|  |  |
| --- | --- |
| **Minister Środowiska** | Warszawa, dnia $DATA r. |

BKA-I.0943.4.2016.MN

$ID\_DOKUMENTU

**Pan**

***Szymon Ziobrowski***

**Dyrektor**

**Tatrzańskiego Parku Narodowego**

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Środowiska nr 7/2016 z dnia 3 marca 2016 r. oraz aneksu do tego upoważnienia z dnia 11 kwietnia 2016 r., zespół kontrolujący przeprowadził w Tatrzańskim Parku Narodowym w dniach 14-18 marca oraz 12-15 kwietnia 2016 r,. kontrolę doraźną w zakresie *wybranych zagadnień dotyczących obsługi prawnej oraz nadzoru budowlanego.*

Zespół kontrolujący przeprowadził kontrolę w następującym składzie:

* Tomasz Czujkowski – Główny Specjalista w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska;
* Agnieszka Kaczyńska – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska;
* Katarzyna Karpińska – Radca Ministra w Departamencie Leśnictwa i Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska;
* Stanisław Kucharski – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska;
* Dawid Wosiek – Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Środowiska;
* Urszula Załoga – Starszy Specjalista w Biurze Administracyjno-Kadrowym w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

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

Fakt przeprowadzenia kontroli odnotowano w książce kontroli.

Tatrzańskim Parkiem Narodowym w badanym okresie kierował:

- od 1 stycznia do 31 marca 2014 r. - p. Paweł Skawiński;

- od 1 kwietnia do dnia kontroli – p. Szymon Ziobrowski.

**Ustalenia kontroli.**

***I. Umowy na świadczenie usług w zakresie nadzoru budowlanego zawierane przez TPN.***

Ustalenia kontroli wskazują na zasadność korzystania przez TPN z usług świadczonych przez podmioty zewnętrzne w zakresie pełnienia nadzoru budowlanego dla realizowanych na jego obszarze inwestycji. Wynika to ze skali prowadzonych robót, ich dużego rozproszenia w zróżnicowanym terenie, stopnia złożoności projektów oraz uwarunkowań organizacyjnych Parku.

Całość spraw związanych z budową, przebudową, remontami, bieżącą konserwacją oraz utrzymaniem budynków i budowli TPN, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, prowadzi Zespół Budowlany. W okresie objętym kontrolą w Zespole zatrudnionych było 2 pracowników, którzy prowadzili   
i nadzorowali w tym czasie 214 zadań wynikających z przyjętego zakresu czynności.

Jeden z pracowników Zespołu Budowlanego posiada w aktach osobowych decyzję o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Podobną decyzję posiada jeszcze inny pracownik TPN, zatrudniony do stycznia 2016 r. na stanowisku Kierownika Działu Administracji TPN, a obecnie Kierownika Zespołu Budowlanego. W obu przypadkach, zgodnie z obowiązującymi przepisami, aby móc pełnić funkcję inspektora nadzoru oprócz stosownych uprawnień potrzebny jest wpis na listę właściwej Izby Samorządu Zawodowego. Wpis ten jest dobrowolny, a przy zatrudnianiu wymienionych pracowników w TPN, przynależność do tej organizacji nie była warunkiem koniecznym.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektora Parku, że w związku z dużym rozmiarem corocznych zadań wykonanych przez pracowników Zespołu Budowlanego oraz ze względu na rozległość obszaru Parku i jego wysokogórski charakter, nie ma możliwości czasowych, aby pracownicy ci oprócz powierzonych im zadań bieżących, mogli jeszcze pełnić funkcje inspektorów nadzoru.

[Dowód akta kontroli str. I/134-144]

W latach 2014-2016 TPN zawarł łącznie 27 umów o pełnienie nadzoru inwestorskiego na kwotę   
164 609,20 zł.

W roku 2014 zawarto 19 takich umów na kwotę 52 288,50 zł brutto. Większość nadzorowanych prac dotyczyła remontów szlaków turystycznych, które ucierpiały w wyniku wiatru halnego oraz spływu wód powierzchniowych po opadzie wielkoskalowym mającym miejsce w tym okresie. W przypadku 17 umów nadzór inwestorki powierzono autorowi projektu realizowanej inwestycji, zaś w przypadku   
2 umów, wykonawca został wybrany w trybie zamówienia z wolnej ręki.

W roku 2015 TPN zawarł 8 umów na nadzór inwestorski o łącznej kwocie wynagrodzenia 112 320,70 zł brutto. Większość nadzorowanych prac dotyczyła remontów, przebudowy, rozbudowy budynków należących do Parku. 4 nadzorowane inwestycje są nadal w trakcie realizacji. W przypadku 2 umów nadzór powierzono autorowi projektu. W przypadku 3 umów wykonawca został wybrany w trybie zamówienia z wolnej ręki. W przypadku pozostałych 3 umów wykonawca został wybrany w drodze konkursu ofert.

W roku 2016 do dnia kontroli w TPN nie zawierano umów z podmiotami zewnętrznymi na świadczenie nadzoru inwestorskiego.

[Dowód: akta kontroli str. I/1- 107; I/133]

Wszystkie umowy na nadzór inwestorski sporządzono w większości wg jednolitego wzoru, zaakceptowanego pod względem formalno – prawnym. Każda umowa została podpisana przez Dyrektora Parku, Główną Księgową oraz pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za realizacje przedmiotu umowy. Potwierdzenie wykonania usługi na wystawionej fakturze przez podpis odpowiedzialnego pracownika merytorycznego TPN wskazanego w umowie.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków nienależytego wykonania umów o nadzór inwestorski. W związku z tym nie były naliczane kary umowne z tego tytułu.

[Dowód: akta kontroli I/5-107; I/133-134; I/145-164]

***II. Umowy na świadczenie usług w zakresie obsługi prawnej zawierane przez TPN.***

W okresie objętym kontrolą TPN nie zatrudniał pracownika do stałej obsługi prawnej. Zadania w tym zakresie realizowała kancelaria prawna . Podstawę współpracy stanowiły corocznie zawierane umowy zlecenia, których przedmiotem było świadczenie na rzecz TPN bieżącej obsługi prawnej.

[Dowód: akta kontroli str. II/1-20]

Poza wymienioną kancelarią wykonującą bieżącą obsługę prawną, w latach 2014-2016 TPN współpracował również z innymi wyspecjalizowanymi kancelariami prawnymi. W ramach zawartych umów/porozumień Park zlecał tym podmiotom różnorodne zadania w zakresie obsługi prawnej. Jak wyjaśniono, każde z zadań było przedmiotowo różne i nie przekraczało swoją wartością wyrażoną w złotych kwoty 30 000 euro, co zdaniem Dyrektora TPN wyłączało konieczność stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych[[2]](#footnote-2)*(dalej: Pzp).

W roku 2014 koszty usług świadczonych przez współpracujące z TPN kancelarie prawne, łącznie z bieżącą obsługą prawną, wyniosły 570 494 zł, w roku 2015 – 355 576 zł, w roku 2016 (do dnia kontroli) – 30 503 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/21-32]

Ustalenia kontroli wykazały, że stanowisko Dyrektora TPN odnośnie braku konieczności zastosowania przepisów ustawy Pzp w przypadku realizowania przez podmioty zewnętrzne zadań dotyczących obsługi prawnej jednostki, nie znajduje uzasadnienia i może skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność ta częściowo dotyczy również poprzedniego Dyrektora TPN, który pełnił tę funkcję do końca I kwartału 2014 r., a więc w czasie wchodzącym w okres objęty kontrolą.

Zastrzeżenia kontrolujących odnoszą się zarówno do zawierania i wykonywania umów na bieżącą obsługę prawną, jak i do realizacji innych zadań świadczonych przez współpracujące z TPN kancelarie prawne.

Odnośnie bieżącej obsługi prawnej stwierdzono, że zapisy umów zwieranych z kancelarią , wskazują na bardzo szeroki zakres usług. Zdaniem kontrolujących umowy o takim przedmiocie i takiej treści powinny zapewniać zamawiającemu zaspokojenie wszystkich jego potrzeb w przedmiotowym zakresie, zaś podmiot wybrany do wykonywania umowy, winien posiadać kompetencje, personel oraz doświadczenie niezbędne do prowadzenia obsługi takiej jednostki, jaką jest park narodowy. W ocenie kontrolujących, zgoda TPN na ograniczenie (pismo z dnia 14 kwietnia 2014 r.) zakresu pomocy prawnej świadczonej przez kancelarię - nie miała uzasadnienia i wyłączyła z bieżącej obsługi szereg spraw, którymi kancelaria powinna się zajmować. W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji uzasadniającej takie postępowanie jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. II/21-32]

TPN zlecał kancelarii sprawy, które w ocenie kontrolujących mieściły się w zakresie bieżącej obsługi prawnej, wypłacając jej z tego tytułu dodatkowe wynagrodzenie. Wśród takich spraw były m.in. sprawy z obszaru prawa rzeczowego  
(reprezentowanie przed sądem w sprawie umowy najmu, pomoc prawna w sprawach o zasiedzenie, pomoc prawna w sprawie dotyczącej uzgodnienia treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym, pomoc prawna w sprawie ustalenia służebności drogi koniecznej, sprawy o eksmisję) oraz prawa pracy (reprezentowanie TPN przed sądem w sprawach pracowniczych).

TPN nie wykazał, jakimi kryteriami kierowano się przy zamawianiu tych usług i dlaczego akurat te, a nie inne zostały zlecone kancelarii. Zgodnie z podpisaną umową, obsługa prawna zapewniana przez kancelarię , nie obejmuje reprezentowania TPN przed sądami powszechnymi. Tymczasem TPN po podpisaniu umowy z takim wyłączeniem, dokonał następnie zlecenia takich spraw.

[Dowód: akta kontroli str. II/33-36]

Ostatecznie, w kolejnych kontrolowanych okresach, TPN zapłacił, tytułem wynagrodzenia należnego z umów oraz należnego z tytułu pojedynczych zleceń, na rzecz kancelarii , następujące kwoty (brutto):

1. w 2014 r. - 89.519 zł.;
2. w 2015 r. – 88.437 zł.;
3. w 2016 r. - 12.792 zł.

Z powyższego wynika, że w samym 2014 r. TPN zapłacił o ponad 30 tys. zł. więcej niż wynosiły koszty ryczałtowe bieżącej obsługi prawnej ustalone w umowie. Przekazanie usług bieżącej obsługi prawnej na rzecz kancelarii i jednoczesne zlecanie dodatkowych usług za dodatkowe wynagrodzenie, prowadziło do niegospodarnego, niecelowego i nierzetelnego wydatkowania środków publicznych oraz miało wpływ na stosowanie przepisów Pzp, w związku z zaniżeniem wartości zamówienia na bieżącą obsługę prawną. Należy też zaznaczyć, że umowa na obsługę prawną w 2014 roku została zawarta w okresie, gdy próg stosowania Pzp wynosił 14.000 euro. Przy rocznym wynagrodzeniu wynoszącym 48.000 zł netto, do przekroczenia progu wystarczało udzielenie kilku dodatkowych zamówień.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 1-11]

Pomimo, iż kancelaria miała zapewniać bieżącą obsługę prawną, TPN zlecał liczne usługi i wypłacał wysokie wynagrodzenia również innym podmiotom świadczącym usługi w zakresie obsługi prawnej, do których należały:

1. z siedzibą w Krakowie, dalej „SPCG”;
2. Kancelaria Adwokacka z siedziba w Krakowie, dalej „KSKA”
3. z siedzibą w Warszawie, dalej „KZRP”;
4. , dalej „MiW”;
5. Kancelaria Rady Prawnego , dalej „KRSK”;
6. Deloitte Polska.

Jak wyjaśniono, konieczność korzystania z usług tych kancelarii uzasadnia specyfika i złożoność spraw występujących na terenie TPN, nietypowych na tle innych jednostek. Wymienione kancelarie prawne zgodnie z wyjaśnieniami zatrudniają zespoły prawników wyspecjalizowanych w sprawach dotyczących nieruchomości prawie podatkowym, prawie pracy czy prawie administracyjnym. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami wcześniejsza współpraca z tymi podmiotami wykazała wzorową jakość ich pracy: rzetelność i efektywność, przy zachowaniu racjonalności wydatków.

W kontrolowanym okresie podmiotem świadczącym usługi prawne o najwyższej wartości na rzecz TPN była kancelaria SPCG. Jak wyjaśniono, początek współpracy z SPCG przypadał na połowę 2013 roku. Przyczyną, dla której nawiązano współpracę miała być konieczność prowadzenia negocjacji w związku ze skomplikowaną transakcją zakupu udziałów w nieruchomościach zwróconych właścicielom tych nieruchomości na podstawie wyroku sądu oraz woli nabycia przez TPN potencjalnych roszczeń o zwrot kolejnych zabudowanych nieruchomości położonych w Zakopanem, które w przeszłości stanowiły własność tych osób.

W rezultacie, jak wynika z wyjaśnień TPN, przeprowadzono „rozeznanie rynku w oparciu o rozmowy z różnym osobami współpracującymi z jednostkami tego typu w Krakowie”. Na tej podstawie wybrano kancelarię SPCG z Krakowa. W wyborze kancelarii ze strony TPN brali udział były i obecny Dyrektor TPN oraz Główna Księgowa TPN.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 21-32;II/37-42]

Z wyjaśnień udzielonych przez TPN w toku kontroli wynika, że z kancelarią SPCG nie zawarto umowy w formie pisemnej. Brak jest więc dokumentacji, na podstawie której możliwe byłoby dokładne ustalenie zakresu i przedmiotu wszystkich zlecanych usług. Nie da się potwierdzić dowodami z dokumentów, jakie stawki i zasady obowiązywały przy wykonywaniu usług przez SPCG. Nie jest możliwym również stwierdzenie, w jaki sposób zostało dokonane tzw. „rozeznanie rynku” przy dokonywaniu wyboru tej kancelarii. Nie wiadomo, czy dokonywano pojedynczych zleceń, czy też przewidziano, że współpraca TPN i SPCG będzie miała charakter trwały. Brak jest także informacji, czy dokonano oszacowania zamówienia i rozważano konieczność zastosowania w sprawie przepisów Pzp i dlaczego w istocie tego zaniechano.

Takie postępowanie oceniono, że miało na celu uniknięcie stosowania przepisów Pzp, poprzez zaniżenie wartości zamówienia wbrew dyspozycji art. 34 ust. 2 Pzp, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r.   
o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[[3]](#footnote-3)* (dalej: udfp).

Ponadto zawarcie umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego bez wymaganej art. 139 ust. 2 Pzp formy pisemnej, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 2 udfp.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 37-42]

Z ustaleń kontroli wynika, że SPCG w okresie od połowy 2013 r. do 21 kwietnia 2014 r. świadczyła na rzecz TPN usługi prawne o różnym charakterze w oparciu o ustne zlecenia. TPN nie był w stanie podać informacji, dlaczego z kancelarią SPCG nie została zawarta umowa w formie pisemnej. Ze względu na fakt, że ustne zlecenia na rzecz SPCG nie były rozliczane na bieżąco, dopiero gdy SPCG zwróciło się o rozliczenie wykonywanych zadań miało się okazać, że Park nie ma podpisanej umowy z tą kancelarią.

Z powyższego stanu faktycznego wynika, że przez okres niemal roku ani TPN, ani SPCG nie dążyło do uregulowania zasad współpracy w formie umowy zawartej na piśmie. Dopiero po tak długim okresie i w związku z koniecznością dokonania rozliczeń, przygotowano projekt umowy, która została podpisana na spotkaniu w dniu 22 kwietnia 2014 r.

Jako przedmiot umowy, w jej pkt 1.1, zostało wskazane „wykonywanie usług prawnych, w zakresie doradztwa prawnego”. Ponadto w pkt 1.2 umowy przewidziano, że usługi będą świadczone na zlecenie mocodawcy (TPN). W § 7 pkt 1 umowy wskazano natomiast, że umowa uchyla wszelkie wcześniejsze ustne lub pisemne uzgodnienia stron, a także że zasady określone w umowie odnoszą się do zasad współpracy w odniesieniu do usług świadczonych przez SPCG przed dniem podpisania umowy w oparciu o zlecenia ze strony TPN. Powyższa klauzula potwierdza więc, że wcześniejsze zlecenia wykonywane były na rzecz TPN bez zawarcia pisemnej umowy.

Takie postępowanie po stronie TPN oceniono, że miało na celu uniknięcie stosowania przepisów Pzp poprzez zaniżanie wartości udzielanych zamówień, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 udfp.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 43-51]

Z ustaleń kontroli wynika, że zlecenia wykonywane przez kancelarię w okresie od stycznia do kwietnia 2014 r. zostały rozliczone dopiero w fakturach z dnia 31 lipca 2014 r., 27 sierpnia 2014 r.,   
30 września 2014 r. i 31 października 2014 r. Każda z faktur opiewała na taką samą kwotę   
31.413,89 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 52-59]

Kontrola wykazała, że wśród zlecanych przez TPN usług znajdowały się usługi tożsame rodzajowo oraz usługi z tej samej dziedziny prawa należące do najczęściej występujących w obrocie prawnym. Dodatkowo część z nich wykonywana była za bardzo wysokie honoraria mogące budzić wątpliwości co do ich wyceny w odniesieniu do ich stopnia trudności oraz koniecznego nakładu pracy.

Przykładowo koszt zlecenia opinii w sprawie , która nosiła datę 15 stycznia 2014r., wyniósł 75.276,00 zł. Powyższą kwotę TPN wypłacił na podstawie faktur z 31 lipca 2014 r., 27 sierpnia 2014 r., 30 września 2014 r. i 31 października 2014 r. Należy podkreślić, że opinia powstała w czasie, gdy próg stosowania Pzp wynosił 14.000 euro. Dopiero bowiem w dniu 16 kwietnia 2014 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych, którą zmieniono m.in. art. 4 pkt 8 podnosząc próg stosowania ustawy z 14.000 euro do 30.000 euro. Sama wspomniana kwota stanowiła więc już przekroczenie progu 14.000 euro oraz obejmowała około 50 % ustawowego progu 30.000 euro. Dodatkowo w dniu 17 września 2014 r. SPCG wystawiło jeszcze fakturę za usługę nazwaną „Sprawa dotycząca nowych roszczeń ” opiewającą na kwotę 27.552,00 zł. Na kolejnej fakturze z 2014 r. dotyczącej sprawy (datowanej na dzień 26 listopada 2014 r.) widniała kwota 20.810,37 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/52-59; II.1-11]

Powyższe nie jest jedynym przykładem spraw z zakresu prawa rzeczowego i wywłaszczeń nieruchomości. Niezależnie od niej kancelaria SPCG świadczyła także inne usługi z zakresu prawa rzeczowego i przepisów dotyczących nieruchomości (np. sprawy dotyczące wywłaszczeń, roszczeń windykacyjnych). Jak wynika z wyjaśnień TPN sprawy związane z kwestią własności nieruchomości mają bardzo skomplikowany charakter i wymagają „ogromnego nakładu czasu pracy” z uwagi na fakt, że „wiążą się one często z koniecznością uzyskania i przenalizowania archiwalnych dokumentów, przeanalizowania akt innych postępowań (których stroną nie był TPN, lecz Skarb Państwa -TPN), podjęcia dodatkowych działań wynikających z licznych błędów w papierowych wersjach map ewidencyjnych w zasobach starostwa powiatowego czy koniecznością rozwiązania problemów związanych z funkcjonowaniem w obrocie prawnym podwójnych ksiąg wieczystych istniejących dla tej samej nieruchomości”. TPN został utworzony w 1954 r. i objął swoimi granicami znaczną ilość gruntów prywatnych, a także nieruchomości Skarbu Państwa pozostających we władaniu innych niż Skarb Państwa jednostek organizacyjnych. Istotny wpływ na stopień trudności tych spraw ma - oprócz zaszłości w zakresie stosunków własnościowych nieruchomości – także specyficznych status parków narodowych. Nowelizacja *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[[4]](#footnote-4)* z dniem 1 stycznia 2012 r. uczyniła parki narodowe państwowymi osobami prawnymi oraz wprowadziła przepisy regulujące ich gospodarkę finansową. Jedną z nowych instytucji w ustawie o ochronie przyrody stała się m.in. instytucja prawa pierwokupu nieruchomości. Sposób jej uregulowania w ustawie (odmienny do przepisów Kodeksu cywilnego) rodził zdaniem TPN wiele wątpliwości o charakterze prawnym wymagających pomocy wykwalifikowanego podmiotu. Z informacji jakich udzielił TPN wynikało, że sprawy związane z wykonywaniem prawa pierwokupu mogą mieć charakter powtarzalny. Z samych więc wyjaśnień przedstawionych przez TPN wynika, że zlecenia na obsługę prawną z zakresu stosunków własnościowych mają charakter stały, a co za tym idzie można było przewidzieć, że ich udzielenie wiązało się będzie z poniesieniem wysokich kosztów oraz, że nie będzie jednorazowe. Przedstawiciele TPN przyznali też, co potwierdza powyższe możliwe oceny dotyczące naruszeń, że sprawy wywłaszczeniowe są „prowadzone według tego samego schematu, a przegranie choćby jednej tego typu sprawy może wywołać lawinę podobnych roszczeń i podobnych niekorzystnych orzeczeń”.

[Dowód: akta kontroli str. II/60-74]

Z powyżej przytoczonych przykładów spraw, ich częstotliwości oraz z samych wyjaśnień TPN wynika, że sprawy z dziedziny prawa nieruchomości miały charakter podobny i powtarzalny. Stanowi to kolejny argument za zasadnością wniosku, że całkowicie uzasadnione i konieczne, z punktu widzenia przepisów Pzp, byłoby ogłoszenie przez TPN przetargu na obsługę prawną i to nawet wtedy, gdy przedmiotem umowy byłyby jedynie usługi prawne z zakresu prawa rzeczowego. Skomplikowany charakter spraw nie stał na przeszkodzie ogłoszeniu przetargu. Wręcz przeciwnie – kryteria udziału w postępowaniu mogłyby być sformułowane w taki sposób aby zapewnić udział jedynie doświadczonych i dysponujących odpowiednim personelem kancelarii. Nie można więc zgodzić się z twierdzeniem, że sprawy m.in. z zakresu nieruchomości miały charakter nieprzewidywalny skoro sam TPN w swoich wyjaśnieniach mówi m. in. o ich regularności.

Dodatkowo wskazania wymaga, że SPCG świadczyło na rzecz TPN usługi obejmujące inne dziedziny prawa, w tym sprawy z zakresu prawa pracy (np. sprawa dotycząca rozwiązania umów o pracę związana z tworzeniem zespołu drwali, ustawy kominowej, sprawy z zakresu kar porządkowych), a także sprawy dotyczące zamówień publicznych. Szczególnie należy zwrócić uwagę na zlecanie opinii prawnych w sprawie wypłaty tzw. „trzynastek” i ustawy z dnia 3 marca 2000 r. *o wynagradzaniu osób* *kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[[5]](#footnote-5)*. Były to opinie z zakresu prawa pracy i jako takie należały do spraw, które powinny i mogły być wykonywane w ramach bieżącej obsługi prawnej TPN. Ta sama argumentacja może odnosić się do usług, których przedmiotem były opinie dotyczące m.in. opłat za wstęp do TPN oraz związanych z prowadzeniem postępowań przetargowych. Należy wziąć pod uwagę, że sprawy o podobnej tematyce zlecane były kancelarii

Regularne udzielanie zleceń z tej samej dziedziny prawa za wysokie honoraria przy możliwości przewidzenia konieczności długoterminowej współpracy i jednoczesne ominięcie przepisów Pzp oceniono, że prowadziło do zaniżania wartości zamówień publicznych w celu uniknięcia stosowania przepisów Pzp oraz związanego z tym nierzetelnego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych, co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 2 udfp oraz w art. 11 udfp.

Inną sprawą prowadzoną przez SPCG mogącą budzić wątpliwości z punktu widzenia wysokości wypłaconego honorarium jest zlecenie, którego przedmiotem było utworzenie fundacji. Jak wynika z wyjaśnień TPN za usługę opisaną jako „analiza dotycząca utworzenia fundacji”, na podstawie faktury z dnia 19 marca 2015 r., TPN zapłacił SPCG kwotę 9.963,00 zł. Miesiąc później TPN za usługę nazwaną „Fundacja – utworzenie” zapłacił tej samej kancelarii kwotę 12.546,00 zł. Łącznie za obsługę prawną związaną z utworzeniem fundacji TPN zapłacił 22.509,00 zł. Uwzględniając stawki godzinowe kancelarii, przedmiot sprawy oraz powyższe zapłacone sumy należy przyjąć, że była to usługa wyceniona ponad obiektywnie konieczny nakład pracy i możliwie dostępne oferty rynkowe   
w tym zakresie. Potwierdzają to dokumenty towarzyszące tej usłudze. Tego rodzaju zlecenie mogło być wykonane za znacznie niższą cenę. Z zasady utworzenie fundacji nie jest sprawą trudną i wymagającą skomplikowanych analiz prawnych. Również więc w tym wypadku oceniono, że doszło do nierzetelnego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych co stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 udfp. Jednocześnie należy zaznaczyć, że legalność utworzenia przedmiotowej fundacji nie była przedmiotem kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. II/75-80]

Wszystkie powyżej opisane zlecenia można oceniać, że pokrywały się przedmiotowo z zakresem usług świadczonych przez kancelarię . Nie wiadomo więc według jakich kryteriów decydowano o tym jaka sprawa ma być zlecana i której kancelarii. Nie wiadomo też co wchodziło w zakres pojęcia „bieżącej obsługi prawnej”, gdyż uznawano, że nawet sprawy z zakresu zamówień publicznych (wymienione wyraźnie w treści corocznych umów z kancelarią ) są zlecane poza bieżącą obsługą prawną. Rozumienie „bieżącej obsługi prawnej” było w TPN swoiste, a opisana powyżej praktyka działania, jak można oceniać, mogła mieć na celu uniknięcie stosowania przepisów Pzp.

Należy też podkreślić, że umowa z dnia 22 kwietnia 2014 r. przewidywała stałą współpracę między TPN, a SPCG. Z tego wynika więc, że TPN już wtedy zamierzał regularnie zlecać usługi tej kancelarii. Nie można więc mówić o incydentalnym zakresie zleceń. Ponadto usługi udzielone w pierwszych 4 miesiącach 2014 roku, a więc w okresie przed zawarciem umowy opiewały na kwotę 56.325 zł. Umowa zawarta w dniu 22 kwietnia 2014 r. z SPCG nie wskazuje czasu jej obowiązywania. Z tego również wynika, że współpraca z SPCG miała mieć charakter stały. Trudno więc uznać, że umowa miała dotyczyć zleceń o charakterze „wpadkowym”. Oznacza to, że TPN miał świadomość potrzeby stałej współpracy z kancelarią zewnętrzną. Tym bardziej więc za uzasadnione a wręcz konieczne uznać należało zastosowanie ustawy Pzp i dokonanie wyboru wykonawcy w oparciu o przejrzyste i jasne kryteria.

Ponadto umowa z dnia 22 kwietnia 2014 r. określała zasady współpracy, a także stawki za usługi w zależności od kwalifikacji danego prawnika. Umowa zawarta między zamawiającym, a wykonawcą, której celem jest ustalenie warunków dotyczących zamówień publicznych, jakie mogą być udzielone w danym okresie, w szczególności cen i jeżeli zachodzi taka potrzeba, przewidywanych ilości, zgodnie z art. 2 ust. 9 Pzp jest definiowana jako umowa ramowa. Charakter zawartej z SPCG umowy wskazuje, że zawiera ona cechy umowy ramowej. Stosownie natomiast do art. art. 32 ust. 7 Pzp wartością umowy ramowej jest łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w okresie trwania umowy ramowej. Ponadto zgodnie z art. 99 tej samej ustawy zamawiający może zawrzeć umowę ramową po przeprowadzeniu postępowania, stosując odpowiednio przepisy dotyczące udzielania zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Umowę ramową zawiera się na okres nie dłuższy niż 4 lata, z tym że ze względu na przedmiot zamówienia i szczególny interes zamawiającego umowa taka może być zawarta na okres dłuższy. Skoro więc TPN zawarł umowę noszącą cechy umowy ramowej powinien był dokonać tego po przeprowadzeniu postępowania w oparciu o Pzp. Zawarcie umowy ramowej z pominięciem Pzp oraz na czas nieoznaczony stanowi więc naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 1ba pkt 1 oraz w art. 17 ust. 2 pkt 2. udfp.

[Dowód: akta kontroli str. II/21-32]

Zważywszy, że udzielanie zleceń kancelarii SPCG dokonywane było bez stosowania ustawy Pzp oceniono, że wydatki poniesione przez TPN na wynagrodzenia dla tej kancelarii zostały poczynione z naruszeniem przepisów *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[[6]](#footnote-6)*(dalej: ufp) oraz udfp. Ustalenia poczynione w toku kontroli wskazują, że w okresie od 22 kwietnia 2014 r. do dnia zakończenia kontroli doszło do nierzetelnego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na rzecz kancelarii SPCG co najmniej w dniu: 2 lipca 2014 r., 20 sierpnia 2014 r., 4 września 2014 r., 14 października 2014 r., 8 grudnia 2014 r., 8 stycznia 2015 r., 12 stycznia 2015 r., 26 stycznia 2015 r., 31 marca 2015r., 31 marca 2015 r., 1 maja 2015 r., 14 lipca 2015 r., 28 lipca 2015 r., 3 sierpnia 2015 r., 30 października 2015 r., 30 listopada 2015 r. oraz 29 stycznia 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/52-54;II/81-108]

Kolejną kancelarią świadczącą usługi prawne w kontrolowanym okresie lat 2014 -2016 na rzecz TPN była kancelaria KSKA. Współprace z kancelaria regulowała umowa z dnia 1 lipca 2015 r. Przedmiotem umowy miało być świadczenie usług obejmujących doradztwo prawne, sporządzanie opinii i ocen w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa, sporządzanie projektów umów i dokumentów, reprezentowanie TPN w postępowaniach sądowych, administracyjnych, egzekucyjnych, podatkowych, kontrolnych oraz sądowo administracyjnych, a także w rozmowach z kontrahentami, mediacjach i postępowaniach pojednawczych. W pkt 4.1 Umowy wskazano dodatkowo, że kancelaria zobowiązuje się do świadczenia pomocy prawnej w pełnym zakresie usług prawnych jakie okażą się niezbędne do wykonania umowy. Przedmiot umowy obejmował więc bardzo szeroki zakres usług prawnych (w zasadzie był to zakres nieograniczony) i pokrywa się zarówno z przedmiotem umowy z kancelarią jak też z SPCG. Można oceniać, że zakres ten obejmował także bieżącą obsługę prawną.

[Dowód: akta kontroli str. II/109-113]

Wśród zamówień zlecanych tej kancelarii były sprawy z zakresu prawa rzeczowego (bardzo liczne zlecenia dotyczące stosunków własnościowych, kwestie zniesienia współwłasności itp.) oraz zamówień publicznych.

TPN w swoich wyjaśnieniach stwierdził m.in., że początek współpracy z KSKA związany był z przejściem z SPCG do KSKA jednego z prawników świadczących usługi na rzecz TPN.

[Dowód: akta kontroli str. II/21-32]

Należy jednak zauważyć, że nawet po nawiązaniu współpracy z KSKA dochodziło do zlecania usług kancelarii SPCG. Od połowy 2015 r. udzielano więc regularnych zamówień trzem kancelariom ( ; SPCG oraz KSKA), których zakres świadczonych usług pokrywał się ze sobą. Kancelarie prowadziły sprawy m.in. z zakresu nieruchomości i prawa pracy. Nadal więc nie stosowano jasnych kryteriów, według których wybierano sprawę i zlecano ją akurat tej, a nie innej kancelarii.

Zważywszy, że udzielanie zleceń kancelarii KSKA dokonywane było bez stosowania ustawy Pzp oceniono, że wydatki poniesione przez TPN na wynagrodzenia dla tej kancelarii zostały poczynione z naruszeniem przepisów ufp oraz udfp. Ustalenia poczynione w toku kontroli wskazują, że w okresie w jakim TPN współpracował z ww. kancelarią doszło do nierzetelnego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na rzecz tej kancelarii. Wydatki takie miały miejsce co najmniej w dniu: 25 czerwca 2015 r., 30 lipca 2015 r., 27 sierpnia 2015 r., 25 września 2015 r., 13 listopada 2015 r., 19 listopada 2015 r., 23 grudnia 2015 r., 22 stycznia 2016 r. oraz 26 lutego 2016 r.

[Dowód: akta kontroli str. II/ 114-128]

Pomimo stałej współpracy z trzema podmiotami w latach 2014-2016 udzielano zleceń również innym kancelariom.

W dniu 14 listopada 2012 r. zawarto umowę z kancelarią MiW, która obejmowała powierzenie przez TPN czynności pozasądowych i sądowych w pierwszej i drugiej instancji w sprawie o rozwiązanie stosunku pracy łączącego TPN z pracownikiem.

W dniu 19 października 2015 r. zawarto z kolei umowę z KRSK. Przedmiotem umowy miało być przygotowanie odwołania od decyzji Nr 13/2015 Wojewody Małopolskiego z dnia 8 października 2015 r. o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Reprezentowanie TPN przed organami administracji wchodziło w zakres zarówno bieżącej obsługi prawnej (§ 1 umowy z kancelarią wprost mówił o reprezentowaniu przed organami administracji), z kancelarią KSKA (§ 1 umowy), a ponadto tego rodzaju usługi były wykonywane przez kancelarią SPCG. Tak więc również w tym wypadku zlecono sprawę oddzielnej kancelarii według niesprecyzowanych kryteriów.

Poza tym w dniu 1 lutego 2015 r. zlecono kancelarii KZRP przygotowanie opinii prawnej dotyczącej dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Była to opinia z zakresu spraw pracowniczych. Sprawy pracownicze prowadziła również kancelaria SPCG oraz MiW.

We wszystkich opisanych wyżej przypadkach wątpliwości budzi sposób szacowania wartości zamówień. Obowiązek szacowania zamówienia wynika z przepisów Pzp. Z zabezpieczonych w toku kontroli dokumentów oceniono, że szacowanie wartości zamówień było przeprowadzane w taki sposób, aby uniknąć stosowania przepisów Pzp. Przykładowo w dniu 22 kwietnia 2014 r. dokonano wyceny zamówień na usługi zlecone następnie kancelarii SPCG. Usługi te opiewać miały odpowiednio na kwoty 40.000 zł netto i 35.000 zł netto. Powyższa sytuacja (wycenienie w tym samym dniu dwóch różnych usług na tak wysokie kwoty) może budzić uzasadnione podejrzenia, że TPN mając zarówno świadomość swoich potrzeb w zakresie zapewnienia obsługi prawnej jak też świadomość kosztów jakie będzie musiał ponieść, celowo dokonywał zaniżania wartości zamówień, aby uniknąć stosowania przepisów Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. II/129-131]

Celem ustawy Pzp jest m.in. zapewnienie rzetelnego i celowego gospodarowania środkami będącymi w dyspozycji jednostki finansów publicznych. Opisywany wyżej stan faktyczny wskazuje, że zaniechania oraz naruszenia popełnione w TPN skutkujące udzielaniem zamówień publicznych według dowolnych i niejasnych kryteriów, za zbyt wysokie wynagrodzenia oraz przy zaniżaniu wartości zamówień, doprowadziły do nierzetelnego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. W świetle powyższych faktów niekonsekwencją w postępowaniu TPN było też powierzanie SPCG spraw niewątpliwie należących do bieżącej obsługi bieżącej. Wśród spraw realizowanych przez kancelarie SPCG oraz KSKA, co najmniej część z nich ma charakter powtarzalny i typowy dla funkcjonowania takiej osoby prawnej jak TPN. Oprócz spraw z zakresu obrotu nieruchomościami także sprawy z zakresu prawa pracy mogłyby wchodzić w zakres ogólnej pomocy prawnej świadczonej przez kancelarię wybraną zgodnie z procedurami udzielania zamówień publicznych. Należy też podkreślić, że kwota jaką zapłacono za usługi samej kancelarii SPCG tylko w 2014 r. wyniosła aż 440.539 zł. W kolejnym roku łączna kwota zapłacona dwóm kancelariom – SPCG oraz KSKA wyniosła ponad 308.000 zł. Z tego wynika, że TPN, znając zakres i wartość spraw nie obejmujących w ocenie TPN bieżącej obsługi prawnej, bezpodstawnie nie dokonywał wyłonienia wykonawcy tych usług zgodnie z przepisami Pzp. Wysokość kwot wskazuje bowiem, że usługi o charakterze określonym przez TPN jako „nadzwyczajne”, stanowią większość zlecanych przez TPN usług prawnych.

Jednocześnie nieracjonalne finansowo wydaje się utrzymywanie współpracy z kancelarią   
 w sytuacji, gdy tak wiele zleceń udzielanych było na rzecz SPCG oraz KSKA. Skoro bowiem zdecydowana większość (przynajmniej jeśli chodzi o ich wartość) spraw powierzana jest innym kancelariom zasadne było wyłonienie zgodnie z ustawą Pzp jednego wykonawcy posiadającego wystarczająco szeroki zakres kompetencji i powierzenie mu wykonywania bieżącej obsługi prawnej w takim zakresie przedmiotowym, aby ewentualna konieczność zatrudniania innej kancelarii była zupełnie wyjątkową sytuacją. Takim wykonawcą mogłaby być wtedy kancelaria świadcząca kompleksową obsługę prawną i wyłoniona w sposób transparentny i zgodny z przepisami prawa. Taki wniosek jest tym bardziej zasadny, że, co wynika z ustaleń kontroli, jakość obsługi prawnej zapewnianej przez kancelarię była dla TPN niesatysfakcjonująca. To m.in. ten czynnik miał, według wyjaśnień TPN, wpłynąć na decyzję o podjęciu współpracy z kancelarią SPCG. Mimo to umowa z kancelarią była kontynuowana i co roku podpisywano nową umowę co również stanowiło niekonsekwencję w działaniu i przyczyniało się do niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. II/43-46]

Kontrola wykazała również, że TPN nie wdrożył sprawnego systemu nadzoru nad rozliczaniem kosztów spraw realizowanych przez poszczególne kancelarie. Wątpliwości może budzić sposób weryfikacji przedstawionych przez kancelarie rozliczeń w zakresie rzeczywistego czasu poświęconego na realizację danej sprawy, co jest szczególnie istotne w przypadku rozliczeń opartych na stawkach godzinowych, zróżnicowanych w zależności od stanowiska zajmowanego w kancelarii. Jak wyjaśniono, każdorazowo po otrzymaniu rozliczenia czasu pracy (RCP) kancelarii SPCG za dany miesiąc, było ono wnikliwie analizowane. W przypadku wątpliwości dotyczących spraw, którymi Dyrektor parku nie zajmował się osobiście, konsultował treść RCP z pracownikiem parku prowadzącym nadzór nad daną sprawą. Wszelkie wątpliwości zgłaszane przez TPN były zawsze wyjaśniane przez kancelarie zaś czas realizacji poszczególnych czynności nie budził wątpliwości.

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

Ustalenia kontroli wskazują także na przypadki przekroczenia przez TPN terminów płatności faktur za realizowane usługi, co świadczy o braku właściwego nadzoru w tym zakresie. Jak wyjaśniono, opóźnienia związane były z licznymi obowiązkami osoby zatwierdzającej faktury, merytoryczną analizą faktur i opóźnieniami w otrzymywaniu faktur z kancelarii. Niemniej kontrahenci wykonujący obsługę prawną akceptują opóźnienia w płatnościach i nie naliczają odsetek.

[Dowód: akta kontroli str. II/136-139]

Z ustaleń kontroli wynika, że zdecydowaną większością spraw dotyczących obsługi prawnej zajmuje się osobiście Dyrektor TPN. Dotyczy to zarówno kontaktów z poszczególnymi kancelariami, formułowania bieżących potrzeb w zakresie sporządzania opinii oraz rozliczania kancelarii z efektów zleconych prac. Taka organizacja pracy nie zapewnia właściwej efektywności oraz ogranicza wiedzę dotyczącą istotnych dla Parku kwestii do jednej osoby.

[Dowód: akta kontroli str. II/136-138]

**Mając na uwadze ustalenia kontroli wnoszę o:**

1. Zlecanie spraw z zakresu obsługi prawnej zgodnie z ustawą – *Prawo zamówień publicznych;*
2. Każdorazowe badanie celowości zlecania spraw konkretnym kancelariom prawnym;
3. W przypadku powierzenia bieżącej obsługi prawnej TPN kancelarii prawnej, zapewnienie wyboru kancelarii posiadającej kompetencje, personel oraz doświadczenie niezbędne do prowadzenia obsługi szerokiego zakresu usług;
4. Terminowe regulowanie zobowiązań;
5. Zapewnienie właściwej organizacji pracy TPN w zakresie nadzoru nad sprawami zleconymi kancelariom prawnym.

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

*Z poważaniem*

$IMIE\_NAZWISKO\_PODPISUJACEGO

$STANOWISKO\_PODPISUJACEGO

Ministerstwo Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

**Do wiadomości:**

Pani - Z-ca Dyrektora Departamentu Ochrony Przyrody

1. Dz. U. nr 185, poz. 1092 [↑](#footnote-ref-1)
2. Dz. U. 2015, poz. 2164 [↑](#footnote-ref-2)
3. Dz. U. z 2013 r. poz.168, z późn. zm. [↑](#footnote-ref-3)
4. Dz.U. z 2015 r. poz. 1651. [↑](#footnote-ref-4)
5. Dz.U. z 2000 r. Nr 26, poz.306. [↑](#footnote-ref-5)
6. Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm. [↑](#footnote-ref-6)