. (wg stanu na 31 sierpnia)**
paliwo	86 942,91 zł	56 031,34 zł
ubezpieczenie AC, OC, NW	22 125,00 zł	25 114,00 zł
usługi serwisowe	22 179,81 zł	14 863,40 zł
naprawy i części	27 435,40 zł	13 977,03 zł
inne (płyny, oleje)	1 806,63 zł	560,17 zł
RAZEM:	**160 489,75 zł**	**110 545,94 zł**

[Dowód: akta kontroli str. II/1/64]

W PNGS prowadzone są karty przebiegu pojazdów. Przydział samochodów służbowych konkretnym pracownikom następuje na podstawie protokołu przekazania pojazdu kierowcy. Kierowca rozlicza kilometry, zużycie paliwa na podstawie miesięcznej karty pracy pojazdu. Nie zostały wprowadzone

[15] Wyjaśnienia Dyrektora PNGS z 9 października 2018 r.
[16] Wyjaśnienia Dyrektora PNGS z 9 października 2018 r.
[17] Dz. U. 2017 r., poz. 1260.
[18] Dz. U. 2018 r., poz. 473.

wewnętrzne limity kilometrów dla poszczególnych pojazdów. Zasadność wykonania jazdy służbowej podlega kontroli wykonywanych zadań przez bezpośredniego przełożonego na bieżąco. W okresie urlopu wypoczynkowego lub zwolnienia lekarskiego pojazdy są użytkowane przez inne osoby posiadające upoważnienie do prowadzenia pojazdu podczas wykonywania zadań służbowych.

Kontroli poddano miesięczne karty pracy 5 pojazdów PNGS z różnych miesięcy w badanym okresie – łącznie 15 miesięcznych kart pracy pojazdów. Jedynie część badanych kart (3 na 15) zawiera pełny zakres wpisów. Dodatkowo w przypadku 4 na 15 badanych kart brak było podpisu osoby wydającej miesięczne karty pojazdów. Wpisy w kartach pojazdów są dokonywane w różny sposób, co wskazuje, że nie został dostatecznie określony w PNGS sposób ich prowadzenia.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/64,87-117]

W badanym okresie wystąpiły przypadki wykorzystania pojazdów służbowych do celów prywatnych. Pojazdy służbowe do celów prywatnych przejechały w 2017 r.: 15 885 kilometrów, natomiast w 2018 r. (wg stanu na 31 sierpnia br.): 6 807 kilometrów. Tylko w jednym przypadku wykorzystanie pojazdów służbowych do celów prywatnych odbywało się na podstawie umowy zgodnie z § 7 zarządzenia nr 14/2015 Dyrektora PNGS z 24 września 2015 r. *w sprawie zasad gospodarowania transportem samochodowym w PNGS.*

We wszystkich badanych przypadkach użytkowania samochodów służbowych przez pracowników do celów prywatnych, PNGS zgodnie z art. 12 ust. 2b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* uznawał za przychody ze stosunku pracy wartość nieodpłatnego świadczenia[19], które było wyliczane indywidualnie dla każdego przypadku korzystania z pojazdu służbowego do celów prywatnych.

Stwierdzone nieprawidłowości:

Zgodnie z § 7 w/w zarządzenia *w szczególnych wypadkach na wniosek pracownika Dyrektor PNGS może wyrazić zgodę na wykorzystanie pojazdu służbowego przez pracownika do celów prywatnych niezwiązanych ze świadczeniem pracy. Wymagało to zawarcia umowy najmu pomiędzy pracownikiem a Dyrektorem PNGS.*

Przypadków krótkoterminowego użyczenia było w 2017 r. – 33 i dotyczyło 13 pracowników, natomiast w 2018 r. (wg stanu na 31 sierpnia) – 20 i dotyczyło 10 pracowników PNGS. Wykorzystywanie w Parku do celów prywatnych samochodów służbowych poza ww. jednym przypadkiem odbywało się na wniosek pracownika, kierowany do Dyrektora PNGS o nieodpłatne użyczenie samochodu służbowego do celów prywatnych bez zawierania umowy, co było niezgodne z § 7 zarządzenia nr 14/2015.

Takie działanie należy uznać za nierzetelne, m.in. z uwagi na brak zabezpieczenia interesów PNGS w sytuacji powstania szkody z powodu niewłaściwego jego użytkowania. Koszty paliwa wykorzystywanego do przejazdów prywatnych samochodami służbowymi pokrywał PNGS.

Należy jednak zwrócić uwagę, że samo uznanie jako przychodu z nieodpłatnego świadczenia ze stosunku pracy wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych pracownikom nie rekompensuje PNGS co najmniej kosztów paliwa wykorzystywanego do tych przejazdów.

[19] Zdarzenie prawne i gospodarcze, którego skutkiem jest nieodpłatne, tj. niezwiązane z kosztami lub inną formą ekwiwalentu przysporzenie majątku, mające konkretny wymiar finansowy.

Tym samym PNGS nie zabezpieczył swoich interesów w zakresie ponoszonych kosztów eksploatacji samochodów za okres ich wykorzystania do celów prywatnych. Kwestia ta wymaga wewnętrznego uregulowania w PNGS, a postanowienia w tym zakresie powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w umowie zawieranej każdorazowo w przypadku użyczenia pracownikowi samochodu służbowego PNGS do celów prywatnych.

Zespół kontrolujący zwraca ponadto uwagę, że przypadki użyczania samochodów służbowych PNGS do celów prywatnych powinny ograniczać się jedynie do sytuacji szczególnych, również z uwagi na zgłoszoną przez Dyrektora Parku w trakcie kontroli konieczność zakupu nowego samochodu.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/60-61,64,118 oraz II/3/101]

W badanym okresie nie użytkowano samochodów prywatnych do celów służbowych, tym samym nie wypłacano ryczałtu za użytkowanie w/w pojazdów[21].

[Dowód: akta kontroli str. II/1/65]

Działalność PNGS w zakresie gospodarki transportowej została **oceniona negatywnie.** O ocenie negatywnej zdecydowały w szczególności ustalenia dotyczące wykorzystywania pojazdów służbowych do celów prywatnych.

Ponadto w celu zapewnienia oszczędnej, efektywnej i racjonalnej polityki gospodarowania flotą samochodową zasadnym jest zdefiniowanie, w tym określenie potrzeb Parku w zakresie liczby i profilu pojazdów niezbędnych do realizacji zadań PNGS. Zasadnym jest również zapewnienie jednolitego podejścia do prowadzenia miesięcznych kart pracy pojazdów.

2. Gospodarowanie budynkami mieszkalnymi

Sprawy z zakresu gospodarki budynkami mieszkalnymi w PNGS są realizowane przez Zespół ds. Administracyjnych, nadzorowany przez Zastępcę Dyrektora PNGS ds. Administracji i Ochrony Przyrody. Realizacja zadań dotyczących gospodarki budynkami mieszkalnymi została uszczegółowiona w zakresie czynności wybranych pracowników. Wprowadzono wewnętrzne regulacje dotyczące tego obszaru[20].

[Dowód: akta kontroli str. II/1/1-56 oraz II/2/1-11]

W ramach kontroli potrzeb mieszkaniowych Parku, kontrolującym przedłożono *Strategię przewidywanych działań PNGS w latach 2015-2040 w odniesieniu do budynków i budowli będących własnością parku (*dalej: *Strategia)*. *Strategia* określa liczbę mieszkań potrzebnych dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pracowników uprawnionych do bezpłatnego mieszkania oraz perspektywę dalszego zagospodarowania zasobów mieszkalnych PNGS. *Strategia* została przygotowana w oparciu o przewidywane zmiany w *ustawie o ochronie przyrody* ograniczające liczbę pracowników uprawnionych do bezpłatnych mieszkań, które jednak nie nastąpiły. Oznacza to, iż koniecznym jest zaktualizowanie przedmiotowego dokumentu. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami Dyrektora PNGS[21] powyższy dokument będzie aktualizowany zgodnie z obecnym stanem prawnym oraz bieżącymi zmianami kadrowymi i organizacyjnymi Parku. Decyzje dotyczące wyłączenia lokali z eksploatacji podejmowane są na bieżąco, brany pod uwagę jest przede wszystkim stan techniczny budynku, rachunek ekonomiczny (opłacalność remontu i utrzymywania), jego lokalizacja, związana

[20] Zarządzenie nr 8/2017 Dyrektora PNGS z 10 marca 2017 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu czynszu wypłacanego pracownikom, którym przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania.
[21] Wyjaśnienia Dyrektora PNGS z 9 października 2018 r.

z nim infrastruktura i funkcja, jaką pełni, itp. W procesie decyzyjnym PNGS uwzględnia przepisy prawa, w tym wynikające z art. 104a ust. 1 i 2[22] *ustawy o ochronie przyrody.*

Obecne zasoby mieszkaniowe zabezpieczają zapotrzebowanie na bezpłatne mieszkania dla uprawnionych pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/65-70 oraz II/2/12-21]

Wg stanu na 31 sierpnia 2018 r. PNGS posiadał 18 budynków mieszkalnych oraz 25 lokali mieszkalnych. Wszystkie lokale mieszkalne znajdujące się w dyspozycji PNGS stanowiły jego własność. 12 lokali zajmowali pracownicy uprawnieni do bezpłatnego mieszkania, 3 lokale na podstawie umów najmu zajmowali inni pracownicy PNGS, 2 lokale na podstawie umów najmu zajmowali emerytowani pracownicy PNGS, 5 lokali na podstawie umów najmu zajmowały osoby postronne oraz 3 lokale to lokale niezamieszkałe.

Liczba osób uprawnionych do bezpłatnych lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 104 ust. 3[23] *ustawy o ochronie przyrody*, na dzień 31 sierpnia 2018 r. wynosiła 23 pracowników, w tym 12[24] pracowników zajmowało zgodnie z uprawnieniami bezpłatne lokale mieszkalne, a 10 pracownikom wypłacano ekwiwalent za niezapewnienie bezpłatnego mieszkania, o którym mowa w art. 104 ust. 12[25] *ustawy o ochronie przyrody.* Wypłata ekwiwalentu odbywała się zgodnie z postanowieniami *ustawy o ochronie przyrody*[26]oraz regulacjami wewnętrznymi[27].

Wydatki na utrzymanie lokali mieszkalnych za 2017 r. wyniosły łącznie – 28 145,78 zł, w tym remonty – 17 028,18 zł i przeglądy techniczne – 4 692,72 zł. Natomiast wydatki na utrzymanie lokali mieszkalnych za 2018 r. (wg stanu na 31 sierpnia 2018 r.) wyniosły łącznie – 58 102,80 zł, w tym remonty – 39 931,46 zł i przeglądy techniczne – 13 013,40 zł[28].

[Dowód: akta kontroli str. II/1/65-70, II/2/22-26 oraz II/2/29-38]

W badanym okresie wystąpiła (wg stanu na dzień 31 sierpnia 2018 r.) zaległość z tytułu użytkowania jednego lokalu mieszkalnego na kwotę 260,96 zł. Do najemcy wysłano wezwanie do zapłaty. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z lokali mieszkalnych.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/67]

W badanym okresie PNGS nie nabywał ani nie zbywał żadnych lokali mieszkalnych. Nie likwidowano również żadnego budynku ani lokalu mieszkalnego.

[Dowód: akta kontroli str. II/2/27-28]

---

[22] Park narodowy może sprzedawać nieprzydatne nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i samodzielne lokale mieszkalne, zwane dalej „lokalami". Lokal sprzedaje się wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz prawem związanym z prawem własności lokalu. Nie podlegają sprzedaży lokale: 1) niezbędne dla zapewnienia bezpłatnych mieszkań dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art.104 ust.3; 2) związane z zarządzaniem parkiem narodowym.

[23] Ustawa określa katalog stanowisk, którym przysługuje bezpłatne mieszkanie.

[24] W jednym przypadku dotyczącym zajmowania bezpłatnego lokalu mieszkalnego zastosowanie znalazł art. 104 ust. 18 *ustawy o ochronie przyrody*, tj.: w przypadku gdy uprawnienia do bezpłatnego mieszkania przysługują dwu lub więcej osobom pozostającym we wspólnym gospodarstwie domowym, przydziela się jedno bezpłatne mieszkanie (…).

[25] W razie braku możliwości przydziału bezpłatnego mieszkania lub zamieszkiwania, za zgodą dyrektora parku narodowego albo ministra właściwego do spraw środowiska, przez pracownika Służby Parku Narodowego w mieszkaniu stanowiącym własność tego pracownika, przysługuje pracownikowi ekwiwalent za niewykorzystanie bezpłatnego mieszkania.

[26] art. 104 ust. 12-18 *ustawy o ochronie przyrody.*

[27] Zarządzenie nr 8/2017 Dyrektora PNGS z 10 marca 2017 r. w sprawie wysokości ekwiwalentu czynszu wypłacanego pracownikom, którym przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania.

[28] Wyjaśnienia Dyrektora PNGS z 9 listopada 2018 r.

W ramach kontroli badane było spełnienie przez PNGS wymagań wynikających z art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*[29]. Kontroli poddano dokumentację dotyczącą 6 wybranych budynków.

W zakresie realizacji postanowień art. 62 ust. 1 pkt 2 przedłożono do kontroli protokoły z okresowej kontroli pięcioletniej stanu technicznego budynków. Protokoły zostały przygotowane przez osobę posiadającą stosowne uprawnienia. Protokoły zostały jednak przygotowane nierzetelnie. Protokoły zawierają jedynie informacje ogólne o budynku (dane administracyjne) oraz mocno ograniczoną informację w zakresie stanu technicznego. Żaden z protokołów nie zawiera części opisowej w zakresie wniosków oraz zaleceń do wdrożenia.

Jednocześnie w ramach przeprowadzonych w toku kontroli oględzin jednego z budynków mieszkalnych przedstawiono kontrolującym liczne problemy związane z użytkowaniem tego budynku. Wskazano, że popełniony został błąd projektowy w zakresie umiejscowienia solarów, co przekłada się na wadliwe funkcjonowanie systemu c.w.u. Wewnątrz budynku występują uszkodzenia powstałe w wyniku przeprowadzonej termomodernizacji, które nie zostały naprawione. Zgodnie z wyjaśnieniami wadliwie funkcjonuje również drenaż budynku, co powoduje, że po większym opadzie deszczu w piwnicach, w których znajdują się drogie urządzenia zamontowane w trakcie termomodernizacji pojawia się znaczna ilość wody. Dodatkowo przydomowa oczyszczalnia ścieków nie działa od kilku lat i stanowi źródło zanieczyszczenia. Przedstawione problemy nie znajdują odzwierciedlenia w przedłożonym protokole dotyczącym tej nieruchomości.

Przygotowane w ten sposób protokoły poddają pod wątpliwość rzetelność samej kontroli stanu technicznego. Uniemożliwiają również rzetelne ustalenie na ich podstawie najistotniejszych potrzeb remontowych oraz przygotowanie planu remontów.

Jednocześnie przy następnej kontroli nie będzie możliwe odniesienie się do oceny wykonania zaleceń, ponieważ nie zostały one w ogóle sformułowane.

W zakresie realizacji dyspozycji art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b dot. rocznej kontroli okresowej stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu oraz instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska stwierdzono brak realizacji obowiązku (nie przedłożono do kontroli żadnej dokumentacji). Kontrola wybranej dokumentacji w zakresie realizacji obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. c nie wykazała nieprawidłowości.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora PNGS[30], przedłożone kontrolującym protokoły z okresowej kontroli 5-letniej stanu technicznego budynków mieszkalnych nie zyskały akceptacji kierownictwa PNGS. Emerytowany pracownik odpowiedzialny za sprawy budowlane w PNGS nie informował o konieczności sporządzenia w 2018 r. przeglądów 5-letnich budynków mieszkalnych.
Wraz z zatrudnieniem nowego pracownika na stanowisku Specjalisty ds. inwestycji i remontów rozpoczęto działania zmierzające do opracowania polityki mieszkaniowej i remontowej. W założeniu zakres polityki remontowej ma się opierać na 5-letnich przeglądach zawierających wszystkie niezbędne elementy, w tym opisujące stan techniczny oraz potrzeby i pilność w zakresie konserwacji, napraw i remontów. W bieżącym roku zostaną wykonane 5-letnie przeglądy zgodnie z obowiązującym prawem i sztuką budowlaną. Przeglądy te, wraz z wnioskami

[29] Dz.U. 2018 r., poz. 1202
[30] Wyjaśnienia Dyrektora PNGS z 24 stycznia 2018 r.

użytkowników, będą stanowiły bazę dla opracowania planów remontów. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor PNGS, przygotowywana zmiana podejścia do prowadzenia prac budowlanych zakłada w ramach polityki remontowej stworzenie harmonogramu obowiązkowych przeglądów technicznych. Nowozatrudniony, w sierpniu 2018 r., pracownik zajmował się przeglądem i weryfikacją istniejącej dokumentacji oraz dokonywał wyrywkowych przeglądów obiektów. W bieżącym roku planowane jest przeprowadzenie bilansu otwarcia w zakresie gospodarki mieszkaniowej, remontów i inwestycji.

Stwierdzone nieprawidłowości:

Kontrola wykazała nierzetelność w zakresie opracowania protokołów z okresowej kontroli pięcioletniej, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 w ustawie – *Prawo budowlane* oraz nieprowadzenie rocznych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b ustawy – *Prawo budowlane.*

[Dowód: akta kontroli str. II/2/39-85, II/2/86-87 oraz II/2/101-102]

W toku kontroli weryfikacji poddano zarzuty skargowe sformułowane w anonimowych pismach przesyłanych do Ministerstwa Środowiska dotyczące gospodarowania nieruchomościami PNGS, w tym w szczególności gospodarowania: niezamieszkałymi lokalami mieszkalnymi, zakupionym w 2014 r. gospodarstwem rolnym oraz wybranymi pokojami w Centrum Szkoleniowo-Edukacyjnym PNGS w Karłowie. Weryfikowane zarzuty skargowe nie znajdują potwierdzenia w ustaleniach kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. II/1/70 oraz II/2/103-126]

Działalność PNGS w zakresie gospodarowania budynkami mieszkalnymi została **oceniona negatywnie.** Negatywna ocena wynika w szczególności braku zapewnienia pełnego przestrzegania postanowień ustawy – *Prawo budowlane* w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego budynków będących własnością PNGS. Ponadto w celu zapewnienia oszczędnej, efektywnej i racjonalnej polityki gospodarowania zasobami, zasadnym jest bieżące aktualizowanie opracowanej w przeszłości *Strategii przewidywanych działań PNGS w latach 2015-2040 w odniesieniu do budynków i budowli będących własnością parku.*

3. Udzielanie zamówień publicznych

3.1 Procedury udzielania zamówień publicznych obowiązujące w PNGS

W PNGS obsługą zamówień publicznych zajmuje się pracownik zajmujący stanowisko specjalisty ds. zamówień publicznych i planowania usytuowane w Zespole ds. Administracyjnych, podległym Zastępcy Dyrektora ds. Administracji i Ochrony Przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/70-71]

PNGS posiada procedury udzielania zamówień publicznych określone w:

- Zarządzeniu nr 3/2013 Dyrektora PNGS z 15 kwietnia 2013 r. wprowadzającym Regulamin udzielania zamówień publicznych powyżej równowartości kwoty 30 000 €. Zapisy regulaminu są analogiczne z zapisami ustawy Prawo zamówień publicznych[31] (p.z.p.).
- Zarządzeniu nr 2/2013 Dyrektora PNGS z 15 kwietnia 2013 r. wprowadzającym Regulamin udzielania zamówień publicznych poniżej progu stosowania ustawy p.z.p. Zasadą przyjętą w tym

[31] Dz. U z 2015, poz. 2164 z późn. zm.

dokumencie jest możliwość udzielenia zamówienia po skierowaniu zapytania do 3 potencjalnych wykonawców.
To zarządzenie zostało zmodyfikowane przez Zarządzenie nr 9/2014 z 15 kwietnia 2014 r. oraz Zarządzenie nr 4/2017 z 14 lutego 2017 r. Zmiany dotyczyły wysokości progu stosowania ustawy p.z.p. jak również wzorów druków używanych w PNGS.

Ponadto w zakresie zamówień współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020 obowiązuje Zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora PNGS z 10 stycznia 2018 r. wprowadzające Regulamin udzielania zamówień publicznych współfinansowanych z ww. źródeł.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/1-69]

3.2 Kontrola wybranych postępowań o udzielenie zamówień publicznych

Kontroli poddano zamówienia publiczne udzielone przez PNGS w 2017 i 2018 r. (do 31 sierpnia 2018 r.) o wartości zarówno powyżej, jak i poniżej kwoty 30 000 €. Dodatkowo zbadano 3 postępowania z 2016 r. dotyczące obsługi tras turystycznych w zakresie sprzedaży biletów (w związku ze skargami napływającymi do MŚ), usług w zakresie napraw pojazdów oraz zakupu paliw.

Od 1 stycznia 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r. w PNGS prowadzono łącznie 39 postępowań o udzielenie zamówień publicznych:

- 10 w oparciu o ustawę p.z.p.[32] o wartości wg umów 8 840 249,91 zł;
- 29 o wartości poniżej progu stosowania ustawy p.z.p. o wartości wg umów 2 906 008,46 zł.

Łączna wartość udzielonych zamówień publicznych w wyniosła 11 746 258,37 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/72-80, II/3/81-88]

Do kontroli wytypowano 4 zamówienia, do których stosowano przepisy ustawy p.z.p.[33] oraz 7 – poniżej progu stosowania ustawy p.z.p.[34].

Zamówienia poniżej progu ustawy p z p

Z 7 skontrolowanych postępowań, 6 zostało przeprowadzonych zgodnie z procedurą wewnętrzną PNGS:

1. Najem i serwis kabin WC w rejonie Polany YMCA i Szczelińca Wielkiego w 2017 r.
2. Zakup 30 szt. dendrometrów wraz z montażem – 2017 r.
3. Dostawa odzieży mundurowej – 2017 r.
4. Wykonanie dokumentacji projektu „Kręgielny Trakt" – 2018 r.
5. Montaż wentylacji mechanicznej w pomieszczeniach ekspozycyjnych PNGS – 2018 r.
6. Ubezpieczenie mienia – 2018 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/89-90]

Do 1 postępowania zespół kontrolny zgłasza zastrzeżenia:

7. Postępowanie z 2016 r. na usługę bieżącej i awaryjnej naprawy samochodów służbowych nieobjętych gwarancją, będących we władaniu PNGS.

[32] 7 przetargów nieograniczonych, 1 usługi społeczne, 1 wolna ręka, 1 negocjacje bez ogłoszenia
[33] Dobór próby celowy – najwyższe kwoty umów, skargi kierowane do MŚ, tryb z wolnej ręki, związek z gosp. transportową
[34] Dobór próby – 6 losowy, 1 celowy (związek z gospodarką transportową)

Postępowanie realizowane na podstawie publicznego ogłoszenia z zaproszeniem do składania ofert z 15 grudnia 2016 r. Okres realizacji usług wynosi 3 lata (2017-2019) lub do wyczerpania kwoty przeznaczonej na realizację umowy (150 000 zł). Usługi obejmować mają: mechanikę pojazdową, drobne usługi lakiernicze oraz wymianę podstawowych płynów i materiałów eksploatacyjnych.

W ogłoszeniu zawarto informację, że normy czasu pracy na wykonanie określonych napraw oparte będą o normy Euro Tax.

Wpłynęła 1 oferta firmy z Kudowy Zdrój. W dniu 23 grudnia 2016 r. z wykonawcą podpisano umowę[35] na okres 3 lat – od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. na naprawy pojazdów PNGS o wartości do 150 000 zł brutto. Wykonawca zapewnił 6-miesięczną gwarancję na wykonywane usługi.

W § 2 umowy zapisano, że:

- ust.1 pkt 1 *Przed wykonaniem usługi Wykonawca uzgodni z Zamawiającym zakres naprawy oraz wstępny kosztorys. Kosztorys musi być przedstawiony Zamawiającemu na piśmie do akceptacji przed przystąpieniem do naprawy.*
- ust. 5 *Normy czasu pracy na wykonanie określonych napraw oparte będą o normy z Euro Tax.*

[Dowód: akta kontroli str. II/3/101, II/3/102-104]

Wyjaśnienia w tej sprawie złożył Dyrektor PNGS[36], który stwierdził, że*: (...) oszacowany na podstawie norm Eurotax jest porównywany z czasem szacowanym przez mechanika podanym w kosztorysie naprawy. Po pozytywnej weryfikacji tj. po potwierdzeniu, że czas naprawy podany przez mechanika jest tożsamy z czasem naprawy wynikającym z przyjętych norm naprawa jest zlecana.*

Zapisy umowy nie przewidują bieżącej kontroli i monitoringu prowadzonych napraw pojazdów. Istnieje jedynie zapis, że w przypadku uzasadnionych wątpliwości, co do kosztorysu Zamawiający ma możliwość weryfikacji kosztów przez uprawnionego rzeczoznawcę (§ 2 ust. 9 umowy). W ocenie zespołu kontrolującego wskazane jest zapewnienie narzędzi umożliwiających bieżącą kontrolę i monitoring prowadzonych napraw.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/91-98, II/3/105-111]

Zamówienia powyżej progu ustawy p z p

Z 4 skontrolowanych postępowań 3 postępowania zostały udzielone zgodnie z ustawą p.z.p. oraz procedurą wewnętrzną PNGS.:

1. Kompleksowa realizacja ekspozycji edukacyjnej w Ekocentrum PNGS – 2017 r.
2. Remont infrastruktury turystycznej na terenie PNGS – 2018 r.
3. Obsługa administracyjna ruchu turystycznego w PNGS – 2018 r.

W postępowaniu „Dostawa paliw płynnych do służbowych środków transportu PNGS z zapewnieniem bezgotówkowego rozliczania transakcji – 2016 r." stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wyborze drożej oferty na skutek nieprawidłowego doboru kryteriów oceny ofert.

Do szacowania wartości zamówienia[37] przyjęto wydatki na zakup paliw w okresie 3 lat oraz średnie ceny paliw w 2016 r. Przyjęto następujące ilości paliw: benzyna Pb 95 – 10 800 l, olej napędowy ON – 38 000 l. Szacunkowa wartość zamówienia wynosi 186 666,67 zł netto tj. 44 711,65 €

[35] nr U/ZOD/3/2016
[36] Pismo zn.:DN.091.2.2018.3439 z 24 stycznia 2019 r.
[37] wniosek nr ZOD.371.10/1.2016 o wszczęcie postępowania z 28 listopada 2016 r.

(229 600,00 zł brutto tj. 54 995,33 €). We wniosku określono 1 kryterium oceny ofert – cena 100%. Zamówienie miało być realizowane przez 3 lata – od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r.

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) zamieszczono 3 kryteria oceny ofert: cena – 60%, upust – 20%, termin płatności faktury (od 7 do 28 dni) – 20%.

Zgodnie z wyjaśnieniami byłego dyrektora PNGS[38] (za kadencji, którego prowadzone było to postępowanie), *zmiany kryteriów oceny ofert dokonano po nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych w 2016 r. gdzie niezależnie od ceny wprowadzono obowiązkowo kryteria pozacenowe o wadze sięgającej do 40 %.*

[Dowód: akta kontroli str. II/3/101, II/3/102-104, II/3/251-255]

Waga kryteriów pozacenowych w tym postępowaniu była bardzo duża (40%) i powodowała możliwość wygrania oferty wykonawcy oferującego wyższą cenę podstawową. Istniała zatem możliwość zniekształcenia wyników przetargu poprzez nadanie dwóm pozacenowym kryteriom oceny ofert niewspółmiernie dużej wagi, a tym samym wybranie oferty nieuzasadnionej ekonomicznie.

W przetargu wpłynęły 2 oferty:

- Oferta nr 1 (firma P.P.H.U.M „Royal"): ON – cena 4,58 zł brutto, upust – 4 grosze, termin płatności – 28 dni; Pb 95 – cena 4,80 zł brutto, upust – 5 groszy, termin płatności – 28 dni.
- Oferta nr 2 (Podkarpacka Instytucja Gospodarki Budżetowej CARPATIA): ON – cena 4,51 zł brutto, upust – 3 grosze, termin płatności – 28 dni; Pb 95 – cena 4,75 zł brutto, upust – 3 grosze, termin płatności – 28 dni.

Jako najkorzystniejszą ofertę wybrano ofertę nr 1.

Analizując obie oferty należy stwierdzić, że uzasadnioną ekonomicznie była oferta nr 2 – z ceną po uwzględnieniu upustu wynoszącą 4,48 zł brutto za litr ON oraz 4,72 zł brutto za litr Pb 95 (w stosunku do ceny oferty nr 1 wynoszącej odpowiednio 4,54 zł brutto za litr ON oraz 4,75 zł brutto za litr Pb 95). Rzeczywista różnica pomiędzy ofertami wynosi 6 groszy dla ON i 3 grosze dla Pb 95. Przy założeniu zużycia paliw na poziomie szacowania wartości zamówienia (ON – 38 000 l, Pb – 10 800 l) PNGS zaoszczędziłby kwotę 2280 zł na zakupie ON oraz 324 zł na zakupie Pb 95. Łączna kwota oszczędności wyniosłaby 2604 zł przy wyborze oferty nr 2.

Przetarg wygrała firma z ofertą nr 1, która oferowała znacznie wyższe ceny. Jest to spowodowane dobraniem niewłaściwej wagi do kryteriów oceny ofert. Zmarginalizowano w ten sposób znaczenie ceny, jako podstawowego kryterium oceny, a tym samym nadano decydującą rolę kryteriom pozacenowym (w szczególności upustowi, który zdecydował o wyborze oferty droższej), nadając im wagę zbyt dużą w stosunku do znaczenia. Wybierając droższą ofertę zamawiający naruszył zasadę oszczędnego wydatkowania środków publicznych w rozumieniu art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych[39].

Z wykonawcą podpisano umowę[40] na okres 3 lat – od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2019 r. na dostawę paliw w ilości 10 800 l benzyny Pb 95 i 38 000 l oleju napędowego ON o wartości 225 880 zł brutto.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/102-104]

Wyjaśnienia w tej sprawie złożył Dyrektor PNGS, który stwierdził, że postępowanie było prowadzone przez poprzedniego dyrektora PNGS, natomiast PNGS zamierza wypowiedzieć umowę z wykonawcą.

[38] Pismo z 3 stycznia 2019 r.
[39] Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.
[40] nr U/ZP/ZOD/4/2016 z 27 grudnia 2016 r.

PNGS zamierza ogłosić nowy przetarg, którego sposób ustalania jednostkowej ceny będzie uzależniony od hurtowych cen paliw płynnych ogłaszanych przez PKN Orlen.

Ponadto w wyjaśnieniach zamieszczono notatkę specjalisty ds. planowania i zamówień publicznych PNGS, który stwierdził, że: *podczas nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych w 2016 r. ustawodawca ustalił (poza pewnymi wyjątkami), iż cena nie może przekraczać 60 % wagi. Dlatego ustalenie pozacenowych kryteriów wyboru na poziomie 40 % wagi jest tylko minimalnym spełnieniem wymagań ustawy(...).*

[Dowód: akta kontroli str. II/3/91-98]

Nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem przedstawionym w wyjaśnieniach. Nowelizacja ustawy p.z.p. z 2016 r.[41] nie zakazuje stosowania ceny, jako jedynego kryterium oceny ofert lub nadania jej wagi przekraczającej 60 %. Należy to tylko odpowiednio uzasadnić. Mówi o tym art. 91 ust. 2a znowelizowanej ustawy.

Art. 91 ust. 2a. *Zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2, oraz ich związki kryterium ceny mogą zastosować, jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia (...).*

Przy zakupie produktów o ustalonych standardach jakościowych (a takim produktem jest paliwo) można zastosować właśnie powyższy przepis ustawy, aby uniknąć sytuacji wyboru droższej oferty.

Ponadto, jeżeli PNGS był przekonany o konieczności zastosowania kryteriów pozacenowych o wadze 40 % w przetargu nieograniczonym, to również dobrym rozwiązaniem przy realizacji zakupów jest tryb zapytania o cenę (art. 69 ustawy p.z.p.), gdzie nie ma żadnych kryteriów pozacenowych. Jedynym kryterium w omawianym przypadku byłaby cena uwzględniająca ewentualny upust.

W ramach kontroli umowy dotyczącej tankowania paliw płynnych do pojazdów służbowych PNGS, dokonano przejazdu na stację paliw usytuowaną na ul. Fabrycznej 12 w Kudowie-Zdrój (wykonawcy zamówienia) w celu ustalenia ceny oleju napędowego i benzyny 95. Cena litra oleju napędowego wynosiła 5,39 zł, natomiast benzyny 95 – 5,29 zł. Porównano ceny obowiązujące na stacji Orlen przy ul. Zdrojowej 28 (ON – 5,32 zł, Pb 95 – 5,13 zł) oraz Shell przy ul. Głównej 42a (ON – 5,34 zł, Pb 95 – 5,15 zł). Najkorzystniejsze ceny oferowała stacja PKN Orlen, natomiast stacja na ul. Fabrycznej 12 oferowała najdroższe paliwo. Potwierdza to ustalenia kontrolerów dotyczące nieuzasadnionego ekonomicznie wyboru wykonawcy w ww. przetargu.

[Dowód: akta kontroli str. II/2/109-110]

W ramach kontroli dokonano także analizy postępowania na „Obsługę administracyjną ruchu turystycznego w PNGS – 2018 r." ze względu na skargi, jakie wpłynęły do MŚ. Zamówienie prowadzono w oparciu o art. 138o ustawy p.z.p. (zamówienie na usługi społeczne). Wpłynęła 1 oferta firmy Aquarius Corp. Sp. z o.o. Umowę[42] podpisano 6 kwietnia 2018 r. na 4 lata (sezony turystyczne 2018-2021), z wynagrodzeniem 17,5 % wartości netto od sprzedanych biletów.
Zamówienie zostało udzielone zgodnie z ustawą p.z.p. oraz procedurą wewnętrzną PNGS.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/117, II/3/118-119]

W sprawie obsługi ruchu turystycznego przez firmę Aquarius, do Ministra Środowiska wpłynęły skargi podpisane przez fikcyjną osobę, dyskredytujące osobę obecnego dyrektora szczególnie

[41] Dz. U. 2016 poz. 1020
[42] nr DU/10/2018

w świetle ww. postępowania. W pismach użyto m.in. następujących stwierdzeń: *przetarg był rozpisany tak, że z góry wiadomo było, że to oni wygrają. Rozliczenia dziennych utargów odbywają się (...) w Karłowie, nikt nie wie jak to się odbywa, czy zarabiamy jakiekolwiek pieniądze. Nie ma biletów wstępu, rozliczeń, nic nie jest transparentne.*

Ponadto w 2018 r. do Komendy Powiatowej Policji w Kłodzku i Prokuratury Rejonowej w Kłodzku wpłynęły 2 zawiadomienia o popełnieniu przestępstw złożone przez osoby fikcyjne, dotyczące dyrektora PNGS. Oba zawiadomienia zakończyły się w sierpniu 2018 r. odmową wszczęcia śledztwa:

1. Postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa z 16 sierpnia 2018 r. wydane przez Komendę Powiatową Policji w Kłodzku[43] w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez dyrektora Parku w latach 2017-2018 poprzez niewłaściwe korzystanie z samochodów służbowych, obiektów należących do Parku oraz niewłaściwe rozliczanie się z firmą Aquarius Corp. Sp. z o.o., a także łamanie praw pracowniczych. Ponadto zarzuty dotyczyły nieprawidłowego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego obsługi administracyjnej ruchu turystycznego w Parku w ten sposób, że zamawiający w porozumieniu z wykonawcą opisał przedmiot zamówienia pod możliwości konkretnego wykonawcy, tj. firmy Aquarius sp. z o.o.

   [Dowód: akta kontroli str. II/3/125-131]

2. Postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa z 29 sierpnia 2018 r. wydane przez Prokuraturę Rejonową w Kłodzku[44] w sprawie przekroczenia uprawnień i niedopełnienia obowiązków przez dyrektora Parku w okresie od marca do kwietnia 2018 r. poprzez nieprawidłowe przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego obsługi administracyjnej ruchu turystycznego w Parku, w ten sposób, że zamawiający w porozumieniu z wykonawcą opisał przedmiot zamówienia pod możliwości konkretnego wykonawcy, tj. firmy Aquarius sp. z o.o.

   [Dowód: akta kontroli str. II/3/132-135, II/3/136]

W latach 2014-2016 sprzedaż biletów wstępu do PNGS prowadziła 1 firma (Ekoma), natomiast w roku 2017 PNGS sam obsługiwał to zadanie. Analizując koszty ponoszone przez PNGS na obsługę sprzedaży biletów w okresie lat 2015-2018 należy stwierdzić, że:

- w latach 2015-2017 dochód netto (po odjęciu kosztów prowizji) ze sprzedaży biletów wahał się od ok. 2,2 do 2,4 mln zł, natomiast w roku 2018 wyniósł ponad 3,2 mln zł;
- w latach 2015-2017 koszty prowizji wynosiły od ok. 170 tys. do ponad 320 tys. zł, natomiast w roku 2018 koszty wyniosły ponad 530 tys. zł.

Porównując dochody i koszty w latach 2015-2018 należy stwierdzić, że mimo znacznego wzrostu kosztów prowizji, dochód netto ze sprzedaży biletów po powierzeniu obsługi firmie Aquarius jest wyższy niż w ubiegłych latach: o 0,8 mln zł (w stosunku do roku 2016) oraz o 1 mln zł (w latach 2015 i 2017).

[Dowód: akta kontroli str. II/3/124]

Dyrektor PNGS złożył wyjaśnienia[45] dotyczące nadzoru ze strony kierownictwa PNGS nad obsługą ruchu turystycznego. Nadzór ten sprawuje Zespół ds. Udostępniania Parku. W latach 2015-2016 wykonawcę kontrolowano na podstawie: raportów z elektronicznego systemu sprzedaży biletów (rejestracja poprzez czytniki biletów zainstalowanych na bramkach obrotowych) i wyrywkowego sprawdzania biletów w terenie (2015) oraz raportów z kas fiskalnych wraz z wyrywkowym

[43] sygn. G-5602-126/18
[44] sygn. PR 3 Ds.116.2018
[45] Pismo z 8 listopada 2018 r.

sprawdzaniem biletów w terenie (2016). W roku 2017 sprzedażą biletów zajmowali się pracownicy PNGS oraz osoby zatrudnione na umowy – zlecenie, których nadzorowali pracownicy PNGS. Od roku 2018 sprzedaż biletów rejestrowana jest w czasie rzeczywistym w systemie e-parki. Każdy bilet jest drukowany z systemu i posiada unikalny kod QR niezależnie czy został kupiony przez internet (online), czy w kasie biletowej na miejscu (offline). Weryfikacja biletów odbywa się na zasadzie skanowania unikalnego kodu QR. Kontrola sprzedaży biletów odbywa się: z poziomu administratora na bieżąco poprzez system e-parki, w terenie na podstawie wyrywkowego skanowania biletów oraz poprzez porównanie raportów z drukarek fiskalnych zainstalowanych w kasach biletowych z raportami generowanymi z systemu e-parki.

[Dowód: akta kontroli str. II/3/137-139]

Zarzuty kierowane w skargach do Ministra Środowiska nie znajdują potwierdzenia w ustaleniach kontroli.

Ponadto w ciągu ostatnich kilku lat obecny Dyrektor PNGS złożył 3 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa:

- do prokuratury w Kłodzku w sprawie przestępstwa stalkingu (jeszcze, jako Kierownik Zespołu ds. Udostępniania Parku – w 2016 r.), na które zostało wydane postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia. Zawiadomienie było związane z rozsyłaniem do różnych instytucji (Ministerstwa Środowiska, NFOŚiGW) informacji o rzekomych nieprawidłowościach, za które miał być odpowiedzialny obecny dyrektor.

  [Dowód: akta kontroli str. II/3/204-210]

- do Komisariatu Policji w Kudowie-Zdroju[46] w sprawie przestępstwa pomówienia oraz nękania pracowników firmy Aquarius oraz pracowników PNGS, na które zostało wydane postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia.

  [Dowód: akta kontroli str. II/3/237-238, II/3/242-244]

- do Komisariatu Policji w Kudowie-Zdroju w sprawie fałszywej strony internetowej Centrum Szkoleniowo-Edukacyjnego PNGS w Karłowie, na które zostało wydane postanowienie o umorzeniu dochodzenia.

  [Dowód: akta kontroli str. II/3/246-247]

Działalność PNGS w zakresie udzielania zamówień publicznych została **oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami.**

Zastrzeżenia dotyczą w szczególności organizacji postępowań na dostarczenie paliw oraz naprawę pojazdów. Za oba postępowania odpowiadał były dyrektor PNGS. Jednocześnie należy podkreślić, że ustalenia kontroli nie potwierdziły zarzutów skargowych w zakresie organizacji przetargu na obsługę administracyjną ruchu turystycznego. Zastosowane w tym zakresie rozwiązania przynoszą większe korzyści finansowe dla Parku i zapewniają większą transparentność procesu sprzedaży biletów.

[46] Pismo z 22 czerwca 2018 r.

III. Realizacja planu finansowego Parku, w tym prawidłowości wykorzystania dotacji celowych w kontekście oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

1. Źródła finansowania Parku

Największym źródłem bieżącego finansowania Parku w 2017 r. była dotacja celowa z budżetu państwa (Ministerstwa Środowiska), stanowiąca 36,08 % łącznych przychodów Parku. Kolejnym źródłem finansowania były przychody własne Parku stanowiące 32,30 % udziału w przychodach ogółem.

Realizowane inwestycje w 2017 r. były finansowane przede wszystkim ze środków własnych Parku (77,21 % ogółu wydatków inwestycyjnych). Do 31 sierpnia 2018 r. największym źródłem bieżącego finansowania Parku były przychody własne Parku – 41,99 % łącznych przychodów Parku. Kolejnym źródłem finansowania były dotacja celowa z budżetu państwa stanowiąca 38,92 % udziału w przychodach ogółem.

Realizowane inwestycje w tym okresie były finansowane przede wszystkim ze środków własnych Parku (86,91 % ogółu wydatków inwestycyjnych).

[Dowód: akta kontroli str. III/1/19]

Szczegółowe informacje nt. źródeł finansowania Parku zawiera tabela na str. 22.

W zakresie gospodarowania środkami własnymi stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania samochodów służbowych do celów prywatnych – m.in. pokrywania przez PNGS kosztów wykorzystania samochodów służbowych do celów prywatnych (opisane w pkt. II.1).

Zestawienie źródeł finansowania w latach 2017-2018 r. (wg stanu na 31 sierpnia 2018 r.)

Źródła finansowania (w zł)	2017					2018				
	Wydatki bieżące	Udział %	Wydatki inwestycyjne	udział %	RAZEM	Wydatki bieżące	Udział %	Wydatki inwestycyjne	Udział %	RAZEM
Przychody, o których mowa w *art. 8 h ust. 1 pkt 4-14 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*	2 508 559,24	32,30	0,00	0,00	**2 508 559,24**	2 260 388,67	41,99	0,00	0,00	**2 260 388,67**
Przychody pozostałe - refakturowanie m.in. mediów	405 349,91	5,22	0,00	0,00	**405 349,91**	0,00	0,00	471 548,66	86,91	**471 548,66**
Przychody, o których mowa w *art. 8 h ust. 1 pkt 4-14 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* - przychody z lat poprzednich	0,00	0,00	3 825 080,72	77,21	**3 825 080,72**	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Dotacje z budżetu państwa - celowa	2 802 000,00	36,08	0,00	0,00	**2 802 000,00**	2 095 127,29	38,92	0,00	0,00	**2 095 127,29**
Dotacje z budżetu państwa na finansowanie projektów UE	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Dotacje z budżetu państwa na współfinansowanie projektów UE	0,00	0,00	709 750,00	14,33	**709 750,00**	0,00	0,00	60 350,00	11,12	**60 350,00**
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	0,00	0,00	125 250,00	2,53	**125 250,00**	0,00	0,00	10 650,00	1,96	**10 650,00**
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	86 097,04	1,11	11 080,00	0,22	**97 177,04**	62 624,22	1,16	0,00	0,00	**62 624,22**
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Odsetki naliczone przez bank	121 605,02	1,57	0,00	0,00	**121 605,02**	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**
Fundusz Leśny	1 813 387,95	23,35	283 218,00	5,72	**2 096 605,95**	964 729,09	17,92	0,00	0,00	**964 729,09**
Inne, odszkodowania, darowizna od osób fizycznych	29 707,28	0,38	0,00	0,00	**29 707,28**	59,80	0,00	0,00	0,00	**59,80**

RAZEM	**7 766 706,44**	**100,00**	**4 954 378,72**	**100,00**	**12 721 085,16**	**5 382 929,07**	**100,00**	**542 548,66**	**100,00**	**5 925 477,73**

2. Dotacje celowe

Rachunkowość Parku prowadzona jest w oparciu o Zasady (politykę) rachunkowości, wprowadzoną Zarządzeniem nr 4/2012 Dyrektora PNGS z 28 lutego 2012 r. W/w polityka rachunkowości spełnia wymogi art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[47].

PNGS prowadzi wyodrębnioną ewidencję księgową środków pieniężnych otrzymanych z dotacji oraz wydatków z tych środków. Otrzymane dotacje zostały zaewidencjonowane w systemie finansowo – księgowym. Wydatki ze środków z dotacji ewidencjonowane są analitycznie zgodnie z układem rodzajowym kosztów i według miejsc powstawania, zgodnie z wymogiem Polityki rachunkowości.

2.1 Dotacja otrzymana w 2017 r.

W dniu 5 stycznia 2017 r. zawarto umowę dotacji nr 8/DE/2017 pomiędzy Ministrem Środowiska a PNGS, dotyczącą udzielenia dotacji celowej w kwocie 2 802 000 zł na:

- prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach PNGS, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów,
- udostępnianie obszaru PNGS na zasadach określonych w planie ochrony/w zadaniach ochronnych i w zarządzeniach Dyrektora PNGS
- prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą, w tym zadań związanych z wydatkami majątkowymi dokonywanymi przez PNGS na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Zadania obejmują wydatki związane z funkcjonowaniem Służby Parku Narodowego oraz koszty działalności PNGS powstałe w związku z wykonywanymi zadaniami.

Przekazanie dotacji nastąpiło zgodnie z umową dotacji w 4 transzach (każda w wysokości 700 500 zł tj. 25%) – na wyodrębniony rachunek Dotowanego w BGK O/Wrocław nr 57 1130 1033 0018 8170 0720 0003. Łączna kwota przekazanej dotacji wynosi zgodnie z umową dotacji 2 802 000 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/1/1-5]

Od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym Park uzyskał odsetki bankowe w kwocie 1270,76 zł, które zostały przekazane na rachunek Dotującego. Kontrola prawidłowości przekazywania w/w odsetek na r-k Dotującego za maj i czerwiec 2017 r. wykazała, że terminy w tym zakresie wynikające z § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa[48] zostały dochowane.

PNGS informował pisemnie Ministerstwo Środowiska o rozliczeniu wydatkowania środków dotacji każdej transzy.

Rozliczenie każdej z transz zostało przyjęte i potwierdzone w formie pisemnej przez Departament Ekonomiczny Ministerstwa Środowiska. Rozliczenie końcowe dotacji tj. IV transzy zostało przyjęte przez Departament Ekonomiczny Ministerstwa Środowiska pismem z 24 stycznia 2018 r.

[47] Dz. U. z 2017 r. poz. 2342 z późn. zm.
[48] Dz.U. z 2016 poz. 69

Przyznana dotacja w kwocie 2 802 000 zł została w całości wydatkowana i rozliczona. Poniższa tabela przedstawia wydatki poniesione ze środków w/w dotacji w 2017 r. w układzie rodzajowym (w zł):

L.p.	Rodzaj wydatku	Razem transze I-IV	Udział %
1.	Wynagrodzenia osobowe	1 987 629,77	70,94
2.	Składki na ubezpieczenia społeczne	311 487,99	11,12
3.	Usługi obce	247 381,50	8,83
4.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	125 429,89	4,48
5.	Podatki i opłaty	79 632,00	2,84
6.	Składki na Fundusz Pracy	30 059,85	1,07
7.	Pozostałe koszty funkcjonowania	20 379,00	0,73
	Razem	**2 802 000,00**	**100,00**

Z udzielonej dotacji w kwocie 2 802 000 zł najwięcej środków przeznaczono na wynagrodzenia osobowe – 1 987 629,77 zł, tj. 70,94 %. W trakcie kontroli sprawdzono listy płac za marzec 2017 r. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Ze środków dotacji sfinansowano ponadto:

- usługi obce – obsługa prawna, obsługa Parku w zakresie BHP, zimowe utrzymanie parkingów i dróg PNGS, sprzątanie budynku Ekocentrum (ośrodek edukacyjno-wystawienniczy PNGS), obsługa obiektu Ekocentrum, realizacja funkcji administratora bezpieczeństwa informacji, transport materiałów leśnych, pozostałe prace z hodowli lasu, wynajem i obsługa serwisowa kabin TOI-TOI, ochrona lasu - prace grodzenia upraw leśnych, prace szkółkarskie, zabezpieczenia drewna pozostawionego w ekosystemach, zabezpieczenie drzewek,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych – szkolenia, ekwiwalent za niewykorzystywanie mieszkania bezpłatnego dla celów służbowych, odzież służbowa i BHP, odpisy na ZFŚS,
- podatki i opłaty- podatek leśny, rolny,
- pozostałe koszty funkcjonowania - ubezpieczenia majątkowe, komunikacyjne.

[Dowód: akta kontroli str. III/1/ 6-7]

Wydatki dokonane ze środków w/w dotacji związane są z realizacją zadań wynikających z celów określonych w umowie dotacji.

2.2 Dotacja otrzymana w 2018 r. wg stanu na 30 czerwca 2018 r.

W dniu 3 stycznia 2018 r. zawarto umowę dotacji nr 9/DE/2018 pomiędzy Ministrem Środowiska a PNGS, dotyczącą udzielenia dotacji celowej w kwocie 2 802 000 zł na:

- prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach PNGS, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów,

- udostępnianie obszaru PNGS na zasadach określonych w planie ochrony/w zadaniach ochronnych iw zarządzeniach Dyrektora PNGS,
- prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą, w tym zadań związanych z wydatkami majątkowymi dokonywanymi przez PNGS na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

Zadania obejmują wydatki związane z funkcjonowaniem Służby Parku Narodowego oraz koszty działalności PNGS powstałe w związku z wykonywanymi zadaniami.
Realizacja w/w zadań winna odbyć się w terminie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018r.

Przekazanie dotacji odbyło się zgodnie z umową dotacji w 2 transzach (każda w wysokości 700 500 zł tj. 25%) – na wyodrębniony rachunek Dotowanego w BGK O/Wrocław nr 57 1130 1033 0018 8170 0720 0003, razem 1 401 000 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/1/ 8-12]

Od środków dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym Park uzyskał odsetki bankowe w kwocie 594,81 zł, które zostały przekazane na rachunek Dotującego. Kontrola prawidłowości przekazywania w/w odsetek na r-k Dotującego za kwiecień i czerwiec 2018 r. wykazała, że terminy w tym zakresie wynikające z § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. *w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa*[49] zostały dochowane.

W piśmie z 13 marca 2018 r. PNGS poinformował Ministerstwo Środowiska o rozliczeniu wydatkowania środków dotacji w ramach I transzy na kwotę 677 580 zł.

Łączna kwota przekazanej do dnia 30 czerwca 2018 r. dotacji wynosi zgodnie z umową dotacji 1 401 000 zł. Wydatkowanie dotacji na dzień kontroli (z I i II transzy) zostało rozliczone do kwoty 1 369 164,98 zł. Pozostała część kwoty będzie rozliczona w kolejnych transzach. Poniższa tabela przedstawia wydatki poniesione ze środków w/w dotacji w 2018 r. w układzie rodzajowym (w zł).

Lp.	Rodzaj wydatku	Razem transza I-II	Udział %
1.	Wynagrodzenia osobowe	990 882,23	72,37
2.	Składki na ubezpieczenia społeczne	145 277,10	10,61
3.	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	82 462,46	6,02
4.	Usługi obce	68 631,40	5,01
5.	Podatki i opłaty	54 288,00	3,97
6.	Składki na Fundusz Pracy	14 125,79	1,03
7.	Pozostałe koszty funkcjonowania	13 498,00	0,99
	Razem	**1 369 164,98**	**100,00**

Z udzielonej dotacji w kwocie 1 401 000 zł wydatkowano 1 369 164,98 zł. Najwięcej środków przeznaczono na wynagrodzenia osobowe – 990 882,23 zł tj. 72,37 %.W trakcie kontroli sprawdzono listy płac za m-c kwiecień 2018 r. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Ze środków dotacji sfinansowano ponadto:

- usługi obce - bieżąca obsługa BHP, sprzątanie budynku Ekocentrum PNGS, obsługa obiektu Ekocentrum PNGS, zimowe utrzymanie parkingów i dróg PNGS, świadczenie pomocy prawnej,

[49] Dz.U. z 2016 poz. 69

wynajem kabiny toaletowej wraz z wywozem nieczystości, realizacja funkcji administratora bezpieczeństwa informacji, utrzymanie czystości na terenie PNGS;

- świadczenia na rzecz osób fizycznych - szkolenia, ekwiwalent za niewykorzystywanie mieszkania bezpłatnego, odpis na ZFŚS;
- podatki i opłaty - podatek leśny, podatek rolny;
- pozostałe koszty funkcjonowania - ubezpieczenia komunikacyjne.

[Dowód: akta kontroli str. III/1/13-14]

Wydatki dokonane ze środków w/w dotacji związane są z realizacją zadań wynikających z celów określonych w umowie dotacji.

3. Inwentaryzacja przeprowadzona w 2017 r.

Zgodnie z wymogami „*Instrukcji w sprawie zasad i sposobu przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych w Parku Narodowym Gór Stołowych*”[50] przeprowadzono w Parku inwentaryzację wg stanu na 30 listopada 2017 r. następujących składników majątkowych: środków pieniężnych w kasie i na rachunkach bankowych, zapasy drewna, materiałów i towarów odpisanych w koszty na dzień ich zakupu a niewbudowanych do dnia 31 grudnia 2017 r., aktywa finansowe, należności oraz dokonano weryfikacji stanów księgowych pozostałych składników aktywów i pasywów. Nie stwierdzono różnic inwentaryzacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. III/1/15]

4. Zakup i funkcjonowanie Centrum Szkoleniowo – Edukacyjnego w Karłowie

Centrum Szkoleniowo – Edukacyjne Parku Narodowego Gór Stołowych w Karłowie zostało nabyte przez Park[51] od PZU S.A. 19 maja 2017 r., za 3 500 000 zł w przetargu w trybie z wolnej ręki. Wartość rynkowa zakupionego obiektu wg wyceny rzeczoznawcy wynosiła 9 760 000 zł.

Rada Naukowa Parku Narodowego Gór Stołowych podjęła uchwałę 26 października 2017 r. o poparciu działań Dyrektora Parku w zakresie zakupu nieruchomości w Karłowie oraz kierunków rozwoju tego miejsca.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/93]

Przedmiotem zakupu było prawo wieczystego użytkowania gruntu składającego się z trzech działek o łącznej powierzchni 2,94 ha oraz prawo własności posadowionych na nich budynków tworzących kompleks hotelowy, położonych w Karłowie 10, gmina Radków, powiat Kłodzki.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/1-26]

W/w nieruchomości bezpośrednio graniczą z gruntami Parku. Przez teren tej nieruchomości przebiega główny ciek Gór Stołowych – Czerwona Woda, który decyduje o bilansie wodnym cennych siedlisk przyrodniczych sieci Natura 2000.

W protokole zdawczo–odbiorczym z dnia 19 maja 2017 r. do umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego napisano, że: „*stan nieruchomości ocenia się jako dobry*”.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/27-29]

[50] załącznik do zasad polityki rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem nr 5/2012 Dyrektora PNGS oraz zgodnie z Zarządzeniem nr 26/2017 Dyrektora Parku Narodowego Gór Stołowych z dnia 7.11.2017 r. w sprawie inwentaryzacji rocznej składników majątkowych za rok 2017 w Parku Narodowym Gór Stołowych według stanu na dzień 31.12.2017 r. oraz aneksem 1 z dnia 13.12.2017 r., aneksem 2 z dnia 3.01.2018 r. i aneksem nr 3 z dnia 9.01.2018 r.

[51] akt notarialny Repertorium A numer 1402/2017

Źródłem finansowania w/w zakupu były środki własne Parku – zysk z lat ubiegłych, ulokowany na lokatach terminowych w BGK we Wrocławiu.

Na podstawie art. 8g ust. 5 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[52] Dyrektor PNGS zwrócił się 20 kwietnia 2017 r. z wnioskiem do Ministra Środowiska o wyrażenie zgody na zmianę w planie finansowym na rok 2017 w tym m.in. o zwiększenie środków finansowych w kwocie 3 700 000 zł na planowany zakup prawa użytkowania wieczystego gruntu oraz budynków położonych w Karłowie oraz opłat notarialnych.

Minister Środowiska w piśmie z 16 maja 2017 r. poinformował Dyrektora Parku, że wszelkie koszty związane z utrzymaniem zakupionych nieruchomości oraz ich dostosowaniem do planowanych funkcji powinny być pokrywane ze środków własnych Parku, bez potrzeby zwiększania dotacji z budżetu państwa na działalność bieżącą, w tym na wydatki majątkowe.

Zgodę na wnioskowane zmiany w planie finansowym Parku na 2017 r. wyraził Minister Środowiska w dniu 17 maja 2017 r. W związku z powyższym Dyrektor PNGS dokonał zmian w planie finansowym Parku na 2017 r.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/30-46]

Cele nabycia ośrodka.:

- powrót instytucjonalny Parku do Karłowa (zmiana lokalizacji kancelarii obwodów ochronnych);
- ochrona cieku wodnego Czerwona Woda;
- zabezpieczenie interesów lokalnej społeczności (zabezpieczenie przed rozbudową hotelarską 3 ha terenu przeznaczonego w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego na usługi turystyczne);
- prowadzenie edukacji przyrodniczej i ekologicznej dla turystów (edukacja prowadzona przez pracowników Parku dla turystów, którzy licznie odwiedzają Karłów ze względu na bliskość największej atrakcji Gór Stołowych – Szczeliniec Wielki);
- rozbudowa wolontariatu na rzecz ochrony przyrody;
- zmniejszenie negatywnego wpływu enklawy wsi Karłów na przyrodę Parku Narodowego Gór Stołowych.

Cele nabycia tego obiektu wpisują się w cele działalności Parku Narodowego Gór Stołowych.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/47-48]

Cele nabycia tego obiektu zgodne są z działalnością statutową Parku Narodowego. Cel zakupu jest realizowany przez prowadzenie działań edukacyjnych m.in. bezpłatną emisję filmu o Górach Stołowych, wystawę zdjęć trójwymiarowych Gór Stołowych oraz zajęcia edukacyjne, ponadto poprzez lokalizację w obiekcie 2 kancelarii Obwodów Ochronnych (Szczeliniec i Czerwona Woda), lokalizację posterunku terenowego Straży Parku.

Wraz z lokalizacją kancelarii obwodów ochronnych i posterunku Straży Parku nastąpił instytucjonalny powrót Parku do Karłowa.

Z wyjaśnień Dyrektora Parku z 8 listopada 2018 r. wynika, że Park nie przeprowadził przed zakupem obiektów w Karłowie rozeznania w sprawie wielkości przychodów osiąganych przez poprzedniego

[52] Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.

właściciela tj. PZU S.A. z tytułu prowadzenia Ośrodka Szkoleniowo–Wypoczynkowego w Karłowie w tym w szczególności z tytułu najmu pokoi.

Przyczyną powyższego był fakt, że zakup ten miał na celu ochronę przyrody i krajobrazu Gór Stołowych oraz stworzenie warunków dla prowadzenia działalności edukacyjnej i naukowej a nie prowadzenie działalności gospodarczej nastawionej na zysk.

Drugą przyczyną był brak informacji z uwagi na ich poufność oraz wygaszanie działalności tego Ośrodka przez PZU S.A., które ostatecznie nastąpiło w 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/49-50]

Obowiązki związane z zarządzaniem i koordynowaniem zagadnień związanych z funkcjonowaniem działalności CSE w Karłowie powierzono w formie pisemnej Zastępcy Dyrektora ds. administracji i ochrony przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/51]

Do obsługi w/w obiektu zatrudniono w 2017 r. podmioty prowadzące działalność gospodarczą (ochrona obiektu) oraz osoby fizyczne w ramach umów zleceń (pranie, sprzątanie, konserwacja obiektu, obsługa recepcji).

W 2018 r. do obsługi w/w obiektu zatrudniano przede wszystkim podmioty prowadzące działalność gospodarczą (ochrona obiektu, pranie, sprzątanie, konserwacja obiektu, obsługa recepcji).

Ponadto w 2018 r. zatrudniono osobę do prac związanych z konserwacją obiektu na podstawie umowy o pracę na czas określony na 5/8 etatu.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/52]

W latach 2017-2018 r. w zakupionym obiekcie w Karłowie wynajmowano pokoje gościnne oraz sale konferencyjne. Cenę wynajmu pokoi ustalono w oparciu o rozeznanie rynku – cen noclegów w Karłowie i Pasterce na podstawie ofert w portalach turystycznych.

Ceny noclegu za 1 noc kształtują się na poziomie od 145 zł do 400 zł. Ceny noclegu powyżej 1 doby kształtują się na poziomie od 120 zł do 350 zł (za dobę). Ceny ustalono na poziomie cen obowiązujących u okolicznych przedsiębiorców świadczących usługi noclegowe. CSE nie ma obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji obłożenia poszczególnych pokoi. Przychody z tytułu najmu pokoi (noclegów) wyniosły w 2017 r. – 145 131,27 zł a za okres do 31 sierpnia 2018 r. – 120 515,39 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/53-54]

Ponadto w okresie od dnia zakupu obiektu w Karłowie do dnia 31 października 2018 r. na terenie CSE odbywały się imprezy edukacyjne, sportowe, których Park był organizatorem lub współorganizatorem.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/49-50]

Zestawienie przychodów i kosztów oraz wynik finansowy CSE Karłów zawiera tabela (w zł):

L.p.	**Wyszczególnienie**	**2017 r.**	**2018 r. (do 31 sierpnia)**
1.	Łączne przychody	175 262,03	160 800,66
2.	Łączne koszty	437 159,51	399 695,33
3.	Wynik finansowy strata	261 897,48	238 894,67

Wynik finansowy na prowadzeniu tego obiektu przez Park zamknął się za rok 2017 (od dnia zakupu tj. od 19 maja 2017 r.) stratą rzędu 261 897,48 zł a za 8m-cy 2018 r. stratą rzędu 238 894,67 zł. Największą pozycję wśród kosztów generują koszty zużycia materiałów i energii w tym oleju opałowego do c.o. Koszty oleju opałowego w 2017 r. stanowiły 18,62% całości kosztów funkcjonowania obiektu a w ciągu 8 m-cy 2018 r. – 22,67 %.

Planowane przeprowadzenie audytu energetycznego będzie podstawą do działań mających na celu obniżenie kosztów ogrzewania obiektów CSE.

Koszty związane z CSE na koniec 2018 r. zostaną skorygowane (zmniejszone) o koszty wynikające z funkcjonowania kancelarii Obwodów Ochronnych i terenowego posterunku Straży Parku w CSE w Karłowie, co będzie miało przełożenie na poprawę wyniku finansowego CSE Karłów.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/55-57,49-50]

W związku z powstałą stratą na działalności obiektu w Karłowie Ministerstwo Środowiska zwróciło się pismem z 1 sierpnia 2018 r. do Dyrektora PNGS o przedstawienie m.in. programu naprawczego dotyczącego eliminacji nierentowności Centrum Szkoleniowego w Karłowie.

Na prośbę Ministerstwa Środowiska Dyrektor PNGS[53] przesłał do Ministerstwa Środowiska program naprawczy, w którym przedstawiono działania zmierzające do poprawy sytuacji finansowej CSE Karłów.[54] Ministerstwo do dnia zakończenia kontroli nie przysłało odpowiedzi akceptującej w/w program.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/58-64]

W celu poprawy sytuacji związanej z funkcjonowaniem CSE Karłów (co wynika również z programu naprawczego) Park ogłosił przetarg na wydzierżawienie obiektu w Karłowie na cele prowadzenia działalności hotelarskiej i gastronomicznej.[55]W przetargu nie wpłynęła żadna oferta.

W dniu 31 października 2018 r. Park ogłosił kolejny przetarg pisemny nieograniczony na wydzierżawienie obiektu w Karłowie na cele prowadzenia działalności hotelarskiej i gastronomicznej.[56] Na dzień kontroli ustalono, że 8 listopada 2018 r. wpłynęła jedna oferta dotycząca powyższego przetargu. Otwarcie ofert nastąpi 9 listopada 2018 r. Do dnia zakończenia kontroli postępowanie jeszcze trwało.

---

[53] Pismo Dyrektora Parku z 28 sierpnia 2018 r.

[54] W w/w programie naprawczym napisano m.in. że:
- trwają rozmowy z samorządem w celu włączenia CSE Karłów w granice PNGS; jednakże w związku ze zbliżającymi się wyborami samorządowymi trudno uzyskać jednoznaczną deklarację;
- istotną pozycją kosztów funkcjonowania CSE są koszty ogrzewania budynków, koszty ciepłej wody i koszty energii elektrycznej. W związku z tym przeprowadzony zostanie dialog techniczny w celu uzyskania informacji o najnowszych i najtańszych rozwiązaniach które pozwolą na zmniejszenie w/w koszów.
- prowadzone są działania polegające na poszukiwaniu środków finansowych w celu dostosowania ośrodka dla potrzeb osób niepełnosprawnych;
- na terenie ośrodka powstaje gra edukacyjna „Poznaj Polskie Parki Narodowe";
- renegocjacje umów z zakresu obsługi obiektu.

[55] I. Ogłoszenie nr 1/2018 o przetargu – przetarg pisemny nieograniczony - na dzierżawę nieruchomości na cele świadczenia usług noclegowych i gastronomicznych z dnia 30 marca 2018 r. wraz z ofertą, z wzorem umowy dzierżawy, wzorem umowy o wykonanie prac remontowych, wzorem umowy ramowej o świadczenie usług noclegowych, gastronomicznych i porządkowych.
II. Notatka służbowa z dnia 17 kwietnia 2018 r., podpisana przez Zastępcę Dyrektora Parku z akceptacją Dyrektora Parku z której wynika, że przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, tj. nie wpłynęła żadna oferta. W notatce jest zawarty wniosek o zamknięcie przetargu i ogłoszenie drugiego przetargu nie wcześniej niż w dniu 17 maja 2018 r.
2. Przetarg – znak sprawy ZD.225.3.2018:
1. Ogłoszenie nr 2/2018 o przetargu – przetarg pisemny nieograniczony, na dzierżawę nieruchomości na cele świadczenia usług noclegowych i gastronomicznych z dnia 18 maja 2018 r. wraz z ofertą, z wzorem umowy dzierżawy, wzorem umowy o wykonanie prac remontowych, wzorem umowy ramowej o świadczenie usług noclegowych, gastronomicznych i porządkowych.
2. Notatka służbowa z dnia 11 czerwca 2018 r., podpisana przez Zastępcę Dyrektora Parku z akceptacją Dyrektora Parku z której wynika, że przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, tj. nie wpłynęła żadna oferta. W notatce jest zawarty wniosek o zamknięcie przetargu i w kolejnym etapie przeprowadzenie rokowań.

[56] Ogłoszenie nr 1/2018 o przetargu na dzierżawę nieruchomości na cele świadczenia usług noclegowych i gastronomicznych wraz z ofertą, umową dzierżawy, umową o wykonywaniu prac budowlanych i umową ramową o świadczenie usług gastronomicznych.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/65-71]

Kolejnym działaniem podjętym przez Park wynikającym z programu naprawczego było podpisanie przez Dyrektora Parku w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju - Partnerstwa na rzecz dostępności w ramach programu Dostępność Plus.[57]

W związku z powyższym planowane są nakłady na remonty przy wykorzystaniu środków finansowych z Program Rządowego Dostępność Plus (podpisana umowa) oraz z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu. Kwoty na remonty będą znane po uruchomieniu dokumentacji technicznej; wartość nakładów na remonty i modernizacje wg ostrożnych szacunków – w ocenie Parku to ok. 5 mln. zł. Park oczekuje na uruchomienie programów.

Nakłady te będą miały charakter modernizacyjny, a po ich wykonaniu wzrośnie atrakcyjność obiektu oraz jego funkcjonalność.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/72-77,49-50]

W okresie od 19 maja 2017 r., tj. od dnia zakupu nieruchomości w Karłowie do dnia 31 sierpnia 2018 r. nie były ponoszone przez Park nakłady na remonty i modernizację w/w obiektu, z wyjątkiem sytuacji losowych jak np. awarie związane z systemem wodno-kanalizacyjnym. Wydatki związane z awariami stanowią kwotę:

- 6182,68 zł w roku 2017;
- 11 553,63 zł w roku 2018.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/78]

Kolejne działania Parku w celu poprawy sytuacji finansowej CSE Karłów dotyczą:

- zawarcia umowy w dniu 23 października 2018 r. z Orange Polska S.A. na wydzierżawienie nieruchomości gruntowej o powierzchni 200 m^2 w celu posadowienia masztu telekomunikacyjnego na terenie CSE PNGS w Karłowie. Umowa została zawarta na okres 8 lat. Miesięczny czynsz dzierżawny został ustalony na wartość netto 1583,33 zł, co stanowi przez cały okres dzierżawy kwotę 151.999,98 zł netto. Umowa przewiduje również świadczenia pieniężne za służebność związaną z podziemną instalacją elektryczna i światłowodową. Z ustaleń na dzień kontroli wynika, że wartość służebności będzie znana po uzyskaniu pozwolenia na budowę;
- zawarcia umowy w dniu 29 października 2018 r. z NFOŚiGW w Warszawie, której przedmiotem jest dofinansowanie projektu pn. „*Ocena stanu zasobów przyrody ożywionej i nieożywionej na obszarze Parku Narodowego Gór Stołowych i jego otuliny z wykorzystaniem nowoczesnych technologii teledetekcyjnych*”. Całkowita wartość projektu wynosi 5 102 299,28 zł, z czego dofinansowanie ze środków Funduszu Spójności stanowi kwotę 4 336 954,38 zł. Termin realizacji projektu przypada na lata 2019-2022. Dofinansowanie w ramach powyższego projektu zostanie przeznaczone w części na zakup wyposażenia pracowni teledetekcyjnej w Budynku nr 1 „Pod Lasem” znajdującym się na terenie CSE Karłów. W budynku tym również będzie się mieściło centrum wolontariatu.

Ponadto planuje się po uzyskaniu zgody Ministerstwa Środowiska na zmianę w planie finansowym Parku na rok 2018 (zgodę na zmianę planu uzyskano 31 grudnia 2018 r.) wykonanie audytu energetycznego, który będzie podstawą do działań mających na celu obniżenie kosztów ogrzewania

[57] Partnerstwo na rzecz dostępności w ramach programu Dostępność Plus. PNGS jest jedynym parkiem narodowym uczestniczącym w w/w programie. Dzięki powyższemu programowi jest szansa na udostępnienie szlaku turystycznego na Błędnych Skałach dla osób niepełnosprawnych.

budynków CSE. Zadanie będzie realizowane w ramach działania tworzącego się klastra energii Autonomiczny Rejon Energetyczny Sudety; poszukiwane jest źródło finansowania.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/72-77]

Mając na względzie zwiększenie dostępności obiektu w Karłowie, Park na swojej stronie internetowej umieścił informacje na temat ofert noclegowych, promocji i wydarzeń edukacyjnych. Ponadto CSE posiada swoje konto na Facebooku, na którym zamieszczane są powyższe informacje[58].

Z wyjaśnień Dyrektora PNGS[59] wynika, że wobec Parku podejmowane są działania dyskredytujące usługi hotelowe świadczone przez CSE Karłów. Działania te polegają na założeniu fałszywej domeny z nazwą w adresie hotel Karłów[60].

Opisana strona zawiera zdjęcia z zagranicznych luksusowych apartamentów. Turyści odwiedzający CSE mają fałszywy obraz prowadzonego przez Park ośrodka. Notorycznie dochodzi do wycofywania rezerwacji po przybyciu, a turyści wyrażają swoje niezadowolenie i zamieszczają negatywne opinie w internecie. Fałszywa witryna zawiera również cennik pokoi, który nie jest zgodny ze stosowanym przez Park.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/49-50, 79-91]

Zakup nieruchomości zabudowanej w Karłowie, obecnie Centrum Szkoleniowo-Edukacyjne Parku Narodowego Gór Stołowych (dalej też CSE), miał na celu ochronę przyrody oraz stworzenie warunków dla prowadzenia działalności edukacyjnej a nie działalności przynoszącej dochód.

Jednak na całokształcie działalności Park za 2017 r. wypracował zysk netto (po opodatkowaniu) w wysokości 2 369 648,01 zł a za okres 8 m-cy 2018 r. zysk netto w wysokości 2 675 286,22 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/2/92]

Park podjął wiele działań zmierzających do poprawy sytuacji finansowej związanej z funkcjonowaniem tego obiektu. Działania te w przyszłości powinny mieć przełożenie również na uzyskanie korzystniejszego wyniku finansowego związanego z prowadzeniem CSE w Karłowie.

Działalność PNGS w zakresie realizacji planu finansowego Parku, w tym w szczególności prawidłowość wykorzystania otrzymanych dotacji celowych w kontekście oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi została **oceniona pozytywnie.** Pozytywnie oceniono także zakup i funkcjonowanie CSE Karłów. Zakup ten miał na celu ochronę przyrody i krajobrazu Gór Stołowych oraz stworzenie warunków dla prowadzenia działalności edukacyjnej i naukowej. Cele nabycia tego obiektu wpisują się w cele działalności PNGS. Wynik finansowy na prowadzeniu CSE Karłów zamknął się:

- za rok 2017 (od dnia zakupu tj. od 19 maja 2017 r.) stratą rzędu 261 897,48 zł,
- za 8 m-cy roku 2018 (do 31 sierpnia 2018 r.) stratą rzędu 238 894,67 zł.

Należy mieć na uwadze, że działalność edukacyjna Parku nie jest działalnością nastawioną na zysk. Tym niemniej w celu poprawy rentowności funkcjonowania CSE w Karłowie Park podjął działania, w celu osiągnięcia korzystniejszego wyniku finansowego na działalności tego obiektu.

---

[58] adres strony internetowej i konta na Fecebooku: http://pngs.com.pl/pl/turystyka/turyst11.html; https://www.facebook.com/CSEPNGS/

[59] Wyjaśnienia w formie pisemnej Dyrektora PNGS z 26 i 27 września 2018 r.

[60] „Jednym z nich (*działań szkodliwych dla Parku*) jest założenie domeny http://hotelkarlow.com, która dezinformuje osoby zainteresowane pobytem w Centrum Szkoleniowo-Edukacyjnym Parku Narodowego Gór Stołowych w Karłowie, co wpływa negatywnie na rentowność ośrodka. W załączeniu dokumenty związane z ustnym zawiadomieniem o możliwości popełnienia przestępstwa z dnia 20.10.2017r.”. Postępowanie w tej sprawie zostało umorzone Postanowieniem KPP w Kłodzku z dnia 28.12.2017 r.

Działalność PNGS w zakresie realizacji planu finansowego oceniono pozytywnie z zastrzeżeniami.

IV. Realizacja zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra Środowiska

Ocenie poddano stan realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra Środowiska w ramach dwóch ostatnich kontroli w PNGS.

1. Zalecenia z kontroli doraźnej przeprowadzonej w dniach 14–17 grudnia 2015 r w zakresie *wybranych zagadnień dotyczących sformułowanych zarzutów skargowych.*

Kontrolą objęto cztery zagadnienia (zarzuty) będące przedmiotem skargi, tj.:

- Zasadność naliczenia i odprowadzenia przez Park składki na rzecz GOPR;
- Kradzież drewna z obszaru ochrony ścisłej;
- Wynajem pomieszczeń na leśniczówkę;
- Zatrudnienie radcy prawnego, który wcześniej reprezentował Dyrektora Parku przed Sądem Pracy.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wystosowano 2 zalecenia pokontrolne:

1. Przestrzegać zasad ochrony przyrody na obszarach ochrony ścisłej, dotyczących pozostawiania drewna do naturalnego rozkładu.
2. W sytuacji podejrzenia naruszenia prawa zawiadamiać odpowiednie organa ścigania.

Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli oba zalecenia pokontrolne uznano za zrealizowane.

2. Zalecenia z kontroli doraźnej w zakresie *weryfikacji zarzutów skargowych sformułowanych wobec dyrektora Parku.* [61]

Na podstawie ustaleń kontroli zostało sformułowanych 5 zaleceń pokontrolnych:

1. Egzekwowanie odnotowywania obecności w pracy przez wszystkich pracowników, zgodnie z obowiązującym regulaminem pracy PGNS.
2. Szczegółowe określanie celu lub miejsca wyjścia służbowego w książce wyjść służbowych lub zapewnienie w inny sposób sprawnej i stałej komunikacji z pracownikami parku przebywającymi na jego terenie.
3. Zmianę lub doprecyzowanie zapisów regulaminu pracy w celu usprawnienia organizacji pracy PNGS.
4. Wzmożenie nadzoru nad przestrzeganiem regulacji wewnętrznych obowiązujących przy PKN oraz rzetelnym sporządzaniem dokumentacji związanej z PKN.
5. Podjęcie działań w kierunku zapewnienia właściwej współpracy pomiędzy Strażą Parku i obsadą Obwodów Ochronnych, dotyczącej zapobiegania oraz zwalczania wykroczeń i przestępstw w zakresie ochrony przyrody.

Na podstawie ustaleń niniejszej kontroli zalecenia pokontrolne 1, 2 i 5 uznano za zrealizowane, natomiast zalecenia 3 i 4 pozostają w trakcie realizacji.

[Dowód: akta kontroli str. IV/1-32]

[61] przeprowadzonej na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 14/2017 z dnia 3 listopada 2017 r.

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

1. Zapewnienie przestrzegania postanowień ustawy – *Prawo budowlane*:
    a. przeprowadzanie okresowych kontroli stanu technicznego budynków będących własnością PNGS, w szczególności rzetelne opracowywanie protokołów z okresowych kontroli pięcioletnich, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 2 w ustawie – *Prawo budowlane*
    b. przeprowadzanie rocznych kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a i b w ustawie – *Prawo budowlane.*
2. Użyczanie samochodów służbowych do celów prywatnych jedynie na podstawie umowy zabezpieczającej interes Parku, w szczególności określającej zasady użytkowania oraz zapewniającej ponoszenie przez pracownika kosztów eksploatacji samochodu za okres jego wykorzystania do celów prywatnych.
3. Określenie potrzeb Parku w zakresie liczby i profilu pojazdów niezbędnych do realizacji zadań PNGS.
4. Bieżące aktualizowanie opracowanej w przeszłości analizy potrzeb mieszkaniowych PNGS.
5. Przy udzielaniu zamówień publicznych dobieranie takich kryteriów oceny ofert, aby uniknąć wyboru oferty nieuzasadnionej ekonomicznie.
6. Zapewnienie bieżącej kontroli i monitoringu prowadzonych napraw pojazdów PNGS w oparciu o normy Eurotax.
7. Rozważenie opracowania pisemnej analizy dotyczącej doboru narzędzi (broni i wyposażenia) do realizacji zadań Straży Parku.
8. Rozważenie dokonania weryfikacji stanu pożądanego populacji jelenia europejskiego na terenie PNGS i dokonanie na tej podstawie stosownej jego korekty oraz zastosowanie odpowiednich działań prowadzących do uzyskania pożądanej wielkości populacji.

Proszę Pana Dyrektora o złożenie pisemnej informacji w sprawie sposobu wykorzystania wyników kontroli oraz o podjętych działaniach zmierzających do realizacji zaleceń pokontrolnych – **w terminie 1 miesiąca** od daty otrzymania niniejszego Wystąpienia.

Z poważaniem

Małgorzata Golińska
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:
Pani – Dyrektor Departamentu Ochrony Przyrody
Pani – Dyrektor Departamentu Ekonomicznego