



Warszawa, dnia 18-08-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

BAK-RI.0831.1.2021.WG
1485715.7854078.6565919

Pani
Wioletta Nawrocka
Dyrektor
Woliński Park Narodowy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska nr 2/2021 z 22 kwietnia 2021 r. i upoważnienia nr 7/2021 z 29 czerwca 2021 r. zespół kontrolujący Ministerstwa Klimatu i Środowiska przeprowadził kontrolę planową w Wolińskim Parku Narodowym z siedzibą w Międzyzdrojach w zakresie:

- I. Prowadzenia działań ochronnych oraz inne wybrane zadania parków narodowych (wskazane w ustawie o ochronie przyrody).*
- II. Wybranych aspektów funkcjonowania parków narodowych, t.j.:*
 - 1. Wybrane zagadnienia w zakresie gospodarki finansowej*
 - 2. Funkcjonowanie Parku w zakresie udzielania zamówień publicznych*
 - 3. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku*
 - 4. Gospodarka transportowa Parku*
 - 5. Wybrane zagadnienia dotyczące zarządzania magazynem broni*
 - 6. Wybrane zagadnienia dotyczące polityki kadrowej i organizacji pracy pracowników Parku*
 - 7. Wybrane zagadnienia w zakresie funkcjonowania Straży Parku*
 - 8. Wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku*
 - 9. Realizacja przez Park wybranych zaleceń i wniosków pokontrolnych wydanych po kontrolach podmiotów zewnętrznych.*

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący w składzie:

- Małgorzata Keller-Boroszek – Dyrektor w BKA,
- Katarzyna Żebrowska – Główny specjalista w BKA,
- Weronika Gawęda – Administrator w BKA,
- Stanisław Kucharski – Główny specjalista w BKA,
- Katarzyna Tatkiwicz – Główny specjalista w BKA,
- Sylwia Półtorak – Radca Ministra w BKA
- Piotr Waloch – Główny specjalista w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Szczecinie

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: ustawa o kontroli) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody² oraz Obwieszczeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych³.

W okresie kontrolowanym Parkiem kierowali:

- Wojciech Zyska, Dyrektor Parku od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r.;
- Stanisław Felisiak, p.o. Dyrektora Parku od 8 marca 2019 r. do 8 września 2019 r.;
- Piotr Daniszewski, Dyrektor Parku od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 62-72]

Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Działalność Wolińskiego Parku Narodowego w okresie objętym kontrolą została oceniona negatywnie. Na końcową ocenę działalności wpłynęły m.in. oceny negatywne w obszarach dotyczących prowadzenia zadań ochronnych, udzielania zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami budowlanymi i gruntowymi Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku, oraz wybranych spraw kadrowych. Dodatkowo określający strukturę wewnętrzną Parku Regulamin organizacyjny niezgodny był ze Statutem nadanym przez Ministra.

Kontrolujący negatywnie ocenia brak skutecznych działań Parku w zakresie przygotowania projektu planu ochrony, czego konsekwencją może być m.in. konieczność przeprowadzenia na nowo wszystkich czynności niezbędnych do przygotowania projektu w wyniku dezaktualizacji obecnych dokumentów, a w związku z tym wydatkowania kolejnych środków finansowych, oraz projektu zadań rzeczowych zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody, celem zatwierdzenia tych dokumentów przez właściwego ministra.

Park wykonywał zadania ochronne określone w zarządzeniach dotyczących zadań ochronnych, niemniej część ze zrealizowanych zadań nie była ujęta w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla WPN, a ich realizacja nastąpiła bez uzyskania wymaganej derogacji ministra właściwego do spraw środowiska. Wobec braku uzyskania derogacji prowadzenie tych zadań było naruszeniem art. 15 ustawy o ochronie przyrody.

Dokumentacja planu rzeczowo-finansowego zadań ochronnych była wykonywana nierzetelnie, co utrudniało właściwą kontrolę przebiegu realizacji każdego zadania ujętego w tych planach. Park nie prowadził monitoringu skuteczności prowadzonych zadań ochronnych. Jako działanie niewystarczające uznano potwierdzanie protokołami odbioru prac wykonanych przez wykonawców zewnętrznych realizujących zadania ochronne na podstawie umów.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych były prowadzone z naruszeniem ustawy Pzp, regulacji wewnętrznych oraz nierzetelnie. Park nie sporządził rocznych planów zamówień publicznych. Pzp przez brak podania w unieważnieniu postępowania uzasadnienia prawnego

W Parku nie przeprowadzono analizy dotyczącej posiadanych nieruchomości pod kątem przydatności zasobów mieszkaniowych i ich ewentualnej redukcji przy jednoczesnym zabezpieczeniu potrzeb pracowników WPN oraz innych funkcji Parku, co generowało m.in. dodatkowe koszty. Brak było

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224

² Dz.U. z 2020 r. poz. 55

³ M.P. z 2021 r. poz. 374

wieloletniego planu remontów i inwestycji, co mogło skutkować zaniedbaniami w zakresie utrzymania budynków oraz stwarzać zagrożenie dla użytkowników. Dopuszczono do prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Parku w miejscach do tego nieuprawnionych.

Korzystanie z samochodów służbowych było każdorazowo dokumentowane stosownym wpisem w karcie pojazdu, niemniej stwierdzono nierzetelne prowadzenie dokumentów. Prowadzenie nierzetelnej dokumentacji dotyczącej wykorzystywanego samochodu służbowego może doprowadzić do określenia zobowiązania podatkowego zgodnie z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w którym wskazano, że pracownikowi nalicza się wartość pieniężną nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych w kwocie zgodnej z zapisami ustawy.

Kontrolujący negatywnie ocenia brak przejrzystej i transparentnej polityki Parku w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników. Brak jasnych i pisemnych wewnętrznych regulacji w tym zakresie rodzi ryzyko nierównego traktowania poszczególnych pracowników oraz nieefektywnego planowania i wydatkowania środków finansowych oraz zarządzania kompetencjami pracowników. Dwóch pracowników nie uzyskało zgody na finansowanie studiów podyplomowych, podczas gdy w planie finansowym były zaplanowane środki na podnoszenie kwalifikacji.

Opis stanu faktycznego

Organizacja wewnętrzna Parku

W okresie objętym kontrolą organizację wewnętrzną Parku określał Regulamin organizacyjny⁴. Zgodnie z art. 8f ustawy o ochronie przyrody⁵ minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadaje parkowi narodowemu statut określający organizację wewnętrzną parku narodowego, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku narodowego oraz właściwej realizacji jego zadań. Powyższe oznacza, że ramy organizacyjne Parku powinny wynikać ze statutu nadanego przez ministra nadzorującego.

W okresie objętym kontrolą od marca 2013 r. regulaminy organizacyjne Parku były niezgodne ze Statutem Parku⁶.

Po nadaniu Parkowi 7 marca 2013 r. Statutu, nie zmieniono odpowiednio Regulaminu organizacyjnego. Zmiany, które następowały od czerwca 2017 r. również nie uwzględniały w pełni zapisów Statutu, w związku z ustanowieniem komórek organizacyjnych innych niż określono w Statucie.

Obowiązujący w okresie listopad 2017 r. - kwiecień 2021 r. regulamin nie uwzględniał przewidzianej Statutem komórki Obręb Ochronny Stary Park, natomiast ustanawiał komórkę Obwody ochronne.

Regulamin obowiązujący od kwietnia 2021 r. ustanawiał również, inne komórki i samodzielne stanowiska niż przewidywał Statut Parku tj. m.in.: nieustanowienie obrębów ochronnych jako komórek organizacyjnych, ustanowienie jednego obrębu ochronnego, w którego skład wchodziły obwody

⁴ Wprowadzony Zarządzeniem nr 29/2011 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 13 czerwca 2011 r. (02-54-1/11) w sprawie Regulaminu organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego oraz utrzymany w mocy Zarządzeniem nr 42/2011 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 30 grudnia 2011 r. (02-90-1/11) w sprawie utrzymania mocy obowiązującej zarządzeń dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego, oraz zmieniony Zarządzeniem nr 22/2017 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 12 czerwca 2017 r. (02-47-1/17) w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego, Zarządzeniem nr 46/2017 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 6 listopada 2017 r. (02-84-1/17) w sprawie zmiany regulaminu Wolińskiego Parku Narodowego, Zarządzeniem nr 21/2018 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 25 czerwca 2018 r. (02-43-1/18) w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego i Zarządzeniem nr 32/2018 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 7 września 2018 r. (02-58-1/18) w sprawie zmiany Regulaminu organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego. Zarządzenie nr 27/2021 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z 15 kwietnia 2021 r. (02-41-1/21) w sprawie regulaminu organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 55

⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Wolińskiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Międzyzdrojach (Dz. U. z 2013 r. poz. 318)

ochronne, podczas gdy w Statucie wyszczególniono dwa Obręby Ochronne: Stary Park (podzielony na 5 obwodów ochronnych) i Obręb Wodny.

Dodatkowo ww. Regulaminie stwierdzono błędy redakcyjne tj.: przypisanie do zakresu Działu Edukacji i Udostępniania Parku organizacji i prowadzenia działalności edukacyjnej przez edukację ludności miejscowej w celu uzyskania akceptacji dla istnienia Poleskiego Parku Narodowego; przypisanie do Stanowiska ds. Telekomunikacji i Informatyki zadań polegających na zapewnieniu organizacyjnych i technicznych środków ochrony danych osobowych w systemach telekomunikacyjnych i informatycznych WPN zgodnie z art. 36-39a ustawy o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2002 nr 101 poz. 926 z późn. zm.), podczas gdy ww. ustawa została uchylona ustawą z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁷; odwołania do nieistniejącego Ministerstwa Środowiska.

Regulamin nie określał zadań poszczególnych komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 19-61]

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁸ struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań, a zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Były Dyrektor Parku⁹ nie wyjaśnił przyczyn rozbieżności pomiędzy Regulaminem organizacyjnym z kwietnia 2021 r. a Statutem Parku.

[Dowód: akta kontroli str. 199-203]

Regulamin organizacyjny z 15 kwietnia 2021 r. został przekazany pracownikom Parku do zapoznania się ze znacznym opóźnieniem. Dyrektor WPN wyjaśnił, że Regulamin był dostępny w wersji papierowej od 15 kwietnia 2021 r., natomiast elektronicznie został wysłany do pracowników z opóźnieniem, czego przyczyną były problemy techniczne¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 19-61, 204-233]

I. Prowadzenie zadań ochronnych oraz inne wybrane zadania parków narodowych (wskazane w ustawie o ochronie przyrody).

1. Plan ochrony Parku

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody dla parków narodowych sporządza się i realizuje plan ochrony, natomiast zgodnie z art. 19 tejże ustawy projekt planu parku narodowego sporządza dyrektor parku, a ustanawia minister właściwy do spraw środowiska.

Dla WPN nie ustanowiono planu ochrony. W 2014 r. został przygotowany projekt planu ochrony na lata 2014-2030, niemniej do dnia zakończenia kontroli nie został skierowany do: publicznych konsultacji, zaopiniowania przez rady gmin, ani przekazany do ministra właściwego ds. środowiska w celu jego ustanowienia.

[Dowód: akta kontroli str. 234-240]

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1781

⁸ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych

⁹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁰ Pismo z 9 czerwca 2021 r. znak: WPN-D/07-34-3/21

W sprawie braku przekazania ministrowi właściwemu ds. środowiska projektu planu ochrony byli Dyrektorzy pełniący funkcję w latach 2016 – wrzesień 2019¹¹ wyjaśnili¹², że w 2016 r. podjął działania służące wdrożeniu procedury zatwierdzenia planu, m.in. powołując Zastępcę Dyrektora, którego zadaniem miała być ocena aktualności planu i możliwości jego przygotowania oraz przekazania do konsultacji społecznych. Zdaniem byłego Dyrektora plan był nieaktualny m.in. w związku z realizacją w parku inwestycji liniowych, zmianą właściciela części gruntów w granicach WPN, a także wynegocjowanym przez Dyrektora powiększenia powierzchni Parku związanego z budową drogi S-3. Przygotowany plan ochrony oraz harmonogram jego konsultacji ze społeczeństwem miał być w marcu 2019 r. przedłożony do dyskusji Radzie Naukowej Parku. Z uwagi na fakt odwołania byłego Dyrektora przed posiedzeniem Rady Parku, została ona poinformowana tylko o celach i procedurze ustanawiania planu ochrony parku narodowego. Dodatkowo były Dyrektor wyjaśnił, że skład Rady Naukowej Parku w chwili jego powołania był niekompletny, w tym głównie przedstawiciele administracji rządowej i samorządowej, którzy w większości nie byli przygotowani merytorycznie do oceny dokumentów składających się na plan ochrony oraz że w okresie jego pracy w WPN prowadzone były czynności związane z planem zadań ochronnych ostoi Natura 2000, przygotowywanymi przez RDOŚ w Szczecinie, pokrywającymi się z granicami WPN, których zapisy, zgodnie z treścią ustawy o ochronie przyrody, winny być skorelowane z ustaleniami planu ochrony parku narodowego.

[Dowód: akta kontroli str: 241-252]

Kolejny były Dyrektor WPN¹³ dodatkowo wyjaśnił¹⁴, że Park na 2020 i 2021 r. nie posiadał zapewnionych środków finansowych na aktualizację projektu planu ochrony, przy czym w 2021 r. planowano zmiany w tym zakresie jak i działania celem pozyskania funduszy zewnętrznych na aktualizację projektu planu ochrony.

[Dowód: akta kontroli str: 261-263]

Kontrolujący negatywnie ocenia brak skutecznych działań Parku w zakresie przygotowania Projektu planu ochrony, czego konsekwencją może być m.in. konieczność przygotowania nowych dokumentów w wyniku dezaktualizacji obecnych, a w związku z tym wydatkowania kolejnych środków.

2. Zadania ochronne

W okresie objętym kontrolą Park realizował zadania ochronne w ekosystemach, określone w:

- Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2017-2019¹⁵
- Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 22 września 2017 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2017-2019¹⁶
- Zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2023¹⁷.

Zadania ochronne ujęte w wymienionych zarządzeniach były wcześniej pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową Parku, zgodnie z art. 98 ust. 3 pkt. 3 ustawy o ochronie przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. 264-271]

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody, minister właściwy ds. środowiska zatwierdza zadania rzeczowe wynikające z zadań ochronnych. W okresie objętym kontrolą WPN nie występował

¹¹ Pełniący funkcję: od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r., od 8 marca 2019 r. do 8 września 2019 r.

¹² Pismo z 12 lipca 2021 r.

¹³ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁴ Pismo z 6 października 2021 r.

¹⁵ Dz. Urzędowy MŚ z dnia 22 lutego 2017 r. poz. 17.

¹⁶ Dz. Urzędowy MŚ z dnia 25 września 2017 r. poz. 76.

¹⁷ Dz. Urzędowy MK z dnia 13 stycznia 2020 r. poz. 2

do ministra właściwego do spraw środowiska o zatwierdzenie zadań rzeczowych. Były Dyrektor¹⁸ wyjaśnił¹⁹, że obowiązek ten w jego opinii realizowany był poprzez zatwierdzanie zadań wynikających z planu finansowego jednostki.

[Dowód: akta kontroli str. 272-276]

Kontrolujący nie podziela zaprezentowanego stanowiska, w związku z tym, że art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody nakłada wprost obowiązek zatwierdzenia zadań rzeczowych wynikających z zadań ochronnych, a nieprzekazanie tych zadań do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska jest naruszeniem tego przepisu.

[Dowód: akta kontroli str. 274-281]

Zadania ochronne w ekosystemach Parku realizowane były przez wyspecjalizowane firmy zewnętrzne wyłaniane w drodze postępowań o udzielenie zamówień publicznych oraz przez dzierżawców gruntów rolnych.

Na wyodrębnionych obwodach ochronnych ustalono obsadę osobową, zakres zadań, podległości i odpowiedzialności dla poszczególnych stanowisk pracy wykonujących zadania w zakresie ochrony przyrody. Realizacja zadań ochronnych objęta była bieżącą kontrolą wewnętrzną realizowaną przez pracowników Parku oraz kontrolami zewnętrznymi (ARiMR - kontrola obszarów objętych płatnościami rolno-środowiskowo-klimatycznymi i płatnościami Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie - kontrola zabiegów realizowanych w ramach umowy dotacji Funduszu leśnego), w których nie stwierdzano nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano wpływu skarg związanych z realizacją zadań ochronnych w WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 272-276, 282-340]

W okresie objętym kontrolą Park opracował roczne plany rzeczowo – finansowe ochrony czynnej ekosystemów, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt. 1, przy czym plany te w trakcie roku nie były aktualizowane oraz nie przekazano ich do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 234-236]

2.1. Zadania ochronne w zakresie ekosystemów leśnych

W okresie objętym kontrolą Park realizował zadania ochronne w ekosystemach leśnych w oparciu o zarządzenia dotyczące zadań ochronnych oraz niezatwierdzone plany rzeczowo-finansowe. W roku 2019 działania te były finansowane przez Fundusz Leśny lub ze środków własnych. Zabiegi w roku 2020 w całości realizowano ze środków własnych.

[Dowód: akta kontroli str. 341-444]

W latach 2019 - 2020 zaplanowano zadania ochronne w obrębie ekosystemów leśnych o łącznym koszcie, odpowiednio: w 2019 - 153 298 zł na pow.: 264 ha (przebudowy drzewostanów, usuwanie gatunków obcych, prognozowanie występowania owadów), 109,64 ha i 4971 mb (grodenia leśne); w 2020 - 100 912 zł, na pow.: 244,59 ha (przebudowy drzewostanów, usuwanie gatunków obcych, prognozowanie występowania owadów), 104,90 ha i 2849 mb (grodenia leśne).

Zadania w obrębie ekosystemów leśnych w roku 2019 zrealizowano w stopniu większym niż zaplanowano, natomiast w roku 2020 tylko w części tj. na 147, 2 ha (przebudowy drzewostanów).

¹⁸ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁹ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 17 maja 2021 r.

W 2020 r. o 450 mb zwiększono natomiast łączną długość napraw grodzień co wynikało z bieżących potrzeb w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 376-392]

Nadleśniczy oraz były Dyrektor wyjaśnili²⁰, że powodem niezrealizowania całości planu w 2020 roku w zakresie przebudowy drzewostanów była epidemia COVID-19. Koszty za prace wykonane w roku 2019 wyniosły 1 182 690 zł (tj. 771% planu), natomiast w 2020 - 573 603 zł (tj. 568%). Wzrost kosztów spowodowany był zwiększeniem ilości działań w stosunku do pierwotnego planu rzeczowo-finansowego. Kwoty zaplanowane stanowiły jedynie zabezpieczenie na ten cel środków z własnego budżetu, natomiast jednocześnie aplikowano ośrodki z funduszy zewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. 236, 432-453]

Podczas przeprowadzonych w celu oceny zgodności z zarządzeniami Ministra, oględzin w terenie ekosystemów leśnych we wszystkich Obrębach Ochronnych WPN (zlistowano 57 z 226²¹ pozycji obejmujących różne zabiegi) stwierdzono, że zadania ochronne wykonywane były zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi ochrony czynnej tego obszaru, a ich rodzaj i zakres odpowiada w większości zapisom określonym w ww. zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla WPN. Technika i jakość wykonania kontrolowanych prac nie budzi zastrzeżeń. Stwierdzono, iż działania ochrony czynnej były celowe i przynoszą zamierzony skutek eliminacji lub ograniczania zagrożeń oraz poprawy stanu ekosystemów leśnych.

[Dowód: akta kontroli str. 376-389]

Ustalono, że Park wykonał, poza zaplanowanymi zadaniami rzeczowymi w zakresie ochrony czynnej ekosystemów leśnych, dodatkowe zadania polegające na naprawie lub rozbiórce grodzień²², przebudowie drzewostanu²³, usuwaniu gatunków obcych²⁴. Ponadto ustalono, że zabiegi polegające na usuwaniu gatunków obcych w 2020 r. zrealizowano w wydzieleniach objętych strefą ścisłą²⁵. Dodatkowo w 2019 r. dokonano rozbiórki starych grodzień²⁶, którego to zadania nie zaplanowano w zarządzeniu dot. zadań ochronnych na lata 2017-2019.

[Dowód: akta kontroli str. 390-392]

Były Dyrektor²⁷ Parku w ww. sprawie wyjaśnił²⁸, że podstawą wykonania zabiegu przebudowy drzewostanu był aktualny stan siedliska i możliwość uzyskania jego poprawy, zadanie było ujęte w projekcie zmian zarządzenia z 2017 r., które jednak nie zostało opublikowane. Park nie posiadał w tym zakresie stosownej derogacji Ministra Środowiska wydanej na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. Działania polegające na rozbiórce lub naprawie grodzień nieujęte w zarządzeniu dot. zadań ochronnych realizowano w oparciu o faktyczne potrzeby wynikające ze stanu odnowień oraz stanu grodzień. W opinii byłego Dyrektora Parku działania te nie naruszały zakazów wymienionych w art. 15 ustawy o ochronie przyrody, przez co nie było konieczności uzyskania stosownej derogacji. Działania polegające na usuwaniu gatunków obcych z dolnych pięter drzewostanu wg uzyskanej informacji mieściły się w założonym w strefie ochrony czynnej o rozmiarze 70 ha rocznie. Usunięcie gatunków obcych w strefie ścisłej spowodowane było natomiast koniecznością usuwania czeremchy

²⁰ Maile WPN ws. monitoringu z 8-14 lipca 2021 r. Pismo z dnia 31 maja 2021 r. znak: WPN-D/07-34-2/21

²¹ Zestawienie tabelaryczne faktur za wykonanie poszczególnych zabiegów ochrony czynnej w obrębie ekosystemów leśnych w latach 2019-2020.

²² wydz.: 122t, w, x, y, 128g, 139d, f, 140b, 147g

²³ Wydż.: 311

²⁴ Wydż.: 122t, w, 143j, 61i, 101b, 48t, s, r, p, o, n, 125i

²⁵ Wydż.: 5g, l

²⁶ wydż.: 62x, 92g, 113h, l, 97s,

²⁷ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁸ Pisma z 10 czerwca 2021 r. oraz 12 lipca 2021 r.

amerykańskiej. W związku z powyższym planowano dokonać zmian w zarządzeniu dot. zadań ochronnych dla WPN na lata 2020 – 2023.

[Dowód: akta kontroli str. 432-440, 451-453]

Zdaniem Kontrolującego²⁹ realizacja zadania polegającego na budowie lub przebudowie obiektów budowlanych lub urządzeń technicznych służących celom Parku poza zadaniami określonymi w planie ochrony lub zadaniach ochronnych może wiązać się z koniecznością łamania innych zakazów (art. 15. ust. 1 pkt 5, 9, 15, 18, 20). Biorąc pod uwagę, że budowy lub rozbiórki grodzień na terenach leśnych WPN prowadzone były z reguły przez firmę zewnętrzną wyłonioną w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, trudno o nienaruszenie jakiegokolwiek zakazu. Prace takie wiążą się bowiem potencjalnie z wjazdem do Parku z niezbędnymi do naprawy materiałami oraz sprzętem.

Realizacja ww. budowy/rozbiórek grodzień oraz usuwanie gatunków obcych przy wykorzystaniu sprzętu, skutkująca ingerencją w ekosystemy wymaga uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 15 ust. 3 ww. ustawy o ochronie przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. 454-460]

Park realizował 3 projekty badawcze³⁰ nieuwzględnione w zarządzeniu dot. zadań ochronnych na lata 2017 – 2019, w tym badania siedliska buczyny storczykowej prowadzone w strefie ochrony ścisłej. Dwa projekty były realizowane przez podmioty zewnętrzne na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych, a jeden w części przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy oraz w części przez pracowników Parku.

[Dowód: akta kontroli str. 196-198]

Ówczesny Zastępca Dyrektora ds. ochrony przyrody³¹ udzielił zgody na prowadzenie badań nadbałtyckiej buczyny storczykowej na obszarze Parku, przy czym zgody udzielono Stacji Monitoringu Środowiska Przyrodniczego UAM w Białej Górze, a nie podmiotowi, z którym zawarto umowę na prowadzenie ww. projektu badawczego. Zgody udzielono rok przed udzieleniem zamówienia. W zespole, który prowadził badania, byli pracownicy Stacji Monitoringu Środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 73-74, 521-539]

Ww. sprawie Zastępca Dyrektora d.s. ochrony przyrody³² wyjaśnił³³, że celem badań buczyny storczykowej było uzyskanie okresowej oceny stanu siedliska, która jest niezbędna m.in. dla okresowego raportowania stanu ochrony siedlisk przyrodniczych w ramach obszarów Natura 2000. Zrealizowanie tego zadania pozwoliło na poznanie dynamiki zespołu roślinnego, perspektyw zachowania i zagrożeń w razie konieczności podejmowania działań ochronnych czy sposobów prowadzenia monitoringu. Według byłego Zastępcy Dyrektora ocena stanu siedlisk i gatunków powinna być realizowana na obszarze całego Parku, bez względu na aktualny zasięg stref ochronnych, a zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 24 ustawy o ochronie przyrody prowadzone badania naukowe, na których przeprowadzanie została wydana zgoda dyrektora parku, nie naruszały ustawowo wskazanego ograniczenia, a tym samym nie wymagały uzyskania zgody ministra na odstępstwa od zakazów.

[Dowód: akta kontroli: 73-74; 461-520]

²⁹ Opinia DP z 3 października 2021 r., znak BKA-RI.0831.1.2021.WG.AB

³⁰ Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego, Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego, Buczyna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym

³¹ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

³² Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

³³ Pismo z 4 sierpnia 2021 r., znak sprawy 09-21-2/21

Kontrolujący zwraca uwagę, że zarówno w zapytaniu ofertowym jak i samej ekspertyzie była mowa o ocenie stanu fitosocjologicznego i geoekologicznego siedliska, natomiast ocena stanu siedliska w rozumieniu siedliska przyrodniczego Natura 2000 opiera się na konkretnych kryteriach określonych w przewodnikach metodycznych PMS wydanych przez GIOŚ, według których nie przeprowadzono oceny dokonywanej w ramach udzielonego zamówienia.

W przypadku dwóch pozostałych projektów badawczych³⁴ ówczesny Zastępca Dyrektora ds. ochrony przyrody³⁵ wyjaśnił³⁶, że ww. zadania nie zostały ujęte w zarządzeniu Ministra Środowiska dot. zadań ochronnych z uwagi na procedowanie dokumentu w roku 2016, natomiast metoda i sposób ich realizacji wpisywały się w dyspozycje art. 103 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którym Służba Parku zobowiązana była m.in. do prowadzenia badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej. W związku z tym przyjęto, że prowadzenie takich badań nie wymaga osobnej zgody, w tym na odstępstwa od zakazów udzielanych przez właściwego ministra ds. środowiska, a prowadzone w części terenowej badania z udziałem i pod nadzorem pracowników Służby Parku³⁷ ze względu na nieinwazyjny charakter były traktowane jako wypełnienie zapisów ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 461-520; 540-552]

Zgodnie z art. 98 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody³⁸ Rada Naukowa Parku powinna opiniować programy badawcze i naukowe w zakresie ochrony przyrody realizowane w Parku. Jednocześnie zgodnie z §3 ust. 6 Regulaminu działania Rady Naukowej Wolińskiego Parku Narodowego³⁹, do zadań Rady Naukowej należy również opiniowanie wniosków do Funduszu Leśnego. Wspomniane 3 projekty badawcze⁴⁰ były finansowane ze środków Funduszu Leśnego, natomiast zgodnie z wyjaśnieniami⁴¹ Rady Naukowej, nie zostały one Radzie przedstawione.

Zdaniem kontrolującego, wydanie zgody na prowadzenie badań naukowych na terenie Parku, bez uprzedniego zaopiniowania programów badawczych przez Radę Naukową, oraz dopuszczenie do prowadzenia tych badań bez właściwych zgód wydanych odpowiednio przez Dyrektora Parku bądź ministra właściwego ds. środowiska należy uznać za działanie nierzetelne.

[Dowód: akta kontroli: 432-453; 553-583]

2.2. Zadania ochronne w zakresie nieleśnych ekosystemów lądowych.

Ustalenia kontroli wykazały, że zakres przedmiotowy i rozmiar zadań ujętych w badanej dokumentacji oraz ich lokalizacja dla okresu objętego kontrolą, były zgodne z zapisami zarządzeń Ministra Środowiska i Ministra Klimatu w sprawie zadań ochronnych dla Parku. W latach 2019 i 2020 zaplanowano zadania w takim samym zakresie rzeczowym.

Zadania z zakresu ochrony czynnej w ekosystemach nieleśnych w latach 2019-2020 realizowano corocznie na powierzchni ok 634,22 ha. Były to zabiegi mające na celu zabezpieczenie właściwego stanu siedlisk i obejmowały:

- ekstensywne użytkowanie rolnicze,

³⁴ Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego, Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego

³⁵ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

³⁶ Pismo z 16 września 2021 r., znak sprawy 09-32-1/2021

³⁷ Ówczesny Zastępca Dyrektora ds. ochrony przyrody wskazał, że zadania dot. drzew owocowych były prowadzone w pełni przy udziale i nadzorze pracowników Służby Parku, a badania dot. nietoperzy – w większości.

³⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 55

³⁹ Uchwała nr 1/2016 Rady Naukowej Wolińskiego Parku Narodowego z 10 maja 2016 r. w sprawie Regulaminu działania Rady Naukowej Wolińskiego Parku Narodowego

⁴⁰ Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego, Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego, Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym

⁴¹ Pismo z 22 września 2021 r.

- usuwanie gatunków obcych i inwazyjnych,
- montaż i demontaż grodzień wydm i klifów w celu zabezpieczenia przed antropopresją.

W ramach ekstensywnego użytkowania rolniczego na obszarze 453,65 ha prowadzono ekstensywny wypas bydła w ramach zawartych umów dzierżawy z obsadą 0,5 SD/ha z jednoczesnym wykaszaniem niedojadów i wywozem biomasy poza granice Parku.

W umowach dzierżawy określono warunki ochrony siedlisk:

- terminy wypasu i koszenia,
- sposób koszenia,
- zakaz nawożenia, włókowania, stosowania środków ochrony roślin itp.

Część zadań ochronnych była realizowana przez dzierżawców gruntów. Dzierżawcy ci korzystali z dopłat rolnośrodowiskowych ARiMR. Wnioski o udzielenie dopłat były każdorazowo akceptowane przez Dyrektora WPN. WPN sprawował nadzór i kontrolę nad działaniami ochronnymi prowadzonymi przez dzierżawców.

Niektóre pozycje planu zabiegów ochronnych nie zostały wykonane (wypas muraw, ochrona torfowisk, mała retencja). Były Dyrektor⁴² WPN wyjaśnił⁴³, że przyczyną był brak planowanego dofinansowania zadań z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Szczecinie (dalej: WFOŚiGW w Szczecinie).

W dokumentacji planu i wykonania kosztów stwierdzono błędy formalne, które polegały na tym, że:

- w drukach zestawień zbiorczych nie wpisano ilościowego rozmiaru wykonanych zadań. Ręcznie wpisano tylko kwoty wykonania poszczególnych pozycji planu,
- w wykazie szczegółowym planu nie odnotowano realizacji każdej pozycji po stronie „wykonanie” (brak wpisów),
- wykonanie planu kosztów i przychodów nie zostało formalnie zatwierdzone przez Dyrektora Parku (brak podpisu na druku).

[Dowód: akta kontroli str. 584-624]

Podczas przeprowadzonych oględzin w terenie każdego badanego Obrębu Ochronnego WPN⁴⁴ stwierdzono, że zabiegi ochronne wykonywane są zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi ochrony czynnej tego obszaru, a ich rodzaj i zakres odpowiada zapisom określonym w ww. zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 635-649]

2.3. Zadania ochronne w zakresie ekosystemów wodnych.

Zaplanowane zadania ochronne były zgodne z zapisami zarządzeń Ministra Środowiska i Ministra Klimatu w sprawie zadań ochronnych dla Parku i polegały głównie na działaniach kontrolnych dotyczących wykonywania rybołówstwa na wodach morskich oraz ograniczania dostępności obszarów wodnych WPN dla rekreacji.

Stwierdzono błędy formalne polegające na braku wpisów w drukach zestawień zbiorczych planu dotyczących wykonania ilościowego zadań oraz wysokości zrealizowanych kosztów.

[Dowód: akta kontroli str. 236]

⁴² Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

⁴³ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 17 maja 2021 r.

⁴⁴ Zlustrowano 7 z 78 wybranych losowo pozycji z zestawienia pozycji planu dla ekosystemów nieleśnych w roku 2020 (akta kontroli str. 602-607), które obejmowały różne zabiegi oraz 2 dodatkowe pozycje nieujęte w ramach umów dzierżaw.

Były Dyrektor⁴⁵ WPN wyjaśnił⁴⁶, że zadania w tym zakresie zostały wykonane. Ponadto wykonanie planu kosztów nie zostało formalnie zatwierdzone przez Dyrektora Parku (brak podpisu na druku).

Jak wyjaśnił były Dyrektor WPN⁴⁷, wskazane błędy formalne w dokumentacji planu rzeczowo-finansowego wynikają z przeoczenia i zostaną w przyszłości wykonane.

[Dowód: akta kontroli str. 584-624]

Podczas przeprowadzonych oględzin w terenie badanego Obrębu Ochronnego⁴⁸ stwierdzono, że zabiegi ochronne wykonywane były zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi ochrony czynnej tego obszaru, a ich rodzaj i zakres odpowiada zapisom określonym w ww. zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 635-649]

Wymienione wyżej uchybienia formalne wskazują, że dokumentacja planu rzeczowo-finansowego ochrony czynnej ekosystemów wodnych była wykonywana nierzetelnie, co utrudniało właściwą kontrolę przebiegu realizacji każdego zadania ujętego w tych planach.

3. Prowadzenie monitoringu skuteczności prowadzonych działań ochronnych dla badanych ekosystemów.

Zgodnie z art. 103 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody do zadań Służby Parku Narodowego należy prowadzenie badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej.

Woliński Park Narodowy nie prowadził monitoringu skuteczności wykonanych zabiegów ochrony czynnej. Monitoring bieżący odnotowywany był jedynie przez protokoły z odbioru robót prowadzonych w ramach umów, które zawierały wyłącznie stwierdzenie zakresu i akceptację przeprowadzenia działań ujętych w umowach, które były wyłącznie podstawą do ich rozliczenia.

Woliński Park Narodowy nie posiadał dokumentacji oceniającej realizację ustaleń zadań ochronnych i skuteczności zabiegów ochronnych przez Radę Naukową Parku mimo, iż zadania te leżą w kompetencjach Rady, zgodnie z art. 98 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Nadleśniczy, wyjaśnił⁴⁹ że w latach 2019-2021 WPN nie występował do Rady Naukowej Parku z prośbą o dokonanie oceny skuteczności realizowanych działań ochrony czynnej. Bieżące protokoły odbioru prac były pozbawione merytorycznych wniosków i potwierdzały jedynie zakres wykonanych działań. W ocenie Kontrolującego protokoły z odbioru robót służyły jedynie do zatwierdzenia prawidłowości realizowania przez wykonawców umów oraz prawidłowości wydatkowania środków i w takiej formie nie były narzędziem monitoringu skuteczności działań. Zarządzenie Ministra Klimatu w sprawie zadań ochronnych dla WPN na lata 2020-2023 wprowadziło potrzebę oceny stanu i monitoringu ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych (w tym siedlisk przyrodniczych), czego nie uwzględniono w poprzednim Zarządzeniu ws. zadań ochronnych na lata 2017-2019 r. W przypadku monitoringu ekosystemów leśnych, monitoring ten ograniczono do obszaru objętego ochroną czynną, natomiast dla ekosystemów nieleśnych ochroną czynną i ścisłą.

⁴⁵ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

⁴⁶ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z 17 maja 2021 r.

⁴⁷ Wyjaśnienie Dyrektora WPN z 1 czerwca 2021 r.

⁴⁸ Zlustrowano 2 z 7 pozycji ujętych w Zarządzeniu Ministra Klimatu z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2023

⁴⁹ Odpowiedź na pytania mailowe w sprawie oceny skuteczności realizowanych działań ochronnych, źródeł finansowania działań w ekosystemach leśnych oraz definicji monitoringu bieżącego i okresowego z dnia 10-15 września 2021 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami⁵⁰ byłego Dyrektora⁵¹, zważywszy na małą dynamikę zmian ekosystemów leśnych oraz na realne możliwości prowadzenia monitoringu, działania te zawężono do obszaru ochrony czynnej.

Kontrolujący wskazuje na fakt, że art. 103 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody nie zawęża prowadzenia badań naukowych w celu skuteczności działań ochronnych do obszarów ochrony ścisłej czy czynnej, w związku z tym obszar ekosystemów leśnych w obszarze ochrony ścisłej powinien również zostać objęty monitoringiem.

[Dowód: akta kontroli str. 625-634]

Ponadto na terenie WPN prowadzony był monitoring przyrody ożywionej przez służby terenowe – leśniczych i podleśniczych, którego zakres i zasady określono w zarządzeniu nr 9/2013 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 18 kwietnia 2013 roku.

P.o. Zastępca Dyrektora⁵² WPN w kwestii sposobu prowadzenia monitoringu przyrody ożywionej wyjaśnił⁵³, że w początkowym okresie prowadzony monitoring (obserwacje terenowe i gromadzenie danych) oparty był o funkcjonalność programu MLasInżynier - Monitoring, będącego częścią aplikacji LasInfo. Następnie monitoring był prowadzony z wykorzystaniem dedykowanego dla prowadzenia monitoringu programu „SYSTEM INFORMACJI PRZESTRZENNEJ” bazującego na aplikacji LasInfo. System ten umożliwiał realizację monitoringu przyrodniczego zgodnego z ww. zarządzeniem oraz obserwacji szeregu tematycznie wskazanych pól zainteresowania służb PN - np. urządzeń turystycznych, obserwacji zwierząt, zagrożeń etc. Prowadzenie monitoringu z wykorzystaniem urządzeń mobilnych (rejestratory) było możliwe przez każdego zarejestrowanego w systemie pracownika, zarówno pracującego na co dzień w terenie jak i w dyrekcji. Większość obserwacji monitoringowych była realizowana w trakcie codziennej pracy i pobytu w terenie przez pojedynczego pracownika. Dane po transmisji do bazy danych służyły do generowania raportów lub map tematycznych. Niektóre dane były zbierane w sposób ciągły w czasie całego roku - np. informacje o drzewach martwych, zwierzętach martwych, dziuplach. Niektóre dane były zbierane w węższych przedziałach czasowych corocznie - np. fenologia flory na stałych punktach kontrolnych czy obserwacje zimujących na wodach WPN ptaków (od X do V, 1 raz w miesiącu na stałych punktach) lub co przyjęty w metodyce okres czasu - np. inwentaryzacja kopców mrowisk co 2 lata w okresie aktywności mrówek (III-IX). Staraniem pracowników był jak najszerszy zakres przestrzenny zbierania danych w spektrum tematycznym wskazanym w zarządzeniu.

Kontrolujący zwraca uwagę, że monitoring prowadzony na podstawie ww. zarządzenia również nie spełnia funkcji monitoringu skuteczności zadań ochronnych. Dane zbierane podczas ww. monitoringu mogą posłużyć jako dane wyjściowe do prowadzenia monitoringu skuteczności zadań ochronnych. Efektem przeprowadzonego monitoringu skuteczności zadań ochronnych powinna być analiza, czy prowadzone działania ochronne są skuteczne, przynoszą oczekiwany efekt lub wymagają modyfikacji.

[Dowód: akta kontroli str. 397-431; 627-634]

Kontrolujący zwraca uwagę, że obecny monitoring skuteczności realizowanych działań ochronnych, o którym mowa m.in. w art. 103 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, na terenie WPN jest niewystarczający. Wymaga on większego zaangażowania zarówno ze strony rady parku jak i służb parku.

4. Sprzedaż drewna.

⁵⁰ Pismo z dnia 10 czerwca 2021r., znak: WPN-D/07-34-2/21;

⁵¹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

⁵² Pełniący funkcję od 1 kwietnia 2021 r.

⁵³ Pismo z dnia 28 września 2021 r., znak 09-37-1/2021

W WPN uregulowano sprzedaż drewna zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora Parku⁵⁴. W dokumentach ustalono formy sprzedaży surowca, określono zasady sprzedaży drewna rozbiórkowego i odpadów drzewnych, cennik drewna, planowanie sprzedaży, sposób ustalania cen, tryb prowadzenia sprzedaży i wywozu surowca drzewnego oraz wskazano dokumenty sprzedaży i wywozu drewna.

Do dnia wejścia w życie Zarządzenia nr 17/2020 z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w WPN, sprzedaż hurtowa drewna nie była formalnie uregulowana.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Parku⁵⁵, warunki wzięcia udziału w przetargu były określane osobno dla każdego postępowania.

Poddana kontroli dokumentacja w zakresie hurtowej i detalicznej sprzedaży drewna była sporządzana przez WPN zgodnie ze wzorami i zasadami określonymi w wymienionych zarządzeniach wewnętrznych.

Ceny surowca drzewnego dla poszczególnych sortymentów ustalane są dla surowca odpowiadającego warunkom technicznym określonym przez zarządzenie Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych wg formuły „loco las”. Kwoty przychodów ze sprzedaży drewna w okresie objętym zestawiono w poniższej tabeli.

Rok	Odbiorcy hurtowi	Odbiorcy detaliczni
	Kwota przychodu (zł)	Kwota przychodu (zł)
2019	2 755 709,93	88 614,90
2020	1 634 503,04	90 580,30
Razem	4 390 212,97	179 195,20

W 2019 roku w drodze rozstrzygnięcia przetargu zostało zawartych 18 umów na sprzedaż surowca drzewnego, w roku 2020 umowy zawarto z 14 odbiorcami hurtowymi.

Umowy zawarto wg jednolitego wzoru stanowiącego załącznik do ogłoszenia o przetargu.

Postanowienia umów na sprzedaż drewna zawierane w wyniku przeprowadzonych przetargów umożliwiały sprawowanie nadzoru nad ich realizacją oraz zabezpieczały interes WPN.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły należności wymagalne z tytułu sprzedaży drewna.

[Dowód: akta kontroli str. 652-687]

Ocena częściowa obszaru:

Działalność WPN w zakresie prowadzenia działań ochronnych **oceniono negatywnie**. Kontrolujący negatywnie ocenia brak skutecznych działań Parku w zakresie przygotowania projektu planu ochrony oraz projektu zadań rzeczowych zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody, celem zatwierdzenia tych dokumentów przez właściwego ministra.

Park wykonywał zadania ochronne określone w zarządzeniach dotyczących zadań ochronnych, niemniej część z nich nie została wykonana ze względu na brak środków finansowych. Część ze zrealizowanych

⁵⁴ Zarządzenie nr 1/16/201 z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie stosowania zasad i ceny detalicznej sprzedaży drewna; Zarządzenie nr 17/2020 z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w WPN oraz Zarządzenie zmieniające nr 23/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r.

⁵⁵ Informacja z 19 maja 2021 r.

zadań nie była ujęta w zarządzeniach w sprawie zadań ochronnych dla WPN, a ich realizacja nastąpiła bez uzyskania wymaganej derogacji ministra właściwego do spraw środowiska. Wobec braku uzyskania derogacji prowadzenie tych zadań było naruszeniem art. 15 ustawy o ochronie przyrody.

Park nie prowadził monitoringu skuteczności prowadzonych zadań ochronnych. Jako działanie niewystarczające uznano potwierdzanie protokołami odbioru prac wykonanych przez wykonawców zewnętrznych realizujących zadania ochronne na podstawie umów.

II. Wybrane aspekty funkcjonowania parków narodowych

1. Wybrane zagadnienia w zakresie gospodarki finansowej

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań w zakresie operacji finansowych za 2019 i 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W sprawozdaniach Rb-Z nie wykazano żadnych zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Zweryfikowano kwoty wykazane w sprawozdaniu Rb-N z zapisami na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami” oraz 290 „Odpisy aktualizujące należności”. Kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-N były zgodne danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdania zostały sporządzone w formie elektronicznej. Przekazane sprawozdania były opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym kierownika Jednostki.

Pliki sprawozdań Rb-Z i Rb-N były zgodne ze strukturami opracowanymi przez Ministerstwo Finansów i zamieszczonymi na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zgodnie z Rb-N w latach 2019-2020 zaległości wymagalne w Parku wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły:

- według stanu na koniec IV kwartału 2018 r. 519.842,63 zł,
- według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. 637.225,55 zł,
- według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. 745.550,19 zł.

Wzrost należności wymagalnych wykazywanych w sprawozdaniach Rb-N za lata 2018-2020 wynika z braku płatności za bezumowne korzystanie z gruntów i budowli przez spółkę Grodno II, o czym szerzej opisano w dalszej części.

W trakcie kontroli zapoznano się z planem kont oraz pobranymi od kontrolowanej jednostki zestawieniami obrotów i sald kont analitycznych na dzień 31 grudnia 2019 i 2020 r. Księgi zostały przekazane w formie elektronicznej (JPK_KR). Format przekazanych plików był właściwy i zgodny ze strukturą logiczną udostępnioną w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Woliński Park Narodowy okazał sprawozdania finansowe wraz z bilansem, rachunkiem zysków i strat 2019 i 2020 r. oraz opinie biegłego rewidenta. Woliński Park Narodowy prawidłowo ewidencjonował otrzymane dotacje na kontach bilansowych.

[Dowód: akta kontroli str. 171-185; 688-715; 2790-2792]

Sprawozdania finansowe za 2019⁵⁶ i 2020⁵⁷ rok zostały zatwierdzone terminowo przez Ministra Środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 171-185; 688-715; 2793-2794]

2. Funkcjonowanie Parku w zakresie udzielania zamówień publicznych

Zasady udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 000,0 euro netto określono w Zarządzeniu⁵⁸ Dyrektora WPN z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym przy udzielaniu zamówień publicznych, których szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁵⁹ oraz Zarządzeniu Dyrektora WPN z 25 marca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 130 000 zł⁶⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170; 716-722]

Za prawidłowość realizacji zamówień poniżej progu ustawowego odpowiadali pracownicy prowadzący postępowanie – według zakresu właściwości komórek lub przypisanych im zadań.

Ponadto zadania w zakresie udzielania zamówień publicznych od kwietnia 2021 r. przypisano do Stanowiska ds. zamówień publicznych⁶¹ podlegającego bezpośrednio Dyrektorowi Parku. Realizacja zadań na tym stanowisku następowała w oparciu o umowę cywilnoprawną na świadczenie usług związanych z udzielaniem zamówień publicznych zawartą z osobą fizyczną w kwietniu 2021 r., której koszt do 31 sierpnia 2021 r. wyniósł 17 501 zł. Zawarcie ww. umowy nastąpiło bez przeprowadzenia procedury rozeznania rynku wymaganej Regulaminem udzielania zamówień⁶².

[Dowód: akta kontroli: str. 723-748]

Za przeprowadzanie postępowań odpowiedzialna była stała Komisja⁶³, która do listopada 2019 r. prowadziła postępowania, których wartość była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, a po listopadzie 2019 r. również postępowania o wartości niższej niż te kwoty. Komisja była kierowana przez Przewodniczącego, a bezpośredni nadzór nad nią sprawował Dyrektor WPN⁶⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170]

W WPN w okresie kontrolowanym nie przygotowywano rocznego planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 13a ust. 1 ustawy Pzp⁶⁵, oraz w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁶, pomimo tego, że Park był jednostką zobowiązaną do sporządzania tych planów. W WPN natomiast opracowywano sprawozdania roczne o udzielonych zamówieniach.

⁵⁶ pismo znak: DOP-PN.3121.1.2020.MŚ z dnia 18 sierpnia 2020 r.

⁵⁷ pismo znak: DOP-1.3121.1.2021.JMS z dnia 10 sierpnia 2021 r.

⁵⁸ Nr 3/2014

⁵⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986

⁶⁰ Nr 18/2021

⁶¹ według Regulaminu organizacyjnego z 15 kwietnia 2021 r.

⁶² Pismo z 29 września 2021 r. znak: 09-39-01/21

⁶³ Zarządzenie nr 27/2018 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie powołania stałej Komisji do spraw przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne. Według §2 Zarządzenia 27/2018, w skład komisji wchodzi wyznaczeni na stałe przewodniczący, sekretarz, 2 członków komisji oraz wybrany pracownik merytoryczny działu, którego dotyczy dane zamówienie.

Zarządzenie nr 37/2019 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 6 listopada 2019 r. w sprawie powołania stałej Komisji do spraw przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne. Według §2 Zarządzenia 27/2018, w skład komisji wchodzi wyznaczeni na stałe przewodniczący, sekretarz, 2 członków komisji oraz co najmniej jeden pracownik merytoryczny działu, którego dotyczy dane zamówienie.

⁶⁴ Zarządzenie nr 8/2012 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 16 stycznia 2012 r. wprowadzające Regulamin Pracy stałej Komisji ds. przeprowadzania postępowań w sprawach o zamówienia publiczne w Wolińskim Parku Narodowym

⁶⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986

⁶⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2019

[Dowód: akta kontroli str. 90-170]

Byli Dyrektorzy WPN⁶⁷ nie wyjaśnili⁶⁸ przyczyn braku sporządzenia planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2019 r. i 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 241-246; 749-835]

P.o. Dyrektor Parku⁶⁹, a następnie Zastępca Dyrektora Parku⁷⁰ wyjaśnił⁷¹, że planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2020 r., nie sporządzono z powodu dużej niepewności o realizację przychodów w czasie epidemii Covid 19. Plan finansowy WPN na rok 2020 został zatwierdzony w połowie lutego 2020 r., natomiast od połowy marca 2020 r. wprowadzono w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, a następnie stan epidemii. Od tego czasu spadły przychody z biletów wstępu do Muzeum Przyrodniczego i Zagrody Pokazowej Żubrów, a przez pewien czas nie było żadnych przychodów z tego tytułu. Odwoływane były rezerwacje pokoi gościnnych oraz spadło zapotrzebowanie na drewno, co również miało wpływ na realizację przychodów. W 2020 r. Park nie otrzymał dotacji z Funduszu Leśnego. Dotacja celowa z Budżetu Państwa na działalność bieżącą nie wystarczała na pokrycie wynagrodzenia pracowników i pochodnych. Pojawiły się nieplanowane koszty zakupu środków dezynfekujących, rękawic i maseczek ochronnych. Perspektywy finansowe w tym okresie nie napawały optymizmem i budziły duży niepokój o realizację przychodów oraz pokrycie zaplanowanych kosztów. W tej sytuacji sporządzanie planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych w ustawowym terminie i zamieszczenie tego planu na stronie internetowej byłoby zdaniem byłego Dyrektora Parku nieuczciwe wobec potencjalnych Wykonawców z powodu zagrożenia, że Park nie wypracowałby środków finansowych na realizację tego planu. Były Zastępca Dyrektora ds. ochrony przyrody⁷² wyjaśnił⁷³, że plany postępowań w latach 2019-2020 nie zostały opracowane z uwagi na zmiany personalne i organizacyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 247-260]

Osoba zatrudniona na stanowisku ds. zamówień publicznych w ramach umowy cywilnoprawnej, zobowiązana była do sporządzenia planu zamówień publicznych na 2021 r. i jego publikację zgodnie z właściwymi przepisami prawa w terminie do 35 dni od daty zawarcia umowy. Osoba ta nie sporządziła ww. projektu planu zamówień.

W tej kwestii p.o. Zastępca Dyrektora Parku, wyjaśnił że niedotrzymanie przez Zleceniobiorcę wskazanego w umowie terminu wykonania przedmiotowego zadania nastąpiło bez jego winy, a spowodowane było to nieprzekazaniem Zleceniobiorcy przez właściwych pracowników Parku danych niezbędnych do sporządzenia planu zamówień publicznych. Problem nieprzekazania Zleceniobiorcy tych danych był przez niego wielokrotnie monitowany i podnoszony przy różnych okolicznościach⁷⁴. Nie wyjaśniono przyczyn nieprzekazania przez właściwych pracowników danych niezbędnych do przygotowania planu zamówień oraz konieczności publikacji planu na stronach internetowych BIP.

[Dowód: akta kontroli str. 836-846]

Brak opracowywania i publikowania na stronach BIP jednostki kontrolowanej planów postępowań o udzielenie zamówień publicznych, które zamawiający planuje przeprowadzić w danym roku

⁶⁷ Pełniący funkcję od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r. oraz od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

⁶⁸ Pismo z 18 czerwca 2021, znak: WPN-D/07-34-5/21

⁶⁹ Pełniący funkcję w okresie od 8 marca do 8 września 2019 r.

⁷⁰ Pełniący funkcję w okresie od 10 stycznia 2001 r.

⁷¹ Odpowiedź wpływająca 15 lipca 2021 na pytania z 25 czerwca 2021 r.

⁷² Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

⁷³ Pismo z 16 września 2021 r., znak 09-32-1/2021

⁷⁴ Pismo z 29 września 2021 r. znak 09-39-01/21

budżetowym stanowi wprost naruszenie art. 13a ustawy Pzp oraz art. 23 nowej ustawy Pzp, przez co WPN pośrednio naruszył art. 7 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 16 ust. 1 nowej ustawy Pzp w zakresie zasady przygotowania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień z zachowaniem przejrzystości zamówień. Należy zauważyć, że publikacja planów postępowań nie ma na celu wyłącznie ujawnienie wykonawcom planowanych zamówień, ale również istotnie ogranicza możliwość zaistnienia wielu nieprawidłowości przy udzieleniu zamówień publicznych. Bowiem obowiązek publikacji planów postępowań w sposób oczywisty implikuje konieczność jego uprzedniego opracowania, które z kolei musi być poprzedzone analizą. Analiza ta wymaga weryfikacji planowanych zakupów w roku budżetowym pod kątem przedmiotowym i kwotowym co z kolei pozwala na agregację zamówień i ustalenie w jakich trybach należy dokonywać poszczególnych zamówień. Brak opracowywania planów postępowań świadczy o słabej kontroli zarządczej w obszarze zamówień publicznych.

W latach 2019-2020 Park poniósł koszty związane z udzielonymi zamówieniami publicznymi na łączną kwotę 5 499 775,30 zł⁷⁵, w tym 2 532 780,79 zł z wyłączeniem ustawy pzp. Przeprowadzono łącznie 106 postępowań, w tym 13 w trybach określonych w ustawie Pzp oraz 93 wyłączonych ze stosowania ustawy, z czego unieważniono odpowiednio 7 prowadzonych w trybie pzp i 18 wyłączonych ze stosowania ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 847-903]

Szczegółowym badaniem objęto 27 postępowań, w tym 21 o wartości nieprzekraczającej 30,0 tys. euro. Łączne koszty badanych zamówień, które poniósł Park w latach 2019-2020 wyniosły 1 212 397,07 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 904-905]

Kontrola postępowań powyżej progu 30 000,00 euro netto⁷⁶ ustalono:

We wszystkich 5 unieważnionych postępowaniach na Roboty budowlane „Umocnienie tymczasowe podstawy skarpy zejścia turystycznego (schody) relacji Kawcza Góra – plaża, zlokalizowanego w Międzyzdrojach”⁷⁷ stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) w protokole z postępowań nie wyjaśniono powodów braku podziału zamówienia na części zgodnie z dyspozycją art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp. Zgodnie z art. 36aa ustawy Pzp zamawiający może podzielić zamówienie na części, określając rodzaj i zakres tych części.

P.o Zastępca Dyrektora wyjaśnił⁷⁸, że prawdopodobnym powodem niedokonania podziału zamówienia na części było trudne określenie części zamówienia ze względu na specyfikę zakresu robót. Według wyjaśnień podział zamówienia na części mógł spowodować wzrost kosztów wykonania i wydłużenie czasu realizacji zakresu zamówienia.

Z niniejszego przepisu nie wynika wprost obowiązek podziału zamówienia na części przy czym zamawiający nie ma pełnej swobody w zakresie decyzji o braku podziału zamówienia. Wynika to z konieczności zachowania zasad uczciwej konkurencji bowiem, jeżeli brak podziału zamówienia na

⁷⁵ W podziale na lata: w 2019 r. wydano łącznie 1906391,94 zł, a w 2020 r. wydano łącznie 3593383,36 zł.

⁷⁶ Kontroli zostały poddane następujące postępowania:

- 1) Rok 2019:
 1. Roboty budowlane „Umocnienie tymczasowe podstawy skarpy zejścia turystycznego (schody) relacji Kawcza Góra – plaża, zlokalizowanego w Międzyzdrojach” przeprowadzone i unieważnione w 2019 r.
- 2) Rok 2020:
 1. Roboty budowlane „Umocnienie tymczasowe podstawy skarpy zejścia turystycznego (schody) relacji Kawcza Góra – plaża, zlokalizowanego w Międzyzdrojach” przeprowadzone czterokrotnie i czterokrotnie unieważnione w 2020 r. (dokumentacja 4 postępowań).
 2. Wykonywanie bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego w WPN (obu części) przeprowadzone i udzielone w 2020 r.

⁷⁷ Postępowanie 37-32-01/2019 wszczęte 21 października 2019 r., postępowanie 37-07-01/2020 wszczęte 7 lutego 2020 r., postępowanie 37-09-01/2020 wszczęte 27 lutego 2020 r., postępowanie 37-12-01/2020 wszczęte 27 marca 2020 r., postępowanie 37-21-01/2020 wszczęte 30 listopada 2020 r.,

⁷⁸ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

części będzie prowadził do braku możliwości **ubiegania się mniejszych podmiotów o zamówienia to stanowi to naruszenie ustawy Pzp**. Ustawodawca postawił wymóg zawarty w art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp dotyczący zawarcia w protokole z postępowania informacji o przyczynach braku podziału zamówienia na części. Informacja ta powinna zostać zawarta w protokole lub dokumencie stanowiącym załącznik do protokołu, żeby udokumentować czynność przeprowadzenia analizy zasadności podziału zamówienia na części.

Brak udokumentowania w formie pisemnej przeprowadzenia analizy braku podziału zamówienia na części stanowi wprost naruszenie art. 96 ust. 1 pkt 11 ustawy Pzp w zw. z art. 36aa ust. 1 ustawy Pzp. W konsekwencji niniejszego Zamawiający naruszył podstawowe zasady funkcjonowania zamówień publicznych zawarte w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp tj. zasadę przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób przejrzysty, a także w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Zgodnie bowiem z art. 96 ustawy Pzp protokół z postępowania jest prowadzony na bieżąco w trakcie postępowania i jest on jawny od momentu ogłoszenia postępowania. Brak zawarcia informacji uzasadniających brak podziału zamówienia stanowił ograniczenie informacji z jakimi powinien móc zapoznać się wykonawca w przypadku zawnioskowania o protokół z postępowania. Jednocześnie wyjaśnienia p.o. Zastępcy Dyrektora wskazują jedynie na prawdopodobne przyczyny braku podziału zamówienia na części, co budzi uzasadnione wątpliwości, czy przed wszczęciem postępowań WPN przeprowadził jakąkolwiek analizę możliwości podziału zamówienia na części.

- b) z protokołów postępowań zostały usunięte niektóre punkty, m.in. wykaz załączników do protokołu, informacja o środkach ochrony prawnej, informacje o uwagach do protokołu, co jest niezgodne ze wzorem protokołu i zapisami Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁷⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 906-1137]

P. o. Zastępca Dyrektora⁸⁰ wyjaśnił, że prawdopodobną przyczyną niekompletności protokołów w zaistniałej sytuacji było przyjęcie błędnej edytowalnej wersji protokołu do pierwszego postępowania w przekonaniu, że jest właściwym wzorem, a następnie powielenie błędu w kolejnych postępowaniach.

Kontrolujący zwraca uwagę, że przy sporządzeniu protokołu z postępowania Zamawiający powinien dochować należytej staranności, a takie sytuacje nie powinny mieć miejsca.

W przypadku 3 postępowań⁸¹ na ww. roboty budowlane w ogłoszeniu o zamówieniu żądano od Wykonawcy wskazania w ofercie danych osób, które będą realizować zamówienie, przy jednoczesnym braku ustalonych kryteriów oceny ofert uzależnionych od doświadczenia czy też innych uwarunkowań zależnych od wskazanych osób, które uzasadniłyby taki wymóg na etapie składania ofert. Nie wskazano również sposobu przekazania danych tych osób przez wykonawcę. Zamawiający postawił warunek udziału w postępowaniu w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem kadrowym, w związku z czym miał on prawo ustanowić wymóg przekazania przez wykonawcę informacji w formie wykazu osób odpowiedzialnych za realizację zamówienia.

Zamawiający stosownie do treści art. 26 ust. 1 lub 2 ustawy Pzp może żądać dokumentów potwierdzających spełnienia warunków udziału w postępowaniu wyłącznie od wykonawcy, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, bowiem zgodnie z art. 25a ustawy Pzp na etapie składania ofert wykonawca jest zobowiązany do złożenia jedynie ogólnego oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu. Należy uznać, że żądanie tej informacji na etapie składania ofert w przypadku

⁷⁹ Dz.U. 2020 poz. 2434

⁸⁰ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

⁸¹ Postępowanie 37-32-01/2019 wszczęte 21 października 2019 r., postępowanie 37-07-01/2020 wszczęte 7 lutego 2020 r., postępowanie 37-09-01/2020 wszczęte 27 lutego 2020 r.

przedmiotowych postępowań było wymogiem nadmiarowym i nie było niezbędne do przeprowadzenia postępowania przez zamawiającego.

W przypadku postępowania wszczętego 21 października 2019 r.⁸², stwierdzono:

- a) w SIWZ umieszczono zapis, że zleceniodawca wymaga wskazania przez wykonawcę podania danych osób, która będą pełnić funkcje kierowania robotami w celu przyznania punktów w kryterium oceny ofert, podczas gdy doświadczenie kierownika robót nie stanowiło kryterium oceny. Zamawiający w §5 SIWZ zamieścił zapis o konieczności przedstawienia danych osób skierowanych do kierowania robotami budowlanymi, z którego jednak nie wynika, że informacja ta ma być złożona wraz z ofertą. Ustanawiając taki wymóg w ogłoszeniu zamawiający powinien zachować konsekwencje i zapisać tożsamy wymóg również w SIWZ. Nierzetelnie sporządzone dokumenty doprowadziły do sytuacji, w której ogłoszeniu i SIWZ nie znajdowały się tożsame informacje.

Powyższe stanowi naruszenie art. 36 ust. 1 pkt. 6 ustawy Pzp, zgodnie z którym specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej wykaz oświadczeń lub dokumentów, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia. Informacje i wymagania zawarte w ogłoszeniu i SIWZ powinny być tożsame.

W zakresie żądania informacji o osobach skierowanych do realizacji zamówienia p.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił⁸³, że Zamawiający żądał dostarczenia dokumentów w oparciu o §2 ust. 4 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r., w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia⁸⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1137]

Kontrolujący stoi na stanowisku, że informacja o osobach jakie będą skierowane do realizacji zamówienia w przedmiotowych postępowaniach nie są niezbędne dla WPN na etapie składania ofert i takie żądanie należy uznać za nieuzasadnione. Kontrolujący zwraca uwagę na nierzetelność Zamawiającego polegającą na braku konsekwencji w konstruowaniu zapisów poszczególnych dokumentów zamówienia.

- b) w informacji o odrzuceniu i wykluczeniu wykonawcy nie została opisana w sposób wyczerpujący podstawa faktyczna wykluczenia i odrzucenia oferty. Stwierdzono jedynie, że w postępowaniu nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu. P.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił⁸⁵, że w postępowaniu wziął udział tylko jeden Wykonawca, który zrezygnował z udziału w postępowaniu. WPN powiadomił Wykonawcę o wykluczeniu i odrzuceniu oferty podając podstawy prawne wykluczenia i odrzucenia oferty tj. art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp i art. 24 ust. 4 ustawy Pzp. W opinii Kontrolującego WPN nie wypełnił wyczerpująco dyspozycji art. 92 ust. 1 ustawy Pzp w zakresie uzasadnienia faktycznego postępowania czym naruszył przedmiotowy przepis. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 pkt 2 i 3 tejże ustawy Zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o wykonawcach, którzy zostali wykluczeni oraz wskazuje oferty które zostały odrzucone podając uzasadnienie faktyczne i prawne.
- c) WPN odstąpił od wezwania wykonawcy do złożenia, uzupełnienia lub poprawienia dokumentów lub oświadczeń lub do udzielania wyjaśnień w trybie art. 26 ust. 3 Pzp. WPN pismem z 7 listopada 2019 r. wezwał wykonawcę, którego oferta została najwyżej oceniona,

⁸² Postępowanie 37-32-01/2019 wszczęte 21 października 2019 r.

⁸³ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

⁸⁴ Dz.U. z dnia 27 lipca 2016 r. Poz. 1126 z późn. zm.

⁸⁵ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

w trybie art. 26 ust. 2 i 3a ustawy Pzp do uzupełnienia dokumentów na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu i braku podstaw do wykluczenia. W odpowiedzi na powyższe wezwanie Wykonawca nie przekazał kompletu wymaganych dokumentów, a dostarczył wyłącznie polisę ubezpieczeniową OC i odpis KRS. Dodatkowo wykonawca pismem z 19 listopada 2019 r. poinformował, że po zapoznaniu się z dokumentacją i odbyciem wizji lokalnej rezygnuje z udziału w postępowaniu. Konsekwencją niniejszego było wykluczenie wykonawcy z udziału w postępowaniu na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Pzp tj. jako wykonawcy, który nie wykazał spełniania warunków oraz odrzucenie jego oferty na podstawie 24 ust. 4 ustawy Pzp, tj. jako oferty wykonawcy podlegającego wykluczeniu. Z dokumentacji postępowania nie wynika, że wykluczenie wykonawcy i odrzucenie jego oferty zostało poprzedzone wezwaniem do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp. W treści e-maila przekazującego informację o wykluczeniu i odrzuceniu oferty wykonawcy zamawiający poinformował wykonawcę o prawie WPN do zatrzymania wniesionego wadium na podstawie art. 46 ust. 4a ustawy Pzp.

P.o. Zastępca Dyrektora WPN wyjaśnił, że wadium zostało zachowane przez WPN. W zakresie wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 wyjaśnił, że takowe pismo było przygotowywane, jednak nie zostało ostatecznie wysłane. Wyjaśnił również, że wykonawca telefonicznie deklarował kompletowanie już dokumentacji oraz informował o konsultacjach z dostawcą kruszywa. Oświadczenie wykonawcy z 19 listopada 2019 r. o rezygnacji z udziału w postępowaniu, WPN uznał za ostateczną decyzję i odpowiedź na pismo z 7 listopada 2019 r. Ponadto p.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z konsultacji telefonicznych z wykonawcą wynikało, że jedną z przyczyn rezygnacji z realizacji zamówienia był zbyt długi termin pozyskania kruszywa niezbędnego do realizacji zamówienia⁸⁶.

Kontrolujący zwraca uwagę na nieprawidłowość w zakresie badania i oceny ofert polegającą na braku wezwania wykonawcy w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp do uzupełnienia brakujących dokumentów po upływie 5 dniowego terminu wyznaczonego w piśmie z dnia 7 listopada 2019 r. Po upływie tego terminu WPN powinien niezwłocznie wezwać do uzupełnienia dokumentów w trybie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp, a telefoniczne zapewnienia wykonawcy o kompletowaniu dokumentacji i konsultacji z dostawcą kruszywa nie powinny być podstawą do wstrzymania się przez WPN z wypełnienia obowiązku nałożonego przepisem art. 26 ust. 3 ustawy Pzp. Jakkolwiek zaniechanie wezwania przez WPN do uzupełnienia dokumentów w zaistniałym stanie faktycznym należy ocenić jako formalne, i nie mające wpływu na sam wynik postępowania, to niewątpliwie WPN naruszył art. 26 ust. 3 ustawy Pzp, co mogło mieć istotne znaczenie pod kątem możliwości zatrzymania wadium w trybie art. 46 ust. 4a i 5 ustawy Pzp, w przypadku, jeżeli wykonawca wniosłby sprzeciw wobec takiej czynności Zamawiającego. WPN swoim działaniem w sposób istotny ograniczył prawną możliwość zatrzymania wadium, ponieważ jak wynika z treści art. 46a ustawy Pzp zamawiający jest zobowiązany do zatrzymania wadium w przypadku jeżeli wykonawca nie uzupełni dokumentów na wezwanie skierowane w trybie art. 26 ust. 3 lub 3a ustawy Pzp, której czynności WPN jednak zaniechał. Natomiast dyspozycja określona w art. 46 ust. 5 ustawy Pzp dotyczy okoliczności powstałych z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, którego oferta wybrana jako najkorzystniejsza, której to czynności jednak zamawiający nie mógł dokonać ze względu na niedokończenie procesu badania i oceny ofert. Mając jednak na uwadze jednoznaczność deklaracji wykonawcy, i przywoływane przez wykonawcę przyczyny rezygnacji z postępowania samą decyzję o zatrzymaniu wadium należy uznać za uzasadnioną.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 906-1137]

⁸⁶ Pismo 09-36-1/21 z 27 września 2021 r. oraz pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21 oraz pismo 09-43-1/2-2021 z 13 października 2021 r.

Ponadto w postępowaniu wszczętym 27 lutego 2020 r.⁸⁷ stwierdzono, że w protokole z postępowania błędnie określono datę ustalenia wartości szacunkowej zamówienia jako 7 października 2019 r., w miejsce 17 stycznia 2020 r., co stanowi działanie nierzetelne.

P.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił⁸⁸, że prawdopodobnym powodem było przyjęcie edytowalnej wersji protokołu z pierwszego⁸⁹ przetargu jako właściwego wzoru do przeredagowania i niezapisanie zmiany daty na komputerze podczas sporządzania protokołu, wskutek czego podano datę ustalenia wartości szacunkowej zamówienia z pierwszego przetargu.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128]

W kolejnym postępowaniu wszczętym 27 marca 2020 r.⁹⁰ zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu i SIWZ na stronie BIP nastąpiło dopiero na następny dzień od zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych⁹¹. Tym samym było to niezgodne z art. 42 ust. 1 ustawy Pzp który stanowi, że Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia udostępnia się na stronie internetowej od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

Zgodnie z wyjaśnieniami⁹² p.o. Zastępcy Dyrektora prawdopodobną przyczyną powyższego był brak możliwości zamieszczenia dokumentów na stronie BIP w dniu publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ze względu na zbyt późną godzinę zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub brak osób uprawnionych do redagowania strony internetowej WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128]

Zdaniem kontrolującego, WPN powinien dopełnić obowiązku publikacji SIWZ na stronach BIP w dniu publikacji ogłoszenia o zamówieniu w BZP, w tym tak zorganizować pracę w Parku, aby było to możliwe.

W postępowaniu wszczętym 30 listopada 2020 r.⁹³ zastrzeżenia budzi wyznaczony termin realizacji zamówienia, ustalony na 31 grudnia 2020 r. – zaledwie 2 tygodnie od terminu składania ofert, tzn. 15 grudnia 2020 r. Jako przyczynę na tak krótki termin realizacji zamówienia p.o. Zastępca Dyrektora wskazał⁹⁴ prawdopodobną pilną potrzebę wykonania robót ze względu na termin rozliczeń finansowych za bieżący rok i zbliżający się okres sztormów występujących w okresie stycznia z najbardziej niekorzystnych kierunków północnych i północno-wschodnich.

Kontrolujący nie kwestionuje konieczności realizacji inwestycji jednak postawiony przez WPN warunek był nierealny do spełnienia. Zamawiający miał świadomość, że zamówienie może nie być realne do wykonania w ustalonym przez siebie terminie, ze względu na wiedzę jaką posiadał przy wcześniejszym postępowaniu wszczętym 21 października, kiedy to Wykonawca w tym postępowaniu zrezygnował z realizacji zamówienia ze względu na zbyt długi termin pozyskania kruszywa niezbędnego do realizacji zamówienia. Ponadto data ogłoszenia przez Zamawiającego postępowania oraz termin składania ofert nie uprawdopodobniał nawet zawarcia umowy do końca grudnia 2020 r., nie uwzględniając natomiast konieczności przedłużania terminu składania ofert, korzystania z procedur odwoławczych, wzywania do uzupełnień dokumentów. Należy stwierdzić, że stawiając takie warunki

⁸⁷ Postępowanie 37-09-01/2020 wszczęte 27 lutego 2020 r.

⁸⁸ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

⁸⁹ postępowanie 37-32-01/2019

⁹⁰ Postępowanie nr 37-12-01/2020

⁹¹ ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 26 marca 2020 r. oraz na stronie internetowej 27 marca 2020 r., a SIWZ została udostępniona na stronie internetowej od 27 marca 2020 r.

⁹² Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

⁹³ Postępowanie 37-21-01/2020

⁹⁴ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

zamówienia WPN dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 ustawy Pzp w związku z art. 29 ust. 2 ustawy Pzp polegającego na opisanu warunków zamówienia w sposób ograniczający uczciwą konkurencję.

W postępowaniu na **Wykonywanie bezpośredniej ochrony fizycznej i zabezpieczenia technicznego w WPN**⁹⁵ stwierdzono brak zamieszczenia w protokole z postępowania w pkt 19 oraz 21 informacji o unieważnieniu postępowania oraz odpowiednio o przekazaniu zawiadomienia informacji o unieważnieniu postępowania w zakresie części II. Ponadto w pkt 27 protokołu z postępowania nie wskazano wszystkich dokumentów, które zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy Pzp, oraz art. 96 ust. 2 ustawy Pzp, winny stanowić załącznik do protokołu (tzn. wezwania do uzupełnienia dokumentów, uzupełnione dokumenty itp.).

[Dowód: akta kontroli str. 186-198]

Były Zastępca Dyrektora⁹⁶ WPN w sprawie błędów w protokole wyjaśnił⁹⁷, że były one efektem omyłkowego i niezamierzonego błędu edytorskiego osoby prowadzącej postępowanie i sporządzającej protokół oraz komisji na etapie sprawdzenia i podpisania protokołu, natomiast odnośnie braku wskazania wszystkich załączników do protokołu wyjaśnił, że w protokole wskazano zasadnicze dokumenty składające się na dokumentację przeprowadzonego postępowania, wymienione w art. 96 ust. 1 ustawy Pzp, a które zostały wykonane na jego potrzeby.

[Dowód: akta kontroli str. 1150-1153]

Kontrolujący zwraca uwagę, że Zamawiający powinien dochować należytej staranności przy sporządzaniu dokumentów dotyczących postępowania.

W przypadku unieważnienia postępowania w części II, w zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania Zamawiający nie podał wprost uzasadnienia prawnego, co stanowi naruszenie art. 92 ust. 2 ustawy Pzp.

Były Zastępca Dyrektora⁹⁸ WPN nie wyjaśnił⁹⁹ przyczyn braku podania uzasadnienia prawnego w zawiadomieniu o unieważnieniu postępowania w części II.

Zamawiający wezwał wykonawcę, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą w części I do uzupełnienia w trybie art. 26 ust. 2 ustawy Pzp dokumentów, z wyjątkiem wykazu wykonanych usług oraz dowodów potwierdzających należyte wykonanie zamówienia, których obowiązek przedłożenia przez wykonawcę zamawiający postawił zgodnie z §6 ust. 4 pkt 2 lit a) SIWZ.

Były Zastępca Dyrektora¹⁰⁰ WPN w sprawie braku wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów wyjaśnił¹⁰¹, że nie zrobiono tego w związku z art. 26 ust. 6 ustawy Pzp. Wykonawca w poprzednich latach świadczył usługi dla Zamawiającego w zakresie wypełniającym wymagania postawione w SIWZ.

[Dowód: akta kontroli str. 1150-1156]

Kontrolujący zwraca uwagę na fakt, że jakkolwiek zachowanie WPN w zakresie oceny spełniania warunków na podstawie dokumentów posiadanych przez WPN było dopuszczalne w świetle zapisu art. 26 ust. 6 ustawy Pzp, o tyle nie dochowano obowiązku należytej staranności przy udokumentowaniu tej czynności. W celu zapewnienia pisemności postępowania WPN powinien zamieścić stosowną informację, w dokumentacji postępowania, w szczególności w protokole z postępowania oraz włączyć dokumenty na których bazował do dokumentacji przetargowej. Ponadto ze względu na konieczność

⁹⁵ postępowanie nr 37-18-1/2020 wszczęte 7 sierpnia 2020 r.

⁹⁶ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

⁹⁷ Pismo z 16 września 2021 r. znak: 09-27-2/2021

⁹⁸ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

⁹⁹ Pismo z 16 września 2021 r. znak: 09-27-2/2021

¹⁰⁰ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

¹⁰¹ Pismo z 16 września 2021 r. znak: 09-27-2/2021 oraz z 24 września 2021 r. znak: 09-27-3/2021

zapewnienia jawności i pisemności postępowania wyrażonej w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp zasadnym było również poinformowanie o takim działaniu wykonawców np. w informacji o wyniku postępowania, ze względu na fakt, że takowa czynność może zostać przez nich oprotestowana.

Kontrola postępowań do których nie stosowano ustawy p.z.p. – poniżej progu 30 000,00 euro netto, ale powyżej 6 000,00 zł netto¹⁰².

Kontroli poddano 21 z 93 postępowań o wartości 943026,98 zł (tj. 37,2 % wartości wszystkich udzielonych zamówień).

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:

- **w 2 z 21 postępowań stwierdzono brak bądź niewystarczającą dokumentację świadczącą o przeprowadzeniu czynności szacowania wartości zamówienia:**

W dokumentacji postępowania¹⁰³ stwierdzono brak dokumentu potwierdzającego szacowanie wartości zamówienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁰⁴ p.o. Zastępcy Dyrektora Parku do postępowania z 31 lipca 2019 r. użyto szacowania wartości zamówienia z postępowania z dnia 11 lipca 2019 r., tj. wartość szacunkową sporządzoną w 5 lipca 2019 r.

Zważając, że szacowanie na które powołuje się WPN zostało dokonane nie wcześniej niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania z 31 lipca 2019 r. a w warunkach zamówienia nie wprowadzono zmian, Park miał prawo do takiego zachowania. Nie zmienia to jednak faktu, że w dokumentacji zamówienia powinna znaleźć się stosowna notatka potwierdzająca taką decyzję zamawiającego.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128]

W innym postępowaniu¹⁰⁵ stwierdzono, że zgodnie z notatką dotyczącą ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz szczegółową kalkulacją kosztów z dnia 2 lipca 2019 r. koszty ustalono w oparciu o dane i informacje od podmiotów realizujących badania w ocenie stanu siedlisk roślinnych i zostały one zweryfikowane i zaakceptowane przez niezależnych ekspertów Lasów Państwowych w związku

¹⁰² Kontroli zostały poddane następujące postępowania:

- 1) Rok 2019:
 1. Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego.
 2. Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym.
 3. Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego.
 4. Remont nawierzchni dróg leśnych.
 5. Remont szlaku czerwonego – remont zejścia na plażę w Wiselce – dokumentacja wszystkich trzech unieważnionych postępowań oraz zamówienia udzielonego (3 pozycje z Tabeli 1 zamówień poniżej progu za 2019 r.).
 6. Rozebranie ogrodzenia wokół źródła przy terenie leśniczówki Wicko ul. Podgórna 18 i modernizacja ogrodzenia terenu posesji Wicko ul. Żwirowa 1.
 7. Zakup wraz z dostarczeniem karmy dla zwierząt żyjących w Zagrodzie Pokazowej Żubrów – dokumentacja dwóch unieważnionych postępowań oraz zamówienia udzielonego (3 pozycje z Tabeli 1 zamówień poniżej progu za 2019 r.).
 8. Słupki niemalowane (17 sztuk) do montażu czujnika PYRO wykonane z drewna twardego (dąb, robinia akacja).
 9. „Wykonanie zabiegów ochrony czynnej” prowadzonego w ramach projektu „Ochrona zagrożonych gatunków fauny oraz siedlisk priorytetowych w Wolińskim Parku Narodowym”.
 10. Wykonanie i montaż jedno i dwu żerdziowych barier.
 11. Wykonanie i montaż urządzeń turystycznych.
- 2) Rok 2020:
 1. Modernizacja leśniczówki Wiselka ul. Nadmorska 9 – ogrodzenie.
 2. Obsługa prawna Wolińskiego Parku Narodowego w roku 2020.
 3. Obsługa prawna Wolińskiego Parku Narodowego w roku 2021.
 4. „Ochrona migracji płazów na godowiska/zimowiska”.
 5. Poprawa stanu biotopów płazów w godowiskach i miejscach przebywania w obwodzie ochronnym Wicko.
 6. Samochód dostawczy o dmc 3,5 t wywrotka.

¹⁰³ Postępowanie na „Zakup wraz z dostarczeniem karmy dla zwierząt żyjących w Zagrodzie Pokazowej Żubrów” z dnia 31 lipca 2019 r.

¹⁰⁴ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

¹⁰⁵ postępowanie nr 37-29-01/19 z 28 sierpnia 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. „Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego”

z oceną zadania na potrzeby dofinansowania ze środków Funduszu Leśnego. Ustalenie wartości szacunkowej zadania było przeprowadzone przez pracownika merytorycznego według własnej wiedzy o warunkach realizacji podobnych tematycznie zadań badawczych¹⁰⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 465-520]

Park nie przedstawił dokumentów potwierdzających wykonanie szacowania wartości zamówienia, tj. w szczególności informacji o kosztach podobnych tematycznie zadań badawczych i ich zestawieniu, w związku z czym Park nie wykazał, czy szacowanie odbyło się zgodnie z art. 32 ustawy Pzp, a tym samym zgodnie z § 1 ust. 5 Zarządzenia nr 3/2014.

- **w 6 z 21 postępowań przeprowadzenie czynności szacowania wartości zamówienia nastąpiło z naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy Pzp oraz § 1 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień nieobjętych stosowaniem ustawy Pzp¹⁰⁷. tj. wcześniej niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania:**

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, natomiast zgodnie z § 1 ust. 5 Regulaminem udzielania zamówień nieobjętych stosowaniem ustawy Pzp. podstawą ustalenia szacunkowej wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością, z odpowiednim zastosowaniem przepisów art. 32-35 ustawy Pzp.

Ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonano:

- ponad rok przed wszczęciem postępowania – w przypadku 1 postępowania¹⁰⁸
- 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania – w przypadku 2 postępowań¹⁰⁹
- 5 miesięcy przed wszczęciem postępowania – w przypadku 1 postępowania¹¹⁰
- co najmniej¹¹¹ 5 miesięcy przed wszczęciem postępowania w przypadku 2 postępowań¹¹².

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1157-1166]

W przypadku trzech¹¹³ zamówień koszty ustalono w oparciu o dane i informacje od podmiotów realizujących badania w ocenie stanu siedlisk roślinnych. Koszty zamówień ustalono na potrzeby wniosku o dofinansowanie ze środków Funduszu Leśnego i zostały one zweryfikowane i zaakceptowane przez niezależnych ekspertów Lasów Państwowych w związku z oceną zadania na potrzeby dofinansowania ze środków Funduszu Leśnego.

P.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił¹¹⁴, że ustalenie wartości szacunkowej jednego zamówienia było wykonane przez pracownika merytorycznego według jego wiedzy o warunkach realizacji podobnych tematycznie zadań badawczych, natomiast w przypadku drugiego zamówienia było oparte na wstępnym

¹⁰⁶ Wyjaśnienia WPN z dnia 2 sierpnia 2021 r.

¹⁰⁷ Zarządzenie nr 3/2014 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym przy udzielaniu zamówień publicznych, których szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty wskazanej w art. 4 pkt. 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2014. Prawo zamówień publicznych

¹⁰⁸ Ochrona migracji płazów na godowiska/zimowiska, Postępowanie nr 37-01-1/2020 z 10 stycznia 2020 r.

¹⁰⁹ Poprawa stanu biotopów płazów w godowiskach i miejscach przebywania w obwodzie ochronnym Wicko, Postępowanie nr 37-19-01/2020 z 25 września 2020 r. oraz postępowanie nr 37-09-02/2020 z 16 października 2020 r.; na wykonanie zadania badawczego pn. Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego Umowa nr 90/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r.

¹¹⁰ Wykonanie zabiegów ochrony czynnej” prowadzonego w ramach projektu „Ochrona zagrożonych gatunków fauny oraz siedlisk priorytetowych w Wolińskim Parku Narodowym Postępowanie nr 37-01-01/19 37-01-04/19 z 4 stycznia 2019 r.

¹¹¹ Nie jest możliwe ustalenie dokładnej daty ustalenia szacunkowej wartości zamówienia, ponieważ w Parku nie sporządzono dokumentów dotyczących szacowania zamówienia.

¹¹² Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego - Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r.; Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym

¹¹³ Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego - Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r.; Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym, Umowa nr 90/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego.

¹¹⁴ Pismo: z 4 sierpnia 2021 r. znak: 09-21-2/21, z 21 lipca 2021 r.

projekcie realizacji zadań przygotowanym przez Kierownika Stacji ZMŚP Biała Góra zawierającym m.in. koszty. Projekt ten posłużył jako dane wyjściowe dla złożonego w 2018 i 2019 r. wniosku o dofinansowanie ze środków Funduszu Leśnego. Po. Zastępca Dyrektora poinformował także, że ustalone szacunkowe wartości były pozytywnie zweryfikowane przez ekspertów Funduszu Leśnego, a szacowanie zamówień odbyło się zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem ws. zamówień publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 466-467, 480-482]

W zakresie kolejnego, poddanego kontroli postępowania¹¹⁵, w którym w notatce dokumentującej oszacowanie wartości zamówienia powołano się na oferty uzyskane podczas rozpoznania rynkowego przeprowadzonego w lipcu 2018 r. tj. wcześniej niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania, które nastąpiło 9 stycznia 2019 r., pracownik prowadzący zadanie oświadczył, że potwierdził aktualność wartości szacunkowej zadania przed wszczęciem procedury wyboru wykonawcy, natomiast z czynności tej nie została jednak sporządzona dokumentacja.

P.o. Zastępca Dyrektora w odniesieniu do postępowania¹¹⁶ w którym wartość zamówienia została ustalona w oparciu o oferty z marca 2020 r. podczas gdy postępowanie zostało ogłoszone w październiku 2020 r., wyjaśnił¹¹⁷ że wartość szacunkowa zamówienia została ustalona na potrzeby składanego do WFOŚiGW w Szczecinie wniosku o dofinansowanie, a następnie stała się przyznaną kwotą dofinansowania. Wartość ta stała się jednocześnie wartością dofinansowania zadania i „co do zasady” wyznaczała również możliwości finansowania zadania w okresie jego realizowania. Ponadto p.o. Zastępca Dyrektora poinformował, że pracownik prowadzący zadanie potwierdził aktualność wartości szacunkowej zamówienia przed wszczęciem procedury wyboru wykonawcy, jednak z czynności tej nie została sporządzona notatka.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128; 1157-1166]

Odnosząc się do wyjaśnienia p.o. Zastępcy Dyrektora, w zakresie wartości określonej we wniosku o dofinansowanie ze źródeł zewnętrznych, Kontrolujący zwraca uwagę, że nie można utożsamiać wartości szacunkowej zamówienia z kwotą jaką zamawiający może przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Dlatego też przyjęcie założenia, że górną wartością wartości szacunkowej zamówienia jest kwota jaką zamawiający dysponuje na realizację zamówienia, nie jest prawidłowym działaniem. Kwota jaką WPN dysponował na realizację zamówienia, która została ustalona ponad rok, czy 6 miesięcy przed wszczęciem postępowania może służyć pomocniczo, jednak zamawiający nie może jej w sposób bezrefleksyjny przyjmować jako wartość zamówienia. W okresie roku lub 6 miesięcy uwarunkowania rynkowe mogą się znacząco zmienić i wartość szacunkowa może znacząco wzrosnąć, Przyjęte przez WPN stanowisko należy uznać za nieprawidłowe i naruszające przepisy art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, które wymagają aby wartość zamówienia była ustalona nie później niż 3 miesiące przed wszczęciem postępowania. Ponadto Kontrolujący nie może się zgodzić ze stanowiskiem byłego Zastępcy Dyrektora Parku, zgodnie z którym regulacje w zakresie wartości szacunkowej zadania obowiązujące przy postępowaniach poniżej wartości 30 000 euro, nie wymagały posiadania dokumentu z szacowania wartości nie starszego niż 3 miesiące, ponieważ zgodnie z § 1 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień nieobjętych stosowaniem ustawy Pzp, szacowanie wartości zamówienia powinno się przeprowadzić zgodnie z art. 32-35 ustawy Pzp.

Jakkolwiek wyjaśnienia p.o. Zastępcy Dyrektora wskazują na okoliczność, że pracownicy WPN dokonali aktualizacji oszacowania wartości poprzez telefoniczne potwierdzenie aktualności cen

¹¹⁵ Postępowanie nr 37-01-01/19 z 37-01-04/19 z 4 stycznia 2019 r. na „Wykonanie zabiegów ochrony czynnej” prowadzonego w ramach projektu „Ochrona zagrożonych gatunków fauny oraz siedlisk priorytetowych w Wolińskim Parku Narodowym”

¹¹⁶ Poprawa stanu biotopów płazów w godowiskach i miejscach przebywania w obwodzie ochronnym Wiczo z 16 października 2020

¹¹⁷ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

zawartych w ofertach złożonych odpowiednio dla poszczególnych postępowań w lipcu 2018 r. oraz marcu 2020 r. to niewątpliwie fakt ten powinien zostać udokumentowany w treści sporządzonych notatek lub w odrębnych notatkach. Zamawiający nie jest zobowiązany wyłącznie do oszacowania wartości zgodnie z ustawą Pzp, ale powinien również udokumentować dokonanie tej czynności. Brak informacji o aktualizacji ofert nie wypełnia należytej staranności w zakresie udokumentowania czynności oszacowania wartości zamówienia i nie udowadnia, że szacowanie zostało przeprowadzone z zachowaniem przepisów ustawy Pzp.

- **w 3 z 21 postępowań nie dokonano oszacowania wartości zamówienia, zgodnie z obowiązkiem art. 35 ust. 1 ustawy Pzp oraz § 1 ust. 5 Regulaminu udzielania zamówień nieobjętych stosowaniem ustawy Pzp:**

W przypadku 2 umów¹¹⁸ na obsługę prawną nie ustalono szacunkowej wartości zamówienia.

Były Dyrektor¹¹⁹ odnośnie braku przeprowadzenia szacowania zamówienia wyjaśnił¹²⁰, że w przypadku jednego zamówienia zrezygnowano z szacowania wartości zamówienia ze względu na szczególne okoliczności, tj. powołanie Dyrektora Parku z dniem 9 września 2020 r., a w przypadku drugiego zamówienia zrezygnowano z udokumentowania szacowania wartości zamówienia, ponieważ na podstawie wartości poprzedniego zamówienia udzielonego na ten sam przedmiot oszacowano, że szacunkowa wartość zamówienia nie przekroczy 30 000 euro.

[Dowód: akta kontroli str. 749-834; 1157-1166]

W ocenie Kontrolującego brak udokumentowania oraz nieprzeprowadzenie czynności szacowania wartości zamówienia skutkuje tym, że zamówienia te zostały przeprowadzone niezgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²¹, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Oszacowanie kosztów usługi na 2021 r. wyłącznie na podstawie kosztów świadczonych w ramach poprzedniej umowy nie można uznać za właściwe, jeżeli nie zostało one poprzedzone analizą możliwości zajścia zmian ilości realizowanych usług. Mając na uwadze, że część wynagrodzenia Wykonawcy, w szczególności koszty zastępstwa procesowego, miało charakter kosztorysowy tj. było uzależnione od faktycznej ilości usług świadczonych przez wykonawcę, a jednocześnie nie dokonano prawidłowo oszacowania całkowitej wartości zamówienia, WPN zawierając umowę nie posiadał wiedzy na temat maksymalnej kwoty zobowiązania zaciągniętego niniejszą umową. Daleko idącą konsekwencją braku uwzględnienia ewentualnych zmian w ilości usług zastępstwa procesowego i kosztów z tym powiązanych (noclegi, przejazdy) mogło być też udzielenie zamówienia publicznego bez zastosowania ustawy Pzp podczas gdy szacunkowa wartość zamówienia ustalona z należyłą starannością zobowiązywałaby WPN do stosowania ustawy.

W innym postępowaniu¹²² nie dokonano ustalenia wartości szacunkowej zamówienia.

Zgodnie z wyjaśnieniami byłego p.o. Zastępcy Dyrektora¹²³, szacowanie wartości zamówienia było oparte na ofertach jakie uzyskano od potencjalnych wykonawców w odpowiedzi na wysłane pocztą e-mail zapytania. Uzyskane oferty wskazały koszt realizacji planowanego zadania. Jako wartość zadania przyjęto wartość najtańszej oferty.

¹¹⁸ Umowa z 15 września 2020 r.; umowa z 29 grudnia 2020 r.

¹¹⁹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.; wyjaśnienia z dnia 18 czerwca 2021 r., znak pisma: WPN-D/07-34-5/21

¹²⁰ Pismo z 18 czerwca 2021, znak: WPN-D/07-34-5/21 przekazane pismem z 22 lipca 2021 r.

¹²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 305f

¹²² Postępowanie na słupki niemalowane (17 sztuk) do montażu czujnika PYRO wykonane z drewna twardego (dąb, robinia akacja) nr 37-42-1/19 z 18 listopada 2019 r.

¹²³ Wyjaśnienia z dnia 3 września 2021, znak: 09-27-1/2021

[Dowód: akta kontroli str. 1170-1178]

Kontrolujący zwraca uwagę, że zarówno brak oszacowania wartości zamówienia, jak też nieudokumentowanie czynności oszacowania lub aktualizacji oszacowania wartości zamówienia stanowi naruszenie art. 32-35 ustawy Pzp. W przypadku braku oszacowania lub dokonania oszacowania w terminie wcześniejszym niż wymagany ustawą Pzp naruszenie przepisów wynika wprost z ustawy. Podobnie należy traktować brak udokumentowania dokonania tej czynności z dochowaniem przepisów ustawy Pzp. Wskazuje na to chociażby stanowisko wyrażone przez Krajową Izbę Odwoławczą¹²⁴.

- **w przypadku 2¹²⁵ z 21 postępowań nie zachowano dokumentów potwierdzających wpłynięcie ofert w terminach wpływu ofert:**

W przypadku ofert, które wpłynęły w dniu składania ofert nie odnotowano godziny ich złożenia, podczas gdy w zapytaniu ofertowym wyznaczono termin upływu ofert do wyznaczonego dnia i godziny.

Były Zastępca dyrektora wyjaśnił¹²⁶, że oferty zostały złożone w terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128; 1157-1178]

Kontrolujący zwraca uwagę, że w sytuacji wyznaczenia terminu składania ofert w postaci daty i godziny Zamawiający powinien dokumentować nie tylko datę złożenia oferty, ale także godzinę. Dopuszczenie do udziału w postępowaniu wykonawców, których oferty nie wpłynęły w wyznaczonym terminie narusza zasadę równego traktowania wykonawców.

- **w przypadku 3 z 21 postępowań w dokumentacji postępowania stwierdzono brak dokumentów wymaganych w zapytaniu ofertowym od Wykonawcy (polisy OC):**

W postępowaniu¹²⁷ wpłynęły 2 oferty, z których 1 nie zawierała wymaganego zapytaniem ofertowym potwierdzenia opłacenia polisy ubezpieczeniowej. Zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych nie objętych stosowaniem ustawy Pzp¹²⁸ obowiązującego w WPN Zamawiający odrzuca oferty, które nie są zgodne z kryteriami zawartymi w ogłoszeniu lub zapytaniu ofertowym albo wpłynęły po terminie. W przekazanej przez WPN dokumentacji brak jest wezwania do uzupełnienia oferty o ww. dokumenty, natomiast wykonawca nie został odrzucony.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹²⁹ byłego p.o. Zastępcy Dyrektora zamawiający nie odrzucił oferty nr 2 z postępowania przyjmując, że przedstawiona polisa ubezpieczeniowa jest opłacona i obowiązująca. Ponadto oferta nr 2 była ofertą z istotnie wyższą ceną wykonania zadania, nie wskazaną do zawarcia umowy. Jej ewentualne uzupełnienie niepotrzebnie wydłużałoby czas na realizację zadania, narażając zadanie na trudności wykonawcze i jakościowe dlatego nie żądano dodatkowego potwierdzenia tego faktu.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1178.]

W kolejnym, poddanym kontroli zamówieniu¹³⁰ w przekazanej dokumentacji brak było potwierdzenia zapłaty polisy OC wymaganego zgodnie z pkt. 8.2) zapytania ofertowego przedłożonego przez wybranego oferenta.

¹²⁴ Uchwała KIO/KD 60/16 z dnia 5 października 2016 r..

¹²⁵ Ochrona migracji płazów na godowiska/zimowiska”, postępowanie nr 37-01-1/20z 10 stycznia 2020 r. oraz postępowaniu pn. „Poprawa stanu biotopów płazów w godowiskach i miejscach przebywania w obwodzie ochronnym Wicko, postępowanie nr 37-19-01/2020 z 25 września 2020 r.

¹²⁶ Pismo WPN z 10 września 2021 r., znak 09-30-1/21

¹²⁷ Postępowanie nr 21-48-1/19 z 28 listopada 2019 r., Rozebranie ogrodzenia wokół źródła przy terenie leśniczówki Wicko ul. Podgórna 18 i modernizacja ogrodzenia terenu posesji Wicko ul. Żwirowa 1

¹²⁸ Zarządzenie nr 3/2014 z Dyrektora WPN z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym przy udzielaniu zamówień publicznych, których szacunkowa wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych

¹²⁹ Pismo z 2 września 2021 r. znak: 09-27-1/2021

¹³⁰ Remont szlaku czerwonego – remont zejścia na plażę w Wiselce, postępowanie 21-17-1/19 z 16 maja 2019 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez p.o. Zastępcy Dyrektora Wykonawca wcześniej wykonywał zadania w WPN i powoływał się na przedłożoną w postępowaniu polisę ubezpieczeniową, zatem Zamawiający posiadał dokument potwierdzający opłacenie polisy.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128; 1157-1166]

Kontrolujący zważając, że w postępowaniach prowadzonych w reżimie ustawy Pzp ustawodawca przewidział w art. 26 ust.6 ustawy Pzp możliwość dokonywania oceny ofert z wykorzystaniem posiadanych dokumentów uznaje, że podobne zachowanie dopuszczalne jest również w postępowaniach bez zastosowania ustawy Pzp. Natomiast podobnie jak w postępowaniach w reżimie ustawy Pzp w celu zapewnienia pisemności postępowania WPN powinien zamieścić stosowną informację w dokumentacji postępowania, w szczególności w protokole z postępowania, włączyć dokumenty na których bazował do dokumentacji.

W kolejnym postępowaniu¹³¹ wpłynęły 4 oferty, z których 2 nie zawierały wymaganej zapytaniem ofertowym opłaconej polisy od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia na kwotę co najmniej 20 000 zł wraz z potwierdzeniem zapłaty, a w przypadku jej braku innego dokumentu potwierdzającego, że Wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej.

P.o. Zastępcy Dyrektora wyjaśnił¹³², że powodem braku odrzucenia przez Zamawiającego z postępowania przetargowego dwóch ofert było przyjęcie założenia o nieuzasadnionym wydłużaniu postępowania jakie wiązałoby się z wezwaniem do uzupełnienia lub wyjaśnienia treści ofert w sytuacji, kiedy z uwagi na krótki czas jaki pozostał do rozpoczęcia sezonu turystycznego wykonanie ogrodzenia będącego przedmiotem zamówienia było bardzo pilne ze względów bezpieczeństwa i wizerunkowych.

[Dowód: akta kontroli str.1157-1166, 1179-1181]

W opinii Kontrolującego Zamawiający powinien każdorazowo prowadzić postępowania zgodnie z przyjętym Regulaminem udzielania zamówień. Jednocześnie takim działaniem Park doprowadził do zaburzenia uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

- **w przypadku 6 z 21 postępowań wyznaczono krótki czas składania ofert, który ogranicza uczciwą konkurencję i zmniejsza potencjalną liczbę oferentów:**

W 6¹³³ postępowaniach Zamawiający wyznaczył na składanie ofert jedynie od 4 do 8 dni. Jako prawdopodobną przyczynę wyznaczenia tak krótkich terminów na składanie ofert p.o. Zastępcy Dyrektora wskazał¹³⁴ pilną potrzebą wykonania robót wynikającą z bezpieczeństwa eksploatacji oraz przed zbliżającym się letnim sezonem turystycznym. Zamawiający wskazał, że nie ma przepisu, który

¹³¹ Modernizacja leśniczówki Wiselka u. Nadmorska 9 – ogrodzenie, Postępowanie nr 21-04-1/2020 z 27 kwietnia 2020 r.

¹³² Pismo z 8 września 2021 r. znak: 09-29-1/2021

¹³³ Mowa o następujących postępowaniach:

- Remont szlaku czerwonego – remont zejścia na plażę w Wiselce: Postępowanie 21-14-1/19 z 7 maja 2019 r.: jedynie niecałe 6 dni na składanie ofert (ogłoszenie BIP – 7 maja 2019, termin składania ofert godz. 13.00 dnia 13 maja 2019), a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane; Postępowanie 21-17-1/19 z 16 maja 2019 r.: jedynie niecałe 8 dni na składanie ofert (ogłoszenie BIP – 16 maja 2019, termin składania ofert godz. 14.00 dnia 24 maja 2019), a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane; Postępowanie 21-17-2/19 z 28 sierpnia 2019 r.: jedynie 6 dni na składanie ofert (ogłoszenie BIP – 27 sierpnia 2019, termin składania ofert godz. 8.00 dnia 02.09.2019), a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane;
- Wykonanie i montaż jedno i dwu żerdziowych barier – jedynie 7 dni na składanie ofert (ogłoszenie BIP – 31 lipca 2019, termin składania ofert 06 sierpnia 2019), a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane; Postępowanie nr 37-20-01/19 z 30 lipca 2019 r.
- Remont nawierzchni dróg leśnych – jedynie 4 dni na składanie ofert (ogłoszenie BIP – 05 grudnia 2019, termin składania ofert godz. 12.00 dnia 09 grudnia 2019), a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane; Postępowanie nr 37-39-1/19 z 5 grudnia 2019 r.
- Poprawa stanu biotopów plaż w godowiskach i miejscach przebywania w obwodzie ochronnym Wiczków – jedynie 4 dni na składanie ofert (ogłoszenie na BIP – 19 grudnia 2019; data w ogłoszeniu – 16 października 2020; termin składania ofert godz. 14.00 dnia 23 października 2020); Postępowanie nr 37-19-01/2020 z 25 września 2020 r.

¹³⁴ Pismo z 10 września 2021 r. znak: 09-30-1/2021

narzucalby termin składania ofert w tego typu postępowaniach. Ponadto, p.o. Zastępcy Dyrektora wyjaśnił, że zamawiający ogłaszając postępowanie w trybie zapytania ofertowego wyznaczył termin składania ofert w swojej ocenie wystarczający do przygotowania i złożenia oferty.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128; 1157-1166]

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Kontrolujący zwraca uwagę, że brak wyznaczenia w Regulaminie minimalnych terminów składania ofert nie zwalnia zamawiającego z obowiązku wyznaczenia terminu z zachowaniem czasu niezbędnego do przygotowania oferty. Zamawiający jako organizator postępowań jest zobowiązany do przygotowania i przeprowadzenia postępowania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji oraz z dochowaniem zasady wydatkowania środków publicznych celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wyznaczenie krótkich terminów składania ofert, a co za tym idzie terminu na zapoznanie się z warunkami zamówienia i przygotowanie ofert, niewątpliwie ogranicza krąg potencjalnych wykonawców i w konsekwencji zmniejsza konkurencyjność.

– **w przypadku 2 z 21 postępowań ocena ofert została przeprowadzona w sposób nierzetelny:**

W przypadku jednego postępowania¹³⁵ zamawiający w ramach postępowania dopuścił składanie ofert częściowych oraz wybór ofert w poszczególnych częściach odrębnie. Jeden z wykonawców złożył ofertę na wszystkie 5 części, przy czym w 3 częściach oferta przekraczała szacunkową wartość zamówienia, a w 2 częściach oferty mieściły się w szacunku. Zamawiający zdecydował się unieważnić wszystkie 5 części, podczas gdy mógł dokonać wyboru ofert na 2 z 5 części postępowania. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora Parku¹³⁶, z uwagi na fakt że całość zamówienia przekraczała znacząco (o ponad 22%) kwotę przewidzianą do wydatkowania na ten cel, WPN unieważnił postępowanie bez podawania przyczyn.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128; 1157-1166]

Kontrolujący nie kwestionuje możliwości unieważnienia postępowania w zakresie wszystkich części postępowania, jednak podkreślenia wymaga niekonsekwencja zamawiającego. Uzasadnionym wydaje się wywnioskowanie, że dopuszczając na etapie ogłaszania postępowania możliwości składania ofert częściowych WPN zakładał odrębny wybór ofert w zakresie każdej z części.

W wybranej ofercie w jednym z postępowań¹³⁷, oferta nr 2, wykonawca oświadczył w formularzu ofertowym, że udziela „Gwarancji i przeglądów na 4 lata z limitem 120 000 km”. W treści oferty w opisach pojawiają się również zapisy o limicie 120 tys. kilometrów. Natomiast WPN w zapytaniu ofertowym wymagał minimum 24-miesięcznej gwarancji, nie wprowadzając jednocześnie zapisów umożliwiających ograniczenie gwarancji w zależności od przebiegu kilometrowego.

P.o. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że w punkcie VII ppkt 1 zapytania ofertowego wprowadzono zapis, zgodnie z którym Zamawiający zastrzega, że oferowany okres gwarancji nie może być krótszy niż 24 miesiące a do oceny przyjmowany jest maksymalny okres gwarancji 60 miesięcy. W ocenie Zamawiającego oferta firmy była kompletna i zawierała wszelkie niezbędne informacje a szczegółowy opis wyboru oferty został zawarty w Protokole z wyboru oferty z 25 lutego 2020 r. W pkt 4. nie brano pod uwagę limitu kilometrów w okresie gwarancji ze względu na uzyskanie informacji w fazie ustalania wartości szacunkowej, że gwarancja producenta w większości wynosi 24 miesiące, a z analizy ilości

¹³⁵ Zakup wraz z dostarczeniem karmy dla zwierząt żyjących w Zagrodzie Pokazowej Żubrów – unieważnienie całego postępowania z dnia 31 lipca 2019 r. przy możliwości udzielenia części zamówienia

¹³⁶ Pismo z 10 września 2021 r. znak: 09-30-1/21

¹³⁷ Postępowanie nr 24-3-1/2020 z 7 lutego 2020 r., Samochód dostawczy o dmc 3,5 t wywrotka

przejechanych kilometrów przez poprzedni samochód tego typu wynikało, że nie ma zagrożenia, że w okresie 24 miesięcy samochód pokona więcej niż 120 tys. km.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128]

Kontrolujący nie przychylił się do stanowiska zamawiającego, że w postępowaniu została wybrana oferta spełniająca wymagania zapytania ofertowego. Kontrolujący zwraca uwagę, że zapis zapytania ofertowego był jasny i nie pozostawiający żadnej możliwości wprowadzania dodatkowych obostrzeń przez wykonawcę warunkujących okres gwarancji. Zamawiający dokonując wyboru oferty ograniczającej maksymalny okres gwarancji limitem kilometrów dokonał wyboru oferty niezgodnej z treścią zapytania ofertowego. Oszacowanie na etapie oceny ofert prawdopodobieństwa przekroczenia wskazanego przez wykonawcę limitu kilometrów, a także ustalenie przed wszczęciem postępowania standardowego terminu udzielanej gwarancji nie powinno stanowić podstawy do uznania za dopuszczalne ograniczenie okresu gwarancji limitem kilometrów. Wykonawcy składając oferty opierają się na treści zapytania ofertowego, a co za tym idzie warunki ofertowe ustalają z uwzględnieniem wymogów tam zawartych i ryzyk wynikających z poszczególnych warunków zamówienia. Dodatkowo wykonawcy na etapie składania ofert nie mieli informacji o szacunkowej liczbie kilometrów, na którą powołuje się zamawiający w wyjaśnieniach. Treść zapytania ofertowego nie wskazywała na możliwość ograniczenia okresu gwarancji wystąpieniem innych okoliczności. W przypadku wybranej oferty WPN nie może mieć pewności, że gwarancja będzie obowiązywała przez wymagane minimum 24 miesiące bowiem w przypadku przekroczenia w tym okresie limitu kilometrów wykonawca powołując się na przyjęte przez WPN warunki gwarancji będzie mógł odmówić realizacji usługi gwarancyjnej. Uznając za prawidłową ofertę ograniczającą faktyczny okres gwarancji od limitu kilometrów zamawiający doprowadził do nierównego traktowania wykonawców oraz do możliwości składania przez wykonawców nieporównywalnych ofert. Bowiem jedni wykonawcy szacowali cenę oferty w oparciu o literalne brzmienie zapisu z zapytania ofertowego, natomiast inni wprowadzali korzystne dla siebie warunki. Niewątpliwie mogło mieć to wpływ na warunki cenowe zaoferowane przez poszczególnych wykonawców. W ocenie kontrolującego wybór określonej oferty jako oferty spełniającej warunki zapytania ofertowego i zawarcie z tym wykonawcą umowy jest niezgodne z Regulaminem określonym w Zarządzeniu nr 3/2014 Dyrektora Wolińskiego PN z dnia 27 lutego 2014 r., zgodnie z którym odrzuca się oferty niespełniające kryteriów opisanych w zapytaniu (zgodnie z § 6 ust. 1 regulaminu).

- **w 5 z 21 przypadków postępowań wybrano ofertę wykonawcy, który nie spełniał warunków udziału w postępowaniu.**

W jednym z postępowań¹³⁸ jedyny Wykonawca, który złożył ofertę nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu w zakresie posiadania zaplecza naukowego niezbędnego do wykonania zadania oraz w zakresie posiadania doświadczenia w ocenie stanu chiropterofauny.

Zgodnie z zapytaniem ofertowym wskazano wymaganie dla Wykonawcy w zakresie posiadania zaplecza naukowego niezbędnego do wykonania zadania tj. kadry naukowej składającej się z min. 3 osób, w tym przynajmniej jedna z tych osób powinna posiadać stopień naukowy doktora nauk przyrodniczych z doświadczeniem w zakresie badań nad chiropterofauną, w tym analizy nagrań detektoringowych. Na potwierdzenie spełnienia tego wymagania Wykonawca miał przedłożyć oświadczenie z wykazem osób.

Jedyny Wykonawca jaki złożył ofertę w przetargu przedłożył oświadczenie, z którego nie wynika, że dysponuje kadrą naukową składającą się z min. 3 osób. W przedłożonym oświadczeniu wskazano jedynie, że Wykonawca dysponuje jedną osobą, która odbyła w Anglii specjalistyczne kursy w zakresie metodyki i wykorzystania detektorów szerokopasmowych organizowanych przez organizację Bat

¹³⁸ Postępowanie na wykonanie zadania badawczego Nietoperze siedlisk leśnych WPN

Conservation Trust, a koordynatorem zespołu będzie osoba z tytułem dr inż. – biegły Ministra Środowiska w zakresie ochrony przyrody.

W zakresie posiadania doświadczenia Wykonawca miał wykazać się wykonaniem minimum 2 zadań wykonanych na powierzchni nie mniejszej niż 500 ha w okresie ostatnich 5 lat dotyczących oceny stanu chiropterofauny. Na potwierdzenie Wykonawca był zobowiązany przedłożyć oświadczenie z wykazem zrealizowanych zadań.

Wykonawca, który jako jedyny złożył ofertę, oświadczył, że w ostatnich 5 latach przeprowadził kilka prac badawczych w zakresie inwentaryzacji nietoperzy na powierzchniach obejmujących co najmniej 500 ha. Nie przedstawił wykazów zrealizowanych prac badawczych.

Ówczesny Zastępca Dyrektora d.s. ochrony przyrody¹³⁹ w zakresie spełniania przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu wyjaśnił¹⁴⁰, że wykonawca złożył oświadczenie o dysponowaniu zespołem, posiadaniu wiedzy, doświadczenia i sprzętu, tj. osobami spełniającymi warunki zapytania. Według byłego Zastępcy Dyrektora, Wykonawca wskazał osobę posiadającą stopień naukowy doktora jednocześnie pełniącą rolę koordynatora. Zamawiający uznał powyższe za wystarczające dla wykazania spełnienia wymogu wskazanego w opisie przedmiotu zamówienia¹⁴¹.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 540-552]

Kontrolujący nie podziela zdania, że złożone przez Wykonawcę oświadczenie było wystarczające, ponieważ nie odpowiadało one na wszystkie warunki udziału w postępowaniu postawione w zapytaniu ofertowym. Zamawiający powinien zatem wezwać Wykonawcę do uzupełnienia dokumentów, a w przypadku braku ich uzupełnienia powinien wykluczyć wykonawcę.

W drugim badanym postępowaniu¹⁴² Wykonawca, z którym zawarto umowę nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie z zapytaniem ofertowym wskazano wymaganie dla Wykonawcy w zakresie posiadania doświadczenia w przygotowaniu danych w GIS. Na potwierdzenie spełnienia tego wymagania Wykonawca miał przedłożyć oświadczenie z wykazem zrealizowanych zadań.

Jedyny Wykonawca jaki złożył ofertę w przetargu nie przedłożył oświadczenia w zakresie posiadania doświadczenia w przygotowaniu danych w GIS.

Na potwierdzenie spełniania warunku w zakresie posiadania zaplecza naukowego niezbędnego do wykonania zadania Wykonawcy byli zobowiązani do przedłożenia oświadczenia z wykazem osób. Wykonawca, który złożył ofertę złożył oświadczenie według którego dysponował zespołem przyrodników, lecz nie przedłożył wykazu osób. Wskazał jedynie nazwisko jednej osoby, którą będzie dysponował, podczas gdy powinien wskazać minimum 2 osoby.

Ówczesny Zastępca Dyrektora d.s. ochrony przyrody w zakresie spełniania przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu wyjaśnił¹⁴³, że Wykonawca złożył oświadczenie o dysponowaniu zespołem, wiedzą, doświadczeniem i sprzętem. W załączniku do oświadczenia wykazano, że osoby posiadające doświadczenie w przygotowaniu danych GIS wykazują się publikacjami i opracowaniami naukowymi, w przygotowaniu których dane GIS musiały być opracowane. Zamawiający uznał powyższe za wystarczające dla wykazania spełnienia wymogu wskazanego w opisie przedmiotu zamówienia.

¹³⁹ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

¹⁴⁰ Pismo z 2 sierpnia 2021 r. znak: 09-21-2/21

¹⁴¹ Wyjaśnienia WPN z dnia 21 lipca 2021 r.

¹⁴² Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. Drzewa owocowe w kompleksie leśnym Wolińskiego Parku Narodowego

¹⁴³ Pismo z 2 sierpnia 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 461-462; 465-520]

Kontrolujący zwraca uwagę, że Wykonawca przesłał jednocześnie w jednym mailu 2 oferty na 2 różne zamówienia, z których jedna dotyczyła omawianego postępowania, a druga zadania badawczego pn. Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym. Wykaz publikacji był załącznikiem do oferty na to drugie postępowanie.

W związku z powyższym, Wykonawca nie przedłożył dokumentów potwierdzających spełnianie przez niego warunków udziału w postępowaniu.

W trzecim postępowaniu¹⁴⁴ Wykonawca, z którym zawarto umowę nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie z zapytaniem ofertowym wskazano wymaganie dla Wykonawcy w zakresie posiadania doświadczenia w przygotowaniu danych w GIS. Na potwierdzenie spełnienia tego wymagania Wykonawca miał przedłożyć oświadczenie z wykazem zrealizowanych zadań.

Jedyny Wykonawca jaki złożył ofertę w przetargu nie przedłożył oświadczenia w zakresie posiadania doświadczenia w przygotowaniu danych w GIS. Natomiast złożył oświadczenie według którego osoby, którymi dysponował posiadały doświadczenie w dydaktyce uniwersyteckiej z zakresu GIS, a analizy GIS wykorzystano w publikacjach naukowych i raportach środowiskowych, jednakże nie wskazał ich wykazu.

Ówczesny Zastępca Dyrektora d.s. ochrony przyrody w zakresie spełniania przez Wykonawcę warunków udziału w postępowaniu wyjaśnił¹⁴⁵, że Wykonawca złożył oświadczenie o dysponowaniu zespołem, wiedzą, doświadczeniem i sprzętem. W załączniku do oświadczenia wykazano, że osoby posiadające doświadczenie w przygotowaniu danych GIS oraz wskazano szereg publikacji i opracowań naukowych w przygotowaniu których dane GIS musiały być opracowane. Zamawiający uznał powyższe za wystarczające dla wykazania spełnienia wymogu wskazanego w opisie przedmiotu zamówienia.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 463-464; 465-520]

W czwartym postępowaniu¹⁴⁶ Wykonawca, z którym zawarto umowę, na potwierdzenie spełniania warunków w postępowaniu przedłożył dokumenty, które nie potwierdzają w pełni spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu. Kontrolowany nie udzielił wyjaśnień w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1178]

P.o. Zastępcy Dyrektora¹⁴⁷ wyjaśnił, że wybór oferty Wykonawcy był zgodny z ustalonym kryterium, którym była najniższa cena. Wymóg oświadczenia o posiadanym doświadczeniu oraz zasobach kadrowych i sprzętowych jakie wskazano w pkt.IV dokumentacji nie był powiązany z koniecznością dołączenia do oferty oświadczeń czy też potwierdzających powyższe dokumentów. Ponadto bazując na posiadanej wiedzy Wykonawca, realizujący szereg prac z zakresu ochrony czynnej ekosystemów Parku w ocenie Zamawiającego dysponował zarówno doświadczeniem jak i zasobami kadrowymi i sprzętowymi, jakie wymagano dla realizacji zadania.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128; 1157-1178]

W przypadku innego zamówienia¹⁴⁸ Zamawiający wybrał ofertę wykonawcy, który nie przedstawił oświadczeń i dokumentów potwierdzających wymagane doświadczenie oraz zasobów kadrowych i sprzętowych zgodnie z zapytaniem ofertowym. Jedynie jedna oferta zawierała ww. oświadczenie jak

¹⁴⁴ Umowa nr 108/2019 z dnia 12 września 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. Buczyzna storczykowa w Wolińskim Parku Narodowym

¹⁴⁵ Pismo z 2 sierpnia 2021 r. znak: 09-21-2/21

¹⁴⁶ postępowanie nr 37-01-1/20z 10 stycznia 2020 r. pn. „Ochrona migracji płazów na godowiska/zimowiska”

¹⁴⁷ Pismo z 10 września 2021 r. znak: 09-30-1/21

¹⁴⁸ Postępowanie nr 37-01-01/19 37-01-04/19 z 4 stycznia 2019 r. „Wykonanie zabiegów ochrony czynnej” prowadzonego w ramach projektu „Ochrona zagrożonych gatunków fauny oraz siedlisk priorytetowych w Wolińskim Parku Narodowym”

również dokumentację, która świadczy o wymaganym doświadczeniu/referencjach. Zgodnie z § 6 ust. 1 Zarządzenia nr 3/2014 Dyrektora Wolińskiego PN z dnia 27 lutego 2014 r. odrzuca się oferty niespełniające kryteriów opisanych w zapytaniu.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora wybór oferty był zgodny z ustalonym kryterium, którym była najniższa cena. Oferta została złożona na formularzu odpowiadającym wzorowi z ogłoszenia o postępowaniu w wyznaczonym terminie. Wymóg oświadczenia o posiadanym doświadczeniu oraz zasobach kadrowych i sprzętowych jakie wskazano w pkt.IV dokumentacji nie był w ocenie Zamawiającego powiązany z koniecznością dołączenia do oferty oświadczeń czy też potwierdzających powyższe dokumentów.

Kontrolujący nie podziela stanowiska p.o. Zastępcy Dyrektora w zakresie braku stawiania wymogu przedkładania oświadczeń na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie bowiem z częścią IV pkt 2 zapytania ofertowego, WPN wymagał od wykonawców posiadania zasobów kadrowych i sprzętowych niezbędnych do wykonania zamówienia, złożonego w formie oświadczenia wykonawcy. Wybrany oferent nie złożył z ofertą niniejszego oświadczenia pomimo tego, że WPN tego wymagał. Wybór oferty, która nie spełniała wszystkich wymogów zapytania ofertowego stanowi naruszenie Regulaminu udzielania zamówień publicznych nie objętych stosowaniem ustawy Pzp obowiązującego w WPN. Jednocześnie takim działaniem Park doprowadził do zaburzenia uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1101-1128; 1157-1166]

- w przypadku 2¹⁴⁹ z 21 postępowań stwierdzono brak zapisów w umowie zabezpieczających interesy Parku

Stwierdzono, że w treści umów na obsługę prawną nie zawarto zapisów, które określałyby odpowiedzialność wykonawcy za niewykonanie oraz nienależyte wykonanie umowy, np. poprzez zastosowanie kar umownych czy wyznaczenie zasad obniżania należnego wynagrodzenia.

W umowie nie określono również maksymalnej wysokości kosztów podlegających zwrotowi dotyczących zakwaterowania w hotelach i dojazdów do sądów, organów i innych instytucji. Z zapisów § 3 ust. 6 obu umów wynika również, że Zleceniobiorca miał informować Zleceniodawcę o przybliżonym koszcie opłat, w tym kosztów zakwaterowania w hotelu, i pokrywać koszty z wypłaconej przez Zleceniobiorcę zaliczki.

W zakresie obu postępowań¹⁵⁰ na obsługę prawną WPN, p.o. Zastępcy Dyrektora wyjaśnił¹⁵¹, że nie posiada wiedzy w jaki sposób były Dyrektor WPN ustalił warunki wynagradzania wykonawcy za świadczenie usług, w tym w jaki sposób zamierzano weryfikować koszty zakwaterowania oraz czy podpisanie umowy poprzedzone było negocjacjami¹⁵².

[Dowód: akta kontroli str. 90-170; 749-834; 1138-1149]

W ocenie kontrolującego obie umowy nie zabezpieczały interesów Parku, zwłaszcza pod kątem wydatków związanych z kosztami zakwaterowania, czy przejazdów Zleceniobiorcy, jak również w przypadku niewywiązania się z zadań przez Zleceniobiorcę.

Wyjaśnienia p.o. Zastępcy Dyrektora ujawniły również, że strony nie uzgadniały każdorazowo terminu realizacji usług, a zapytania do Kancelarii wysyłane były przeważnie pocztą e-mail i tak też otrzymywano odpowiedź. Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Zastępcy Dyrektora nie zaistniała konieczność

¹⁴⁹ Umowy na zamówienia udzielone 15 września 2020 r. oraz 29 grudnia 2020 r. na obsługę prawną Wolińskiego Parku Narodowego

¹⁵⁰ Umowa z 15.09.2020 r.; umowa z 29.12.2020 r.

¹⁵¹ Wyjaśnienia z dnia 28 lipca 2021 r., znak pisma: 09-20-1/21

¹⁵² Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r. Wyjaśnienia z dnia 28 lipca 2021 r., znak pisma: 09-20-1/21

uzgadniania terminu realizacji usług, a zapytania były przysyłane do Kancelarii na bieżąco. Zgodnie z § 2 ust. 3 umów, poszczególne zlecenia miały być przekazywane wraz z opisem zlecenia oraz ewentualnym wskazaniem sugerowanego terminu zakończenia prac, czego w praktyce nie stosowano. W ocenie Kontrolującego takie działania WPN w połączeniu z brakiem zastrzeżenia w umowie odpowiedzialności Kancelarii za nienależytą realizację umowy, nie zapewniały WPN świadczenia usług w terminach zapewniających sprawne funkcjonowanie urzędu.

- **W przypadku 1¹⁵³ z 21 postępowań opis przedmiotu zamówienia został opisany w sposób nierzetelny i utrudniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.**

Zamówienie dotyczyło wykonania prac badawczych ukierunkowanych na rozpoznanie składu gatunkowego, elementów behawioru i uwarunkowań ochrony nietoperzy występujących w kompleksie leśnym WPN oraz opracowania i przygotowania danych z uwzględnieniem wyników z lat wcześniejszych do opublikowania artykułu. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia zawartym w zapytaniu ofertowym oraz w umowie wykonywane przez wykonawcę badania będą obejmować dane zbierane w sezonie 2019 oraz zebrane w sezonie 2018. Ponadto podano, że dane z roku 2018 w części nie są w posiadaniu Zamawiającego i Wykonawca będzie zobowiązany do ich zdobycia własnym staraniem. Zakres danych posiadanych przez Zamawiającego oraz sposób ich udostępnienia zostanie przedstawiony po rozstrzygnięciu zapytania.

Z powyższego wynika, że w zapytaniu ofertowym nie wskazano dokładnie jakie dane z 2018 r., lub z których miesięcy 2019 r. są w posiadaniu Zamawiającego. Taka informacja ma istotne znaczenie dla ustalenia przez Wykonawców ceny oferty, która jest uzależniona m.in. od ilości pracy jaką ma wykonać Wykonawca w ramach realizacji zamówienia.

Ponadto w opisie przedmiotu zamówienia podano, że badania miały być prowadzone od kwietnia do września, podczas gdy umowa została podpisana 13 sierpnia 2019 r. Zatem wykonawca miał prowadzić badania jedynie w drugiej połowie sierpnia oraz we wrześniu 2019 r.

Ówczesny Zastępca Dyrektora d.s. ochrony przyrody w kwestii opisu przedmiotu zamówienia wyjaśnił, że w zapytaniu ofertowym wskazany został zakres ogólny jaki miał być objęty badaniami terenowymi, co w ocenie Zamawiającego było tożsame dla całego okresu badań objętego zamówieniem. Z tego względu nie opisywano danych jakie planowano udostępnić, traktując je jako wypełniające zakres nasłuchów na transektach będących podstawą dla przeprowadzenia badań. Dodatkowo Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że z uwagi na zakres czasowy badań Zamawiający, od kwietnia – do sierpnia 2018 r. częściowo realizował własne badania w zakresie kontroli t.j. nagrania terenowe, i zebrane dane udostępnił Wykonawcy. Niezależnie od tego Wykonawca, zgodnie z zakresem umowy, był zobowiązany do uwzględnienia samodzielnie pozyskanych danych w taki sposób, aby wyniki badań były oparte o wyczerpujący materiał badawczy¹⁵⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 540-552]

Kontrolujący zwraca uwagę, że takie sformułowanie opisu przedmiotu zamówienia w zapytaniu ofertowym mogło wprowadzić w błąd potencjalnych wykonawców, ponieważ nie zostali oni poinformowani, że dane, które mieli samodzielnie pozyskać otrzymaliby od Zamawiającego i nie musieli oni sami się o nie starać ani ponosić ewentualnych dodatkowych kosztów ich pozyskania. Taką wiedzę dysponował jedynie Wykonawca, który złożył jedyną ofertę, ponieważ w skład zespołu

¹⁵³ Umowa nr 90/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r. na wykonanie zadania badawczego pn. Nietoperze siedlisk leśnych Wolińskiego Parku Narodowego

¹⁵⁴ Wyjaśnienia WPN z dnia 21 lipca 2021 r.

badawczego wszedł były Dyrektor WPN¹⁵⁵, a podmiot, który złożył ofertę jest działalnością gospodarczą prowadzoną przez osobę spokrewnioną z byłym Dyrektorem WPN¹⁵⁶, a były Dyrektor był w składzie zespołu badawczego. Dlatego Wykonawca posiadał wiedzę, które badania posiadał Zamawiający. Tym samym Zamawiający nie zapewnił równego traktowania wykonawców oraz zachowania uczciwej konkurencji.

– w 1 z 21 przypadków stwierdzono brak protokołu z postępowania¹⁵⁷.

P.o. Zastępca Dyrektora Parku udzielił wyjaśnień¹⁵⁸, że w wyznaczonym terminie nie wpłynęła żadna oferta, w związku z czym brak było podstaw do wszczęcia postępowania na podstawie protokołu postępowania, a postępowanie o udzielenie zamówienia zostało unieważnione.

Kontrolujący zwraca uwagę, że zgodnie z § 6 ust. 4 Regulaminu udzielania zamówień powinien być sporządzony protokół z postępowania w przypadku unieważnienia postępowania z powodu braku ważnych ofert.

[Dowód: akta kontroli str. 1101-1128; 1157-1166]

Dodatkowo Kontrolujący zwraca uwagę na inne kwestie dotyczące prowadzenia zamówień publicznych w Parku. W przypadku jednego zamówienia¹⁵⁹ wątpliwym wydaje się czas przeznaczony przez Zamawiającego na realizację zamówienia, tzn. około 3-tygodniowy termin na realizację umowy, biorąc pod uwagę, że prace były przewidywane na miesiąc grudzień i okres jesiennozimowy, a zamówienie zostało zaklasyfikowane jako roboty budowlane. W postępowaniu tym czas na składanie ofert był bardzo krótki (4 dni) i została złożona jedna oferta.

P.o. Zastępcy Dyrektora wyjaśnił, że wyznaczenie terminu realizacji do dnia 31 grudnia spowodowane było koniecznością pilnego wykonania robót dla utrzymania dróg wywozowych w stanie zapewniającym bezpieczeństwo eksploatacji podczas transportu drewna z lasu. Potencjalni wykonawcy mieli zagwarantowaną możliwość przeglądu warunków i lokalizacji prac objętych zapytaniem przed terminem złożenia ofert w celu analizy możliwości realizacji zadania w wyznaczonym terminie.

[Dowód: akta kontroli str.186-198; 1101-1128]

Według Kontrolującego wyznaczenie krótkiego terminu na składanie ofert oraz krótkiego terminu realizacji zamówienia w miesiącu zimowym i okresie świątecznym jest nieatrakcyjne dla potencjalnych wykonawców i może znacząco wpływać na ich zainteresowanie wykonaniem zamówienia. Wyznaczone przez Park terminy naruszają zasadę uczciwej konkurencji. Działanie takie również jest niekorzystne dla Parku, ponieważ zawęży grono wykonawców i liczbę złożonych ofert, a tym samym możliwość udzielenia zamówienia na jak najbardziej korzystnych warunkach.

Zwrócono uwagę także na fakt, że na stronie internetowej Parku opublikowano informację o uzyskaniu w roku 2019 dofinansowania z Funduszu Leśnego wraz z podaniem nazwy zadań i otrzymanej kwoty dofinansowania na poszczególne zadania. W trzech postępowaniach na badania naukowe o charakterze specjalistycznym, złożone oferty były o wartości zbliżonej (różnica jedynie kilkuset złotych) do wysokości uzyskanego dofinansowania podanego na stronie internetowej. Takie postępowanie powoduje zmniejszenie szans na otrzymanie korzystnych cenowo ofert, szczególnie w przypadku zamówień wysokospecjalistycznych jak badania naukowe.

[Dowód: akta kontroli str. 186-198; 1182]

4. Skargi dotyczące udzielania zamówień publicznych przez WPN w okresie kontrolowanym

¹⁵⁵ Pełniący funkcję od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r.

¹⁵⁶ Pełniącym funkcję od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r.

¹⁵⁷ Zakup wraz z dostarczeniem karmy dla zwierząt żyjących w Zagrodzie Pokazowej Żubrów z 11 lipca 2019 r.

¹⁵⁸ Pismo z 10 września 2021 r. znak: 09-30-1/21

¹⁵⁹ Postępowanie nr 37-39-1/19 z 5 grudnia 2019 r. na Remont nawierzchni dróg leśnych

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z informacją uzyskaną od Dyrektora WPN, w jednostce nie odnotowano żadnych skarg dotyczących postępowań powyżej progu ustawowego, natomiast w roku 2020 odnotowano jeden wniosek o udzielenie informacji w zakresie postępowania o wartości poniżej progu 30 000,00 euro netto prowadzonego w trybie zapytania ofertowego w trybie dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z żądaniem interesanta Park przekazał informacje dot. postępowania drogą mailową.

[Dowód: akta kontroli str. 1157-1166; 1183-1195]

5. Kontrole wewnętrzne i audyt przeprowadzony w WPN okresie objętym kontrolą.

Realizacja zadań Parku w zakresie udzielania zamówień publicznych nie była objęta kontrolą wewnętrzną, zewnętrzną lub audytem w okresie objętym kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170; 1157-1166]

Ocena obszaru

Badany obszar został oceniony negatywnie, ze względu na dużą liczbę stwierdzonych naruszeń ustawy Pzp lub Regulaminu udzielania zamówień poniżej progów ustawy Pzp.

Park nie sporządził rocznych planów zamówień publicznych. W przypadku 5 postępowań, zostali wybrani wykonawcy, którzy nie wykazali spełniania warunków udziału w postępowaniu. W kontrolowanych zamówieniach stwierdzono nieprawidłowości, które w zdecydowanej większości nie miały wpływu na wynik postępowania tj. brak, bądź niewystarczająca dokumentacja świadcząca o przeprowadzeniu czynności szacowania wartości zamówienia, przeprowadzenie czynności szacowania wartości zamówienia na dłużej niż 3 miesiące przed przeprowadzeniem postępowania/ogłoszeniem zapytania ofertowego, brak dowodu na godzinę wpływu ofert, brak dokumentów poświadczających wymaganego doświadczenia, będącego warunkiem udziału w postępowaniu, brak dokumentów wymaganych w zapytaniu ofertowym od Wykonawcy, brak publikacji na BIP wymaganych dokumentów, ocena ofert przeprowadzona w sposób nierzetelny.

3. *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku*

1. Gospodarowanie budynkami Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku.

1.1. Budynki Skarbu Państwa znajdujące się w zasobach WPN.

WPN dysponuje 106 budynkami, które przeznaczono na działalność administracyjną, gospodarczą, wystawienniczą oraz pozostałą. Zasoby mieszkaniowe obejmują 22 budynki.

[Dowód: akta kontroli 1196;1210-1211]

1.2. Gospodarowanie budynkami w strukturze organizacyjnej Parku.

Nieruchomości budowlane posadowione na gruntach Skarbu Państwa, będące w użytkowaniu wieczystym WPN stanowią własność WPN. Zadania w zakresie spraw związanych z gospodarowaniem budynkami przypisane zostały pracownikom Zespołu Administracyjnego WPN, specjaliście z zakresu udostępniania Parku, oraz pracownikowi na zatrudnionemu na stanowisku ds. stanu posiadania WPN¹⁶⁰.

[Dowód: akta kontroli 1197-1206]

1.3. Ewidencja budynków.

¹⁶⁰ Pismo z 9 października 2020 r. Zn.spr.09-3-1/2020

Park prowadzi szczegółową ewidencję budynków w ramach całościowej ewidencji swoich składników majątkowych. Zarządzeniem nr 17/2014 z 1 sierpnia 2014 r. w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości określono m.in. zasady wyceny aktywów oraz zasady ewidencji środków trwałych¹⁶¹.

W zespole kont 0 Majątek na koncie 011 środki trwałe ewidencjonowane są operacje gospodarcze dotyczące majątku WPN, w tym nieruchomości tj. grunty, budynków i budowli. Ponadto prowadzone są księgi inwentarzowe środków trwałych według klasyfikacji rodzajowej.

Lista środków trwałych z grupy 1 na dzień 23 czerwca 2021 r. zawiera 136 pozycji o łącznej wartości początkowej 35 453 618,70 zł i odpisach amortyzacyjnych w wys. 19 145 922,76 zł.

[Dowód: akta kontroli 1212-1229]

1.4. Program gospodarowania budynkami.

WPN nie posiada opracowanego wieloletniego programu gospodarowania budynkami znajdującymi się w jego zasobach. W 2015 r. był przeprowadzony audyt nieruchomości WPN, który wykazał na zbyt dużą liczbę zbędnych lokali mieszkalnych w zasobach WPN i zalecił redukcję zasobów mieszkaniowych Parku przy jednoczesnym zabezpieczeniu potrzeb pracowników WPN oraz innych funkcji Parku. Według autorów audytu zmniejszenie zasobów lokali mieszkalnych WPN pozwoliłoby na znaczące zmniejszenie kosztów związanych z remontami i utrzymaniem lokali (w około 50%).

Były Dyrektor Parku¹⁶² nie udzielił odpowiedzi, czy wyniki audytu zostały wykorzystane. Nie dokonał też zbycia lub zakupu lokali mieszkalnych¹⁶³.

Były Dyrektor¹⁶⁴ WPN wyjaśnił¹⁶⁵, że Park nie posiada wieloletniego planu remontów i inwestycji, wskazał przy tym, że prace remontowe zawarte są w wieloletnim programie gospodarowania budynkami. Pozostałe prace remontowe i inwestycyjne wykonywane są według potrzeb (wynikających m.in. z przeglądów technicznych przeprowadzanych zgodnie z art. 62 ustawy Prawo budowlane) oraz możliwości finansowych Parku.

Kontrolujący zauważył, iż brak planu może w konsekwencji spowodować brak możliwości oszacowania środków niezbędnych na utrzymanie budynków, ustalenia priorytetów w zarządzaniu budynkami, najpilniejszych potrzeb remontowych.

[Dowód: akta kontroli 1197-1206;1230-1313]

1.5. Dzierżawy nieruchomości budowlanych

Sposób korzystania z nieruchomości Parku uregulowano w regulacjach wewnętrznych¹⁶⁶, w których określono m.in. zasady: dzierżawy nieruchomości, zabezpieczenia interesów WPN itp. Szczegółowe warunki dzierżawy określone są indywidualnie w poszczególnych umowach, w zależności od przedmiotu dzierżawy, przeznaczenia budynków itp. (np. kwoty czynszu, naprawy, kontrole instalacji itp.).

¹⁶¹ Klasyfikacja Środków Trwałych została określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT). Wyróżniono w niej 10 podstawowych grup środków trwałych w tym m.in.: 0 – grunty; 1 – budynki i lokale oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego; 2 - obiekty inżynierii lądowej i wodnej

¹⁶² Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁶³ Pismo z 2 sierpnia 2021 r. znak: 09-22-1/21

¹⁶⁴ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁶⁵ Odpowiedź na pismo z dnia 09.10.2020 r., znak spr. 09-3-1/2020 w sprawie informacji niezbędnych do przeprowadzenia analizy przedkontrolnej.

– ¹⁶⁶ Nr 18/2017 z 30.05.2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego WPN a także przynależnych do lokali mieszkalnych pomieszczeń gospodarczych oraz gruntu,
– Nr 18/2018 z 06.06.2018 r. w sprawie ceny za organizację imprez w obiekcie WPN „Wiatrak” przy ul Leśnej 15 w Międzyzdrojach,
– Nr 20/2018 z 11.06.2018 r. w sprawie ustalenia miesięcznej stawki czynszu za najem garaży służbowych WPN,
– Nr 11/2019 z 15.02.2019 r. w sprawie ustalenia cen za korzystanie z obiektów noclegowych WPN,

[Dowód: akta kontroli str. 1314-1327]

Nieruchomości gruntowe Parku wykorzystywane są w następujący sposób¹⁶⁷:

- na działalność rolniczą 469,7348 ha,
- najem infrastruktury 3,3801 ha (3 przypadki: 3,2378 ha - Biała Góra - cele obrony Państwa, 0,1399 ha Grodno 1C działalność pożytku publicznego, 0,002 ha - Międzyzdroje – infrastruktura tv),
- na działalność gospodarczą 0,6058 ha (4 przypadki: 0,0300 ha - Wicko – Bunkier V3, 0,1620 ha - Wapnica – parking nad jeziorem Turkusowym, 0,1278 ha - Wiselka – świetlica – gastronomia, 0,2860 ha - Grodno II – ośrodek wypoczynkowy i mieszkanie),
- na pozostałą działalność 0,1600 ha (1 przypadek - Grodno – ogródek meteorologiczny).

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r. WPN był stroną 12 umów dzierżawy różnego rodzaju nieruchomości z czego 8 umów dotyczyło najmu nieruchomości nierolniczych.

[Dowód: akta kontroli str. 1328-1330]

Szczegółowej analizie poddano 5¹⁶⁸ z 13¹⁶⁹ umów na rozporządzanie nieruchomościami gruntowymi nierolniczymi (obejmujące najem, dzierżawę lub użyczenie gruntów WPN oraz budynków i budowli umiejscowionych na ich terenie).

W wyniku analizy stwierdzono, że umowy dzierżawy zostały zawarte przez WPN w formie przetargów zgodnie z art. 10d – 10g ustawy o ochronie przyrody. Zapisy umów zabezpieczają interesy WPN, kwoty czynszu za dzierżawę ustalano z opcjami waloryzacji cen. Wszystkie kontrolowane umowy zawierały zapisy: zapewniające WPN sprawowanie kontroli prawidłowości realizowania postanowień umów, zapisy dotyczące kar umownych, klauzule zabezpieczające (obowiązek kaucji, polis ubezpieczeniowych itp.), możliwość wypowiedzania umów i ich rozwiązywania.

Na podstawie sprawozdania z kontroli nieruchomości za 2020 r. i kart kontroli stwierdzono, że WPN wywiązywał się z obowiązku nadzorowania prawidłowości realizacji umów najmu nieruchomości. Stwierdzone podczas jednej z kontroli uchybienia zostały usunięte.

[Dowód: akta kontroli str.1331-1414]

1.6. Korzystanie bezumowne.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły trzy przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości budowlanych WPN:

- 1) korzystanie z obiektów Ośrodka Wypoczynkowego Grodno II przez Spółkę Grodno II sp. z o.o. z Katowic,
- 2) korzystanie z lokalu mieszkalnego w Wicku ul. Żwirowa 6/3 przez zstępnego byłego pracownika,
- 3) korzystanie z lokalu mieszkalnego w Wapnicy ul. Jachtowa 1/4 przez byłego pracownika.

WPN zawarł 23 lipca 2007 r. ze Spółką Grodno II z/s w Katowicach umowę na trzyletnią dzierżawę gruntu położonego na terenie WPN w granicach obwodu ochronnego Wiselka o powierzchni 1,24 ha. Na wydzierżawionym od Parku terenie Spółka za zgodą Dyrektora Parku wybudowała budynek. Spółka będąc właścicielem budynków i budowli usytuowanych na ww. działce, które stanowią funkcjonalną całość ośrodka wypoczynkowego Grodno II prowadziła na ww. działce działalność gospodarczą. W dniu 15 października 2010 r. umowa najmu wygasła. Najemca nie wydał przedmiotu najmu,

¹⁶⁷ Pismo z 09.10.2020 r. znak: Zn. spr. 09-3-1/2020

¹⁶⁸ nr 35/2013, 17/2018, Rep. A 3720./2013, 52/2020, 61/2010.

¹⁶⁹ Z czego 3 umowy dotyczą jednocześnie rozporządzania nieruchomościami gruntowymi

prowadząc nadal działalność gospodarczą. WPN od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2020 r. za bezumowne korzystanie z nieruchomości naliczał opłaty w wysokości 9 000,00 zł miesięcznie.

Na 31 grudnia 2020 r. należności wymagalne z tyt. ww. opłat stanowiły kwotę 937 403,84 zł¹⁷⁰. Dodatkowo WPN poniósł wydatki w wys. 639 369,00 zł z tytułu podatku od nieruchomości, który stał się wymagalny z uwagi na fakt, że nieruchomość była wykorzystywana w ramach prowadzonej przez Spółkę Grodno II działalności gospodarczej. W 2018 r. Park wniósł roszczenie o wydanie nieruchomości i zapłatę zaległości. Sąd Okręgowy w Szczecinie I Wydział Cywilny¹⁷¹ wobec roszczeń obu stron skierował sprawę do mediacji. W dniu 8 stycznia 2021 r. WPN wystąpił do Ministra Klimatu i Środowiska o wyrażenie zgody na zawarcie przedmiotowej ugody.

[Dowód: akta kontroli str. 1415-1435]

1.7. Utrzymywanie budynków.

Koszty remontów i napraw nieruchomości budowlanych WPN w 2019 r. wyniosły 100 401,85 zł., a w 2020 r. 60 384,17 zł. WPN zapłacił podatek od nieruchomości za 2019 r. w kwocie 163 279,00 zł a na dzień 31 grudnia 2020 r. w kwocie 171 211,00 zł.

Kontrolowany wyjaśnił¹⁷², że stan techniczny budynków jest bardzo różnorodny. Na początku 2021 r. na podstawie protokołów z kontroli pięcioletniej oraz wizji lokalnych opracowano zestawienie szczegółowe wszystkich budynków WPN, ze szczególnym uwzględnieniem koniecznych do wykonania prac remontowych oraz określeniem priorytetów. Zaznaczył przy tym, że potrzeby remontowe WPN przekraczają znacząco możliwości finansowe i zasoby ludzkie konieczne do wykonania prac remontowych.

[Dowód: akta kontroli str. 1436-1440]

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny wybranych losowo 20 zabudowanych nieruchomości wchodzących w skład zasobów WPN, tj. 8 lokali mieszkalnych w tym 5 kancelarii, 5 budynków gospodarczych, 1 budynku garażowego oraz 6 budynków o innym wykorzystaniu wykazały, że:

- wszystkie skontrolowane osady pełniące funkcję kancelarii (5 pozycji) zostały zaopatrzone w tablice urzędowe z nazwą Obwodu Ochronnego,
- estetyka otoczenia osad służbowych nie budzi zastrzeżeń,
- w przypadku budynku gospodarczego¹⁷³ oraz garażu¹⁷⁴ stwierdzono zły wizualny stan techniczny nieruchomości (odpadający tynk, zniszczone pokrycie dachowe),
- w przypadku Budynku Edukacyjnego¹⁷⁵ oraz Budynku Muzealno-Edukacyjnego¹⁷⁶ stwierdzono obecność tablic informujących o funkcji budynku,
- stwierdzono brak tabliczek inwentarzowych na obiektach w przypadku 2 budynków¹⁷⁷ oraz 2 lokali mieszkalnych¹⁷⁸

Ponadto stwierdzono, że wszystkie budynki mieszkalne zostały oznaczone aktualnymi tablicami adresowymi, widocznymi od strony głównego wejścia na posesję.

[Dowód: akta kontroli str. 1441-1455]

1.8. Kontrole budynków w WPN

¹⁷⁰ Kwota pomniejszona o wpłaty dokonywane przez Spółkę Grodno II i powiększona o odsetki ustawowe za nieterminowe płatności

¹⁷¹ Sygnatura akt: IC 608/18

¹⁷² Pismo WPN znak: 09-22-1/21 z dnia 02.08.2021 r.

¹⁷³ o numerze inw. WPN 0052

¹⁷⁴ o numerze inw. WPN 0563

¹⁷⁵ o numerze inw. WPN 0419

¹⁷⁶ o numerze inw. WPN 0270

¹⁷⁷ Willi 1c (nr inw. 0496), Magazynu zboża (nr inw. 0800)

¹⁷⁸ lokale nr 9 i 14 (nr inw. 0630 oraz 0631) znajdujące się w budynku mieszkalnym przy ul. Lipowej 2a w Międzyzdrojach

Zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷⁹, WPN realizował okresowe kontrole w osadach służbowych, kancelariach oraz obiektach budowlanych. Co najmniej raz w roku były prowadzone kontrole polegające na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych, a także co najmniej raz na 5 lat, kontrole polegające na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia. Kontroli poddawano również instalacje elektryczne i piorunochronne w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

W WPN wykonywane były kontrole w zakresie gospodarowania nieruchomościami zgodnie z regulacjami wewnętrznymi¹⁸⁰.

Badanie dokumentacji z: 3 kontroli okresowych instalacji gazowych, 4 kontroli okresowych przewodów kominowych, 4 kontroli okresowych zgodnych z art. 62 ust 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane, 10 kontroli okresowych zgodnych z art. 62 ust 2 ustawy Prawo budowlane, 4 kontroli instalacji piorunochronnej (odgromowej) i 7 kontroli okresowych instalacji elektrycznej ustalono, że kontrole budynków i instalacji, przeprowadzane były przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje, a WPN dokonywał lub zlecał kontrole budynków zgodnie z obowiązującymi przepisami.

[Dowód: akta kontroli str. 1456-1544]

1.9. Skargi dotyczące gospodarowania budynkami przez WPN w okresie kontrolowanym.

W okresie objętym kontrolą, w WPN nie odnotowano skarg dotyczących nieruchomości i ich zagospodarowania i użytkowania.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1206]

2. Gospodarowanie gruntami Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku.

2.1. Zadania gospodarowania gruntami w strukturze organizacyjnej WPN.

Dyrektor WPN ustalił w Regulaminie organizacyjnym szczegółowy zakres działania, organizację wewnętrzną i zakres zadań dla komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za sprawy gospodarowania gruntami należącymi do jednostki. Zadania te zostały przypisane do Działu Organizacyjno-Technicznego i Działu Organizacyjno-Prawnego. Nadzór nad pracą tych działów prowadzi Zastępca Dyrektora Parku i Dyrektor.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1206]

2.2. Stan prawny gruntów

Na podstawie art. 7 ust. 1-4 oraz ust 6-7 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw¹⁸¹ Woliński Park Narodowy, będący państwową osobą prawną z mocy samego prawa z dniem 1 stycznia 2012 r. nabył prawo użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa o powierzchni 10 937 ha oraz budynków i budowli zlokalizowanych na ww. gruntach.

¹⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.

¹⁸⁰ Zarządzenie Dyrektora nr 1/2013 z 11.01.2013 r. w sprawie planowania i przeprowadzania kontroli na stanowiskach odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami gruntowymi w użytkowaniu wieczystym WPN oraz nieruchomościami stanowiącymi własność WPN, Zarządzenie Dyrektora nr 43/2019 z 20.12.2019 r. w sprawie powołania Komisji ds. przeprowadzenia kontroli w zakresie gospodarowania nieruchomościami gruntowymi w użytkowaniu wieczystym WPN oraz budynkami i lokalami stanowiącymi własność WPN.

¹⁸¹ Dz.U. Nr 224, poz. 1337

Szczegółowy zakres prawa władania gruntami, budynkami i budowlami określono w:

- Decyzji Wojewody zachodniopomorskiego z 16 listopada 2012 r.¹⁸²,
- Postanowieniu Wojewody zachodniopomorskiego z 3 grudnia 2012 r.¹⁸³,
- Decyzji Wojewody zachodniopomorskiego z 13 grudnia 2012 r.¹⁸⁴

[Dowód: akta kontroli str. 1545-1562]

Dodatkowo przeprowadzono badanie wpisów w księgach wieczystych na próbie 2 wybranych losowo działek z listy 19. Stwierdzono, że obie badane księgi wieczyste zostały ujawnione, a działki są w użytkowaniu wieczystym WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 1563;1564-1580]

2.3. Wykorzystanie nieruchomości gruntowych będących w posiadaniu WPN wg umów

Według stanu na dzień 31 sierpnia 2020 r. WPN był stroną 12¹⁸⁵ umów rozporządzania nieruchomościami gruntowymi. W ramach tych umów 2 dotyczą dzierżawy gruntów nieleśnych, na których prowadzone są zabiegi ochrony czynnej. Kontrola poddano obie umowy. Stwierdzono, że umowy te zostały zawarte w trybie przetargów przeprowadzonych zgodnie z art. 10d – 10g ustawy o ochronie przyrody.

Przedmiotem jednej z umów z 2008 r.¹⁸⁶ była dzierżawa gruntów o łącznej powierzchni 440,25 ha położonych w delcie Świny na 4 wyspach. W ramach umowy dzierżawca zobowiązany był do prowadzenia ekstensywnego wypasu bydła opasowego oraz dostosowanej do potrzeb wypasu gospodarki łąkarskiej na obszarze 4 wysp, jako główny cel działań ochronnych wskazano utrzymanie i restytucję siedlisk występowania rzadkich gatunków ptaków: wodniczka, biegus zmienny, rycyk, batalion, krwawodziób oraz unikalnych zbiorowisk roślinnych: słonaw nadmorskich, zmiennowilgotnych łąk trzęślicowych.

Kontrola przeprowadzona przez WPN w 2020 r. wykazała, że umowa była realizowana zgodnie z jej zapisami.

Ponadto w umowie zawarto ogólny zapis, że będzie realizowana z zachowaniem przepisów obowiązujących na terenie WPN, a w szczególności z przepisami Ustawy o ochronie przyrody¹⁸⁷.

Ponadto należy zauważyć, że przedmiotowa umowa nie zawiera zapisów zabezpieczających interesy WPN w postaci np. ubezpieczenia, kar umownych itp. Nie zawiera również postanowień na temat prowadzonej działalności przez dzierżawcę. Nie określono m.in. żadnych działań zabronionych (np. przekroczenie norm wypasu, nawożenie mineralne i obornikiem, stosowanie środków ochrony roślin, wypalanie traw itp.). Niemniej należy zauważyć, że umowa ta została zawarta w 2008 r., a więc przed okresem objętym kontrolą.

Przedmiotem umowy z 2018 r. nr 53/P/2018 r. z 29 maja 2018 r. była dzierżawa nieruchomości rolnej w celu wykonywania zabiegów ochronnych odpowiadających w swoim zakresie zasadom racjonalnej, ekstensywnej gospodarki rolnej, zgodnie z regulacjami programu rolnośrodowiskowego PROW 2014-2020. Zabiegiem ochronnym realizowanym na wydzierżawionym gruncie było wykaszanie mechaniczne łąk.

W ocenie kontrolującego w umowie zawarto zbyt ogólne zapisy zgodnie z którymi:

¹⁸² znak: GN-II.752.52.2012.6MB

¹⁸³ znak: GN-II.752.52.2012.7MB

¹⁸⁴ znak: GN.II.752.26.2012.8.AP

¹⁸⁵ Z czego 3 dotyczą jednocześnie rozporządzania nieruchomościami budowlanymi

¹⁸⁶ 74/2008/UD z 8 sierpnia 2008 r.

¹⁸⁷ Dz.U nr 92 poz. 880 ze zm.

- zawarcie umowy nastąpiło w celu wykonywania zabiegów ochronnych odpowiadających w swoim zakresie zasadom racjonalnej, ekstensywnej gospodarki rolnej, zgodnie z regulacjami programu rolnośrodowiskowego PROW 2014-2020.
- umowa miała być realizowana z zachowaniem przepisów obowiązujących na terenie WPN, a w szczególności z przepisami ustawy o ochronie przyrody.¹⁸⁸

Kontrolujący zwraca uwagę, iż tego rodzaju zapisy z uwagi na swój zbyt ogólny charakter są niewiarygodne oraz nie rodzą skutków prawnych, a nałożony obowiązek jest iluzorycznym obowiązkiem dzierżawcy. PROW 2014-2020 obejmuje szereg pakietów i działań, z których tylko konkretne mogłyby być realizowane na obszarach wydzierżawionych, dlatego umowa powinna wskazywać konkretne pakiety i działania. Zapis o konieczności przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody jest zbyt ogólny i powinien być doprecyzowany.

[Dowód: akta kontroli str. 1581-1797]

Każdego roku WPN przeprowadził jedną kontrolę każdej umowy dzierżawy, podczas której sprawdzana była poprawność realizowanych zabiegów, w której uczestniczył dzierżawca lub osoba upoważniona oraz dwóch pracowników Parku. Wynikiem kontroli były protokoły z kontroli. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 1798-1807]

Dzierżawcy, korzystali z dopłat ARiMR. Zakres rzeczowy wniosków o przyznanie płatności z ARiMR był ustalany i akceptowany przez WPN¹⁸⁹.

2.4. Plan przychodów z dzierżaw oraz najmu i jego realizacja w 2019 r. i 2020 r.

W okresie objętym kontrolą przychody Parku z tytułu umów dzierżawy gruntów wyniosły łącznie 423 224,13 zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 213 126,43 zł w roku 2019, 135 075,29 zł w roku 2020 i 75 022,41 zł w na dzień 30 czerwca 2021 r.

W okresie objętym kontrolą przychody Parku z tytułu umów dzierżawy nieruchomości budowlanych wyniosły łącznie 473 314,67 zł, z tego w poszczególnych latach odpowiednio: 221 887,7 zł w roku 2019, 196 642,49 zł w roku 2020 i 54 784,48 zł w na dzień 30 czerwca 2021 r.

Łączna kwota przychodów Parku z tytułu umów dzierżawy gruntów i nieruchomości budowlanych w okresie kontrolowanym (do 30 czerwca 2021 r.) wyniosła 896 538,8 zł. Stanowi to 8,25 % łącznych przychodów Parku w tym okresie.

[Dowód: akta kontroli str. 1863-1885]

W toku kontroli ustalono, iż nie wszyscy dzierżawcy oraz najemcy dokonywali wpłat w terminach określonych w treści umów.

[Dowód: akta kontroli str. 1880-1885]

Łączna kwota zaległości dochodzonych przez WPN wyniosła w badanym okresie 989 577,64 zł. Stwierdzono, że na 217 spraw i 227 wymaganych należności, 199 z 227 (87,7%) z nich zostało opłaconych nieterminowo. Przekroczenie terminu płatności wynosiło od 1 do 67 dni.

28,2% (279 000 zł) należności wymagalnych, które nie zostały opłacone wynikało z tytułu bezumownego korzystania z gruntów (31 z 277 pozycji należności)¹⁹⁰.

¹⁸⁸ Dz.U nr 92 poz. 880 ze zm.

¹⁸⁹ Wnioski o dopłaty za 2019 i 2020 r. składane do ARiMR zawierają adnotacje na temat zgodności z działaniami ochronnymi WPN, co potwierdzają podpisy Zastępcy Dyrektora WPN.

¹⁹⁰ Dotyczy nieruchomości Grodno II. 31 z 277 pozycji należności,

W przypadku 31 z 227 zaległości Park występował z wezwaniem do zapłaty, a uregulowanie należności nastąpiło w okresie od 4 do 51 dni od wezwania. Dla 9 z 227 zaległości Park wystąpił z drugim wezwaniem do zapłaty, a uregulowanie należności nastąpiło w okresie od 9 do 65 dni od wezwania. W przypadku 3 z 227 zaległości Park wystąpił z trzecim wezwaniem do zapłaty, a uregulowanie należności nastąpiło w okresie od 3 do 75 dni od wezwania. Zaległości wraz z odsetkami zostały spłacone w przypadku 186 z 227, natomiast w 9 przypadkach ich odzyskiwanie było w trakcie procedowania. 32 przypadki nieuregulowanych należności wymagalnych z 227 związane są z bezumownym korzystaniem z nieruchomości Grodno II. Obecnie prowadzone są w tej sprawie mediacje.

Park nie doliczył kwot wynikającej z wysyłania wezwań do zapłaty, do należności głównej.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁹¹ głównej księgowej, koszty wynikające z wysyłania wezwań zaliczane są do bieżącej obsługi administracyjnej jednostki, a dopiero w przypadku skierowania sprawy do Sądu doliczane są do należności głównej.

Kontrolujący zwraca uwagę, że kwestia ponoszenia kosztów korespondencji ze stronami umów w przypadku zalegania z płatnościami, powinna być uregulowana w treści zawartych umów. Brak takich zapisów powoduje brak przejrzystości związanej z dochodzeniem tych należności i stanowi nierówne traktowanie dzierżawców.

W kontrolowanym okresie Park nie naliczał również kar umownych z tytułu nienależytego wykonania umów lub braku wykonywania zapisów umownych w zawartych umowach dzierżawy/najmu nieruchomości, z uwagi na brak przesłanek do ich naliczania.

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁹² głównej księgowej Park nie naliczał kar umownych.

Zaległości z tytułu umów dzierżaw w latach 2019 – I połowa 2021 r. systematycznie malały, co oznacza, że Park podejmował skuteczne działania w celu dochodzenia należności. Na dzień 31 grudnia 2019 r. WPN posiadał należności z tytułu umów dzierżawy w łącznej kwocie 117 616,35 zł, na dzień 31 grudnia 2020 r. – w kwocie 85 383,28 zł, natomiast na dzień 30 czerwca 2021 r. – w kwocie 419,15 zł.

Plan Przychodów własnych WPN w roku 2019 z przychodów osiągniętych z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości, w tym z dzierżawy z gruntów został zrealizowany w 141,952 % (planowana kwota przychodu-736119,00 zł, wykonanie – 1 044 934,00 zł), a w roku 2020 – w 106,115 % (planowana kwota przychodu – 897 893,00 zł, wykonanie 952 796,00 zł).

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁹³ głównej księgowej Plany zrealizowano na wyższym poziomie, ponieważ na etapie planowania są ujmowane kwoty z umowy bez uwzględniania wskaźnika waloryzacji i przychody z najmu są określane na poziomie bieżących stawek oraz uzyskanych przychodów roku poprzedniego. Ponadto, wg głównej księgowej na poziomie planowania brak możliwości określenia stawek oraz zużycia przez najemców kosztów mediów. W ciągu roku zostały również naliczone dodatkowe przychody dotyczące użytkowania części wspólnych dla kontrahentów: Archiwum Państwowe w Szczecinie, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Szczecinie, Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Szczecinie, Komenda Portu Wojennego w Szczecinie, Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej. Na poziomie planowania nie ma możliwości przybliżonego określenia dodatkowych kosztów użytkowania z uwagi na nieprzewidzianą ilość awarii instalacji wodno – kanalizacyjnej, ilość przeprowadzenia dezynfekcji wody, itp.

[Dowód: akta kontroli str. 1867-1885]

¹⁹¹ Pismo z 5 października 2021 r., znak 09-40-1/21

¹⁹² Pismo z 5 października 2021 r., znak 09-40-1/21

¹⁹³ Pismo z 5 października 2021 r., znak 09-40-1/21

2.5. Skargi dotyczące gospodarowania gruntami przez WPN w okresie kontrolowanym

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Parku, nie odnotowano skarg w zakresie gospodarki nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str. 1197-1206]

2.6. Kontrole wewnętrzne i audyt przeprowadzony w WPN w okresie kontrolowanym

Zgodnie z wyjaśnieniami¹⁹⁴ byłego Dyrektora Parku¹⁹⁵, w okresie objętym kontrolą audyty wewnętrzne w zakresie gospodarki nieruchomościami nie były prowadzone.

W ramach kontroli wewnętrznej przeprowadzano kontrole umów dzierżawy gruntów użytkowanych rolniczo. Kontrole te przeprowadzane były raz w roku zgodnie z rocznymi planami kontroli. W protokołach z kontroli za 2019 i 2020 r. nie odnotowano nieprawidłowości w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolniczymi, stwierdzono natomiast uchybienia (zły stan techniczny wiat), które usunięto w wyniku zaleceń pokontrolnych.

[Dowód: akta kontroli 1798-1807]

2.7. Dopłaty bezpośrednie z ARiMR

W 2019 r. WPN otrzymał płatności obszarowe z ARiMR w wys. 529 222,77 zł do 155,60 ha gruntów z tytułu jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenie, płatności dodatkowe, płatności ONW oraz płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne. Za 2020 r. płatności te stanowiły kwotę 328 282,77 zł (powierzchnia i zakres analogiczne, jak w roku 2019 r.). W I półroczu 2021 r. WPN otrzymał płatność w wys. 63 900,78 zł.

W 2019 r. ARiMR przeprowadziła w WPN kontrolę¹⁹⁶ w ramach PROW 2014-2020 w zakresie działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 1808-1862]

2.8. Pomoc z UE.

Na podstawie sprawozdań finansowych ustalono, że w okresie objętym kontrolą WPN nie pozyskał środków z UE. Nie był beneficjentem żadnych umów o dofinansowanie ze środków UE.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170]

2.9. Dochody z tytułu służebności przesyłu

W trakcie kontroli ustalono, że na obszarze Wolińskiego parku Narodowego przebiegają następujące linie przesyłowe i gazociągi:

- gazociąg magistralny DN300 Stepnica -Świnoujście,
- gazociąg magistralny DN800 Świnoujście-Mosty,
- gazociąg DN50 Międzyzdroje,
- linia napowietrzna 110 kV Reclaw-Warszów,
- linia napowietrzna 110 kV Reclaw-Międzyzdroje-Port,
- linia podziemna 15kV Wiselka-Międzyzdroje,
- linia zasilająca trasę kolejową Międzyzdroje-Warnowo.

¹⁹⁴ pismo ZN.spr. 09-3-1/2020 z 9 października 2020 r.

¹⁹⁵ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

¹⁹⁶ Wystąpienie pokontrolne z 22.03.2019 r. znak: BKM 16.68109.4.2018

Zgodnie z informacją przekazaną przez Park¹⁹⁷, WPN nie zawierał umów służebności przesyłu linii energetycznych i gazociągów. Nie uzyskał z tego tytułu przychodów.

[Dowód: akta kontroli II. 1874-1877]

Ustawa prawo budowlane nakłada na inwestorów obowiązek posiadania tytułu do dysponowania nieruchomością, na której usytuowany będzie obiekt budowlany (w tym również elementy infrastruktury elektroenergetycznej).

Korzystanie przez przedsiębiorstwo energetyczne z cudzej, prywatnej własności (gruntu, działki, budynku) może być rozwiązane na kilka sposobów: wyłączenie, służebność przesyłu (art. 285 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁹⁸), użytkowanie wieczyste.

Ustawa Kodeks cywilny definiuje tzw. służebność przesyłu w Art. 305¹ zgodnie z którym nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). WPN nie korzystał z takiej możliwości.

3. Funkcjonowanie Parku w zakresie gospodarowania budynkami mieszkalnymi

3.1. Regulacje wewnętrzne dotyczące gospodarki mieszkaniowej.

Zgodnie z Zarządzeniem nr 32/2018 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 7 września 2018 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Wolińskiego Parku Narodowego, zadania związane z gospodarowaniem lokali mieszkalnych zostały powierzone pracownikom Zespołu Administracyjnego WPN oraz specjaliście z zakresu udostępniania Parku. Od kwietnia 2021 r. zadania te zostały przypisane do działu administracyjno-technicznego.

Wysokość czynszu najmu lokali mieszkalnych ustalana była na podstawie Zarządzenia nr 18/2017 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Wolińskiego Parku Narodowego, a także przynależnych do lokali mieszkalnych pomieszczeń gospodarczych oraz gruntu.

[Dowód: akta kontroli str. 1321-1322; 1325]

3.2. Zasoby mieszkaniowe WPN.

Park dysponuje łącznie 39 lokalami, w tym 3 lokalami ujętymi w zestawieniu jako pokoje gościnne. Według stanu na maj 2021 r. 8 lokali było pustostanami, a 24 lokale mieszkalne były wynajmowane. Natomiast 2 lokale wykorzystywane były bezumownie.

Kontrolujący zwraca uwagę, że wyniki audytu nieruchomości z 2015 r. wskazały na konieczność redukcji zasobów mieszkaniowych Parku. Biorąc pod uwagę fakt, że 8 lokali było pustostanami, WPN nie zrealizował wniosków z ww. audytu.

Z opłat czynszu za najem lokali mieszkalnych zwolnionych było 13 najemców ze względu na przysługujące im prawo wynikające z art. 104 ustawy o ochronie przyrody, natomiast do korzystania ze służbowego lokalu mieszkalnego na dzień 12 lipca 2021 r. uprawnionych było 21 pracowników oraz 5 emerytów/rencistów. Jeden z lokali mieszkalnych zajmowany był przez dwójkę uprawnionych pracowników.

[Dowód: akta kontroli str.1886-1893]

¹⁹⁷ Pismo z 22 lipca 2021 r. znak pisma 09-18-1/21

¹⁹⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740

W okresie objętym kontrolą nie były wypłacane pracownikom WPN żadne ekwiwalenty z tytułu niewykorzystania bezpłatnego mieszkania służbowego. Natomiast w trakcie kontroli złożono 4 wnioski o wypłacanie ekwiwalentu.

[Dowód: akta kontroli str. 163; 1893]

W zakresie lokali mieszkalnych i najmu służbowego w Parku obowiązywało Zarządzenie nr 18/2017 Dyrektora Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Wolińskiego Parku Narodowego, a także przynależnych do lokali mieszkalnych pomieszczeń gospodarczych oraz gruntu. Park nie posiadał szczegółowych regulacji wewnętrznych dotyczących zasad przyznawania lokali mieszkalnych, a w działaniu opierał się na przepisach art. 104 ustawy o ochronie przyrody.

Procedura przydzielania mieszkań służbowych z zasobów WPN realizowana była na wniosek pracownika, a po podjęciu decyzji przez Dyrektora Parku w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku sporządzana była umowa i następowało przekazanie protokołem lokalu mieszkalnego. Park nie posiadał przyjętej polityki mieszkaniowej, natomiast zgodnie z wyjaśnieniami¹⁹⁹ byłego Dyrektora²⁰⁰ w toku było procedowanie strategii funkcjonowania WPN we wszystkich obszarach, w tym również w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

[Dowód: akta kontroli str. 1894]

W wyniku badania gospodarowania 11 z 34 lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Parku, stwierdzono, że w przypadku 8, zawarte były umowy najmu. Kwoty opłat za czynsz, gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz podatku od nieruchomości były poddawane waloryzacji, a najemcy byli informowani na bieżąco o zmianach ww. kwot. Umowy najmu posiadały zapisy zabezpieczające mienie Parku (dot. m.in. remontów wynajmowanych mieszkań, możliwości wypowiedzenia umowy najmu przez wynajmującego). Pracownicy WPN będący najemcami 4 z 11 badanych lokali ze względu na przysługujące im prawo wynikające z art. 104 ustawy o ochronie przyrody byli zwolnieni z opłat.

W przypadku jednej umowy lokalu nastąpiło rozwiązanie jednej umowy najmu, a lokal został przekazany Parkowi protokołem.

W jednym z badanych przypadków stwierdzono, że umowa najmu lokalu została wypowiedziana przez Park w związku z wypowiedzeniem pracownikowi dotychczasowych warunków umowy o pracę i zaproponowaniu nowych warunków.

[Dowód: akta kontroli str. 1895-1900]

Pracownik przyjął wypowiedzenie zmieniające warunki pracy i płacy, niemniej mimo tego otrzymał od ówczesnego Dyrektora Parku pismo z informacją, że w związku z ustaniem zatrudnienia pracownika, ulega rozwiązaniu umowa najmu lokalu mieszkalnego. Najemca (pracownik) odwołał się wypowiedzenia umowy. Dyrektor nie udzielił wyjaśnień²⁰¹, czy najemca dalej pozostaje pracownikiem Parku oraz czy pracownik został ostatecznie poinformowany o zmianie decyzji związanej z dalszym najmem. Nie wyjaśnił również jaki jest obecny status i podstawy umowy najmu, ani w jaki sposób rozwiązywana jest w WPN kwestia najmu mieszkania służbowego w przypadku zmiany stosunku pracy – rozwiązania umowy o pracę/zmiany stanowiska pracownika.

[Dowód: akta kontroli str. 211-233; 1901-1916]

¹⁹⁹ Odpowiedzi na pytania z dnia 17.05.2021 r.

²⁰⁰ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁰¹ Odpowiedź z 09.06.2021 r., znak sprawy WPN-D/07-34-3-21 w odpowiedzi na pytania kontrolujących z 28.05.2021

W okresie kontrolowanym rozwiązano jedną umowę najmu lokalu służbowego, a do Parku wpłynęły 4 wnioski o przydzielenie mieszkań służbowych, w tym 2 wnioski zostały złożone przez tego samego pracownika, w związku z brakiem rozpatrzenia pierwszego.

[Dowód: akta kontroli str. 1895-1897]

Zgodnie z wyjaśnieniami²⁰² ówczesnego Zastępcy Dyrektora²⁰³ przyczyny nierozpatrzenia pierwszego wniosku nie były mu znane. Wyjaśnił, że w tym samym czasie został złożony wniosek o przydzielenie mieszkania służbowego przez Strażnika Straży Parku uprawnionego do mieszkania bezpłatnego, jednak ze względu na jego sytuację rodzinną oraz zawodową proces przydzielenia mieszkania wydłużył się. Jednocześnie Strażnikowi wskazano możliwość skorzystania z mieszkania służbowego w leśniczówce, której to Strażnik nie zaakceptował. Według Zastępcy Dyrektora pracownik został ustnie poinformowany, że odpowiedź na jego wniosek zostanie udzielona niezwłocznie po podjęciu decyzji w zakresie wniosku złożonego przez ww. Strażnika Straży Parku. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora²⁰⁴ wniosek pracownika został rozpatrzony pozytywnie po wyjaśnieniu sytuacji Strażnika Straży Parku, w efekcie czego została zawarta umowa najmu zgodna z wnioskiem pracownika.

[Dowód: akta kontroli str. 253-260; 1917-1928]

Dwa powyżej opisane przypadki wskazują na brak przejrzystej polityki związanej z przydzielaniem lokali.

Ponadto, w wyniku kontroli stwierdzono, trzy przypadki bezumownego korzystania z nieruchomości WPN, w tym dwa z nich dotyczą lokali mieszkalnych WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 1929-1980; 1981-2037]

Osobami użytkującymi lokale bezumownie są: były pracownik WPN (lokal w miejscowości Wapnica) oraz zstępni byłego pracownika WPN (lokal w miejscowości Wicko).

W związku z tym, że oba lokale były nadal użytkowane bezumownie, pomimo pisemnych wezwań WPN do ich opuszczenia i wydania, Park naliczał za nie odszkodowanie w wysokości czynszu najmu według obowiązującego Zarządzenia nr 18/2017, a płatności były regulowane przez osoby użytkujące lokale.

Użytkownik bezumowny w kwietniu 2021 r. wystąpił do Sądu Rejonowego w Świnoujściu z pozwem przeciwko WPN o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu. We wrześniu 2021 r. Sąd wydał wyrok na korzyść powoda, a Kancelaria Prawna obsługująca Park nie rekomendowała odwoływania się od niekorzystnego dla Parku wyroku.

[Dowód: akta kontroli str. 1929-1980]

W przypadku drugiego lokalu, ostatnie działania w celu przejęcia miały miejsce w czerwcu 2020 r. Park przychylił się do kolejnych próśb lokatora i zezwalał na dalsze korzystanie z lokalu do marca 2020 r. Jednocześnie Park nie podejmował działań w kierunku zawarcia umowy z bezumownym użytkownikiem lokalu mieszkalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 1981-2037]

W obu badanych przypadkach wykorzystywania bezumownego lokali mieszkalnych należących do WPN, Park nie podjął skutecznych kroków do ich odzyskania.

Kontrola wykazała, że w jednym z kontrolowanych przypadków w lokalu mieszkalnym zarejestrowana i prowadzona była działalność gospodarcza.

²⁰² Pismo z 16 września 2021 r., znak pisma 09-32-1/2021

²⁰³ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

²⁰⁴ Pełniący funkcję od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2038-2082]

Stwierdzono, że zapisy umowy najmu nie zabraniają prowadzenia działalności gospodarczej na terenie WPN, jak również na przestrzeni lat nie aneksowano umowy pod kątem zabezpieczenia interesów Parku. Brak takich zapisów oraz zezwolenie na prowadzenie działalności na terenie WPN w określonych wypadkach wiąże się z potencjalnymi kosztami dla Parku wynikającymi ze zmiany wartości podatku od nieruchomości zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁰⁵. Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych stawka podatku zależna jest od przeznaczenia lokalu i uchwały rady gminy w tym zakresie, a co do zasady wyższe stawki naliczane są dla nieruchomości wykorzystywanych komercyjnie lub w przypadku prowadzenia w nich działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 2038-2082]

Zarówno ówczesny Dyrektor Parku²⁰⁶ jak i p.o. Dyrektora Parku²⁰⁷ wskazali na fakt, że umowa najmu lokalu mieszkalnego, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza była zawierana kilkanaście lat wcześniej, stąd brak ich wiedzy odnośnie uregulowania ww. sytuacji. Były Dyrektor Parku²⁰⁸ wyjaśnił²⁰⁹, że w umowach na najem lokali mieszkalnych z pracownikami nie zawierano zapisów ograniczających możliwość rejestrowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez najemcę, jak i przez osoby wspólnie z nim zamieszkujące, a także nie zawierano zapisów o konieczności uzyskania zgody ze strony WPN na rejestrację i prowadzenie działalności gospodarczej przez najemcę, z uwagi na brak woli wynajmującego co do ograniczenia możliwości wskazywania adresu zamieszkania jako adresu przedsiębiorcy. Jednocześnie w przypadku wskazywania miejsca zamieszkania jako miejsca prowadzenia działalności nie następowała faktyczna zmiana sposobu korzystania z lokalu, poza wpisaniem jego adresu w CEIDG, w konsekwencji nie wprowadzano również zapisów w zakresie danin publicznoprawnych.

Były Dyrektor Parku²¹⁰ podjął działania dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na terenie Parku, skutkiem czego w grudniu 2020 r. zawieszono działalność gospodarczą, jednak według wpisów w CEIDG, w dniu 1 marca 2021 r. działalność została wznowiona. Następnie 20 czerwca 2021 r. z wpisu usunięto wówczas stałe miejsce działalności gospodarczej z adresu w lokalu mieszkaniowego w Parku i zmieniono adres do doręczeń nie podając nowego miejsca prowadzenia działalności. W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych, w dniu 18 czerwca 2021 r. byli Dyrektor²¹¹ wraz z p.o. Zastępcą Dyrektora i pracownikiem Parku dokonali wizji lokalnej w leśniczówce, w której była prowadzona działalność gospodarcza. Na posesji został ujawniony bałagan oraz obecność urządzeń do obróbki drewna i drewno, co mogło świadczyć o tym, że działalność była dalej prowadzona.

Wynajmujący lokal²¹², jak również współlokator²¹³ prowadzący działalność gospodarczą wyjaśnili, że nie zmienia się charakter użytkowania lokalu, a podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne nie w każdym przypadku wiąże się z koniecznością korzystania z nieruchomości. Prowadzona działalność, miała charakter incydentalny, a obecnie – jest ona zawieszona. Wynajmujący lokal w swoim piśmie do byłego Dyrektora Parku²¹⁴, wskazał, że w jego opinii konieczne jest zweryfikowanie obowiązujących umów najmu lokali mieszkalnych pod kątem aktualnie obowiązującego stanu

²⁰⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1170

²⁰⁶ Odpowiedź wpływająca 19.07.2021 na pytania z 25.06.2021 r., pełniący funkcję od 8 sierpnia 2016 r. do 8 marca 2019 r.;

²⁰⁷ Odpowiedź wpływająca 15.07.2021 na pytania z 25.06.2021 r., pełniący funkcję Dyrektora od 8 marca 2019 r. do 8 września 2019 r.

²⁰⁸ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁰⁹ Pismo z dnia 18 czerwca 2021 r., znak sprawy WPN-D/ 07-34-5/21

²¹⁰ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²¹¹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²¹² Pismo do Dyrektora Parku z 18 czerwca 2021 r.

²¹³ Pismo do Dyrektora Parku z 10 grudnia 2020 r. – załącznik do pisma z 18 czerwca 2021

²¹⁴ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

prawnego regulującego sposób korzystania przez najemcę z lokalu, jego prawa i obowiązki, a także ograniczenia i zakazy.

[Dowód: akta kontroli str. 241-252; 752-834; 2066-2075]

W ocenie Kontrolującego, zarówno byli Dyrektorzy Parku, oraz p.o. Dyrektora Parku nie podjęli w okresie kontrolowanym skutecznych działań w celu regulacji kwestii prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu mieszkalnym Parku.

Kontrolujący nie podzielają stanowiska Parku, z którego wynika, iż rejestracja działalności gospodarczej nie zmienia charakteru użytkowania lokalu, a podejmowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne nie w każdym przypadku wiąże się z koniecznością korzystania z nieruchomości. Należy zauważyć, iż władze Parku przez większość czasu nie miały wiedzy, iż w nieruchomości wynajmowanej od Parku zarejestrowana była działalność gospodarcza oraz, że adres tej nieruchomości wskazany był jako adres prowadzenia działalności a tym samym nie mogą twierdzić, że nieruchomość była wykorzystywana tylko do celów mieszkaniowych.

Należy również zwrócić uwagę, iż rejestracja działalności gospodarczej w nieruchomości należącej do Parku rodzi wiele innych konsekwencji, które mogą negatywnie odbić się nie tylko na wizerunku Parku, ale również na kwestiach prawnych i materialnych (finansowych). Należy zauważyć, iż rejestracja działalności pod określonym adresem rodzi pewne obowiązki np. podatkowe – inna wysokość podatku od nieruchomości czy też ustalenie właściwości organu podatkowego, organu egzekucyjnego. To pod ten adres organy te będą kierować ewentualną korespondencję, jak również to pod tym adresem będą dokonywać określonych czynności. W ocenie kontrolującego nie można wykluczyć, iż w stosunku do osoby prowadzącej działalność gospodarczą nie zostanie np. wszczęte administracyjne postępowanie egzekucyjne czy też postępowanie egzekucyjne prowadzone przez sądowy organ egzekucyjny. W takim przypadku właściwy organ egzekucyjny²¹⁵ w stosunku do takiego podmiotu (najemcy prowadzącego działalność gospodarczą) uprawniony będzie do stosowania wszelkich przewidzianych ustawą środków egzekucyjnych w celu wyegzekwowania zaległego zobowiązania w tym do egzekucji z nieruchomości znajdujących się w siedzibie podmiotu (determinuje to adres rejestracyjny i adres prowadzenia działalności gospodarczej)²¹⁶. Tym samym istnieje ryzyko, iż może dojść do egzekucji z majątku Parku który był pod dozorem wynajmującego w chwili przekazania lokalu zgodnie z umową najmu).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, na kwestię zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt. 11 ustawy o ochronie przyrody, zgodnie z którymi w parkach narodowych zabrania się prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony. W związku z brakiem obowiązującego planu ochrony WPN, nie są wyznaczone miejsca w Parku, w których możliwe jest prowadzenie ww. działalności. Według Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, działalność gospodarcza prowadzona w jednym z lokali mieszkalnych polegała m.in. na sprzedaży detalicznej prowadzonej poza siecią detaliczną, straganami i targowiskami, co oznacza, że taka działalność nie może być prowadzona na terenie WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 2739-2789]

W toku kontroli ujawniono, że Dyrektor Parku w okresie 30 września 2020 r. – 3 sierpnia 2021 r. wynajmował mieszkanie służbowe, a od 20 kwietnia 2021 r. do 1 czerwca 2021 r. wykorzystywał pokój gościnny w innej lokalizacji, jednocześnie będąc najemcą mieszkania służbowego. Zgodnie

²¹⁵ Art. 22 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020, poz. 1427 ze zmianami),

²¹⁶ Art. 22 w związku z art. 97 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020, poz. 1427 ze zmianami),

z wyjaśnieniami Dyrektora²¹⁷, sytuacja ta miała miejsce na skutek próby włamania do wynajmowanego mieszkania. Dyrektor poprosił o udostępnienie pokoju celem złożenia w nim rzeczy prywatnych, ponieważ drzwi do mieszkania przy Lipowej 2a/9 zostały zabezpieczone do postępowania nadzorowanego przez prokuraturę. Dyrektor w wyjaśnieniach nie udzielił szerszych informacji co do wykorzystywania pokoju gościnnego jako mieszkania służbowego.

[Dowód: akta kontroli str. 211-233]

3.3. Zbywanie lokali mieszkalnych.

Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Dyrektora Parku, w okresie objętym kontrolą żadne lokale mieszkalne nie zostały zbyte ani zlikwidowane.

[Dowód: akta kontroli str. 164]

Ocena cząstkowa obszaru:

Działalność WPN w zakresie gospodarowania nieruchomościami budowlanymi i gruntowymi Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku oceniono **negatywnie**.

Na powyższą ocenę wpływ miał brak analizy dotyczącej nieruchomości pod kątem przydatności zasobów mieszkaniowych i ich ewentualnej redukcji przy jednoczesnym zabezpieczeniu potrzeb pracowników WPN oraz innych funkcji Parku. Brak wieloletniego planu remontów i inwestycji, mogący prowadzić do zaniedbań w zakresie utrzymania budynków oraz stwarzać zagrożenie dla użytkowników i niepotrzebnie generować koszty. Dopuszczenie do prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Parku w miejscach do tego nieuprawnionych.

Zawieranie umów dzierżawy nieruchomości gruntowych w oparciu o ogólnikowe zapisy dotyczące – wykonywania zabiegów ochronnych odpowiadających w swoim zakresie zasadom racjonalnej, ekstensywnej gospodarki rolnej, zgodnie z regulacjami programu rolnośrodowiskowego PROW 2014-2020 oraz, że będzie ona realizowana z zachowaniem przepisów obowiązujących na terenie WPN, a w szczególności z przepisami Ustawy o ochronie przyrody, skutkujące jedynie iluzorycznymi obowiązkami dzierżawcy, niemożliwymi do oceny i wyegzekwowania.

4. Gospodarka transportowa Parku

W Parku obowiązują wewnętrzne zasady dotyczące korzystania z pojazdów służbowych (Regulamin używania pojazdów służbowych)²¹⁸ i samochodów prywatnych do celów służbowych²¹⁹. Regulamin używania pojazdów służbowych regulował: zasady używania pojazdów służbowych i jego dokumentowania, obowiązki pracowników związane z użytkowaniem pojazdów służbowych, sposób postępowania w przypadku wypadku i innych zdarzeń losowych, zasady odpowiedzialności materialnej pracowników, zasady finansowania eksploatacji pojazdów służbowych, miejsce parkowania pojazdów oraz osoby uprawnione do korzystania z nich. Zgodnie z ww. Regulaminem co do zasady zabronione

²¹⁷ Pismo z dnia 9 czerwca 2021 r., znak sprawy WPN-D/07-34-3/21

²¹⁸ Zarządzenie nr 4/2018 Dyrektora WPN z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu używania pojazdów służbowych” (02-7-1/2018)

Zarządzenie nr 16/2018 Dyrektora WPN z dnia 14 marca 2019 r. (02-21-1/19) zmieniające Zarządzenie Nr 4/2018 Dyrektora WPN z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu używania pojazdów służbowych” (02-7-1/2018)

Zarządzenie nr 26/2020 Dyrektora WPN z dnia 20 lipca 2021 r. zmieniające Zarządzenie nr 44/2018 Dyrektora WPN z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu używania pojazdów służbowych” (02-7-1/2018)

Zarządzenie nr 35/2020 Dyrektora WPN z dnia 21 września 2020 r. (02-49-1/2020) zmieniające Zarządzenie Nr 4/2018 Dyrektora WPN z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Regulaminu używania pojazdów służbowych” (02-7-1/2018)

²¹⁹ Zarządzenie nr 20/2020 Dyrektora WPN z dnia 4 maja 2020 r. (02-17-1/20) zmieniające zarządzenie nr 23/2017 Dyrektora WPN z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie używania w celach służbowych do jazd lokalnych samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy i zwrotu kosztów z tego tytułu.

Zarządzenie nr 23/2017 Dyrektora WPN z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie używania w celach służbowych do jazd lokalnych samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy i zwrotu kosztów z tego tytułu.

było używania pojazdów będących własnością Parku do celów prywatnych. Wyjątkiem od tej reguły było uzyskanie pisemnej zgody pracodawcy.

Regulamin używania samochodów prywatnych do celów służbowych określał limity kilometrów na jazdy lokalne dla poszczególnych stanowisk pracy, wysokości kosztów, które pracodawca zwraca właścicielowi pojazdu (miesięczny ryczałt), oraz wzór umowy o używanie pojazdów prywatnych do celów służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170, 2101, 2102]

Bieżący nadzór nad pojazdami został powierzony Kierownikowi sekcji w zespole Remontowo-Inwestycyjnym.

[Dowód: akta kontroli str. 2103-2112]

Park był właścicielem 9 pojazdów, z czego 5 to samochody osobowe, 1 to samochód dostawczy, 2 quady oraz 1 ciągnik rolniczy.

W czerwcu 2020 r. w Parku dokonano analizy, oględzin i oceny sprawności pojazdów, w wyniku czego stwierdzono, że pojazdy samochodowe i przyczepy posiadały znamiona użytkowania, były sprawne i nie wymagały nakładów naprawczych. W okresie objętym kontrolą wycofano z użytkowania 1 samochód ciężarowy (rok produkcji 2006). Powodem wycofania z eksploatacji był jego stan techniczny. Dokonano zakupu nowego samochodu ciężarowego oraz quada.

Dyrektor WPN poinformował, że po analizie bieżących potrzeb, stopnia zużycia obecnie posiadanych samochodów oraz przyczep, a także mając na uwadze dalszy rozwój WPN, niezbędne było dodatkowe wyposażenie Parku w wózek akumulatorowy, samochód ogólnego przeznaczenia o małej ładowności, samochód terenowy i przyczepę rolniczą.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170; 2113-2196]

Regulamin używania pojazdów służbowych określał, którzy pracownicy byli uprawnieni do korzystania z określonych pojazdów będących własnością WPN. W okresie objętym kontrolą do używania pojazdów służbowych było uprawnionych 36 pracowników Parku. Od 21 września 2020 r. wyznaczonymi miejscami parkowania pojazdów była siedziba WPN w Międzyzdrojach, Biała Góra oraz adres zamieszkania byłego Dyrektora WPN. Były Dyrektor WPN²²⁰ był jedyną osobą uprawnioną do korzystania z jednego samochodu osobowego będącego własnością Parku. Samochód ten zgodnie z Regulaminem używania samochodów służbowych mógł być parkowany w jego miejscu zamieszkania.

[Dowód: akta kontroli str. 90-170; 2101]

Były Dyrektor WPN²²¹ nie wyjaśnił przyczyn wyznaczenia parkowania tego samochodu w Szczecinie, czyli poza siedzibą WPN, nie wyjaśnił także powodów przypisania tego samochodu do jego wyłącznego użytku. Niemniej były Dyrektor wyjaśnił, że użytkował samochód jedynie do celów służbowych.

Jednocześnie od 30 września 2020 r. do 31 lipca 2021 r. były Dyrektor²²² WPN wynajmował bezpłatnie lokal mieszkalny będący własnością Parku. Z dokumentacji przekazanej przez byłego Dyrektora Parku wynika, że w okresie od października do grudnia 2020 r. podróżował w dni robocze na trasie Szczecin-WPN-Szczecin. Następnie w okresie styczeń-kwiecień 2021 r. podróżował na tej trasie głównie w piątki (podróż WPN-Szczecin) i poniedziałki (podróż Szczecin-WPN). W miesiącach wrzesień i październik 2020 r. celem podróży do Szczecina były spotkania w kancelarii prawnej w sprawach Parku, spotkania

²²⁰ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²²¹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²²² Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

w Urzędzie Wojewódzkim, w WFOŚiGW, w firmie telekomunikacyjnej, w Rejonowym Zarządzie Infrastruktury Wojskowej, Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych. Dla pozostałych miesięcy, tj. listopad 2020 r. – maj 2021 r. były Dyrektor nie przedstawił celu podróży samochodem służbowym, wobec tego dokumenty nie potwierdzają wyjaśnień byłego Dyrektora Parku.

Miesięczne karty pracy pojazdu były sporządzane przez Dyrektora nierzetelnie. Szczegółowe uwagi zostały przedstawione w dalszej części.

[Dowód: akta kontroli str. 204-233]

W opinii Kontrolującego²²³ używanie ww. pojazdu służbowego w miesiącach wrześniu oraz październiku wiązało się z realizacją obowiązków służbowych. W przypadku pozostałych przejazdów, zgromadzona dokumentacja nie potwierdza ich służbowego charakteru.

Prowadzenie nierzetelnej dokumentacji dotyczącej wykorzystywanego samochodu służbowego może doprowadzić do określenia zobowiązania podatkowego zgodnie z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²²⁴, w którym wskazano, że pracownikowi nalicza się wartość pieniężną nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych w kwocie zgodnej z zapisami ustawy.

[Dowód: akta kontroli str.2201-2210]

Stwierdzono, że osoby użytkujące pojazdy służbowe miały uprawnienia do kierowania tymi pojazdami oraz aktualne badania lekarskie, przy czym w jednym przypadku dokumentacja kadrowa w tym zakresie została uzupełniona dopiero w trakcie kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 2200]

Koszty poniesione przez Park na użytkowanie samochodów kształtują się następująco:

- Paliwo: 2019 r. – 55 380,19 zł, 2020 r. – 45 004,11 zł, styczeń-maj 2021 r. – 20 430,71 zł,
- Materiały eksploatacyjne: 2019 r. – 5 268,49 zł, 2020 r. – 1 911,55 zł, styczeń-maj 2021 r. – 12 949,78 zł,
- Myjnia: 2019 r. – 609,99 zł, 2020 r. – 728,15 zł, styczeń-maj 2021 r. – 396,53 zł,
- Opłaty drogowe: 2019 r. – 2 076,00 zł, 2020 r. – 662,38 zł, styczeń-maj 2021 r. – 241,80 zł,
- Usługi serwisowe: 2019 r. – 13 953,94 zł, 2020 r. – 5 541,73 zł, styczeń-maj 2021 r. – 0,00 zł
- Naprawy: 2019 r. – 6 345,00 zł, 2020 r. – 2 283,00 zł, styczeń-maj 2021 r. – 1 856,49 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 204-233]

Użytkowanie pojazdu służbowego było dokumentowane przez wypełnienie miesięcznej karty dla danego pojazdu. Kontrolą objęto 3 pojazdy oraz 30 kart pojazdów. Stwierdzono następujące uchybienia w wypełnianiu kart pojazdów:

- Brak wpisania w karcie celu wyjazdu²²⁵,
- Używanie pojazdu w dni wolne od pracy²²⁶ – 14 przypadków, z czego wszystkie przypadki dotyczyły Dyrektora Parku.

²²³ Opinia DP z 8 października 2021 r., znak BKA-RI.0831.1.2021.HB

²²⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1128

²²⁵ karty pracy pojazdu nr 31/2019, 77/2019, 48/2020, 79/2020, 93/2020, 101/2020, 112/2020, /2021, 15/2021, 18/2021, 26/2021

²²⁶ karty pracy pojazdu nr 79/2020, 93/2020, 101/2020, 112/2020, /2021, 15/2021, 18/2021, 26/2021

- Wpis w karcie pojazdu o użytkowaniu pojazdu danego dnia w danej miejscowości, natomiast przedstawienie do rozliczenia rachunku ze stacji benzynowej w innej miejscowości oddalonej od pierwszej o ok. 100 km²²⁷ – 8 przypadków.
- Brak wpisu w karcie w przypadku użytkowania samochodu²²⁸, 14 przypadków, przy czym dni, w których użytkowany był samochód, a nie zostało to wykazane w karcie były dniami wolnymi od pracy,
- Błędy w dokumentowaniu miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży, tj. np. zakończenie podróży jednego dnia w jednej miejscowości, a rozpoczęcie kolejnego dnia innej miejscowości oddalonej od tej pierwszej np. o 100 km,²²⁹ 4 przypadki,
- Brak wpisania w karcie daty i godziny przyjęcia pojazdu oraz podpisu osoby przyjmującej pojazd²³⁰ – 4 przypadki.
- Brak podpisu kierownika działu administracji technicznej²³¹ – 1 przypadek
- Brak podpisu osoby prowadzącej pojazd²³² - 1 przypadek,
- Brak podpisu osoby pobierającej kartę pojazdu²³³ - 2 przypadki,
- Błąd w podaniu stanu licznika²³⁴ - 4 przypadki,
- brak daty i godziny zdania pojazdu²³⁵ - 1 przypadek.

[Dowód: akta kontroli str. 2211-2345]

W okresie objętym kontrolą pracownicy wykorzystywali samochody prywatne do celów służbowych. Na próbie 4 pracowników potwierdzono, że wykorzystanie i rozliczenie wykorzystania samochodów prywatnych odbywało się zgodnie z regulaminem używania samochodów prywatnych do celów służbowych. Z pracownikami, którzy na podstawie Zarządzenia Dyrektora byli uprawnieni do korzystania ze swoich samochodów prywatnych zostały zawarte odpowiednie umowy. Pracownicy korzystali z samochodów w zakresie przyznanym im limitów oraz otrzymywali ryczałt zgodny z przyznanym limitem oraz jego wykorzystaniem.

[Dowód: akta kontroli str. 2197-2199]

Ocena obszaru:

Kontrolujący ocenia badany obszar pozytywnie z nieprawidłowościami.

Korzystanie z samochodów służbowych jest każdorazowo dokumentowane stosownym wpisem w karcie pojazdu, niemniej stwierdzono błędy w ich wypełnianiu. Prowadzenie nierzetelnej dokumentacji dotyczącej wykorzystywanego samochodu służbowego może doprowadzić do określenia zobowiązania podatkowego zgodnie z art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²³⁶, w którym wskazano, że pracownikowi nalicza się wartość pieniężną nieodpłatnego świadczenia przysługującego pracownikowi z tytułu wykorzystania samochodu służbowego do celów prywatnych w kwocie zgodnej z zapisami ustawy.

5. Wybrane zagadnienia dotyczące zarządzania magazynem broni i funkcjonowania Straży Parku

²²⁷ Karty pracy pojazdu nr 93/2020, /2021, 15/2020, 18/2021, 26/2021

²²⁸ Karty pracy pojazdu nr 101/2020, 112/2020, 112/2020, /2021, 18/2021, 26/2021

²²⁹ Karty pracy pojazdu nr /2021, 15/2020

²³⁰ Karty pracy pojazdu nr 9/2019, 48/2020

²³¹ Karta pracy pojazdu nr 31/2019,

²³² Karta pracy pojazdu nr 83/2019

²³³ Karty pracy pojazdu nr 101/2020, 3/2021

²³⁴ Karta pracy pojazdu nr 3/2021

²³⁵ Karta pracy pojazdu nr 111/2020

²³⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1128

Od maja 2021 r. w WPN obowiązuje Zarządzenie nr 30/2021 Dyrektora WPN w sprawie wprowadzenia do użytku wewnętrznego Instrukcji magazynu broni WPN (dalej: Instrukcja). W Instrukcji zawarto regulacje w zakresie otwierania magazynu broni, przechowywania kluczy do magazynu broni oraz zapisy dotyczące sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku w WPN.

[Dowód: akta kontroli str. 2346-2356]

Instrukcję opracowano na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku²³⁷. Przepisy te nie zawierały regulacji w zakresie otwierania magazynu broni i przechowywania kluczy do magazynu broni. Zagadnienie przechowywania kluczy do magazynu broni zawarto w § 3 ust.6 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie przechowywania, noszenia oraz ewidencjonowania broni i amunicji²³⁸, wydanego na podstawie art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²³⁹. Przepis ten stanowi, że klucze do magazynu broni przechowuje kierownik podmiotu posiadającego broń i amunicję lub zatrudniona przez niego i upoważniona pisemnie osoba posiadająca dopuszczenie do posiadania broni wydane na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 wymienionej ustawy. Zdaniem kontrolujących, przepis ten może mieć zastosowanie także w przypadku Straży Parku Narodowego.

Jak wyjaśnił Dyrektor WPN²⁴⁰, brak regulacji związanej z otwieraniem magazynu broni i przechowywaniem kluczy do magazynu broni w wykazanych w Instrukcji przepisach prawa wymusiły kwestię uregulowania tego zagadnienia w funkcjonowaniu magazynu broni w WPN podczas wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, niemożliwych do przewidzenia, które były konsultowane z Wojewódzką Komendą Policji w Szczecinie i zostały zaakceptowane.

Z ustaleń kontroli wynika, że były Dyrektor Parku²⁴¹ dysponował kompletem kluczy do magazynu broni. Ponadto kluczem do magazynu broni dysponował Komendant Straży Parku, upoważniony pisemnie do ewidencjonowania i przechowywania służbowej broni palnej wraz z amunicją, będących na wyposażeniu WPN, zgodnie z § 5 ust.1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku.

Były Dyrektor Parku wyjaśnił²⁴², że jeden komplet kluczy został przekazany protokolarnie, zaś w okresie objętym kontrolą nie wchodził on samodzielnie do magazynu broni.

Do dnia rozpoczęcia kontroli magazyn broni posiadał system alarmowy, który rejestrował każde wejście i wyjście z pomieszczenia (rozbicie oraz uzbrojenie systemu). Jak wyjaśnił były Dyrektor WPN, w trakcie trwania kontroli system alarmowy wyposażono w możliwość identyfikacji kodów dostępu osób upoważnionych do wstępu do magazynu broni.

[Dowód: akta kontroli str.2357-2369; 2394-2404]

Poza Zarządzeniem nr 30/2021 Dyrektora WPN w sprawie wprowadzenia do użytku wewnętrznego Instrukcji magazynu broni WPN, obowiązującym od 12 maja 2021 r. w Parku w okresie objętym kontrolą nie było regulacji wewnętrznych dotyczących spraw związanych z funkcjonowaniem Straży

²³⁷ Dz.U. 2005 nr 139 poz. 1170

²³⁸ Dz.U z dnia 16 września 2014 r. poz. nr 1224

²³⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 576, z 2013 r. poz. 829 oraz z 2014 r. poz. 295

²⁴⁰ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 21 maja 2021 r. znak: 09-10-1/21

²⁴¹ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁴² Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 21 maja 2021 r. znak: 09-10-1/21

Parku. Wprowadzone zostało natomiast Zarządzenie nr 61/2020 Dyrektora WPN ws. notatników służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 2389-2393]

Zapisy Instrukcji dotyczące sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej powielają wprost regulacje zawarte w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r.²⁴³ w tej sprawie.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1993 r. w sprawie funkcjonowania Straży Parku w parkach narodowych²⁴⁴, w WPN Straż Parku działa na podstawie miesięcznych planów pracy opracowanych przez komendanta posterunku, zatwierdzanych przez Dyrektora jednostki. Zgodnie z § 2 ust.1 wymienionego Rozporządzenia, Straż Parku wykonuje służbę w terenie w formie co najmniej dwuosobowych patroli, organizowanych przez komendanta posterunku lub dowódcę grupy terenowej. Kontrola ustaliła, że na terenie Parku Straż Parku prowadziła jednoosobowe patrole.

Były Dyrektor²⁴⁵ WPN wyjaśnił²⁴⁶, że patrole Straży Parku organizowane są w dni wolne od pracy jak również w niedziele i święta. Uzasadnione jest to wzmożonym ruchem turystycznym. Patrole są w składzie dwuosobowym. W Parku zdarzył się pojedynczy przypadek patrolu jednoosobowego.

Zgodnie z wyjaśnieniami²⁴⁷ byłego Dyrektora, z uwagi na skargę dotyczącą psów biegających po plaży na terenie Parku skierowano w teren patrol jednoosobowy, a Straż Parku była podzielona na dwie grupy, ponieważ tego dnia odbywało się szkolenie dot. informacji niejawnych oraz RODO. Zgodnie z wyjaśnieniami Pracownika²⁴⁸ Straży Parku, patroli jednoosobowych odbyło się więcej, niż wskazał to były Dyrektor.

[Dowód: akta kontroli str. 211-233; 2380-2393]

Park nie posiadał wewnętrznych uregulowań dotyczących tylko czasu pracy funkcjonariuszy Straży Parku. Sprawy w zakresie rozkładu czasu pracy pracowników określa Regulamin Pracy WPN.

W § 23 wymienionego dokumentu ustalono rozkład czasu pracy w sezonie letnim dla funkcjonariuszy Straży Parku oraz pracowników Centrum Edukacyjno-Muzealnego i Muzeum Przyrodniczego wraz z Galerią Stare Muzeum oraz dla Zagrody Pokazowej Żubrów. W Regulaminie nie wskazano terminu, w którym zaczyna się i kończy sezon letni.

Dyrektor WPN wyjaśnił²⁴⁹, że sezon letni, o którym mowa w § 23 Regulaminu pracy Wolińskiego Parku Narodowego z dnia 17 kwietnia 2012 r., należy rozumieć sezon letni zwyczajowo trwający w Międzyzdrojach zarówno w sferze kulturalno-rozrywkowej, jak i gastronomicznej, tj. okres od dnia 1 maja do 30 września każdego roku. W tym czasie następuje również zmiana czasu otwarcia obiektów Parku na sezon letni, a w konsekwencji zmiana rozkładu czasu pracy pracowników Muzeum Przyrodniczego i Zagrody Pokazowej Żubrów, tj. pracowników zatrudnionych przy pracach, których charakter uzależniony jest od sezonowości, w tym zatrudnionych bezpośrednio lub pośrednio przy obsłudze ruchu turystycznego w ww. obiektach.

[Dowód: akta kontroli str. 2365-2369]

²⁴³ Dz.U.2005.139.1170

²⁴⁴ Dz.U. Nr 30 poz. 138

²⁴⁵ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁴⁶ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 21 maja 2021 r. znak: 09-10-1/21

²⁴⁷ Pismo z 9 czerwca 2021 r., znak WPN-D/07-34-3/21

²⁴⁸ Wyjaśnienia z 9 czerwca 2021 r.

²⁴⁹ Wyjaśnienia Dyrektora WPN z dnia 8 czerwca 2021 r. znak: WPN-D/07-34-1/21

Zdaniem kontrolującego dla uściślenia i jednoznaczności rozumienia zapisów Regulaminu, w dokumencie należy wskazać okres sezonu letniego, w którym obowiązuje rozkład czasu pracy pracowników WPN zatrudnionych przy pracach o charakterze uzależnionym od sezonowości.

W WPN wszyscy funkcjonariusze posiadali upoważnienia do nakładania mandatów karnych.

W okresie objętym kontrolą Straż Parku wykonała łącznie 540 interwencji (w roku 2019 -245; w roku 2020 – 261; w roku 2021 do 17 maja 2021 r. – 34). W ramach tych interwencji nałożono łącznie 31 mandatów karnych (odpowiednio w roku: 8,17,6) na kwotę 6200 zł (odpowiednio w roku: 1000 zł; 3500 zł;1700 zł). Najczęstszym rodzajem wykroczeń były: nieuprawniony wjazd pojazdem na teren Parku, zbiór jagód i grzybów w miejscach niewyznaczonych, biwakowanie, zejście ze szlaku, wprowadzanie psa bez smyczy.

Odnosnie kwestii realizacji mandatów przez Park, Dyrektor WPN wyjaśnił²⁵⁰, że w księgach rachunkowych nie ma żadnych szczególnych zapisów dotyczących realizacji mandatów. W księgach rachunkowych ewidencjonuje się jedynie mandaty gotówkowe, które dotyczą cudzoziemców. Mandaty bezgotówkowe nie są ewidencjonowane w księgach finansowych WPN. Mandat gotówkowy wpłacany jest do kasy WPN. Niezwłocznie należność przekazywana jest na konto Urzędu Skarbowego w Opolu. Do ewidencji pobranych mandatów służy jedno rozrachunkowe, na którym ewidencjonuje się poszczególne mandaty z opisem kogo dotyczy poszczególna operacja księgowa.

[Dowód: akta kontroli str. 2346-2356; 2364-2375]

Ocena częściowa obszaru:

Działalność WPN w zakresie wybranych zagadnień dotyczących zarządzania magazynem broni oraz funkcjonowania Straży Parku **oceniono pozytywnie**.

6. Wybrane zagadnienia dotyczące polityki kadrowej i organizacji pracy pracowników Parku

Kontrola wykazała brak regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych w Parku.

Główna Księgowa wyjaśniła²⁵¹, że środki rezerwowane na cele szkoleniowe przeznaczone na dany rok planowane są z wyprzedzeniem, a pracownicy zgłaszają potrzebę szkoleń na kolejny rok kalendarzowy w poprzedzającym roku. Zgodnie z Zarządzeniem Dyrektora WPN 18/2021 z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad postępowania w Wolińskim Parku Narodowym, przy udzielaniu zamówień publicznych o wartości szacunkowej do 130 000 złotych, udzielenie zamówienia powinno być poprzedzone sporządzeniem wniosku o wydatkowanie środków publicznych i zatwierdzeniem go przez głównego księgowego. Zasada ta dotyczy również wydatkowania funduszy Parku na cele szkoleniowe i podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

W latach 2019 i 2020 Park nie wydatkował środków na podnoszenie kwalifikacji pracowników w wysokości określonej w planie finansowym WPN. Wydatkowanie środków na ten cel względem założeń planu finansowego było na poziomie 16% w 2019 r, 10% w 2020 r. oraz 9% w okresie styczeń-maj 2021 r. W sprawie niewydatkowania środków przeznaczonych na podnoszenie kwalifikacji Główna Księgowa wyjaśniła²⁵², że w latach 2019-2021 niewykorzystanie środków było spowodowane w znacznym stopniu pandemią Covid-19 mającą wpływ na możliwość organizowania zgromadzeń oraz zmiany organizacyjne. Powyższe zmiany organizacyjne spowodowały czasowe lub trwałe zmiany obowiązków pracowników, co z kolei miało wpływ na zmianę zapotrzebowania w zakresie szkoleń. Natomiast niektóre terminy szkoleń uniemożliwiały udział pracowników w szkoleniu z uwagi

²⁵⁰ Wyjaśnienia Dyrektora z dnia 17 maja 2021 r. znak: 09-09-1/21

²⁵¹ Pismo z 4 sierpnia 2021 r., znak 09-26-1/2021

²⁵² Pismo z 4 sierpnia 2021 r., znak 09-26-1/2021

na absencję chorobową lub pilne zadania służbowe. Środki na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w latach 2019-2020 zostały przeznaczone na inne niezbędne cele realizowane przez Woliński PN.

[Dowód: akta kontroli str. 716-722; 2405, 2406, 2455-2459]

W 2020 r. dwaj pracownicy złożyli wnioski o udzielenie dni wolnych na cele związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, tzn. podjęciem studiów podyplomowych. Pracownicy wnioskowali także o dofinansowanie studiów podyplomowych zgodnie z art. 103³ Kodeksu Pracy²⁵³. Uzyskali oni zgodę na dni wolne, natomiast jak wyjaśnili, zgodnie z wcześniejszymi zwyczajami Parku, nie udzielono im zgody na dofinansowanie przez WPN ze względu na ograniczony budżet szkoleniowy. Zgodnie z informacją kadrowej, co do zasady dofinansowywanie studiów nie było praktyką w Parku ze względu na ograniczone środki finansowe Parku oraz określony budżet przeznaczony na szkolenia. Jednemu z pracowników w okresie kontrolowanym została również cofnięta zgoda na dzień wolny w celach szkoleniowych.

[Dowód: akta kontroli str. 2407-2426]

W roku 2021 Dyrektor Parku podjął studia podyplomowe z zakresu hodowli lasu, które zostały w całości sfinansowane z budżetu Parku. Zgodnie z wyjaśnieniami głównej księgowej środki na ten cel również nie były zabezpieczone. Dyrektor Parku w tej kwestii nie wystąpił również o zgodę jednostki nadzorującej.

[Dowód: akta kontroli str. 2427-2434]

Ponadto jeden z pracowników Parku ujawnił w dniu 15 lipca 2021 r. umowę o podnoszenie kwalifikacji zawodowych z 24 czerwca 2021 r. oraz wniosek o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji z załącznikiem – pozytywną opinią p.o. Zastępcy Dyrektora Parku. Umowa została zawarta pomiędzy pracownikiem a Parkiem, reprezentowanym przez Dyrektora. Data na dokumencie wskazuje, że jego podpisanie miało miejsce w okresie pełnienia funkcji Dyrektora Parku. Zgodnie z § 2 umowy Pracodawca zobowiązał się do udzielenia pracownikowi świadczeń w postaci opłacenia 80% czesnego za studia, zwrotu kosztów przejazdu pomiędzy miejscem zamieszkania pracownika a miejscem nauki. Niemniej, w umowie nie podano kwoty czesnego. Pracownik wyjaśnił, że inicjatywa podjęcia przez niego studiów 5-letnich wyszła od Dyrektora Parku. Wniosek o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji nie został parafowany zgodnie z procedurami obowiązującymi w WPN. Wyżej wymienione dokumenty zostały przekazane do właściwych pracowników Wolińskiego Parku Narodowego dopiero po 15 lipca 2021 r. tj. po dacie odwołania byłego Dyrektora. Pracownik, który był stroną umowy, wyjaśnił, że opóźnienie w przekazaniu umowy do Sekretariatu Parku, spowodowane było względami osobistymi.

[Dowód: akta kontroli str. 2435-2444]

Do Sekretariatu WPN 13 lipca 2021 r. został złożony przez p.o. Zastępcę Dyrektora wniosek o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji przez pracownika Straży Parku w formie uczestniczenia w szkoleniu i uzyskania uprawnień sternika motorowodnego opatrzony datą 28 czerwca 2021 r. podpisany przez Dyrektora Parku, lecz niepodpisany przez ww. pracownika oraz faktura dotycząca kursu na sternika motorowodnego. Po wpłynięciu ww. wniosku o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji przez zatrudnionego 28 czerwca 2021 r. pracownika Straży Parku do Sekretariatu WPN 13 lipca 2021 r., pracownik na prośbę p.o. Zastępcy Dyrektora uzupełnił wniosek o swój podpis z datą 28 czerwca 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 2445, 2448-2453]

²⁵³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1320

Pracownik odbył kurs oraz uzyskał uprawnienia sternika motorowodnego zanim został pracownikiem Parku. Z ww. pracownikiem nawiązano stosunek pracy 28 czerwca 2021 r., a szkolenie odbył na początku czerwca.

Pracownik wyjaśnił, że przed nawiązaniem stosunku pracy z Parkiem, Dyrektor WPN poinformował go że takie szkolenie będzie przydatne na stanowisku pracy, a w przypadku uczestniczenia w kursie, Park zwróci pracownikowi poniesione koszty szkolenia.

[Dowód: akta kontroli str. 2454]

W trakcie kontroli w przypadku obu ww. wniosków o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji i umowy o dofinansowanie studiów takie wnioski nie były sporządzone, a główna księgowa nie potwierdziła zabezpieczenia środków na ten cel.

[Dowód: akta kontroli str. 2455-2459]

Zgodnie z wyjaśnieniami głównej księgowej liczba przewidzianych szkoleń wraz z kwotą przeznaczona na ten cel nie uwzględniała ani studiów podjętych przez byłego Dyrektora, ani studiów pracownika, na które Dyrektor przeznaczył dofinansowanie w wysokości 80%, nie znając kwoty czesnego.

[Dowód: akta kontroli str. 2405-2406]

Kontrola wykazała, że z chwilą odwołania ze stanowiska Dyrektora WPN nie zwrócił do Parku dwóch pieczęci imiennych, pieczęci firmowej WPN oraz pieczęci mosiężnej lakowej WPN, pomimo wystosowania do niego pism w tej sprawie przez p.o. Zastępcę Dyrektora WPN. Były Dyrektor Parku zwrócił do Parku wyłącznie automaty pieczętek (obudowy) oraz jeden stempel. Wobec tego istnieje podejrzenie poświadczenia nieprawdziwej daty na dokumentach, które wpłynęły do Parku po dacie odwołania²⁵⁴ byłego Dyrektora²⁵⁵, tj.: wniosek o wyrażenie zgody na podnoszenie kwalifikacji przez pracownika Straży Parku dotyczący uprawnień sternika motorowodnego, umowa na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w formie studiów oraz wniosek o zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

[Dowód: akta kontroli str. 62-72; 2460-2485]

Kontrola ustaliła, że:

- zgodnie z Regulaminem Pracy WPN z dnia 17 kwietnia 2012 roku Zagroda Pokazowa Żubrów winna być otwarta dla zwiedzających w godzinach od 10 do 18 w okresie letnim oraz w godzinach 8-16 w pozostałym okresie,
- w czerwcu 2021 roku Zagroda udostępniana była w godzinach 10-20 tj. w godzinach innych niż przewiduje to Regulamin Pracy,
- w Regulaminie Pracy nie określono konkretnych dat i okresów w których obowiązuje sezon letni.

Dyrektor Parku wyjaśnił, iż przez sezon letni należy rozumieć sezon zwyczajowo trwający w Międzyzdrojach zarówno w sferze kulturalno-rozrywkowej jak i gastronomicznej, tj. okresie od 1 maja do 30 września. W tym czasie następuje również zmiana otwarcia obiektu a w konsekwencji zmiana rozkładu czasu pracy pracowników m.in. Zagrody Pokazowej Żubrów²⁵⁶.

Wyjaśnienie Dyrektora Parku nie zmieniają jednak faktu, iż otwarcie Zagrody Pokazowej Żubrów w godzinach innych niż przewidywał to Regulamin było niedopuszczalne.

[Dowód: akta kontroli str. 2365, 2486-2509]

²⁵⁴ 29 czerwca 2021 r.

²⁵⁵ Pełniący funkcję od 9 września 2020 r. do 29 czerwca 2021 r.

²⁵⁶ Pismo Dyrektor z dnia 08.06.2021 roku

Ocena obszaru

Kontrolujący negatywnie ocenia brak przejrzystej i transparentnej polityki Parku w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez pracowników. Brak jasnych i pisemnych wewnętrznych regulacji w tym zakresie rodzi ryzyko nierównego traktowania poszczególnych pracowników oraz nieefektywnego planowania i wydatkowania środków finansowych oraz zarządzania kompetencjami pracowników. Dwóch pracowników nie uzyskało zgody na finansowanie studiów podyplomowych, podczas gdy w planie finansowym były zaplanowane środki na podnoszenie kwalifikacji.

7. Wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku

W WPN realizacja i zasady przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia i ochrony przeciwpożarowej określono w uzgodnionych z właściwymi komendantami powiatowymi Państwowej Straży Pożarnej dokumentach tj.: Plan ochrony przeciwpożarowej WPN oraz Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu w WPN. Plan ochrony przeciwpożarowej WPN na lata 2018-2038 obejmował cały teren Parku. Zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej powierzono Nadleśniczemu²⁵⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 2531-2538; 2542-2617; 2675-2678]

Kontrola wykazała, że poza jednostkowym przypadkiem w 2019 r. ww. dokument pn.: Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu w WPN był aktualizowany, uzgadniany i dostarczany do właściwych terenowo Komend: Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Kamieniu Pomorskim oraz KSP w Świnoujściu zgodnie z pkt. 7.4 Planu ochrony przeciwpożarowej WPN.

Nadleśniczy WPN wyjaśnił²⁵⁸, że po analizie sytuacji w 2019 r. nie zidentyfikowano potrzeby aktualizacji ww. dokumentu, wobec czego odstąpiono od czynności związanych z dostarczeniem i uzgodnieniem dokumentu z właściwymi Komendami Straży Pożarnej.

[Dowód: akta kontroli str. 2627-2633]

Obowiązujące w okresie objętym kontrolą, zadania ochronne²⁵⁹ obejmowały m.in. identyfikację oraz ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych, a także wskazywały sposoby eliminacji lub ograniczania zagrożeń i ich skutków również w zakresie zagrożeń pożarowych. W zadaniach ochronnych na lata 2017-2019 zagrożenia pożarowe zostały zdefiniowane na terenie całego Parku w punkcie 1 oraz dodatkowo zagrożenie pożarowe drzewostanów zostało określone w punkcie 12 Załącznika nr 1 w tabeli zagrożeń wewnętrznych istniejących. Załącznik nr 2 określa m.in. działania ochrony czynnej w ekosystemach leśnych oraz nieleśnych. W ochronie czynnej ekosystemów leśnych działania przeciwpożarowe zostały określone w punkcie 10. W sposobach ochrony czynnej na obszarach ochrony krajobrazowej również wskazano działania przeciwpożarowe w ekosystemach leśnych, a także nieleśnych.

W zadaniach ochronnych na lata 2020-2023 zagrożenia pożarowe zostały zdefiniowane na terenie całego Parku w punkcie 1 oraz zagrożenie pożarowe drzewostanów w punkcie 11 Załącznika nr 1 w tabeli zagrożeń wewnętrznych istniejących. Załącznik nr 2 określa m.in. działania ochrony czynnej w ekosystemach leśnych oraz nieleśnych. W sposobach ochrony czynnej na obszarach ochrony krajobrazowej również wskazano działania przeciwpożarowe w ekosystemach leśnych, a także nieleśnych.

²⁵⁷ Plan ochrony przeciwpożarowym WPN na lata 2018 – 2038, Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu w WPN, Zarządzenie nr 14/2019 z 07.03.2019 r. Dyrektora WPN w sprawie akcji bezpośredniej w ochronie lasu przed pożarami, Zarządzenie nr 9/2020 z 24.04.2020 r. Dyrektora WPN w sprawie patrolowania obszarów leśnych w ramach zabezpieczenia przeciwpożarowego, Zarządzenie nr 19/2021 ws. patrolowania obszarów leśnych w ramach zabezpieczenia przeciwpożarowego

²⁵⁸ Wyjaśnienia Nadleśniczego z 17 września 2021 r.

²⁵⁹ Załączniki do zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2017-2019; zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie zadań ochronnych dla Wolińskiego Parku Narodowego na lata 2020-2023

Zgodnie z kryteriami Rozporządzenia Ministra Środowiska w Planie ochrony przeciwpożarowej²⁶⁰ określono kategorię zagrożenia pożarowego lasów w WPN. Zsumowana wartość liczby punktów wyliczona w sposób określony w ww. Rozporządzeniu wyniosła 16 punktów, co odpowiada klasyfikacji w II kategorii zagrożenia pożarowego lasów w WPN, co jest równoznaczne ze średnim zagrożeniem. W WPN nie określono kategorii zagrożenia pożarowego ekosystemów nieleśnych ze względu na brak podstaw prawnych i określonej metodologii. Natomiast Nadleśniczy wyjaśnił, że pomimo tego ekosystemy nieleśne zostały ujęte w Planie ochrony przeciwpożarowej.

[Dowód: akta kontroli str. 2524-2527; 2627-2633]

Park znajduje się w II kategorii zagrożenia pożarowego, zgodnie z §4 Rozporządzenia Ministra Środowiska ma on obowiązek stałej obserwacji z punktów naziemnych w zależności od występowania 1, 2 lub 3 stopnia lub prognozowanego stopnia zagrożenia pożarowego lasów. W WPN w okresie wzmożonego zagrożenia pożarowego (od marca do października) prowadzona była obserwacja terenów leśnych oraz trzcinowisk na wyspach w Delcie Świny z wieży obserwacyjnej położonej na wzgórzu Grzywacz (115 m n.p.m.). Dyżurny tego punktu obserwacyjnego ściśle współpracuje z dyżurnymi obserwatorami ppoż. w punktach obserwacyjnych „Dzwon” oraz „Troszyn” Nadleśnictwa Międzyzdroje.

[Dowód: akta kontroli str. 2627-2633]

W ramach ochrony przeciwpożarowej realizowane były patrole naziemne przez pracowników terenowych (leśniczowie, podleśniczowie i funkcjonariusze Straży Parku) z wykorzystaniem pojazdu osobowo – terenowego z wysokociśnieniowym agregatem ppoż. Prowadzona była też obserwacja z powietrza z wykorzystaniem samolotów²⁶¹, które w razie potrzeby włączane były do gaszenia pożarów dużych kompleksów leśnych. W okresie kontrolowanym patrole były również realizowane w ramach umowy zlecenia nr 23/2020.

Utworzony w Parku Punkt Alarmowo-Dyspozycyjny (dalej PAD) wyposażony był w urządzenia łączności (telefony komórkowe, radiotelefon bazowy), które zabezpieczały łączność radiową z punktem obserwacyjnym „Grzywacz” oraz z leśnicówkami Obwodów Ochronnych Wiselka, Warnowo, Międzyzdroje, Wicko, Wapnica i dyżurnym pojazdu osobowo-terenowego z agregatem ppoż., a także łączność z PAD-em Lasów Państwowych usytuowanym na terenie Nadleśnictwa Międzyzdroje oraz punktami obserwacyjnymi WPN „Dzwon” i „Troszyn”. Punkt PAD jest wyposażony²⁶² zgodnie z §5 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Środowiska. W okresie kontrolowanym PAD był obsługiwany przez firmę zewnętrzną w ramach zawartych dwóch umów.

Na terenie WPN zorganizowanych było 5 baz sprzętu do gaszenia pożarów lasu rozmieszczonych przy leśnicówkach Obwodów Ochronnych (Wiselka, Warnowo, Międzyzdroje, Wicko, Wapnica).

²⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów (Dz. U. Nr 58, poz. 405 i Nr 82, poz. 573 oraz z 2010 r. Nr 137, poz. 923)

²⁶¹ W ramach obrony terytorialnej kraju

²⁶² Wyposażenie PAD:

- Urządzenia łączności
- mapy topograficzne terenu Wolińskiego PN oraz Nadleśnictwa Międzyzdroje (w skali 1 : 25 000 oraz 1 : 50 000) przystosowane do lokalizacji pożaru na podstawie namiarów z punktów obserwacyjnych,
- Instrukcje: Sposoby postępowania na wypadek powstania pożaru lasu WPN” uzgodnione z KM PSP w Świnoujściu i KP PSP w Kamieniu Pomorskim,
- wykazy kryptonimów, numerów telefonów i adresów osób funkcyjnych i jednostek współdziałających,
- Instrukcja pracy dyżurnego PAD,
- dziennik pracy dyżurnego PAD,

Wypożyczenie baz było zgodne z §11 Rozporządzenia Ministra Środowiska²⁶³ i składa się z: przyczepki jednoosiowej, 2 hydronetek na wodę, beczki na wodę, 5 tłumic, 5 szpadli, 2 gaśnic uniwersalnych 6 kg.

Ponadto do gaszenia pożarów lasu WPN wykorzystuje: ciągnik rolniczy wyposażony w bronę oraz pług do wyorywania, pojazd osobowo-terenowy z wysokociśnieniowym agregatem ppoż. i 200 litrowym zbiornikiem na wodę, pompę pływającą z kompletem węży.

Na terenach leśnych WPN wytyczono i utrzymywano (oznakowanie, usuwanie wiatrołomów, naprawa nawierzchni, utwardzanie, wykaszanie poboczy) drogi pożarowe, które służyły do przemieszczania się jednostek patrolowych w ramach zabezpieczeń przeciwpożarowych oraz jednostek gaśniczych straży pożarnej, LP i WPN w razie wystąpienia zagrożenia pożarowego lub pożaru. Wydzielono pasy przeciwpożarowe (ochronne) typu B.

W WPN ze względu na położenie geograficzne znajduje się 3 punkty czerpania wody do celów ochrony ppoż.:

- Jezioro Czajcze, przy którym znajdował się punkt czerpania wody do celów ppoż. (zlokalizowany przy drodze publicznej Wiselka-Warnowo),
- Jezioro Gardno z punktem czerpania wody na posesji dyrekcji w Grodnie 1,
- Jezioro Wicko Wielkie – punkt czerpania wody do celów p.p.oż. zlokalizowany przy drodze publicznej w Wicku.

Na terenie WPN funkcjonowało 6 składnic sprzętu (bazy sprzętu ppoż.): na Białej Górze (wyposażony w ciągnik rolniczy, bronę i pług do wyorywania, pompę pływającą) i 5 przy leśniczówkach Obwodów Ochronnych (Wiselka, Warnowo, Międzyzdroje, Wicko, Wapnica).

WPN prowadził jeden punkt obserwacyjny na wieży radiokomunikacyjnej „Grzywacz” (wzgórze o wys. 115 m n.p.m. zlokalizowane w Obwodzie Ochronnym Międzyzdroje).

Służby Parku wyposażone były w sieć łączności radiowej wyposażoną w 5 przemienników, radiostacje bazowe, samochodowe oraz radiotelefony.

[Dowód: akta kontroli str. 2539-2541; 2627-2674]

Zagadnienia dotyczące ochrony p.p.oż. w WPN były przedmiotem kontroli Powiatowej Komendy Straży Pożarnej w Kamieniu Pomorskim²⁶⁴ oraz kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. 2528-2530; 2679-2686]

Ocena obszaru:

Działalność WPN w zakresie ochrony przeciwpożarowej obszarów leśnych znajdujących się w zasobach Parku oceniono **pozytywnie**. W WPN realizację i zasady przedsięwzięć w zakresie zabezpieczenia i ochrony przeciwpożarowej określono własnymi regulacjami wewnętrznymi, obowiązuje Plan ochrony przeciwpożarowej WPN na lata 2018 – 2038²⁶⁵ uzgodniony w 2017 r. z Komendą Wojewódzką Straży Pożarnej w Szczecinie. W latach 2019-2021 (I półrocze) ochrona przeciwpożarowa w WPN sprawowana była zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej lasów²⁶⁵ i art. 8e ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz Rozporządzeniem

²⁶³ dla lasów zaliczonych do II kategorii zagrożenia pożarowego - 10 gaśnic lub hydronetek plecakowych, 20 łopat, 10 tłumic, pług do wyorywania pasów przeciwpożarowych, samochód patrolowo-gaśniczy albo przyczepa ze zbiornikiem na wodę o pojemności co najmniej 200 l;

²⁶⁴ Protokół z kontroli znak: z 1 czerwca 2020 r. oraz protokół z kontroli z 29 września 2021 r.

²⁶⁵ Dz.U z 2018 r. poz. 620 z późn. zm

Ministra Środowiska z 22 marca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczeń przeciwpożarowych lasów²⁶⁶.

8. Realizacja przez Park wybranych zaleceń i wniosków pokontrolnych wydanych po kontrolach podmiotów zewnętrznych

W 2016 r. w Parku została przeprowadzona przez Ministerstwo Środowiska kontrola resortowa nr 14/2016 w zakresie zamówień publicznych, gospodarowania nieruchomościami, sprzedaży drewna oraz realizacji planu finansowego Parku. Zostało wydanych 13 zaleceń pokontrolnych, z których 4 nie zostały ostatecznie potwierdzone jako zrealizowane.

Zalecenie nr 5 dotyczące ogłoszeń w przetargach na sprzedaż drewna zostało zrealizowane. W kolejnych przetargach na sprzedaż surowca drzewnego cena wyjściowa była jednocześnie ceną minimalną jaką brano pod uwagę przy ocenie złożonych ofert.

Zalecenie nr 6 dotyczące ustalania wysokości cen lub czynszu najmu w przetargach dotyczących odpłatnego rozporządzania nieruchomościami (sprzedaż, najem, dzierżawa), z zachowaniem dbałości o racjonalne i efektywne gospodarowanie posiadanym mieniem zostało zrealizowane. W umowach najmu zamieszczane były klauzule waloryzacyjne wysokości czynszu o wskaźniki inflacji.

Zalecenie nr 7 dotyczące opisu celu na jaki ma być wykorzystana nieruchomość w przetargach na rozporządzanie nieruchomościami, który powinien kłaść nacisk na sposób jej użytkowania, a ewentualne opisanie cech i warunków wymaganych od startujących podmiotów powinno być dokonywane przy użyciu jak najbardziej przejrzystych i transparentnych kryteriów, które są możliwe do maksymalnie obiektywnej oceny (np. rodzaj prowadzonej działalności, środki finansowe jakimi dysponuje podmiot) zostało zrealizowane.

Zalecenie nr 8 dotyczące dokumentowania wykonywanych czynności przez Park w związku z umowami oddającymi nieruchomości do czasowego korzystania (najem, dzierżawa) na etapie przetargu i na etapie wykonywania umowy, w szczególności w celu możliwości następcej weryfikacji (np. w ramach kontroli) podejmowanych działań, zostało zrealizowane.

[Dowód: akta kontroli str. 2723-2733]

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o:

1. Doprowadzenie do zgodności regulaminu organizacyjnego ze statutem Parku.
2. Podjęcie działań mających na celu opracowanie planu ochrony Parku.
3. Przekazywanie ministrowi nadzorującemu do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych.
4. Zapewnienie realizacji zadań ochronnych zgodnie z zarządzeniami właściwego ministra.
5. Prowadzenie monitoringu skuteczności wykonanych zadań ochronnych.
6. Zapewnienie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób rzetelny oraz zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz zgodnie z wewnętrznym przepisami dotyczącymi udzielania zamówień.
7. Zapewnienie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w sposób zapewniający równe traktowanie wykonawców i zachowaniem zasady uczciwej konkurencji.
8. Opracowanie wieloletniego programu gospodarowania budynkami uwzględniającego plan remontów i inwestycji.

²⁶⁶ Dz.U z 2005 r. poz. 405 ze zm.

9. Przeanalizowanie wyników audytu nieruchomości WPN z 2015 r., pod kątem rekomendacji dot. redukcji zasobów mieszkaniowych Parku w zakresie gospodarki mieszkaniowej i podjęcie skutecznych działań w tym zakresie.
10. Uzupełnienie tabliczek inwentarzowych na budynkach Parku.
11. Wprowadzanie we wszystkich umowach najmu i dzierżawy nieruchomości klauzuli zabezpieczających interesy Parku.
12. Przeanalizowanie i uściślenie zapisów umowach najmu/dzierżawy dot. działalności najemców/dzierżawców, w tym m.in. określenie rodzaju, zakresu działań obligatoryjnych i zabronionych.
13. Przeprowadzenie analizy w zakresie uzyskania przez Park korzyści z tytułu służebności przesyłu infrastruktury elektroenergetycznej i gazowej oraz podjęcie stosownych działań.
14. Podjęcie działań mających na celu uzyskanie wsparcia ze środków unijnych i krajowych na działalność statutową Parku.
15. Wprowadzenie przejrzystych zasad najmu lokali mieszkaniowych, w tym w szczególności polityki przydzielania lokali.
16. Podjęcie skutecznych działań mających na celu eliminację przypadków bezumownego wykorzystywania lokali mieszkaniowych będących własnością WPN.
17. Uregulowanie kwestii prowadzenia działalności gospodarczej przez najemców lokali mieszkalnych i gospodarczych w Parku.
18. Rzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej korzystania z samochodów służbowych.
19. Zapewnienie przestrzegania regulaminu pracy.
20. Ustanowienie przejrzystych zasad podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Parku w tym zasad finansowania różnych form podnoszenia kwalifikacji.

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

Z poważaniem

Z up. Ministra

Małgorzata Golińska

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

/ – podpisany cyfrowo/