



Minister Klimatu i Środowiska

BKA-RI.0831.3.2022.KZ
1983454.11198685.9192822
Warszawa, 12-12-2023

Pan
Ryszard Prędko
Dyrektor Bieszczadzkiego
Parku Narodowego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Działając na podstawie upoważnienia Ministra Klimatu i Środowiska nr 18/2022 z 29 czerwca, nr 22/2022 z 30 września 2022 r., nr 4/2023 z 29 grudnia 2022 r., nr 4/2023 z 15 lutego 2023 r. i 6/2023 z 22 lutego 2023 r. zespół kontrolujący przeprowadził kontrolę planową w Bieszczadzkim Parku Narodowym (dalej BdPN, Park) z siedzibą w Ustrzykach Górnych w zakresie:

- I. Prowadzenie działań ochronnych oraz inne wybrane zadania parków narodowych (wskazane w ustawie o ochronie przyrody), w tym odstrzały redukcyjne.
- II. Wybrane aspekty 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. Realizacja zadań w zakresie funkcjonowania Straży Parku Narodowego.
 6. Wybrane zagadnienia dotyczące polityki kadrowej i organizacji pracy pracowników Parku.
 7. Wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku.
 8. Realizacja przez Park wybranych zaleceń i wniosków pokontrolnych wydanych po kontrolach zewnętrznych.

Kontrola została przeprowadzona przez zespół kontrolujący w składzie:

- Małgorzata Keller-Boroszek – Dyrektor w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Jacek Grodzki – Naczelnik Wydziału w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Katarzyna Żebrowska – Główny Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Katarzyna Tatkiwicz – Główny specjalista w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Michał Gałkowski – Starszy Specjalista w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,
- Rafał Prus – Młodszy specjalista w Biurze Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska,

- Michał Ferenc – Naczelnik w Regionalne Dyrekcji Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie.

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2019 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych (tj. do dnia 31 marca 2023 r.).

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

W okresie objętym kontrolą Parkiem kierował Dyrektor Ryszard Prędko (od 17 listopada 2017 r.).

[Dowód: akta kontroli str. III/767]

Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

W okresie objętym kontrolą Park działał na podstawie regulaminu organizacyjnego częściowo niezgodnego ze Statutem w zakresie organizacji wewnętrznej Parku. W regulaminie organizacyjnym wskazano komórki organizacyjne (takie jak: Stanowisko ds. Koordynacji Działań Ochronnych), które nie były ujęte w Statucie. W obu dokumentach określono różne nazwy komórek organizacyjnych. W regulaminie nie wskazano wszystkich komórek organizacyjnych, przewidzianych w Statucie.

Dyrektor BPN nie przekazał do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska projektów planów zadań rzeczowych na lata 2019, 2020 i 2021 wynikających z zadań ochronnych.

Badane 2 zadania ochronne w ekosystemach leśnych wynikające z Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019 – 2021⁵ (dalej: zarządzenie ws. zadań ochronnych) zostały wykonane przez Park odpowiednio: pierwsze w 85%, a drugie zadanie w 100%.

Objęte szczegółowym badaniem 3 zadania ochronne w zakresie ekosystemów nieleśnych lądowych nie zostały zrealizowane w pełnym wymiarze, niż wynikało to z zadań ochronnych, odpowiednio:

- wypas na Połoninie Wetlińskiej oraz urządzenie infrastruktury pasterskiej były realizowane przez dzierżawców na powierzchni mniejszej niż zaplanowana w zarządzeniu ws. zadań ochronnych, a brak środków na to zadanie nie pozwalał Parkowi na wykonanie tego zadania samodzielnie,
- mechaniczne koszenie łąk było realizowane na powierzchni ok. 57% powierzchni przewidzianej w zarządzeniu ws. zadań ochronnych,

¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 224.

² Dz.U. z 2020 r. poz. 55.

³ M.P. z 2021 r. poz. 374.

⁴ W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową. MKiŚ stosuje oceny: pozytywna, pozytywna z zastrzeżeniami, negatywna, opisowa

⁵ Dz.U. Ministra Środowiska z 2018 r. poz. 69.

- usuwanie niepożądanych gatunków drzew i krzewów z obrębu kopuł i okrajków torfowisk wysokich zostało wykonane w pełnym rozmiarze w 2020 r. Natomiast w latach 2019 i 2021 roku zadanie to nie było planowane i wykonane. Zrealizowanie tego zadania możliwe było po zgromadzeniu środków zewnętrznych co udało się w 2020 r. Na etapie sporządzania planów wykonania zadania nie można było przewidzieć, kiedy zostanie podpisana umowa na dotację oraz kiedy zostaną rozstrzygnięte postępowania przetargowe. Ostatecznie odkrzaczanie w ramach projektu zostało zaplanowane na rok 2020, 2022 oraz 2023, co było wystarczające pod względem przyrodniczym według Dyrektora Parku.

Park realizował zadania ochronne w ramach umów dzierżaw. Dzierżawcy wykonywali zadania ochronne zgodnie z zapisami umownymi, a Park nadzorował działania Dzierżawców. W zakresie tym stwierdzono uchybienia formalne w sporządzaniu protokołów z wykonania prac, które nie miały jednakże wpływu na jakość wykonania umów i efekt przyrodniczy.

W pełnym rozmiarze zostały wykonane 3 z 3 badanych zadań ochronnych w ekosystemach wodnych oraz w kategorii Inne według specyfiki Parku.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor BPN nie przekazywał Radzie Naukowej Parku programów badawczych i naukowych celem ich zaopiniowania. Tym samym Rada Naukowa Parku nie realizowała wszystkich zadań nałożonych na nią przez uop m.in. nie opiniowała programów badawczych i naukowych prowadzonych na terenie parku, co było niezgodne z art. 98 ust. 3 pkt. 4 uop.

W zakresie sprzedaży drewna w 2 z 2 zbadanych przypadków stwierdzono nieprawidłowości związane z wydaniem drewna bez zapłaty, co stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji tj. zarządzeń Dyrektora Parku ws. sprzedaży drewna. Zbadane przetargi na sprzedaż drewna odbywały się zgodnie z przyjętymi w Parku regulacjami.

Park nierzetelnie sporządził sprawozdania Rb-N z lata 2019- 2021. Dane przedstawione w sprawozdaniach były częściowo niezgodne z ewidencją księgową, co było działaniem niezgodnym z § 4 ust. 1 pkt. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶ i § 4 ust. 1 pkt. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷.

Dotacje celowe były prawidłowo rozliczane. W kontrolowanym okresie zmniejszył się stan należności wymagalnych. Park podejmował działania w celu dochodzenia należności. Niemniej nie podejmował wszystkich czynności do jakich był uprawniony jako wierzyciel. Dochodzenie należności zostało całkowicie powierzone podmiotowi zewnętrznemu, nad którym nie pełniono dostatecznego nadzoru, pomimo tego, że jednemu z pracowników przypisano zadanie dotyczące dochodzenia należności.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 652

W okresie objętym kontrolą w Parku obowiązywały dwa akty prawa wewnętrznego które regulowały kwestie związane m.in. z procesem windykacji⁸. Akty te były rozbieżne względem siebie w zapisach dotyczących wysyłania wezwań do zapłaty. Według Polityki rachunkowości wezwania do zapłaty Park powinien wysłać co najmniej trzykrotnie, a odsetek nie należało naliczać do wysokości 6 zł. Natomiast zgodnie z procedurą wezwania do zapłaty należało wysłać co najmniej dwukrotnie, a odsetek nie należało naliczać do wysokości 8,70 zł. Mimo wytycznych zawartych w ww. dokumentach pracownicy Parku nie stosowali ich w sposób wynikający z ich treści lub nie stosowali ich w ogóle. Przyjęte rozwiązania (obieg dokumentów, zasady sprzedaży drewna) w zakresie sprzedaży drewna były niewystarczające by zagwarantować sprawną weryfikację kontrahentów, a tym samym uniknąć sytuacji, w której surowiec był wydawany nabywcom bez uiszczenia opłaty. Ustalono, iż w trakcie trwania czynności związanych z dochodzeniem należności Park brakował dokumenty lub nie posiadał ich wcale. Brakowaniu poddawano dokumenty źródłowe stanowiące podstawę dochodzenia należności jak również Park nie posiadał dokumentów związanych z procesem związanym z dochodzeniem należności. Stwierdzono przypadek odpisania należności przed terminem przedawnienia, tj. w okresie wymagalności.

W obszarze związanym z udzielaniem zamówień publicznych stwierdzono uchybienia formalne, które nie miały wpływu na przebieg i rozstrzygnięcie postępowań. W 2 z 4 badanych postępowaniach stwierdzono brak oświadczeń o braku powiązań z wykonawcami starającymi się o udzielenie zamówienia, Ponadto stwierdzono brak aktualizacji Planu zamówień publicznych w roku 2021, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r.⁹ (dalej: Pzp).

W obszarze gospodarowania nieruchomościami stwierdzono uchybienia polegające na braku opracowania wieloletniego programu gospodarowania budynkami. Stwierdzono także brak ciągłości przeglądów z okresowej rocznej kontroli polegającej na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (dot. przeglądów oczyszczalni ścieków), oraz przeglądów okresowej kontroli przewodów kominowych.

BdPN posiadał i realizował gospodarkę transportową na podstawie wewnętrznej regulacji¹⁰ określającej m.in. zasady i sposób ewidencji. Nie występowały przypadki używania pojazdów służbowych do celów prywatnych z uwagi na fakt, że BdPN wprowadził dobrą praktykę zakazu używania samochodów służbowych do celów prywatnych. Niewystarczająca wielkość taboru będącego w dyspozycji BdPN i charakter terenowy pracy służb leśnych (leśniczy, podleśniczy) uzasadniają przypadki wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych przez pracowników terenowych.

Funkcjonariusze Straży Parku posiadali ważne zaświadczenia lekarskie i psychologiczne, wydawane przez Policję o nienagannej opinii oraz legitymowali się ukończeniem szkolenia i pozytywnym wynikiem egzaminu.

Ustalono, iż w Parku brak było procedur związanych z zatrudnianiem nowych pracowników oraz z awansowaniem.

⁸ Polityka rachunkowości wprowadzona Zarządzeniem nr 30 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 8 maja 2012 r. oraz procedury windykacji cywilnoprawnych obowiązujące od 1 stycznia 2022 r. wprowadzone Zarządzeniem Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 25 października 2022 r.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2019 z późn. zm.

¹⁰ Regulamin używania pojazdów samochodowych wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby działalności statutowej Bieszczadzkiego Parku Narodowego

Również stwierdzono brak procedur nadawania i odbierania uprawnień do systemów informatycznych, oraz brak dokumentowania nadania i odebrania uprawnień, co powoduje ryzyko niespełnienia wymagań Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych.

Nieprawidłowości stwierdzono w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Parku. Nie zapewniono funkcjonowania mechanizmów zabezpieczających przed wykonywaniem zleceń przez pracowników w godzinach pracy ich etatowej. W jednym przypadku wypłacono wynagrodzenie w wysokości wyższej niż wynikająca z zapisów umowy, co było działaniem nielegalnym. Przedmiot jednej umowy był tożsamy z zadaniem wynikającym z zakresu zadań pracownika, z którym zawarto umowę cywilnoprawną, tym samym umową cywilnoprawną zastępowano umowę o pracę co było działaniem niezgodnym z ustawą z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy¹¹. Dwie umowy były dopełnieniem umów o pracę. Umowy te rozliczano niezgodnie z ich warunkami, przez co nierówno traktowano pracowników. Dwie umowy zostały zawarte po wykonaniu dzieła.

Opis stanu faktycznego

Organizacja wewnętrzna Parku

W okresie objętym kontrolą w BPN obowiązywał statut z 9 marca 2013 r.¹², zmieniony 21 grudnia 2015 r.¹³ Organizację wewnętrzną Parku określał Regulamin organizacyjny¹⁴. W okresie od 21 grudnia 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych Regulamin organizacyjny był niezgodny ze Statutem Parku w zakresie organizacji wewnętrznej. Zgodnie z art. 8f uop 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, iż ramy organizacyjne Parku powinny wynikać ze Statutu nadanego przez ministra nadzorującego.

Stwierdzono następujące różnice pomiędzy Statutem Parku a Regulaminem organizacyjnym:

- w Statucie określono, że Dział Administracyjny i Gospodarowania Mieniem powinien obejmować Zespół ds. Administracyjno-Gospodarczych i Zespół ds. Transportu. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym do 30 grudnia 2020 r. Dział Administracyjny i Gospodarowania Mieniem nie obejmował żadnej sekcji ani zespołu, a od 31 grudnia 2020 r. obejmował Sekcję ds. Administracyjno-gospodarczych, Sekcję ds. Transportu i Sekcję ds. Inwestycji.

¹¹ Dz. U. z 2022 poz. 1510

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r. w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Ustrzykach Górnych (Dz.U. poz. 302)

¹³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie nadania statutu Bieszczadzkiemu Parkowi Narodowemu z siedzibą w Ustrzykach Górnych; rozporządzenie weszło w życie 21 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2051)

¹⁴ Zarządzenie nr 127 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 31 grudnia 2012 r. w sprawie ustanowienia „Regulaminu organizacyjnego Bieszczadzkiego Parku Narodowego”, Zarządzenie nr 52 z dnia 31 grudnia 2020 r. Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie Regulaminu Organizacyjnego

- W Statucie powołano Dział Badań Naukowych i Planowania Ochrony Przyrody, w skład którego wchodziły Pracownia Naukowa, Zespół do spraw Informatyki i GIS, Terenowa Stacja Badań Naukowych w Moczarnem i Terenowa Stacja Badań Naukowych w Wołosatem. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Dział ten funkcjonował do 30 grudnia 2020 r., lecz nie obejmował Pracowni, Zespołów i Stacji, a od 31 grudnia 2020 r. powołano Dział Badań Naukowych i Monitoringu obejmujący Zespół ds. Badań naukowych i Monitoringu oraz Sekcję ds. Informatyki i GIS, Terenową Stację Badań Naukowych w Wołosatem oraz Sezonowy Punkt Badań Naukowych w Moczarnem.
- Statut przewidywał powstanie Działu Edukacji Ekologicznej, w skład którego wchodziły Ośrodek Edukacji Ekologicznej i Muzeum Przyrodnicze, Terenowa Stacja Edukacji Ekologicznej w Suchych Rzekach, Terenowa Stacja Edukacji Ekologicznej w Wołosatem. Do 30 grudnia 2020 r. Dział Edukacji Ekologicznej nie obejmował ww. komórek organizacyjnych.
- Według Statutu w Parku powołano Dział Finansowo-Księgowy, niemniej do 30 grudnia 2020 r. w Regulaminie organizacyjnym nazwa tej komórki brzmiała: Dział Księgowości i Finansów.
- Statutem utworzono Dział Ochrony Przyrody, jednak do 30 grudnia 2020 r. zgodnie z regulaminem utworzony był Dział Realizacji Ochrony Przyrody.
- Statut określał powstanie Działu Udostępniania Parku i Komunikacji Społecznej, w skład którego wchodziły Zespół do spraw Udostępniania Parku i Komunikacji Społecznej, Ośrodek Informacji i Edukacji Turystycznej w Lutowiskach, Punkt Informacji i Edukacji Turystycznej w Tarnawie Niżnej, Punkt Informacji i Edukacji Turystycznej w Wołosatem. Do 30 grudnia 2020 r. funkcjonował zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Dział Udostępniania Parku i Komunikacji Społecznej, nie obejmujący żadnych komórek, a od 31 grudnia 2020 r. powołano Dział Udostępniania Parku, w skład którego wchodziły Zespół do spraw Udostępniania Parku, Ośrodek Informacji i Edukacji Turystycznej w Lutowiskach, Sezonowy Punkt Informacji i Edukacji Turystycznej w Wołosatem, Schron turystyczny na Połoninie Wetlińskiej, Punkty Informacyjno-kasowe.
- W Statucie Obręb Ochronny Północno-Zachodni podzielono na 4 obwody ochronne, a według Regulaminu organizacyjnego do 30 grudnia 2020 r. Obręb ten był podzielony na 5 obwodów.
- W Statucie Zachowawcza Hodowla Konia Huculskiego obejmowała 2 Ośrodki w Tarnawie Niżnej i w Wołosatem natomiast w Regulaminie organizacyjnym do 30 grudnia 2020 r. nie wyodrębniono tych Ośrodków. Po 31 grudnia 2020 r. w tej komórce organizacyjnej funkcjonowały Zachowawcza Hodowla Konia Huculskiego w Wołosatem i Stanica Konna w Tarnawie,
- Statut powołał Samodzielne Stanowisko do spraw Budżetu Zadaniowego, Kontroli Zarządczej i Ochrony Danych Osobowych, podczas gdy do 30 grudnia 2020 r. według Regulaminu organizacyjnego funkcjonowało Samodzielne Stanowisko do spraw Budżetu Zadaniowego Kontroli Zarządczej.

- Według Statutu w Parku utworzono Samodzielne Stanowisko do spraw Ochrony Przyrody, podczas gdy w Regulaminie organizacyjnym utworzono je dopiero od 31 grudnia 2020 r.
- Statut przewidywał utworzenie Samodzielnego Stanowiska do spraw obronnych, podczas gdy od 31 grudnia 2020 r. w Regulaminie organizacyjnym utworzono Samodzielne Stanowisko do spraw Obronnych i P. poż.
- Od 31 grudnia 2020 r. utworzono w Regulaminie Organizacyjnym Stanowisko ds. Koordynacji Działań Ochronnych, podczas gdy Statut nie przewidywał takiego stanowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 17-21, 47-67, 246-291]

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BdPN¹⁵ w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły istotne niezgodności struktury organizacyjnej obowiązującego Regulaminu organizacyjnego i Statutu. Dokonana na przełomie I i II kwartału 2022 r. analiza zgodności Regulaminu ze Statutem zdaniem Dyrekcji Parku nie wymagała wprowadzenia pilnych zmian w tych dokumentach. Zdaniem Dyrektora Parku Statut wymienia m.in. jednostki niższe od Działu, które aktualnie nie mają kierownika i nie są odrębnymi komórkami tj. Pracownia Naukowa Zespół ds. Informatyki i GIS, Terenowa Stacja Badań Naukowych w Moczarnem, Zespół do spraw Transportu, Terenowa Stacja Badań Naukowych w Wołosatem, Zespół do spraw Udostępniania Parku i Komunikacji Społecznej. Były to jednostki potencjalne, których funkcje były realizowane w ramach nadrzędnych Działów, a w miarę dalszego rozwoju Parku i możliwości finansowych będą mogły być rozwijane jako odrębne zespoły pracowników z osobą kierującą. Dyrektor Parku wskazał także, że zmiany prawne i aktualne potrzeby powodowały konieczność uwzględnienia różnych rozwiązań szczegółowych i dokonywania zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 292-299]

Zdaniem Kontrolującego struktura organizacyjna wynikająca z Regulaminu organizacyjnego powinna być zgodna ze Statutem Parku.

I. Prowadzenie działań ochronnych oraz inne wybrane zadania parków narodowych (wskazane w ustawie o ochronie przyrody), w tym odstrzały redukcyjne.

Plan ochrony Parku

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 września 2022 r., Park nie posiadał ustanowionego planu ochrony. Plan ochrony został ostatecznie zatwierdzony Rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 27 lipca 2022 r., w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego¹⁶ i obowiązuje od 27 września 2022 r.

Zadania ochronne

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 26 września 2022 r. Park zobowiązany był do realizowania zadań ochronnych w oparciu o następujące zarządzenia:

¹⁵ Pismo Dyrektora Parku z 11 stycznia 2023 r.

¹⁶ Dz. U z 2022 r. poz. 1919

- Zarządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019 – 2021¹⁷ (dalej Zarządzenie ws. zadań ochronnych),
- Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 14 grudnia 2021 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2022-2024¹⁸,

Zarządzenie ws. zadań ochronnych na lata 2019 - 2021 określało wykonanie zabiegów ochrony czynnej na powierzchni ok. 1 804,5 ha (w ekosystemach leśnych), ok. 2 227 ha (w nieleśnych ekosystemach lądowych) oraz w ekosystemach wodnych (kontrola 300 zastawek oraz wykonanie brodu na potoku Roztoka – 1- bród).

Zgodnie z art. 98 ust. 3 pkt. 3 uop zadania ochronne ujęte w wymienionych zarządzeniach, były wcześniej pozytywnie zaopiniowane przez Radę Naukową Parku.

[Dowód: akta kontroli str. I/51-72]

Natomiast w okresie od 27 września 2022 r. działania w zakresie ochrony przyrody były realizowane przez Park na podstawie obowiązującego planu ochrony.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt. 1 uop, minister właściwy do spraw środowiska zatwierdza roczne zadania rzeczowe wynikające z zadań ochronnych. W latach 2019-2021 Park sporządził roczne zadania rzeczowe, lecz nie przekazał ich do zatwierdzenia przez właściwego ministra rzeczonych dokumentów.

Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁹, że roczne zadania rzeczowe, wskutek braku ustanowionego trybu przekazywania dokumentów do zatwierdzenia, nie były przesyłane do Ministerstwa.

[Dowód: akta kontroli str. I/3-122]

Kontrolujący nie podziela stanowiska Dyrektora Parku. Artykuł 9 ust. 2 pkt. 1 uop nakłada wprost obowiązek zatwierdzenia zadań rzeczowych wynikających z zadań ochronnych, a nie przekazanie tych zadań do zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska stanowi naruszenie tego przepisu. Brak ustanowienia przez ministra właściwego do spraw środowiska oficjalnego trybu przekazywania tego dokumentu nie zwalnia Parku z obowiązku jego przekazania.

[Dowód: akta kontroli str. I/77-122]

W zakresie sprawowania kontroli związanej z obszarem realizacji zadań ochronnych na terenie Parku Dyrektor wyjaśnił²⁰, że wewnętrzna kontrola była realizowana przez nadleśniczych terenowych nadzorujących prawidłowość wykonania prac w terenie oraz kierownika Działu Ochrony Przyrody zatwierdzającego zgodność przedłożonych wydatków z zadaniami ochronnymi. Bieszczadzki Park Narodowy zgodnie z art. 274 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ nie prowadził audytów wewnętrznych.

[Dowód: akta kontroli str. I/3-122]

¹⁷ Dz.U. Ministra Środowiska z 2018 r. poz. 69

¹⁸ Dz. U. Ministra Klimatu i Środowiska z 2021 r. poz. 97

¹⁹ Pismo Dyrektora Parku z 7 października 2022 r.

²⁰ Pismo Dyrektora Parku z 7 października 2022 r.

²¹ Dz. U z 2023 r. poz. 1270

W Parku od stycznia 2021 r. obowiązywało Zarządzenie Dyrektora w sprawie ustanowienia zasad odbioru prac wykonywanych na terenie obwodów ochronnych. W ramach dokumentowania planowania i realizacji zadań ochronnych były sporządzane w Dziale Ochrony Przyrody tzw. wnioski realizacyjne dla zadań ochronnych, które były następnie przekazywane służbom terenowym. Dokumenty te służyły poprawnej realizacji i nadzoru nad zadaniami ochronnymi przekazanymi do wykonania w terenie. Wnioski sporządzane były dla pojedynczych lub dla grup działań o zbliżonym charakterze. Zawierały informację dotyczącą lokalizacji, sposobu i terminu wykonania prac, wykonawcy oraz wynagrodzenia²². Od 2019 r. do dnia zakończenia kontroli sporządzono 68 wniosków realizacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 92-95, I/3-122]

Kontroli poddano 10 (tj. 15%) z 68 wniosków. Wszystkie kontrolowane wnioski zawierały informację dotyczącą lokalizacji, sposobu i terminu wykonania prac, wykonawcy i wynagrodzenie oraz zostały zatwierdzone przez Dyrektora Parku.

[Dowód: akta kontroli str.: I/136-314]

Zakres obowiązków oraz podległość służbowa pracowników wykonujących zadania ochronne zostały określone dla każdego pracownika w dokumencie „Zakres obowiązków pracownika” oraz w Regulaminie organizacyjnym.

[Dowód: akt kontroli str. I/123-135]

Weryfikacji poddano 9²³ z 87 zadań ochronnych (tj. ok. 10% zadań) wskazanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych.

Zadania ochronne w zakresie ekosystemów leśnych²⁴

Weryfikacji poddano 2 z 18 zadań ochronnych (tj. ok. 11% zadań) wskazanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych. Zadania ochronne wybrane w ramach próby kontrolnej dotyczyły:

²² Pismo Dyrektora Parku z 5 kwietnia 2023 r.

²³ Regulacja składu gatunkowego i zagęszczenia drzew w drzewostanie (cięcia przebudowy składu gatunkowego oraz przemiany budowy i struktury wiekowej) – ekosystem leśny; Wykładanie drzew pułapkowych oraz ich korowanie (pułapki klasyczne) w celu spowalniania procesu rozpadu drzewostanów świerkowych sztucznego pochodzenia i monitorowania liczebności kornika drukarza (*Ips typographus*) – ekosystem leśny; Mechaniczne koszenie łąk z uprzętnięciem biomasy, wypas lub wypas z koszeniem, obejmujące siedliska: łąk świeżych i górskich łąk konietlicowych użytkowanych ekstensywnie, muraw bliźniczkowych (*Nardion*), górskich torfowisk zasadowych o charakterze młak stanowiska dzwonka piłkowanego (*Campanula serrata*) i derkacza (*Crex crex*) oraz żerowiska: trzmielojada, orlik krzykliwy, orla przedniego i gąsiorka – ekosystem nieleśny lądowy; Czynna ochrona siedlisk nieleśnych w szczytowej partii Połoniny Wetlińskiej: wypas i koszenie wybranych płatów zbiorowisk połoninowych obejmujących siedliska ziołorośli górskich (*Adenostylion alliariae*) – ekosystem nieleśny lądowy; Czynna ochrona siedlisk nieleśnych w szczytowej partii Połoniny Wetlińskiej: urządzenie infrastruktury pasterskiej - baczka, poidła, koszary, fladry i ogrodzenia elektryczne – ekosystem nieleśny lądowy; Usuwanie niepożądanych gatunków drzew i krzewów z obrębu kopuń i okrajków torfowisk wysokich (siedliska torfowisk wysokich i przejściowych) – ekosystem nieleśny lądowy; Zabezpieczenie przejazdu przez potok Roztoki - wykonanie brodu w sposób zapewniający drożność koryta – ekosystem wodny. Monitoring ważek Odonata w pobliżu oczek wodnych w celu aktualizacji listy gatunków występujących w Parku – ochrona przyrody nieożywionej i gleb. Przebudowa i zagospodarowanie terenu wokół obiektów Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego w Wołosatem i w Tarnawie Niżnej - ochrona przyrody nieożywionej i gleb.

²⁴ W związku z tym, że Park nie przesyłał do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw środowiska rocznych zadań rzeczowych nie było możliwe poddanie kontroli ich planowania i wykonania. Kontrolą objęto realizację zadań ochronnych wynikających z Zarządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019 – 2021.

1. Regulacji składu gatunkowego i zagęszczenia drzew w drzewostanie (cięcia przebudowy składu gatunkowego oraz przemiany budowy i struktury wiekowej) – Zadanie w zarządzeniu dot. zadań ochronnych zostało zaplanowane do realizacji na powierzchni ok. 1550 ha.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres zadań ochronnych opisanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych nie był w pełni wykonany co do założonej powierzchni. W latach 2019-2021 zabieg wykonano odpowiedni na powierzchni 547,7 ha, 437,35 ha i 405,87 ha. Całkowita powierzchnia, na której wykonany został zabieg wyniosła 1390,92 ha, przy czym zgodnie z zarządzeniem ws. zadań ochronnych, zadanie powinno być wykonane na powierzchni 1550 ha. Rzeczywiste wykonanie zadania w stosunku do zarządzenia wyniosło 85%.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

W kwestii wykonania ww. zadania na powierzchni mniejszej niż określono w zarządzeniu ws. zadań ochronnych Dyrektor Parku wyjaśnił²⁵, że założenia hodowlane prowadzonych prac opierały się na maksymalnie wydłużonym okresie przebudowy, pozwalającym na uzyskanie w przyszłości drzewostanu o zróżnicowanej strukturze wiekowej i przestrzennej. Cięcia odbywały się niemalże wyłącznie w dwóch obwodach ochronnych: Osadzie oraz najbardziej wysuniętym na wschód i niedostępnym Górnym Sanie. Podana w zadaniach ochronnych powierzchnia około 1 550 ha była sumą powierzchni wydzieleni, dla których przewidywano cięcia przebudowy oraz wydzieleni, dla których należało przewidzieć potencjalne cięcia sanitarne lub przygodne. Powierzchnia ta była obliczana dla założonego okresu 3 lat obowiązywania zarządzenia ws. zadań ochronnych. Różnica w ilości zaplanowanej i wykonanej powierzchni zadania *Regulacja składu gatunkowego (...)* wynikała z braku przesłanek do cięć na powierzchniach zaplanowanych jako potencjalne, bądź z ograniczonej dostępności wybranych obszarów. Rozmiar cięć uzależniony był od tempa wydzielania się drzew, wystąpienia uszkodzeń o charakterze biotycznym czy abiotycznym, dostępności i udatności materiału sadzeniowego. W wybranych lokalizacjach realizacja cięć była również uzależniona od fizycznej dostępności tych powierzchni – przejezdności dróg i szlaków zrywkowych.

[Dowód: akt kontroli str. I/319-350]

Kontrolowane zadania ochronne w ekosystemach leśnych wykonywane były przez podmioty wyłonione w postępowaniach o zamówienia publiczne.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

W wyniku oględzin wytypowanych powierzchni²⁶ do próby szczegółowego badania stwierdzono, że na działkach poddanych oględzinom zadania ochronne wykonane były zgodnie z zarządzeniem ws. zadań ochronnych, a zabiegi ochronne zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi ochrony czynnej obszaru BdPN, rodzaj, rozmiar, zakres oraz lokalizacja zabiegów odpowiadała zapisom określonym w ww. zarządzeniu.

[Dowód: akt kontroli str. I/351-358]

²⁵ Pismo Dyrektora Parku z 20 października 2022 r.

²⁶ regulacja składu gatunkowego i zagęszczenia drzew w drzewostanie – 3 powierzchnie kontrolne.

2. Wykładanie drzew pułapkowych oraz ich korowanie (pułapki klasyczne) w celu spowalniania procesu rozpadu drzewostanów świerkowych sztucznego pochodzenia i monitorowania liczebności kornika drukarza (*Ips typographus*). Zaplanowano wystawienie 60 pułapek.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres zadań ochronnych opisanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych został w pełni wykonany co do założonego zakresu (100 %) przez pracowników Parku.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

Zadania ochronne w zakresie nieleśnych ekosystemów lądowych

Weryfikacji poddano 4 z 13 zadań ochronnych (tj. 30% zadań) wskazanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych. Zadania ochronne wybrane w ramach próby kontrolnej dotyczyły:

1. Mechanicznego koszenia łąk z uprzątnięciem biomasy, wypas lub wypas z koszeniem, obejmujące siedliska: łąk świeżych i górskich łąk konietlicowych użytkowanych ekstensywnie, muraw bliźniczkowych (Nardion), górskich torfowisk zasadowych o charakterze młak stanowiska dzwonka piłkowanego (*Campanula serrata*) i derkacza (*Crex crex*) oraz żerowiska: trzmielojada, orlika krzykliwego, orla przedniego i gąsiorka – ekosystem nieleśny lądowy. Zadanie według zarządzeń dot. zadań ochronnych miało być wykonane na powierzchni ok. 2000 ha rocznie.

W okresie objętym kontrolą Park wykonał zadanie na powierzchni 3432,77 ha, w tym w 2019 r. na powierzchni 1150,45 ha, w 2020 r. na powierzchni 1155,02 ha, a w 2021 r. na powierzchni 1124,30 ha. Należy przy tym zauważyć, iż powierzchnia przeznaczona do realizacji tego zadania wskazana w zarządzeniu ws. zadań ochronnych wynosiła ok. 2000 ha rocznie (6000 ha/3 lata). Fizyczne wykonanie zadania w stosunku do ww. zarządzenia wynosi jedynie ok. 57%

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres zadań ochronnych opisanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych nie został w wykonany w stosunku do powierzchni określonej w zarządzeniu ws. zadań ochronnych. Przygotowując projekt zadań ochronnych do wykonania Dyrektor Parku winien wziąć pod uwagę zasoby jakimi dysponuje które należy przeznaczyć na realizację zadań ochronnych w poszczególnych okresach. Planowane wielkości zadań przeznaczone do wykonania przekraczały możliwości Parku. Kontrolujący ustalił również, iż Dyrektor Parku nie podejmował działań w zakresie ewentualnej zmiany planu zadań w celu dostosowania go do możliwości wykonania. Tym samym planowanie zadań ochronnych było działaniem nierzetelnym.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

W sprawie niewykonania zadań ochronnych Dyrektor wyjaśnił²⁷, że w Zarządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019-2021 – do koszeń mechanicznych lub wypasu przeznaczono działki będące częścią 392 wydzieleń o sumarycznej powierzchni, określonej po zaokrągleniu na 2000 ha. Powierzchnia ta, nie jest faktyczną powierzchnią do realizacji zabiegów na gruncie, lecz łączną powierzchnią nieleśną wymienionych w zarządzeniu

²⁷ Pismo Dyrektora Parku z 20 października 2022 r.

wydziałów. Wytypowane 392 wydziały nie są jednolite pod kątem przyrodniczym. Znaczne ich fragmenty mają charakter ziołoroślowy lub zaroślowy i w ciągu ostatnich trzydziestu lat nigdy nie były przeznaczone do zabiegów ochrony czynnej. Wykształcił się na nich mozaikowy układ ekotonalny-łukowo-zaroślowo-leśny zgodny z kierunkami ochrony ekosystemów nieleśnych przyjętymi zarówno w pierwszym 20-letnim planie ochrony oraz w projekcie planu ochrony (wówczas w fazie projektu) zatwierdzonym w 2022 r. Przyjęto założenie, że powierzchnia zabiegów będzie doprecyzowana na podstawie weryfikacji terenowej stanu ekosystemów i technicznych możliwości wykonanych prac. Przegląd i analiza gruntów pod kątem możliwości realizacji zabiegów ochrony czynnej – koszenia lub wypasu - posłużyły do stopniowego, niewielkiego (o kilka procent) zwiększenia areálu przeznaczonego do dzierżaw oraz realizacji zabiegów rolnych zlecanych przez Bieszczadzki Park Narodowy. Całkowite objęcie ww. areálu koszeniami lub wypasem byłoby sprzeczne z podstawowymi celami ochrony Bieszczadzkiego Parku Narodowego jakimi są m.in. ochrona naturalnych procesów spontanicznej sukcesji zachodzących na wybranych fragmentach gruntów nieleśnych i ochrona fauny, flory i mykobioty związanej z układami ekotonów i zbiorowisk sukcesyjnych.

[Dowód: akt kontroli str. I/319-350]

Wykonanie zadania na poziomie ok. 57% powierzchni przewidzianej w zarządzeniu świadczy o nierzetelnym planowaniu powierzchni przewidzianej do wykonania zadania ochronnego. Kontrolujący zwraca uwagę, że powierzchnia przewidziana do wykoszenia ręcznego i mechanicznego oraz wypasu powinna zostać zweryfikowana i dostosowana do realiów i możliwości finansowych i logistycznych Parku.

W wyniku oględzin wybranych powierzchni²⁸ stwierdzono, że na działkach poddanych oględinom zadania ochronne wykonane były zgodnie z zarządzeniem, a zabiegi ochronne zgodnie z przyjętymi założeniami dotyczącymi ochrony czynnej obszaru BdPN, rodzaj, zakres oraz lokalizacja zabiegów odpowiadała zapisom określonym w zarządzeniach

[Dowód: akt kontroli str. I/351-358]

Kontrolowane zadanie ochronne zgodnie z zarządzeniem ws. zadań ochronnych obowiązujących w badanym okresie, zrealizowano przez: podmioty wyłonione w postępowaniach o zamówienia publiczne 1065,33 ha co stanowi 31% powierzchni, umowy dzierżawy 2248,94 ha, co stanowi 66% powierzchni, oraz przez pracowników parku 118,50 ha, co stanowi 3% powierzchni.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

2. Czynna ochrona siedlisk nieleśnych w szczytowej partii Połoniny Wetlińskiej:
 - a. wypas i koszenie wybranych płatów zbiorowisk połoninowych obejmujących siedliska ziołorośli górskich (*Adenostylion alliariae*) – ekosystem nieleśny łąkowy. Zadanie zaplanowano do wykonania na powierzchni 88 ha rocznie.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres powierzchniowy zadań ochronnych opisanych w zarządzeniu nie był wykonany w całości: przedmiotowe zadanie wykonano w roku 2019 r.

²⁸ Mechaniczne koszenie łąk z uprzątnięciem biomasy – 4 powierzchnie kontrolne.

na 8 ha, w 2020 r. na 11 ha, a w roku 2021 wykonano na 3 ha, co daje łącznie 22 ha. Wykonano zadanie na 8% areálu przewidzianego w zarządzeniu.

Kontrolowane zadanie ochronne zgodnie z zarządzeniem ws. zadań ochronnych obowiązujących w badanym okresie, wykonywane były przez podmioty wyłonione w postępowaniach o zamówienia publiczne (na powierzchni 6 ha) oraz umowy dzierżawy (na powierzchni 16 ha).

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

- b. urządzenie infrastruktury pasterskiej - bacówka, poidła, koszary, fladry i ogrodzenia elektryczne – ekosystem nieleśny lądowy. Zadanie miało być wykonane na powierzchni 88 ha rocznie.

W wyniku oględzin stwierdzono, iż zakres zadania ochronnego opisany w zarządzeniu ws. zadań ochronnych nie został w pełni wykonany. Jedynie w 2019 r. wykonano zadanie na powierzchni 10 ha z 88 ha rocznie. Wykonano zadanie na 2% areálu przewidzianego w zarządzeniu.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

W wyniku oględzin wybranych powierzchni²⁹ w ramach zadań wybranych do próby stwierdzono prawidłowe wykonanie zadania ochronnego.

[Dowód: akt kontroli str. I/351-358]

W sprawie niewykonania zadań ochronnych Dyrektor Parku wyjaśnił³⁰, że działania ochronne na tej wysokości i po długim okresie bez użytkowania (częściowe zakrzewienie, gruby wojłok martwej roślinności nieleśnej) wymagało nakładu znacznych środków finansowych. Park podejmował działania w celu uzyskania dofinansowania na wykonanie tego zadania z różnych źródeł zewnętrznych, niemniej projekt nie uzyskał dofinansowania m.in. ze względu na niez uzyskanie wymaganej liczby punktów w konkursie. Udało się jedynie pozyskać środki z Urzędu Marszałkowskiego na wybudowanie bacówki jesienią 2019 r. Na skutek niez uzyskania dofinansowania zewnętrznego, podjęto próbę alternatywnej realizacji projektu w ograniczonym zakresie poprzez dzierżawę. Do wydzierżawienia przeznaczono część działki o powierzchni 8 ha, przy bacówce, gdzie porost roślinności rokował możliwość prowadzenia wypasu bez wcześniejszego przygotowania. Po dwóch unieważnionych przetargach z powodu braku ofert, w wyniku przeprowadzonych rokowań w 2020 r. podpisano umowę na wypas owiec na 8 ha gruntu przez rolnika z Wetliny. Wypas był realizowany w latach 2020 i 2021. Jednak bez wstępnego przygotowania połoniny do użytkowania pastwiskowego efekt wypasu był ograniczony - porost traw połoninowych nie dostarczał trawy odpowiedniej strawności i owce wymagały dokarmiania paszami treściwymi. Bez znacznych nakładów na wstępne przygotowanie powierzchni przez wykoszenie i usunięcie wojłoku resztek roślinności kontynuacja wypasu owiec w tej formie uznano za niecelowe. Park nie zrezygnował całkowicie z planowanych działań, a ich wielkość dostosował do aktualnych możliwości finansowych oraz niewielkiego zainteresowania dzierżawą gruntów.

²⁹ wypas i koszenie wybranych zbiorowisk połoninowych, urządzenie infrastruktury pasterskiej - 1 powierzchnia kontrolna.

³⁰ Pismo Dyrektora Parku z 20 października 2022 r.

[Dowód: akt kontroli str. I/319-350]

Kontrolujący zwraca uwagę, że w przypadku pojawienia się obiektywnych przyczyn braku możliwości wykonania tego zadania Park powinien wystąpić do ministra właściwego do spraw środowiska o zmianę zarządzenia ws. zadań ochronnych.

Zadania ochronne w ekosystemach nieleśnych realizowane były w ramach umów dzierżawy gruntów oraz umów o udzielenie zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało 18 umów dzierżawy oraz 1 umowa użyczenia zawarte w latach 2014-2021³¹. Umowy dotyczyły wykonywania zadań ochronnych polegających na mechanicznym koszeniu wraz ze zbiorem biomasy i/lub wypasu. Kontroli poddano 16 umów dzierżawy.

Każda z umów dzierżaw zawierała termin obowiązywania, odniesienie do szczegółowego sposobu użytkowania działek (stanowił on załącznik do umowy), zasady kontroli dzierżawców w trakcie obowiązywania umowy, zapisy o karach umownych, termin uiszczania opłat (czynszów dzierżawnych).

Ustalono, że wszystkie grunty będące przedmiotem umów dzierżawy³² obowiązujących w okresie objętym kontrolą zostały przekazane dzierżawcom, co zostało potwierdzone protokołami przekazania. Szczegółowe badanie protokołów przekazania potwierdziło ich zgodność z zapisami umów co do terminów przekazania, powierzchni areałów oraz numeracji działek. Dzierżawcy potwierdzali zamiar przystąpienia do prac związanych z realizacją zapisów umów zgodnie z zapisami umów. Dzierżawcy informowali Park o zamiarze przystąpienia do prac. Nie stwierdzono uchybień ani nieprawidłowości.

Służby Parku Narodowego odebrały wszystkie prace w ramach umów dzierżaw. Poddano analizie 39 protokołów odbioru prac w terenie będących podstawą określenia zgodności zrealizowanych prac z warunkami umów. Stwierdzono, że 5³³ z 39 protokołów odbioru prac w terenie miało uchybienia formalne w postaci braku daty ich sporządzenia. W przypadku 14³⁴ z 39 protokołów odbioru na dokumencie stwierdzono brak podpisu dzierżawcy. Uchybienia nie miały wpływu na przebieg wykonywanych czynności, rozliczenie i ich przyrodniczy efekt końcowy.

W kontrolowanym okresie zakończyły się 4 umowy dzierżawy dla których sporządzono protokoły zdawczo-odbiorcze, potwierdzające zwrot przedmiotu dzierżawy w nie pogorszonym stanie do zasobu BdPN.

³¹ Nr 18/DA/2014 z 19 maja 2014 r., 19/DA/2014 z 19 maja 2014 r., OP-3/D/2016 z 25 maja 2016 r., DOP-1/D/2017 z 19 września 2017 r., DA.262.12.2018 z 11 czerwca 2018 r., DA.262.14.2018 z 13 czerwca 2018 r.; DA.262.17.2018 z 13 lipca 2018 r.; DA.262.19.2018 z 18 lipca 2018 r.; DA.262.22.2018 z 3 sierpnia 2018 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.; KDO.221.1.2021 z 14 czerwca 2021 r.

³² 2 umowy zawarte w 2014 r., 1 umowa zawarta w 2016 r., 1 umowa zawarta w 2017 r., 5 umów zawartych w 2018 r., 7 umów zawartych w 2021 r.

³³ 1 protokół do umowy DA.262.12.2018 i DOP-1/D/2017, 2 protokoły odbioru do umowy DA.262.14.2018, 1 protokół do umów DA.262.22.2018, DA.262.19.2018, 1 protokół do umowy 18/DA/2014.

³⁴ 2 protokoły dla umowy DA.262.14.2018, 1 protokół do umowy DA.262.14.2018, 1 protokół do umowy 18/DA/2014, 1 protokół do umów DA.262.19.2018 DA.262.22.2018, 1 protokół do umowy DA.262.14.2018, 1 protokół do umów DOP-1/D/2017, DA.262.12.2018, DA.262.14.2018, 2 protokoły dla umów Paweł C., - 1 protokół do umowy DA.262.12.2018, 4 protokoły do umów z 14 czerwca 2021 r. i z 13 lipca 2021 r.

Zapisy umów dzierżawy przewidywały możliwość prowadzenia kontroli wydzierżawionych areatów oraz sposobu jego użytkowania przez dzierżawcę. W okresie objętym kontrolą wykonanie prac terenowych podlegało kontroli przez Służby Parku Narodowego. W przypadku 3 umów dzierżawy wezwano pisemnie dzierżawców do uprzątnięcia biomasy lub balotów we wskazanych umowami terminach, co było zgodne z zapisami umów. We wszystkich wymienionych przypadkach nieprawidłowości zostały usunięte. Park dla umów zawartych w roku 2021, wystosował pismo przypominające Dzierżawcom o ich obowiązkach wynikających z umów dzierżawy.

[Dowód: akt kontroli str. I/762-1477]

W okresie objętym kontrolą obowiązywały 22 umowy o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie zadań ochronnych w zakresie „Realizacji zabiegów rolnych na łąkach kośnych, w tym wykonanie paszy dla zwierząt w Bieszczadzkim Parku Narodowym” i „Przygotowania paszy dla zwierząt (siano), na potrzeby Bieszczadzkiego Parku Narodowego”. Kontroli poddano 6³⁵ umów. Umowy zawierały daty obowiązywania, odniesienie do szczegółowego sposobu użytkowania działek, zasady kontroli wykonawców w trakcie obowiązywania umowy, zapisy o karach umownych i zabezpieczające należyte wykonanie umowy. Wszystkie prace zostały odebrane przez Park bez zastrzeżeń co do zakresu prac, co zostało potwierdzone protokołami odbioru.

W przypadku 2 umów zawartych w roku 2021³⁶, na pisemne wnioski Wykonawców sporządzono 2 aneksy do umowy wydłużające czas realizacji zadania z uwagi na niekorzystne warunki pogodowe. Pomimo przedłużenia terminu, fizyczne wykonanie prac w terenie odbyło się z przekroczeniem terminów określonych w przedmiotowych aneksach. W jednym przypadku naliczono kary umowne, a w drugim odstąpiono od tego na podstawie zapisów umowy.

[Dowód: akt kontroli str. I/359-761, I/762-1477]

3. Usuwanie niepożądanych gatunków drzew i krzewów z obrębu kopuń i okrajków torfowisk wysokich (siedliska torfowisk wysokich i przejściowych) – ekosystem nieleśny łądowy. Zadanie zaplanowano do wykonania na powierzchni ok. 20 ha rocznie.

W toku kontroli stwierdzono, iż zadanie ochronne w latach 2019 i 2021 nie zostało wykonane, a w roku 2020 wykonano je na 20,98 ha. Całkowita powierzchnia, na której wykonany został zabieg w okresie kontrolowanym (2019 r. – 2021 r.) wyniosła 20,98 ha tj. na poziomie 35% w skali 3 lat w stosunku do zarządzenia ws. zadań ochronnych.

Kontrolowane zadanie ochronne w łądowych ekosystemach nieleśnych zgodnie z zarządzeniem ws. zadań ochronnych obowiązujących w badanym okresie, wykonywano przez podmioty wyłonione w postępowaniach o zamówienia publiczne.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

³⁵ OP-N-23.07.2019/1 z 23 lipca 2019 r.; OP-N-21.08.2019/1 z 21 sierpnia 2019 r., OP-30/K/2020 z 10 lipca 2020 r., OP-31/K/2020 z 10 lipca 2020 r.; OP-1/K/2021 z 11 lipca 2021 r., OP-5/K/2021 z 11 lipca 2021 r.

³⁶ Obie umowy o numerze OP-1/K/2021 z 11 czerwca 2021 r.

Dyrektor Parku wyjaśnił³⁷ iż, w 2018 roku Bieszczadzki Park Narodowy rozpoczął starania o pozyskanie środków na realizację zabiegów ochrony czynnej w ramach ochrony ekosystemów nieleśnych, w tym ekosystemów torfowiskowych. Na etapie sporządzania planów nie można było przewidzieć, kiedy zostanie podpisana umowa na dotację oraz kiedy zostaną rozstrzygnięte postępowania przetargowe. Nie był również zatwierdzony harmonogram projektu. Ostatecznie odkrzaczanie w ramach projektu zostało zaplanowane na rok 2020, 2022 oraz 2023, co było wystarczające pod względem przyrodniczym. Założenie 20 ha/rok jest ogólne i pozwalało na ewentualne przesunięcia w harmonogramie projektu.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76]

Kontrolujący zwraca uwagę, że wskazanie powierzchni do wykonania zadania 20ha/rok jest bardzo precyzyjne i jeśli faktyczne wykonania zadania było uzależnione m.in. od faktycznych potrzeb przyrodniczych (nie było konieczne wykonywanie zabiegów co roku), to tak należało sformułować rozmiar wykonania zadania.

Zadania ochronne w zakresie ekosystemów wodnych.

Weryfikacji poddano 1 z 2 zadań ochronnych (tj. 50 % zadań) wskazanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych. Zadanie polegało na zabezpieczeniu przejazdu przez potok Roztoki - wykonanie brodu w sposób zapewniający drożność koryta.

Ustalono, iż zakres zadania ochronnego (czas realizacji 2019 r. – 2021 r.) został wykonany w 100% w roku 2021. Zadanie ochronne wykonane zostało przez podmiot zewnętrzny w ramach zawartej umowy³⁸, a prace zostały wykonane i odebrane zgodnie z protokołem odbioru w roku 2021.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76, I/319-350]

Zadania ochronne inne według specyfiki Parku.

Weryfikacji poddano 2 z 48 zadań ochronnych (tj. 4 % zadań) wskazanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych. Zadania ochronne wybrane w ramach próby kontrolnej dotyczyły:

1. Monitoringu ważek *Odonata* w pobliżu oczek wodnych w celu aktualizacji listy gatunków występujących w Parku.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres zadania ochronnego został w pełni wykonany co do założonej powierzchni (10 – 15 stanowisk rocznie). W latach 2019-2021 monitorowano po 10 oczek wodnych. Kontrolowane zadanie zostało wykonane przez pracownika Parku.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76, I/319-350]

2. Przebudowa i zagospodarowanie terenu wokół obiektów Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego w Wołosatem i w Tarnawie Niżnej.

W wyniku kontroli stwierdzono, iż zakres zadań ochronnych opisanych w zarządzeniu ws. zadań ochronnych został w pełni wykonany.

³⁷ Pismo Dyrektora Parku z 20 października 2022 r.

³⁸ DA.262.14.2021 z 12 kwietnia 2021 r.

Kontrolowane zadanie zostało wykonane przez podmioty zewnętrzne. Zadania zrealizowano w latach:

- 2019 r. – malowanie ścian szczytowych w 3 obiektach, prace w obrębie studzienek kanalizacyjnych oraz posadzki;
- 2021 r. – remont w pomieszczeniu socjalnym, remont ogrodzenia oraz uporządkowanie terenu pod pastwisko.

Remontom i pracom poddane były 3 obiekty kubaturowe, ich infrastruktura techniczna i teren wchodzący w skład Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego w Wołosatem.

[Dowód: akt kontroli str. I/73-76, I/319-350]

Monitoring skuteczności realizowanych zabiegów ochronnych.

Według informacji przekazanych przez Dyrektora Parku w BdPN na bieżąco prowadzony był monitoring skuteczności zabiegów ochronnych. Dyrektor Parku wyjaśnił³⁹, że działania w tym zakresie były realizowane w miarę posiadanych środków oraz potrzeb. Powtarzalne i realizowane od wielu lat tradycyjnymi metodami zadania ochronne związane z technicznym zabezpieczeniem szlaków, koszeniem i wypasem łąk. W roku 2021 z pozyskanych środków zewnętrznych przeprowadzono prace monitoringowe związane ze skutecznością zabiegów związanych z ochroną cennych gatunków i siedlisk. Powtórzenie prac monitoringowych zostało zaplanowane na rok 2023. Część prac monitoringowych, m.in. monitoring siedlisk łąkowych, zwierząt kopytnych, drapieżników płazów czy owadów było realizowanych w ramach sił własnych przez pracowników etatowych. Wyniki monitoringu były gromadzone w bazach danych, opracowane w formie raportów

[Dowód: akt kontroli str. I/319-350]

Realizacja ustawowych zadań Rady Naukowej działającej przy Bieszczadzkim Parku Narodowym

Zgodnie z art. 98 ust. 1 uop do zadań Rady Naukowej Parku należy w szczególności ocena stanu zasobów, tworów i składników przyrody, opiniowanie projektu planu ochrony i zadań ochronnych, ocena realizacji ustaleń planu ochrony, rocznych zadań ochronnych i skuteczności zabiegów ochronnych, opiniowanie programów badawczych i naukowych w zakresie ochrony przyrody, przedstawianie wniosków i opinii w sprawach ochrony przyrody i funkcjonowania parku narodowego.

Rada Naukowa w latach 2019-2022 r odbyła 5 posiedzeń, które zostały udokumentowane przez spisanie protokołów. Dyrektor Parku zwrócił uwagę, iż na częstotliwość posiedzeń

³⁹ Pismo z 7 października 2022 r.

Rady w tym okresie miała wpływ pandemia koronawirusa Covid-19. Zwykle posiedzenia Rady Naukowej BdPN odbywały się 2 razy w roku⁴⁰.

W okresie objętym kontrolą Rada zaopiniowała projekt zadań ochronnych, a na jednym spotkaniu przedstawiono wniosek i opinię w sprawie ochrony przyrody i funkcjonowania parku narodowego (potrzeba kontynuacji monitoringu przyrodniczego).

Dyrektor Parku nie przekazywał Radzie do opiniowania programów badawczych i naukowych w zakresie ochrony przyrody co było działaniem niezgodnym z art. 98 ust. 1 uop.

W kwestii opiniowania przez Radę Naukową Parku programów naukowych i badawczych Dyrektor Parku wyjaśnił⁴¹, że tematy badawcze nie były opiniowane przez Radę Naukową Parku. Nie występował do Rady Naukowej o ich zaopiniowanie, gdyż metodyka wszystkich wymienionych wyżej tematów nie wiązała się z koniecznością ingerencji w środowisko przyrodnicze i nie miała bezpośredniego wpływu na wykonywanie bieżących zadań związanych z ochroną przyrody. Wnioski o udzielenie zezwolenia na badania naukowe (w ostatnich latach ok. 30 rocznie) spływały w różnych okresach roku. Posiedzenia Rady Naukowej odbywały się zwykle dwa razy w roku. Nie było możliwym pod względem organizacyjnym ani celowym, aby uzyskać zaopiniowanie w terminach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego i przyjętych zwyczajach, wszystkich tematów badawczych. Rada Naukowa BdPN w okresie kontrolowanym nie opiniowała programów badawczych i naukowych w zakresie ochrony przyrody, gdyż o opinie takie w dotychczasowej 50-cio letniej praktyce funkcjonowania BdPN proszono jedynie wyjątkowo (często poszczególnych członków Rady – specjalistów w danej dziedzinie), w przypadku badań szczególnie inwazyjnych, mogących mieć znacząco negatywny wpływ na przyrodę Parku. Zgodnie zarządzeniem nr 34 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie udostępnienia obszaru Bieszczadzkiego Parku Narodowego do badań naukowych Dyrektor Parku może zasięgać opinii Rady Naukowej Parku przed decyzją o wydaniu zezwolenia w przypadku prac badawczych wymagających znacznej ingerencji w środowisko przyrodnicze. Zgody na jakiegokolwiek badania związane z odławianiem gatunków zwierząt i zbior roślin lub wymagające naruszenia innych zakazów określonych w art. 15, ust.1 uop były wydawane

⁴⁰ Posiedzenia Rady Naukowej dotyczyły: w grudniu 2019 r. – zaopiniowania przez Radę dwóch projektów stacji bazowej telefonii komórkowej na Przełęcz Wyżnej i pomnika „Ludziom Wolności w Bieszczadach” na Przełęcz Wyżniańskiej, przedstawienia Radzie informacji o bieżącej działalności Parku w tym realizacji zadań ochronnych i prowadzonej przez BdPN edukacji ekologicznej; w październiku 2020 r. – w związku z ukonstytuowaniem Rady w nowym składzie osobowym przyjęto regulamin działania Rady i wybrano jej Przewodniczącą, Dyrektor Parku przedstawił informację o bieżącej o działalności Parku i prowadzonych przez BdPN projektach obejmujących realizację zadań ochronnych; w październiku 2021 r. na posiedzeniu Dyrektor złożył sprawozdanie z bieżącej działalności Parku, omówiono zadania ochronne realizowane w poprzednich latach, Rada przyjęła własne poprawki do projektu zadań ochronnych Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2022-2024 oraz pozytywnie zaopiniowała ten dokument, Rada także wyraziła wniosek i opinię co do potrzeby kontynuacji prac monitoringowych na wybranych, unikalnych fragmentach Parku w szczególności ekosystemów leśnych na powierzchniach kołowych; w kwietniu 2022 r. na posiedzeniu Rada zapoznała się z informacjami inwestora na temat planowanego projektu rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 897 – Etap III Wetlina – Ustrzyki Górne i odbyła dyskusję w swoim gronie oraz z inwestorem na temat wpływu inwestycji na zasoby przyrodnicze Parku; w grudniu 2022 r. Rada otrzymała informację na temat bieżącej działalności Parku, w tym o prowadzonych inwestycjach, w szczególności o przebudowie, rozbudowie i nadbudowie schronu na Połoninie Wetlińskiej; o wejściu w życie Planu Ochrony BdPN na okres 20 lat, zmodernizowanego obiektu Muzeum Przyrodniczego, planowanych obchodów 50-lecia Parku.

⁴¹ Pismo Dyrektora Parku z 5 kwietnia 2023 r.

przez Ministra właściwego ds. środowiska. W przypadku, gdy planowana metodyka prowadzonych badań naukowych naruszała przepisy ochrony przyrody obowiązujące w art. 15 cytowanej Ustawy Dyrektor Parku mógł wydać zezwolenie na badania dopiero po uzyskaniu przez wnioskodawcę stosownego zezwolenia Ministra Klimatu i Środowiska.

Dyrektor Parku podniósł, że według uop do zadań rady naukowej parku narodowego należy w szczególności: opiniowanie programów badawczych i naukowych w zakresie ochrony przyrody, czyli pod względem ich wpływu na ochronę przyrody. Ponieważ rada naukowa jest organem opiniodawczo-doradczym działającym społecznie przy dyrektorze parku narodowego, zdaniem Dyrektora Parku, nie powinno się obciążać jej sprawami, co do których dyrektor i służby parku narodowego zdolne są samodzielnie dokonać rozstrzygnięć. Metodyka przeważającej części prowadzonych badań polegała na nieinwazyjnych obserwacjach i pomiarach nieingerujących w środowisko przyrodnicze, stąd też ich opiniowanie „w zakresie ochrony przyrody” byłoby niecelowym i niepotrzebnym obciążeniem członków Rady Naukowej. Zwrócił uwagę, że członkowie Rady Naukowej nie pobierali żadnego wynagrodzenia za swoją pracę. Natomiast w przypadku wszelkich działań potencjalnie naruszających zakazy obowiązujące w parku narodowym, do sprawy włączany był organ nadrzędny, czyli Minister Klimatu i Środowiska. Zgodnie zarządzeniami ws. zadań ochronnych, ustalono miejsca udostępniane w celach naukowych jako „obszary ochrony ścisłej i czynnej” oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w danym miejscu określono na 100. Udzielone zezwolenia nie przekraczały wskazanych w zarządzeniach limitów. Rada Naukowa Bieszczadzkiego Parku Narodowego opiniowała taki sposób udostępnienia BdPN do badań naukowych na posiedzeniach dotyczących całości zadań ochronnych.

[Dowód: akt kontroli str. I/1469-1528]

Zdaniem Kontrolującego uop nakłada obowiązek opiniowania wszystkich programów badawczych i naukowych przez Radę Naukową Parku. Wewnętrzne regulacje Parku ograniczające funkcję opiniodawczą Rady do analizy spraw wyjątkowych, stoją w sprzeczności z zapisami Ustawy.

Odstrzały redukcyjne

W okresie objętym kontrolą pracownicy Parku wykonali 10 odstrzałów sanitarnych dzików na polecenie Wojewódzkiego Lekarza Weterynarii w związku z zagrożeniem ASF.

Nie dokonywano odstrzałów redukcyjnych.

[Dowód: akt kontroli str. 244-245]

Sprzedaż drewna

W badanym okresie w Parku obowiązywały zasady sprzedaży drewna ustanowione Zarządzeniem Dyrektora Parku⁴². Drewno było sprzedawane w trzech trybach: przetargu, sprzedaży na podstawie cennika sprzedaży drewna ustalonego po zakończonym przetargu lub na podstawie corocznego zarządzenia dotyczącego sprzedaży drewna opałowego określającego udział sortymentów i ceny pakietów opałowych. Z nabywcami zawierano pisemne umowy sprzedaży. Z określonymi wyjątkami odbiór drewna był możliwy po dokonaniu przedpłaty. Do 2 lutego 2022 r. w przypadkach, w których kupujący posiadał w ciągu 2 lat od daty przetargu historię zakupu drewna na kwotę określoną w ogłoszeniu o przetargu, miał możliwość dokonywania płatności po odbiorze drewna.

Ceny sprzedaży drewna były ustalane przez Dyrektora jednorazowo na dany rok kalendarzowy. Dyrektor ustalał także ofertę sprzedaży drewna, która określała pulę drewna na przetarg, na potrzeby własne Parku, na potrzeby pracowników, rencistów i emerytów oraz mieszkańców głównego kompleksu Parku. W przypadku niewyczerpania powyższych pul, Dyrektor mógł podjąć decyzję o sprzedaży pozostającej masy także nabywcom nie będącymi mieszkańcami obszaru Parku, ani jego otuliny.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2022 r. Park osiągnął przychody ze sprzedaży drewna w łącznej wysokości 2 120 478,13 zł, w tym 1 658 510,92 zł z tytułu sprzedaży drewna odbiorcom hurtowym i 461 967,21 zł z tytułu sprzedaży drewna odbiorcom detalicznym. Kwoty przychodu w poszczególnych latach przedstawia poniższa tabela.

Rok	Odbiorcy hurtowi			Odbiorcy detaliczni		
	Kwota przychodu (zł)	Liczba transakcji	Ilość drewna (m ³)	Kwota przychodu (zł)	Liczba transakcji	Ilość drewna (m ³)
2019	355 820,47	45	2052,765	113 634,98	96	985,35
2020	346 646,21	27	1894,295	103 516,51	67	925,455
2021	547 774,40	46	1447,00	115 275,57	81	700,97
do 2022.09.30	408 269,84	36	1074,85	129 540,15	62	588,66
Razem	1 658 510,92	154	6468,91	461 967,21	306	3200,435

⁴² Zarządzenie nr 9 Dyrektora BdPN z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie zasad sprzedaży drewna w Bieszczadzkim Parku Narodowym oraz Zarządzenie nr 11 Dyrektora BdPN z dnia 3 lutego 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie zasad sprzedaży drewna w Bieszczadzkim Parku Narodowym, Zarządzenie nr 19 Dyrektora BdPN z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie sprzedaży drewna opałowego w BdPN w roku 2019, Zarządzenie nr 13 Dyrektora BdPN z dnia 17 marca 2020 r. w sprawie sprzedaży drewna opałowego w BdPN w roku 2020, Zarządzenie nr 28 Dyrektora BdPN z dnia 31 maja 2021 r. w sprawie sprzedaży drewna opałowego w BdPN w roku 2021, Zarządzenie nr 10 Dyrektora BdPN z dnia 03 marca 2022 r. w sprawie sprzedaży drewna opałowego w BdPN w roku 2022

W badanym okresie Park przeprowadził 12 przetargów sprzedaży drewna⁴³, z czego 7 zakończyło się wyborem ofert i zawarciem w sumie 15 umów o wartości 501 115,50 zł. Pozostałe przetargi zostały unieważnione, z czego 4 wskutek braku ofert.

Szczegółowemu badaniu poddano 1 z 3 trybów sprzedaży drewna – tryb przetargowy – na podstawie 4 (tj. 33 %) z 12 losowo wybranych przetargów, w ramach których zawarto 5 umów o wartości 263 488,05 zł. Szczegółowo badane przetargi zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Park w badanym okresie posiadał należności z tytułu sprzedaży drewna. Zapisy zawieranych umów sprzedaży drewna zabezpieczały interesy Parku, niemniej kontrola wykazała, że w przypadku 2 kontrolowanych umów nie były one stosowane przez pracowników Parku. Stwierdzono przypadki sprzedaży drewna bez uiszczenia przedpłaty przez kupujących, co doprowadziło do powstania zaległości i konieczności dochodzenia należności przed sądem. Powyższe szczegółowo opisano w dalszej części projektu wystąpienia pokontrolnego w obszarze wybranych zagadnień w zakresie gospodarki finansowej.

[Dowód: akt kontroli str. I/1529-1930]

Ocena obszaru

W latach 2019 – 2021 r. Park nie przekazał do zatwierdzenia przez nadzorującego ministra rocznych planów zadań rzeczowych wynikających z zadań ochronnych na kolejny rok.

Badane zadania ochronne w ekosystemach leśnych (2 zadania poddane szczegółowemu badaniu) zostały wykonane odpowiednio:

- 1 zadanie – 85% wykonania,
- 1 zadanie – 100% wykonania, przewidzianym w zarządzeniu ws. zadań ochronnych.

Przyczyną niepełnego wykonania jednego z zadań był brak przesłanek do cięć na powierzchniach zaplanowanych jako potencjalne, bądź z ograniczonej dostępności wybranych obszarów – przejezdności dróg i szlaków zrywkowych.

Z 3 kontrolowanych zadań ochronnych w dotyczących ekosystemów nieleśnych lądowych tylko jedno zostało wykonane w całości, natomiast pozostałe były realizowane na mniejszym obszarze niż wynikało to z Zarządzeń dot. zadań ochronnych.

Zadanie ochronne - wypas na Połoninie Wetlińskiej był realizowany przez dzierżawców na powierzchni mniejszej niż zaplanowana, a brak środków na to zadanie nie pozwalał Parkowi na wykonanie tego zadania samodzielnie.

Zadanie ochronne polegające na mechanicznym koszeniu łąk zostało zrealizowane na ok. 57% powierzchni przewidzianej w zarządzeniu ws. zadań ochronnych.

Park przy planowaniu zadań ochronnych wskazał do mechanicznego koszenia wydzielienia niejednolite pod kątem przyrodniczym, a zabieg według założeń miał być wykonany jedynie na części wskazanych wydzieleni. Park przyjął jednocześnie założenie, że powierzchnia zabiegów miała być doprecyzowana na podstawie weryfikacji terenowej stanu ekosystemów i technicznych możliwości. Zdaniem Kontrolującego wykonanie zadania na poziomie ok. 57% powierzchni przewidzianej w zarządzeniu ws. zadań ochronnych było niewystarczające.

⁴³ 3 przetargi w 2019 r., 2 przetargi w 2020 r., 2 przetargi w 2021 r. i 5 przetargów w 2022 r.

Powierzchnia przewidziana do wykoszenia ręcznego i mechanicznego oraz wypasu powinna zostać zweryfikowana i dostosowana do realiów i możliwości finansowych i logistycznych Parku.

Park realizował zadania ochronne w ramach umów dzierżaw. Dzierżawcy wykonywali zadania ochronne zgodnie z zapisami umownymi, a Park nadzorował działania Dzierżawców. W zakresie tym stwierdzono jedynie uchybienia formalne w sporządzaniu protokołów z wykonania prac, które nie miały jednakże wpływu na realizację wykonania umów i osiągnięty efekt przyrodniczy.

W pełnym rozmiarze zostały wykonane 3 z 3 badanych zadań ochronnych w ekosystemach wodnych oraz w kategorii *Inne według specyfiki Parku*.

Dyrektor Parku nie przekazywał do zaopiniowania Radzie programów badawczych i naukowych.

Zbadane przetargi na sprzedaż drewna odbywały się zgodnie z przyjętymi w Parku regulacjami.

II. Wybrane aspekty funkcjonowania parków narodowych, t. j.:

1. Wybrane zagadnienia w zakresie gospodarki finansowej.

Sprawozdania finansowe

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia sprawozdań w zakresie operacji finansowych za lata 2019-2021 o stanie należności wybranych aktywów finansowych (Rb-N), stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z)⁴⁴. Pliki sprawozdań Rb-Z i Rb-N były zgodne ze strukturami opracowanymi przez Ministerstwo Finansów⁴⁵. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo.

W sprawozdaniach Rb-Z nie wykazano żadnych zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Zgodnie z Rb-N w latach 2019-2021 zaległości wymagalne w Parku wynosiły:

- według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. 202 719,16 zł,
- według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. 188 130,78 zł,
- według stanu na koniec IV kwartału 2021 r. 214 927,63 zł,
- według stanu na koniec IV kwartału 2022 r. 91 947,61 zł.

[Dowód: akta kontroli str. I/1931-2029]

W toku kontroli stwierdzono, że kwoty wykazane w sprawozdaniach Rb-N za IV kwartał 2019, 2020 i 2021 r. nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Weryfikacja zapisów kart kontowych wybranych dłużników Parku wykazała, że w Rb-N nie wykazano wszystkich należności wymagalnych.

⁴⁴ Księgi zostały przekazane w formie elektronicznej (JPK_KR). Format przekazanych plików był właściwy i zgodny ze strukturą logiczną pliku JPK <https://www.gov.pl/web/kas/struktury-jpk/>.

⁴⁵ Za 2019 – 2020 - Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dz.U. 2010 nr 43 poz. 247; Za 2021 r. - Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych Dz.U. z 2020 r. poz.2399.

Błędne sporządzenie sprawozdań było naruszeniem Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁶ i Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴⁷. Główna Księgowa poinformowała⁴⁸, że na koniec 2019 r. prawidłowa kwota zaległości wymagalnych wynosiła 217 666,30 zł (różnica do Rb-N to 14 947,14 zł), ponieważ, błędnie policzono kwotę zaległości za sprzedaż drewna, na koniec 2020 r. prawidłowa kwota wynosiła 182 731,80 (różnica do Rb-N to 5 398,98 zł), ponieważ błędnie policzono kwotę zaległości za najem mieszkań i media, a na koniec 2021 r. prawidłowa kwota wynosiła 246 429,66 zł. (różnica do Rb-N to 31 502,03 zł), ponieważ błędnie policzono kwotę zaległości za sprzedaż drewna. Ponadto Główna Księgowa wyjaśniła, że program księgowy nie wylicza samodzielnie kwoty zaległości, a do Rb-N analizowane były wszystkie salda z podziałem na różne grupy odbiorców i uszczegółowienie do opisu, co powodowało błędy.

[Dowód: akta kontroli str. I/1931-2124]

Bieszczadzki Park Narodowy sporządził sprawozdania finansowe wraz z bilansem, rachunkiem zysków i strat za 2019, 2020 r. i 2021 r. oraz uzyskał pozytywne opinie biegłego rewidenta.

[Dowód: akta kontroli str. I/2125-2221]

Dotacje celowe z Ministerstwa

W kontrolowanym okresie Bieszczadzki Park Narodowy otrzymał dotacje celowe⁴⁹ przeznaczone na realizację zadań związanych z:

- 1) prowadzeniem działań ochronnych w ekosystemach Bieszczadzkiego Parku Narodowego, zmierzających do zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk ryb.
- 2) udostępnianiem obszaru Bieszczadzkiego Parku Narodowego na zasadach określonych w zadaniach ochronnych i w zarządzeniach Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego, prowadzeniem działań związanych z edukacją przyrodniczą – w tym zadań związanych z wydatkami majątkowymi dokonywanymi przez Dotowanego na podstawie ustawy o ochronie przyrody.

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁴⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

⁴⁸ Mail Głównej Księgowej z 11 listopada 2022 r.

⁴⁹ Dotacje te były następujące: nr 4/DE/2019 w kwocie 5 221 000 zł z Ministerstwa Środowiska w 2019 r., nr 4/DE/2020 w kwocie 2 610 500 zł z Ministerstwa Klimatu w 2020 r. nr 5/DB/2021 w kwocie 5 367 000 zł z Ministerstwa Klimatu i Środowiska w 2021 r., 4/DB/2022 w kwocie 9 122 000 zł z Ministerstwem Klimatu i Środowiska w 2022 r.

Środki pozyskane z dotacji zostały wykorzystane na wydatki związane z funkcjonowaniem Służby Parku Narodowego oraz pokrywały koszty działalności Bieszczadzkiego Parku Narodowego powstałe w związku z wykonywanymi zadaniami⁵⁰.

Ponadto Park otrzymał dotacje⁵¹ w celu realizacji zadań określonych w art. 8b uop, na współfinansowanie projektów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi ze środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

[Dowód: akta kontroli str. I/2222-2277]

Dotacje zostały przebrane na wyodrębnione rachunki i prawidłowo ujęte na kontach 130-132 „Rachunki bieżące jednostki”. Odsetki od dotacji zgodnie z § 3 pkt 3 umów dotacji oraz zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵² zostały zwrócone na rachunek Dotującego. Zapisy konta 740 „Dotacje” wykazały kwoty zgodne z kwotami dotacji określonymi w umowach.

[Dowód: akta kontroli str. I/2278-2343]

W wyniku porównania zestawień wydatków z dotacji celowej z wydatkami finansowanymi z Funduszu Leśnego nie stwierdzono finansowania tych samych zadań z tych dwóch źródeł.

[Dowód: akta kontroli str. I/2344-2571]

Należności wymagalne

Ogólne zasady dotyczące dochodzenia należności wymagalnych regulowała Polityka rachunkowości⁵³ oraz od 1 stycznia 2022 r. procedury windykacji cywilnoprawnych⁵⁴. Procedury te zostały wprowadzone Zarządzeniem Dyrektora Parku z października 2022 r. niemniej obowiązywały od stycznia 2022 r. Obieg dokumentów księgowych regulowała instrukcja kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz instrukcji kasowej⁵⁵.

[Dowód: akta kontroli str. I/2617-2656]

⁵⁰ W 2019 r. 85% dotacji przeznaczono przede wszystkim na dofinansowanie wydatków osobowych (m.in. wynagrodzenia, ekwiwalenty, odprawy, ZUS ogólnej kwoty dotacji), a pozostałe 15% przeznaczono na inne zadania. W 2020 r. z przyznanej dotacji dofinansowano przede wszystkim wydatki osobowe (88% ogólnej kwoty dotacji), a 12% zostało przeznaczone na dofinansowanie innych zadań w tym m.in. usługi zewnętrzne, podatki leśny i rolny. W 2021 r. dotację również w znacznej kwocie przeznaczono na dofinansowanie wydatków osobowych (88% kwoty dotacji), a pozostałe 12% przeznaczono na dofinansowanie innych zadań m.in. wydatki bezosobowe, podatki leśny i rolny. W 2022 r. dotację przeznaczono na wydatki osobowe (84% ogólnej kwoty dotacji), a 16% zostało przeznaczone na dofinansowanie innych zadań w tym m.in. roboty budowlane, usługi zewnętrzne, podatki leśny i rolny.

⁵¹ Nr 26/DE/2019 w kwocie 280 000 zł z Ministerstwa Środowiska w 2019 r., Nr 32/DB/2021 w kwocie 192 000 zł z Ministerstwa Klimatu i Środowiska w 2021 r., Nr 24/DE/2020 w kwocie 343 000 zł z Ministerstwa Klimatu, Nr 41/DB/2022 w kwocie 38 000 zł z Ministerstwa Klimatu i Środowiska w 2022 r.

⁵² Dz.U. z 2018 r. poz. 2225

⁵³ Zarządzenie nr 30 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 8 maja 2012 r.

⁵⁴ Zarządzenie Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 25 października 2022 r.

⁵⁵ Zarządzenie nr 69 Dyrektora BdPN z 27 lipca 2012 w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz instrukcji kasowej; Zarządzenie nr 23 Dyrektora BdPN z 14 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji dot. Zakresu czynności związanych z kontrolą dokumentów księgowych

W sprawie obowiązywania procedur z datą wsteczną Dyrektor Parku wyjaśnił⁵⁶, że był to błędny zapis w zarządzeniu, a Główna Księgowa wyjaśniła⁵⁷, że sprawy dotyczące dochodzenia należności były prowadzone w sposób opisany w zarządzeniu.

[Dowód: akta kontroli str. I/2734-2740]

Procedury windykacji do 10 marca 2023 r. były niezgodne z Polityką rachunkowości. Według Polityki rachunkowości wezwania do zapłaty Park powinien wysłać dłużnikom co najmniej trzykrotnie, a odsetek nie należało naliczać do wysokości 6 zł. Zgodnie z procedurą, wezwania do zapłaty należało wysłać co najmniej dwukrotnie, a odsetek nie należało doliczać do wysokości 8,70 zł⁵⁸. Ponadto procedura windykacji w całym okresie objętym kontrolą była niezgodna z Instrukcją Kancelaryjną⁵⁹ w zakresie czasu przechowywania dokumentów dotyczących dokumentów związanych z dochodzeniem sądowym należności. Zgodnie z procedurą dokumenty sądowe należało przechowywać do czasu uregulowania długu, jego umorzenia czy upływu terminu przedawnienia. Natomiast w Jednolitym Rzeczowym Wykazie Akt dokumenty oznaczone symbolem 314 Egzekucja i windykacja zostały zaklasyfikowane do kategorii archiwalnej B10, co oznacza kategorię archiwalną dokumentacji o czasowym znaczeniu praktycznym, przechowywaną przez 10 pełnych lat kalendarzowych poczynając od dnia 1 stycznia roku następnego od daty zakończenia sprawy, zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 20 października 2015 r. Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie klasyfikowania dokumentacji, przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów Państwowych i brakowania dokumentacji archiwalnej⁶⁰. W okresie trwania kontroli w Dyrektor Parku zmienił Instrukcję Kancelaryjną⁶¹ dodając zapis, że okres przechowywania liczy się do daty uregulowania długu, jego umorzenia lub przedawnienia. Kontrolujący zwraca uwagę, że zapis ten jest sprzeczny z ww. Rozporządzeniem, a zmiany wymaga procedura windykacji należności.

[Dowód: akta kontroli str. 128-188, I/2652-2656, I/2663-2727, I/2730-2733]

Główna Księgowa w sprawie różnic w procedurach wewnętrznych wyjaśniła⁶², że od czasu wprowadzenia Polityki rachunkowości wzrosła cena listu poleconego, stąd w procedurach windykacji została podana aktualna cena. Nie wyjaśniła natomiast różnic dotyczących liczby wysłanych wezwań do zapłaty.

Dyrektor Parku w powyższej sprawie wyjaśnił⁶³, że różnice pomiędzy ww. dokumentami zostały naprawione Zarządzeniem zmieniającym do polityki rachunkowości nr 7 z dnia 10 marca 2023 r., w którym ujednolicono stosowne zapisy oraz Zarządzeniem zmieniającym do Instrukcji Kancelaryjnej.

[Dowód: akta kontroli str. I/2730-2733, I/2737-2740]

⁵⁶ Protokół ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁵⁷ Protokół ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁵⁸ Trzykrotność wartości opłaty pobieranej przez operatora za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej

⁵⁹ Zarządzenie nr 3 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z siedzibą w Ustrzykach Górnych z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 246

⁶¹ Zarządzenie nr 8 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 10 marca 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Instrukcji kancelaryjnej w Bieszczadzkim Parku Narodowym

⁶² Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁶³ Pismo Dyrektora Parku z 23 marca 2023 r.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Parku obowiązującym do 30 grudnia 2020 r. dyrektor i główny księgowy byli odpowiedzialni za właściwe wykonywanie starannej obsługi finansowo-księgowej w obszarach planowania, wykonywania, kontroli zarządczej i sprawozdawczości w celu realizacji wszystkich zadań Parku.

Główny Księgowy kierował rachunkowością jednostki polegającą zwłaszcza na:

- zorganizowaniu sprawdzania, przyjmowania, obiegu i kontroli dokumentów w sposób zapewniający właściwy przebieg operacji finansowych, sprawne przeprowadzenie kontroli wewnętrznej oraz prawidłowe prowadzenie rachunkowości jednostki.
- zorganizowaniu i doskonaleniu księgowości, kalkulacji wynikowej i sprawozdawczości finansowej jednostki w celu zapewnienia ich rzetelności i prawidłowości, z zastosowaniem racjonalnej organizacji pracy i technik przetwarzania danych
- bieżącym i prawidłowym prowadzeniu księgowości oraz sporządzaniu kalkulacji wynikowej i sprawozdawczości finansowej w sposób umożliwiający:
 - terminowe i rzetelne przekazywanie informacji ekonomicznych i działalności jednostki,
 - prawidłowe i terminowe dochodzenie roszczeń oraz terminowe ściąganie prawomocnie zasądzonych należności
- należytnym przechowywaniu i zabezpieczaniu dokumentów księgowych, ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań finansowych
- nadzorowaniu całokształtu prac z zakresu rachunkowości wykonywanych przez inne komórki organizacyjne

Główny Księgowy Kierował Działem Finansowo Księgowym.

Powyższe zadania zostały wpisane do zakresu czynności stanowiska Głównego Księgowego, który obowiązywał od sierpnia 2006 r. przez cały okres objęty kontrolą. Natomiast od 31 grudnia 2020 r. zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Główny Księgowy odpowiadał m.in. za gospodarkę finansową Parku, wstępną kontrolę kompleksowości i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych oraz zapewnienie prawidłowości, terminowości i zgodności sprawozdań składanych na zewnątrz przez Park.

[Dowód: akta kontroli str. 246-291, I/2606-2608]

Od 1 stycznia 2022 r. wprowadzono Zarządzenie Dyrektora Parku w sprawie wprowadzenia procedur windykacji należności cywilnoprawnych w Bieszczadzkim Parku Narodowym, które stanowiło, że właściwymi w sprawach windykacji należności byli pracownicy Działu Finansowo- Księgowego⁶⁴ oraz radca prawny⁶⁵.

[Dowód: akta kontroli str. I/2652-2656]

⁶⁴ Odpowiedzialni za kontrolę terminowej realizacji należności, sporządzanie i monitorowanie wezwań do zapłaty, naliczanie odsetek ustawowych

⁶⁵ W zakresie występowania do sądu z pozwem o zapłatę przeciwko dłużnikowi w celu doprowadzenia do uzyskania tytułu wykonawczego, zaopatrzenia go w klauzulę wykonalności, sporządzenie wniosku o wszczęcie egzekucji i bieżące informowanie Dyrektora i Głównego Księgowego o stanie sprawy.

Główna Księgowa poinformowała⁶⁶, że wybrani pracownicy Działu Finansowo-Księgowego mieli to zadanie w zakresach obowiązków. Wyjaśnienia Głównej Księgowej nie znalazły potwierdzenia w dokumentach. To zadanie nie zostało powierzone w zakresach obowiązków pracownikom tego Działu, z wyjątkiem Głównej Księgowej.

[Dowód: akta kontroli str. I/2737-2740, I/2749-2770]

Park od początku 2016 r. posiadał zawartą umowę zlecenia z Radcą Prawnym na obsługę prawną Parku, w zakresie której było prowadzenie sporów sądowych, udzielanie porad i opinii prawnych, realizacja zleconej pomocy prawnej w indywidualnych sprawach. Umowa była corocznie przedłużana. Przedmiot umowy był opisany nieprecyzyjnie. W umowie tej nie nałożono na Radcę obowiązków wynikających z Zarządzenia Dyrektora Parku w sprawie windykacji należności.

[Dowód: akta kontroli str. I/2609-2616]

W kwestii nienałożenia na Radcę Prawnego obowiązków wynikających z ww. Zarządzenia Dyrektor Parku wyjaśnił⁶⁷, że dochodzenie należności było zadaniem Głównej Księgowej, gdy powstawały wierzytelności, Główna Księgowa kontaktowała się z Radcą Prawnym i zlecała do realizacji sprawę. Z Radcą Prawnym Park współpracował długo, wszystkie sprawy były dobrze prowadzone, Dyrektor nie zgłaszał zastrzeżeń do jego pracy natomiast rozważał zatrudnienie radcy na etacie, ponieważ w statucie Parku jest samodzielne stanowisko dla radcy prawnego. Niemniej rynek w okolicy w warunkach bieszczadzkich był bardzo ograniczony. Kierownicy Działów oraz Zastępcy Dyrektora, którzy byli zobligowani do kontaktu z Radcą Prawnym przekazywali Dyrektorowi informacje na temat współpracy z nim. Dyrektor wyjaśnił, że on i pracownicy mieli bieżący kontakt z Radcą Prawnym. Radca odpowiadał telefonicznie lub mailowo na pytania, uczestniczył w spotkaniach, na których była potrzebna pomoc prawna. Radca Prawny brał udział w toku spraw związanych z realizacją inwestycji. Dyrektor oświadczył, że miał bieżącą wiedzę o sprawach, które prowadził Radca Prawny i systematycznie spotykał się z nim.

[Dowód: akta kontroli str. I/2662, I/2734-2736]

Odnosnie do podejmowanych działań w celu dochodzenia należności Główna Księgowa wyjaśniła⁶⁸, że raz na kwartał były naliczane odsetki i wysyłane wezwania do zapłaty. Jeśli nie następowała żadna reakcja ze strony dłużnika, zgłaszała sprawę do Dyrektora. Jeśli miała kontakt z dłużnikiem, to starała się w sposób ugodowy dojść z nim do porozumienia. Następnie była badana sytuacja dłużnika. Jeśli okazało się, że nie było reakcji ze strony dłużnika pomimo kontaktów z nim, przedstawiała do decyzji Dyrektora Parku wystąpienie na drogę sądową. W przypadku pozytywnej decyzji przekazywała dokumenty dla Radcy Prawnego, który reprezentował Park.

W kwestii nadzorowania zlecenia i realizacji zadań przez Radcę Prawnego w zakresie dochodzenia należności Główna Księgowa poinformowała⁶⁹, że zlecała Radcy Prawnemu prowadzenie sprawy i oczekiwała od niego kompleksowej informacji co do możliwości odzyskania należności. Samodzielnie nie podejmowała żadnych czynności

⁶⁶ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁶⁷ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁶⁸ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁶⁹ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

w postępowaniach sądowych, ponieważ nie miała do tego upoważnienia. Upoważnienie do tego miał Radca Prawny. Główna Księgowa poinformowała, że nie mogła niczego zlecić Radcy Prawnego, bez zgody Dyrektora Parku. Dokumenty dotyczące wierzytelności przekazywała Radcy Prawnemu.

[Dowód: akta kontroli str. I/2737-2740]

Kontrolujący zwraca jednak uwagę, iż wyjaśnienia Głównej Księgowej i Dyrektora Parku nie znajdują w pełni potwierdzenia w ustalonym stanie faktycznym i przedłożonych dokumentach. O ile Park przekazywał sprawy do realizacji Radcy Prawnemu to jako wierzyciel nie uczestniczył aktywnie w procesie dochodzenia należności pozostawiając Radcy swobodę w doborze czynności jakie powinny być zlecone i przeprowadzone w celu dochodzenia należności.

Park w kontrolowanym okresie posiadał 117 należności wymagalnych, z czego 28 powstało z tytułu sprzedaży drewna, 79 z tytułu nieopłaconych czynszów za lokale mieszkalne, najem i media, 4 z tytułu nieopłaconych dzierżaw i umów użytkowania gruntów, oraz 6 z innych tytułów.

Wartości dochodzonych należności na koniec:

- 2019 r. wynosiły 217 666,30 zł, w tym w okresie przekroczenia terminu płatności sięgającym do 3 miesięcy w kwocie 32 309,36 zł, w okresie od 3 do 6 miesięcy w kwocie 8 931,05 zł, w okresie od 6 do 12 miesięcy w kwocie 7 647,24 zł, powyżej 12 miesięcy 168 788,65 zł.,
- 2020 r. wynosiły 182 731,80 zł, w tym w okresie przekroczenia terminu płatności sięgającym do 3 miesięcy 2 726,80 zł, w okresie od 3 do 6 miesięcy w kwocie 0,00 zł, w okresie od 6 do 12 miesięcy w kwocie 18 090,03 zł, powyżej 12 miesięcy w kwocie 161 914,97 zł,
- 2021 r. wynosiły 246 429,66 zł, w tym w okresie przekroczenia terminu płatności sięgającym do 3 miesięcy w kwocie 58 354,34 zł, w okresie od 3 do 6 miesięcy w kwocie 106 264,96 zł w okresie od 6 do 12 miesięcy w kwocie 0,00 zł oraz powyżej 12 miesięcy 81 810,36 zł,
- 2022 r. wynosiły 91 947,61 zł, w tym w okresie przekroczenia terminu płatności sięgającym do 3 miesięcy w kwocie 8 634,58 zł, w okresie od 3 do 6 miesięcy w kwocie 6 983,20 zł w okresie od 6 do 12 miesięcy w kwocie 30 380,72 zł oraz powyżej 12 miesięcy 45 949,11 zł.

Wartości dochodzonych należności z tytułu sprzedaży drewna na koniec 2019 r. wynosiły 73 065,26 zł, na koniec 2020 r. 49 812,95 zł, na koniec 2021 r. 173 319,39 zł, a na koniec 2022 r. wynosiły 43 601,16 zł.

Wartości dochodzonych należności z tytułu nieopłaconych czynszów za lokale mieszkalne, najem i media wynosiły na koniec 2019 r. 92 557,95 zł, na koniec 2020 r. wynosiły 89 620,52 zł, na koniec 2021 r. wynosiły 23 630,54 zł, na koniec 2022 r. wynosiły 2 216,96 zł.

Wartości dochodzonych należności z tytułu z tytułu nieopłaconych dzierżaw wynosiły na koniec 2019 r. 51 883,09 zł, na koniec 2020 r. 43 298,33 zł, na koniec 2021 r., 43 298,33 zł, na koniec 2022 r. 39 637,15 zł.

[Dowód: akta kontroli str. I/2771-2775]

Kontroli poddano 21 (tj. 18%) ze 117 zaległości wymagalnych w okresie objętym kontrolą. Zaległości wybrane do próby dotyczyły 13 dłużników. Kontrola wykazała, że w przypadku 4 należności powstałych w latach 2009 – 2014 (a które to zaległości nie zostały odpisane w okresie objętym kontrolą lub wcześniej lub odpisano je dopiero z dniem 31 grudnia 2022 r.), Park zarchiwizował, a następnie zniszczył protokolarnie dokumenty dotyczące powstania tych należności, w tym dowody księgowe, pomimo braku upływu przedawnienia tych należności oraz prowadzenia przez Park czynności w zakresie dochodzenia należności od dłużników, co było działaniem niezgodnym z treścią art. 74 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁰. Zgodnie bowiem z ww. przepisem dowody księgowe dotyczące środków trwałych w budowie, pożyczek, kredytów oraz umów handlowych, roszczeń dochodzonych w postępowaniu cywilnym lub objętych postępowaniem karnym albo podatkowym przechowuje się przez 5 lat od początku roku następującego po roku obrotowym, w którym operacje, transakcje i postępowanie zostały ostatecznie zakończone, spłacone, rozliczone lub przedawnione. Park ani Radca Prawny działający na zlecenie Parku, nie przechowywali pełnej dokumentacji z podejmowanych działań w celu dochodzenia należności, np. wezwań do zapłaty pozwów do sądu, nakazów zapłaty, wniosków o wszczęcie egzekucji i innych dokumentów.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-3196, I/3198]

Odnosnie do przechowywania dokumentów związanych z dochodzeniem należności Główna Księgowa wyjaśniła⁷¹, że dokumenty dotyczące postępowania sądowego przekazywane przez Radcę Prawnego były przechowywane w Dziale Finansowo-Księgowym, a Dyrektor Parku wskazał⁷², że dokumenty powinien przechowywać Dział Finansowo-Księgowy, natomiast przechowywał je Radca Prawny.

[Dowód: akta kontroli str. I/2734-2740]

Wyjaśnienia wskazują, że w Parku funkcjonuje w ograniczonym stopniu kontrola zarządcza⁷³, ponieważ osoby kierujące Parkiem nie były w stanie określić miejsca przechowywania dokumentów i wskazać komórki je przechowującej.

W sprawie zniszczenia dokumentów dotyczących dochodzonych należności powstałych w latach 2009-2014, Dyrektor Parku poinformował⁷⁴, że w archiwum nie były przechowywane dokumenty księgowe dotyczące tych należności dłużej niż 5 lat zgodnie z art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. i załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 3 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwum zakładowego. Było to również spowodowane brakiem wystarczającego miejsca w archiwum zakładowym. Natomiast Dyrektor Parku wyjaśnił⁷⁵ także, że dowody księgowe dotyczące roszczeń dochodzonych w postępowaniu cywilnym

⁷⁰ Dz. U. 2021 poz. 217

⁷¹ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁷² Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

⁷³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁷⁴ Pismo Dyrektora Parku z 14 listopada 2022 r.

⁷⁵ Pismo Dyrektora Parku z 14 listopada 2022 r.

lub objętych postępowaniem karnym przechowywane były przez okres 5 lat po roku obrotowym, w którym postępowanie zostało zakończone prawomocnym wyrokiem sądowym, który to wraz z egzekucją komorniczą, ugodami komorniczo-sądowymi czy innymi dokumentami związanymi z windykacją należności są przechowywane przez okres co najmniej 10 lat.

[Dowód: akta kontroli str. I/3197]

Kontrolujący zwraca uwagę, że Dyrektor kilkakrotnie odnosił się do kwestii przechowywania dokumentów, przy czym niektóre informacje przekazywane przez Dyrektora są sprzeczne i wykluczają się. Pomimo udzielenia wyjaśnień, że dokumenty były przechowywane przez 5 lub 10 lat (w zależności od rodzaju dokumentów), kontrolującym nie przekazano pełnej dokumentacji dotyczącej dochodzenia należności, a Kontrolowany w wyjaśnieniach wskazał, że część dokumentów źródłowych stanowiących podstawę dochodzenia należności w trakcie prowadzonego postępowania zostało zniszczonych.

Kontrola wykazała, że Park podejmował działania w celu dochodzenia 18 z 21 należności wybranych w ramach próby. Trzy należności (2 dłużników) zostały spłacone z opóźnieniem kilkunastodniowym. Opóźnienie było na tyle nieduże, że nie było konieczności podejmowania działań windykacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-3196, I/3198]

Wezwania do zapłaty zostały wysłane do 6 dłużników (dla 14 zaległości). Dwóch dłużników w 3 przypadkach zapłaciło należność z opóźnieniem kilkunastodniowym, wskutek czego wezwania do zapłaty nie były wysyłane. W przypadku 4 dłużników (dla 4 zaległości) Park nie przechował wezwań do zapłaty, wskutek czego nie było możliwe jednoznaczne potwierdzenie ich wysłania. Wezwania do zapłaty należności głównej były wysyłane do dłużników jednokrotnie, dwukrotnie, trzykrotnie lub sześciokrotnie. Zaprzestanie wysyłania wezwań po jedno lub dwukrotnym wezwaniu było niezgodne z Polityką rachunkowości i procedurami windykacji należności obowiązującymi w Parku od 1 stycznia 2022 r.

Naliczono odsetki 10 dłużnikom (dla 18 zaległości), natomiast w przypadku jednego dłużnika (2 należności) kwota odsetek od nieterminowej zapłaty była niższa od wysokości odsetek, poniżej której nie było obowiązku naliczania odsetek. W przypadku innego dłużnika (1 należność) nie naliczono odsetek, pomimo istnienia takiego obowiązku wynikającego z Polityki rachunkowości i procedur windykacji należności. Odsetki wynosiły 9,74 zł⁷⁶.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-3196, I/3198]

Główna Księgowa w sprawie nienaliczenia odsetek wyjaśniła, że nie naliczono odsetek z powodu krótkiego terminu zadłużenia, a kwota odsetek nie przekroczyła kosztu opłaty za list polecony z potwierdzeniem odbioru. Wskazała również⁷⁷, że system finansowo-księgowy nie miał możliwości raportowania zadłużenia. Salda były analizowane przez pracowników Działu Finansowo-Księgowego. Jeśli na koniec kwartału nie było salda, nie były analizowane wpłaty, ponieważ zobowiązanie wygasło. Księgowanie odbywało się w pierwszej kolejności na odsetki, a następnie na należność główną.

[Dowód: akta kontroli str. I/2737-2740, I/3072]

⁷⁶ Za okres od 13 kwietnia 2022 r. do 5 maja 2022 r.

⁷⁷ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

Brak naliczania odsetek w przypadku, gdy ich wartość była większa niż wskazana w Polityce Rachunkowości i w Procedurze windykacji było działaniem nielegalnym. Mimo, że zapisy ww. dokumentów były różne, to w każdym przypadku kwota odsetek jaka powinna być naliczona była wyższa niż wysokości odsetek w nich wskazane. Park nie zapewnił bieżącego monitorowania wpłat i naliczania odsetek, jeśli wystąpiły przesłanki ku ich naliczeniu przed końcem kwartału. Powyższe należy uznać za słabość procedur dochodzenia należności.

W stosunku do 7 dłużników (dla 13 należności) Radca Prawny na zlecenie Parku skierował do sądu pozwy w celu odzyskania należności, przy czym Park nie posiadał kopii 4 pozwów.

W ramach badanej próby Park odzyskał 8 na 21 należności (od 5 dłużników) w pełnej kwocie, oraz częściowo 1 należność. Park nie odzyskał w pełni 13⁷⁸ należności od 7 dłużników o wartości 107 663,83 zł według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. 3 z 21 należności o wartości 24 425,52zł zostało odpisane z ksiąg z końcem 2022 roku.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-3196, I/3198]

Badanie szczegółowe podejmowanych przez Park działań w celu odzyskania należności wykazało następujące nieprawidłowości:

- nienaliczenie odsetek od 1 dłużnika dla 1 zaległości, co było działaniem nielegalnym,

[Dowód: akta kontroli str. I/3072-3079]

- nierzetelne sporządzenie protokołu o nieściągalności wierzytelności z 31 grudnia 2018 r., na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷⁹ zawierającego informacje niemające odzwierciedlenia w dokumentach. W protokole podano, że spółka-dłużnik została zlikwidowana, natomiast na dzień 26 stycznia 2023 r. według KRS spółka istniała. Brak było również informacji o rozpoczęciu procesu likwidacji oraz ustanowieniu likwidatora.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-2803]

Dyrektor Parku w zakresie podania nieprawdziwych informacji w protokole o nieściągalności wierzytelności wyjaśnił⁸⁰, że informacja o likwidacji Spółki była prawdopodobna, ale nie doszła do skutku, a Park nie posiadał dokumentów o jej likwidacji. Dodatkowo wyjaśnił, że wszystkie niezbędne pisma procesowe i egzekucyjne oraz reprezentowanie Bieszczadzkiego Parku Narodowego przed wszystkimi organami sądowymi i egzekucyjnymi pełnił upoważniony Radca Prawny.

Kontrolujący zwraca uwagę, że mimo, że protokół o nieściągalności wierzytelności został sporządzony w związku z analizowaniem sald i ustalaniem stopnia prawdopodobieństwa zapłaty należności przez kontrahentów, nie zwalnia to z obowiązku podawania w nim informacji popartych faktami i dokumentami.

[Dowód: akta kontroli str. I/2578-2592]

⁷⁸ Uwzględniono należność, która została jedynie częściowo odzyskana.

⁷⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2587.

⁸⁰ Pismo Dyrektora Parku z 13 grudnia 2022 r.

- Nieuprawnione wyrażenie zgody na spłatę długu w kwocie 12 846,55 zł zmarłego dłużnika przez jego żonę, pomimo braku ustalenia prawnych spadkobierców dłużnika.

[Dowód: akta kontroli str. I/3125-3145]

Zgodnie z art. 931 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny⁸¹ pierwszej kolejności powołane są z ustawy do spadku dzieci spadkodawcy oraz jego małżonek; dziedziczą oni w częściach równych. Jednakże część przypadająca małżonkowi nie może być mniejsza niż jedna czwarta całości spadku. Z przepisu tego wynika, że spadkobiercami dłużnika, mogli być także dzieci, wobec czego zdaniem Kontrolującego przed wyrażeniem zgody na spłatę długu przez żonę Park powinien przeanalizować, czy żona dłużnika jest jego jedynym spadkobiercą.

W kwestii wyrażenia zgody na spłatę długu przez żonę dłużnika Dyrektor Parku wyjaśnił⁸², że Park starał się odzyskać należności w sposób najbardziej efektywny, w tym zawierając ugody, które zwykle są najskuteczniejsze, do tego spłata ich nie jest obciążona dodatkowymi kosztami dochodzenia sądowo komorniczego i przeciąga się czasowo. Zdaniem Dyrektora Parku działania komorników są długotrwałe, kosztowne i rzadko kończą się całkowitym ściąganiem długu. Dlatego ugoda zawarta z żoną Kupującego dawała największe prawdopodobieństwo spłaty długu.

[Dowód: akta kontroli str. I/2578-2592]

- Doprowadzenie do powstania 8 należności (od 2 dłużników) w kwocie 124 828,81 zł przez wydanie drewna kupującym bez uiszczenia przez nich przedpłaty, co było niezgodne z wewnętrznymi zasadami sprzedaży drewna oraz z umowami zawartymi z kupującymi.

W pierwszym przypadku drewno było wydawane pomimo tego, że kupujący nie uiszczał przedpłaty, a potem nie wywiązywał się z płatności za wydane mu drewno. Przyczyną tego był fakt, że jeden z Leśniczych wydając drewno, nie miał wiedzy, że drugi z Leśniczych wydał drewno na poczet przedpłaty. Pomimo wiedzy o przedpłacie, wydając drewno wystawiał faktury

z terminem płatności. Drugi z Leśniczych błędnie zinterpretował zapisy umowy dotyczące warunków wydawania drewna Kupującemu, wskutek czego po wpłaceniu przez kupującego przedpłaty wydał drewno o wartości większej niż kwota przedpłaty. Dyrektor Parku nie zapewnił mechanizmów wydawania drewna zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, tj. na podstawie przedpłaty. Zabrakło właściwej komunikacji pomiędzy Działem Księgowości a Leśniczymi wydającymi drewno. Nie były na bieżąco sprawdzane rozrachunki z Kupującym, wskutek czego o powstaniu należności Park powziął wiedzę dopiero na koniec kwartału, co było jedną z przyczyn wydawania drewna Kupującemu pomimo faktu, że nie dokonywał on płatności. Nie ustalono jednolitego systemu obiegu dokumentów w przypadku faktur wystawianych przez leśniczych. Dział Finansowo-Księgowy miał wgląd w fakturę dopiero jak leśniczy dostarczył ją do Dyrekcji Parku i dopiero wtedy faktury były wprowadzane do systemu finansowo-księgowego. Fakt dostarczenia faktury do Dyrekcji nie był odnotowywany, a leśniczy nie byli w stanie podać dokładnej daty dostarczenia faktur.

⁸¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1610

⁸² Pismo z 13 grudnia 2022 r.

Natomiast według wewnętrznych procedur⁸³ faktury powinny być przekazywane do Działu Księgowo-Finansowego na bieżąco. Kontrolujący wskazują, że takie sformułowanie terminu jest błędne, ponieważ powoduje dowolności interpretacyjne i nie zapewnia właściwego i terminowego obiegu dokumentów.

[Dowód: akta kontroli str. I/2851-3048]

W drugim przypadku stwierdzono, że umowa sprzedaży drewna została sporządzona niezgodnie z decyzją Dyrektora Parku. Dyrektor na wniosek Kupującego wyraził zgodę by zapłata za surowiec nastąpiła w formie rat, natomiast w treści umowy zobowiązano Kupującego do zapłaty pełnej wysokości należności przed wydaniem drewna.

Nieprawidłowością było również wydanie przez Leśniczego Kupującemu drewna w sytuacji, gdy Nabywca nie dokonał płatności w pełnej wysokości za zakupiony surowiec. Widząc rozbieżności pomiędzy treścią decyzji Dyrektora a zapisami umowy należało przed wydaniem drewna wyjaśnić rozbieżności, dokonać zmian w treści umowy i dopiero wtedy ewentualnie wydać drewno.

Powyższe działanie było działaniem nierzetelnym i świadczącym o słabości kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. I/3162-3176]

W kwestii nieuwzględnienia w umowie możliwości płatności ratalnej Dyrektor Parku wyjaśnił⁸⁴, że przy sporządzaniu umowy nie było informacji o zgodzie na rozłożenie płatności na raty.

[Dowód: akta kontroli str. I/2601-2656]

Kontrolujący zwraca uwagę, że Dyrektor wyraził zgodę na rozłożenie płatności na raty 6 grudnia 2021 r., natomiast umowa została podpisana przez Dyrektora 21 grudnia 2021 r., zatem po wyrażeniu zgody na rozłożenie płatności w ratach. Niezrozumiałym jest zatem twierdzenie Dyrektora, że przy sporządzaniu umowy nie było informacji o zgodzie na rozłożenie płatności na raty.

W kwestii wydania drewna bez uiszczenia przedpłaty Dyrektor Parku wyjaśnił⁸⁵, że Kupujący pokazał Leśniczemu zgodę na rozłożenie płatności na raty.

[Dowód: akta kontroli str. I/2601-2656]

Dodatkowo Główna Księgowa poinformowała⁸⁶, że pismo ze zgodą Dyrektora Parku było w Dziale Finansowo-Księgowym, niemniej nie widziała jej jak trafiła do Parku. Terminy płatności według zgody udzielonej przez Dyrektora Parku były ustalone na 15 dnia każdego miesiąca. W umowie były inne zapisy – nie przewidywały rat, czego przyczyną był brak komunikacji pomiędzy Dyrektorem a działem sporządzającym umowę. Utrudniona jest komunikacja pomiędzy działami w Parku ze względu na to, że Park jest w kilku siedzibach, jest utrudniona komunikacja z leśniczymi, do których nie raz nie ma zasięgu.

⁸³ Zarządzenie nr 69 Dyrektora BdPN z 27 lipca 2012 w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz instrukcji kasowej.

⁸⁴ Pismo Dyrektora Parku z 12 stycznia 2023 r.

⁸⁵ Pismo Dyrektora Parku z 12 stycznia 2023 r.

⁸⁶ Protokół z ustnych wyjaśnień z 1 marca 2023 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/2737-2740]

Kontrolujący zwraca uwagę, że to Dział Finansowo-Księgowy posiadał oryginał dokumentu, w którym była notatka ze zgodą na dokonanie płatności w ratach i to na tej komórce spoczywał obowiązek upewnienia się, czy komórka odpowiedzialna za przygotowanie umowy posiada taką informację. W ocenie kontrolującego powyższe wskazuje na brak komunikacji pomiędzy Działem Finansowym a komórką sporządzającą umowę sprzedaży drewna, tym samym brak zachowania standardów kontroli zarządczej w zakresie informacji i komunikacji.

Kupujący miał także zawartą umowę na świadczenie usług na rzecz Parku. Dyrektor Parku początkowo poinformował⁸⁷, że zabezpieczeniem jego długu miały być jego należności z tytułu świadczonych usług. Niemniej umowa na świadczenie usług zakończyła się z końcem kwietnia 2022 r., a kupujący przestał płacić w lipcu 2022 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/2578-2592]

- Nieprawidłowe naliczenie odsetek od nieterminowej zapłaty w przypadku jednego dłużnika i jednej należności. Kupujący otrzymał zgodę Dyrektora Parku na rozłożenie płatności za drewno na raty, niemniej Dyrektor zawarł umowę z datą późniejszą niż wydana przez niego zgoda, która zawierała zapis, że drewno może być wydane po uiszczeniu przedpłaty. Kupujący po pobraniu drewna regularnie spłacał część rat, natomiast później nie wniósł kolejnych opłat. Odsetki Park naliczył jedynie od niezapłaconych rat, a za termin wymagalności uznano kolejny dzień po dniu na zapłatę kolejnej raty. Odsetki powinny zostać naliczone od dnia upływu wymagalności wystawionej faktury za drewno.

[Dowód: akta kontroli str. I/3162-3176]

W sprawie nienaliczenia odsetek od upływu terminu wymagalności określonego w wystawionej przez Leśniczego fakturze, Dyrektor Parku oraz Główna Księgowa wyjaśnili⁸⁸, że Kupujący posiadał zgodę Dyrektora Parku na płatność w ratach, zatem został zmieniony termin zapłaty z 23 stycznia 2022 r. na terminu kolejnych rat. Należność nie była przeterminowana i dopóki były terminowo płacone raty nie występowało zadłużenie i konieczność naliczenia odsetek od nieterminowych wpłat.

[Dowód: akta kontroli str. I/2601-2656, I/2660-2661]

- Wystawiane przez Leśniczych faktury miały różne okresy płatności (od 7 do 30 dni).

[Dowód: akta kontroli str. I/2851-3048]

Odnosnie do różnych okresów płatności jeden z Leśniczych⁸⁹ wystawiający faktury wyjaśnił, że starał się, aby okresy płatności były przeważnie na koniec miesiąca. Stali odbiorcy mieli dłuższe okresy płatności tj. około 21-28 dniowe. Drugi z leśniczych poinformował⁹⁰, że starał się wystawiać faktury z okresem płatności 30 dniowym od wydania drewna. Taki termin według leśniczego był wyznaczony w innych umowach na sprzedaż drewna, dlatego takie terminy przyjął.

⁸⁷ Pismo Dyrektora Parku z 13 grudnia 2022 r.

⁸⁸ Pismo Dyrektora Parku z 12 stycznia 2023 r. i Pismo Głównej Księgowej z 12 stycznia 2023 r.

⁸⁹ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z 28 lutego 2023 r.

⁹⁰ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z 28 lutego 2023 r.

[Dowód: akta kontroli str. I/2741-2748]

Dyrektor Parku w odniesieniu do różnych terminów płatności określonych w fakturach wyjaśnił⁹¹, że faktury były wystawiane przez Leśniczych, którzy nie znaleźli w umowie terminu zapłaty i nie wiedzieli jakie terminy należy wpisać na fakturach. Poinformował także, że terminy płatności przy sprzedaży drewna były określone w umowach z odbiorcami, ale od jakiegoś czasu w umowach zabrakło terminu zapłaty, także w zarządzeniach były ogólne zapisy o przedpłatach i zapłacie po wystawieniu faktur, a przed wydaniem drewna w terminie 14 dni. Zdaniem Dyrektora Parku jest to niedopatrzenie, które zostanie naprawione. W ocenie Kontrolującego świadczy to nieznamość przez pracowników procedur obowiązujących w Parku, braku właściwego nadzoru i jasnych procedur a tym samym powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu standardów kontroli zarządczej.

[Dowód: akta kontroli str. I/2578-2592]

- Wystawienie jednej faktury za sprzedaż drewna z 2 miesięcznym opóźnieniem⁹² oraz z terminem płatności określonym na miesiąc przed jej wystawieniem, czego skutkiem było naliczenie odsetek na nieprawidłową kwotę, tj. na kwotę 9,29 zł, zamiast na kwotę 24,48 zł.

[Dowód: akta kontroli str. I/2851-3048]

W tej sprawie Dyrektor Parku wyjaśnił⁹³, że faktura ta dotyczyła obciążenia za pobrane, a niezafakturowane drewno. Dopiero w październiku 2021 r., został zauważony błąd, a umowa kończyła się we wrześniu, więc termin zapłaty wpisano wcześniejszy. Natomiast Główna Księgowa wyjaśniła⁹⁴, że odsetki naliczono omyłkowo za okres od 25 listopada do 31 grudnia 2021 r. na kwotę 9,29 zł, a powinny być naliczone od 15 września 2021 r. na kwotę 24,48 zł.

[Dowód: akta kontroli str. I/2601-2656, I/2660-2661]

- Stwierdzono także że Park będący wierzycielem w sposób nienależyty realizował zadania związane z dochodzeniem należności.

Ustalono, że Park nie korzystał z przysługujących mu uprawnień wynikających z art. 109 ustawy o księgach wieczystych i hipotece. Park mimo wiedzy o posiadaniu przez jednego z dłużników nieruchomości nie wszczął czynności zmierzających do ustanowienia hipoteki przymusowej. W żadnej ze zbadanych spraw nie stwierdzono również, by Park korzystał z możliwości wynikającej z treści art. 913 KPC lub art. 299 § 1 ustawy Kodeks spółek handlowych. W przypadku śmierci jednego z dłużników Park nie dokonał analizy, czy zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. należność mogła być umorzona z urzędu jeśli osoba fizyczna - zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawiła przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty 6000 zł. Ponadto Wierzyciel nie posiadał wiedzy o zaawansowaniu postępowań sądowych i komorniczych związanych z dochodzeniem należności pozostawiając w całości ten proces nadzorowi Radcy Prawnemu przy jednoczesnym braku właściwego nadzoru Radcy. Należy

⁹¹ Pismo Dyrektora Parku z 13 grudnia 2023 r.

⁹² Faktura została wystawiona 2 miesiące po wydaniu drewna.

⁹³ Pismo Dyrektora Parku z 12 stycznia 2023 r.

⁹⁴ Pismo Głównej Księgowej z 12 stycznia 2023 r.

również zauważyć, iż wierzyciel w żadnej z badanych spraw nie korzystał z dyspozycji art. 760¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Stosownie do treści tego przepisu na żądanie wierzyciela, którego roszczenie stwierdzone jest tytułem wykonawczym lub tytułem egzekucyjnym, organ egzekucyjny, który prowadzi egzekucję lub który jest właściwy do jej prowadzenia według przepisów kodeksu, udzieli mu informacji, czy przeciwko dłużnikowi prowadzone jest przez ten organ egzekucyjny postępowanie egzekucyjne, a jeżeli tak, powiadomi go o stosowanych sposobach egzekucji oraz o wysokości egzekwowanych roszczeń, a także o aktualnym stanie sprawy. Przepis ten umożliwia wierzycielowi monitorowanie przebiegu egzekucji.

[Dowód: akta kontroli str. I/2776-3196, I/3198]

Ocena obszaru

Park nierzetelnie sporządził sprawozdania Rb-N z lata 2019- 2021. Dane przedstawione w sprawozdaniach były częściowo niezgodne z ewidencją księgową, co było działaniem nielegalnym. Dotacje celowe były prawidłowo rozliczane, nie stwierdzono podwójnego finansowania. W kontrolowanym okresie zmniejszył się stan należności wymagalnych. Park podejmował działania w celu dochodzenia należności. Niemniej nie podejmował wszystkich czynności do jakich był uprawniony jako wierzyciel. Dochodzenie należności zostało całkowicie powierzone podmiotowi zewnętrznemu, nad którym nie pełniono dostatecznego nadzoru, pomimo tego, że jednemu z pracowników przypisano zadanie dotyczące dochodzenia należności. W okresie objętym kontrolą obowiązywały rozbieżne procedury dotyczące windykacji należności, które w trakcie trwania kontroli zostały częściowo poprawione. Pomimo obowiązywania tych procedur działania podejmowane w celu dochodzenia należności były niejednolite wobec dłużników, a procedury nie były w niektórych przypadkach stosowane. Ustalono, iż w trakcie trwania czynności związanych z dochodzeniem należności Park brakował dokumenty lub nie posiadał ich wcale. Brakowaniu poddawano dokumenty źródłowe stanowiące podstawę dochodzenia należności jak również Park nie posiadał dokumentów związanych z procesem związanym z dochodzeniem należności oraz stwierdzono przypadek odpisania należności przed terminem przedawnienia, tj. w okresie wymagalności. Powyższe świadczy o słabości kontroli zarządczej sprawowanej przez kadrę kierowniczą Parku. Brak posiadania pełnej dokumentacji powoduje brak możliwości skontrolowania prawidłowości dochodzenia należności. Postępowanie takie wskazuje na niedochowanie w Parku standardu określonego w pkt 11 Nadzór części II. Standardy kontroli zarządczej lit. C. Mechanizmy kontroli załącznika do komunikatu nr 23 Ministra Finansów. Zgodnie z tym standardem należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

2. Funkcjonowanie Parku w zakresie udzielania zamówień publicznych.

W okresie objętym kontrolą, zasady udzielania zamówień publicznych o wartości do 30 000,00 euro netto przed 2021 r. oraz 130 000 zł po 2021 r. określono w Regulaminie

udzielania zamówień⁹⁵. Zamówienia publiczne o wartości szacunkowej równej lub przekraczającej kwotę 30 000,00 euro do 2021 r. i 130 000 zł po 2021 r. były prowadzone na podstawie ustawy z dnia 19 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹⁶. Ponadto – z uwagi na fakt, że przepisów ustawy Pzp nie stosuje się do zamówień o wartości mniejszej niż progi unijne, których przedmiotem są usługi z zakresu leśnictwa – w BdPN funkcjonowały stosowne regulacje w tym zakresie⁹⁷.

[Dowód: akta kontroli str. II/1-63]

Zgodnie z zapisami wyżej przywołanych regulacji – postępowanie w sprawie wyłonienia wykonawcy prowadził pracownik merytorycznie odpowiedzialny za realizację zamówienia na podstawie ustnego lub pisemnego (dotyczy postępowań o szacunkowej wartości powyżej 64 000 zł) polecenia służbowego. Pracownicy merytoryczni odpowiedzialni za realizację zamówień do 130 000 zł byli zobowiązani do ich ewidencji w Rejestrze zamówień, celem realizacji obowiązku sprawozdawczego, wprowadzonego Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 15 grudnia 2016 r. w sprawie zakresu informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzorze oraz sposobu przekazywania⁹⁸.

W okresie objętym kontrolą, tj. od stycznia 2019 r. zamówieniami powyżej progu ustawowego (tj. powyżej 30 000 euro, a po nowelizacji ustawy pzp - powyżej 130 000 zł) zajmował się pracownik zatrudniony na Samodzielnym Stanowisku ds. Zamówień Publicznych – opierając się na przepisach ustawy Pzp, natomiast zamówienia poniżej ww. kwot realizowali kierownicy poszczególnych działów – w oparciu o wewnętrzne regulaminy udzielania zamówień. Osoba zatrudniona na Samodzielnym Stanowisku ds. Zamówień Publicznych była odpowiedzialna za zgodne z przepisami prawa przygotowanie dokumentacji przetargowej i przebieg procedury zmierzającej do wyłonienia wykonawcy zamówienia⁹⁹. Do zadań ww. Stanowiska należało m.in. sporządzanie planów zamówień na każdy kolejny rok wraz z jego bieżącą aktualizacją, przygotowywanie dokumentacji i przeprowadzanie zamówień publicznych, współpraca z pracownikami merytorycznymi odpowiedzialnymi za przygotowania opisów technicznych przedmiotu zamówienia, przygotowywanie propozycji składu komisji przetargowych oraz przewodniczenie tej komisji, a także gromadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej z prowadzonymi postępowaniami przetargowymi.

⁹⁵ Zarządzenie nr 60 Dyrektora BdPN z 2 grudnia 2014 r. w sprawie ustalania zasad i kontroli wydatkowania środków publicznych do 30 000 euro zmienione Zarządzeniem Dyrektora BdPN Nr 61 z 4 grudnia 2014 r., zmienionym Zarządzeniem Dyrektora BdPN Nr 48 z 3 grudnia 2018 r., zmienionym Zarządzeniem Dyrektora BdPN Nr 3 z 8 stycznia 2019 r. Zarządzenie Nr 27 Dyrektora BdPN z 18 maja 2021 r. w sprawie ustalenia zasad i kontroli wydatkowania środków publicznych do kwoty 130 000 zł, zmienionym Zarządzeniem Dyrektora BdPN Nr 4 z 5 stycznia 2022 r.

⁹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 984 z późn. Zmianami, Dz. U z 2019 r. poz. 2019.

⁹⁷ Zarządzenie nr 8 Dyrektora BdPN z 2 marca 2017 r. w/s przeprowadzania zamówień na usługi z zakresu leśnictwa, Zarządzenie nr 10 Dyrektora BdPN z 15 lutego 2021 r. w/s przeprowadzania zamówień na usługi z zakresu leśnictwa.

⁹⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 2038.

⁹⁹ Zarządzenie nr 127 Dyrektora BdPN z 31.12.2012 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego.

W okresie objętym kontrolą za przeprowadzanie postępowań odpowiedzialna była stała Komisja, kierowana przez Przewodniczącego, a bezpośredni nadzór nad jej pracami sprawował Dyrektor BdPN¹⁰⁰.

[Dowód: akta kontroli str. II/64-71]

Planowanie i obowiązki sprawozdawcze

W BdPN w okresie objętym kontrolą sporządzano - zgodnie z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰¹, oraz w art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych Plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych kwalifikujących się do objęcia ich procedurami zamówień publicznych, które następnie były zamieszczane na stronie internetowej BdPN, a w przypadku planów na rok 2021 oraz 2022 r. również w Biuletynie Zamówień Publicznych (BZP). W BdPN w okresie kontrolowanym opracowywano i przekazywano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych¹⁰² sprawozdania roczne o udzielonych zamówieniach, o których mowa w art. 13a ust. 1 ustawy Pzp, oraz w art. 23 ust. 1 ustawy Pzp.

[Dowód: akta kontroli str. I/96-127]

W kontrolowanym okresie nie wpłynęły do Bieszczadzkiego Parku Narodowego żadne skargi lub wnioski związane z funkcjonowaniem Parku w obszarze udzielania zamówień publicznych.

W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 13 maja 2022 r. przeprowadzono łącznie 152 postępowania o udzielenie zamówień publicznych. z czego 35 zamówień publicznych w oparciu o przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych (tj. zamówień o szacunkowej wartości: powyżej progu 30 000 euro - w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz powyżej: 130 000 zł od 1 stycznia 2021 r.). Wobec pozostałych zamówień (w liczbie 117) nie stosowano ustawy - Prawo zamówień publicznych. Były to zamówienia o szacunkowej wartości: powyżej 6000 zł i poniżej 30 000 euro w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r., oraz powyżej 6000 zł i poniżej 130 000 zł od 1 stycznia 2021 r. udzielono 8 postępowań dotyczyło zamówień na usługi z zakresu leśnictwa.

Łączna kwota zrealizowanych zamówień, w badanym okresie¹⁰³ (tj. w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 13 maja 2022 r.) wyniosła 29 326 663,72 zł, w tym: zamówienia powyżej progów ustawy Pzp na kwotę 19 474 794,69 zł, oraz zamówienia poniżej progów ustawy Pzp na kwotę 9 851 869,03 zł.

[Dowód: akta kontroli str. II/72-144]

W badanym okresie zostało unieważnionych (w całości lub w części) 16 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Kontroli poddano 4 zamówienia publiczne ze 152 zamówień udzielonych przez Park w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 13 maja 2022 r. W trakcie prowadzenia czynności

¹⁰⁰ Zarządzenie nr 2 z 8 stycznia 2013 r. Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie zasad powoływania komisji przetargowych oraz trybu pracy komisji.

¹⁰¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1986.

¹⁰² Przekazanie do Prezesa UZP sprawozdań nastąpiło: za 2019 r. – 20 lutego 2020 r., za 2020 r. – 25 lutego 2021 r., za 2021 r. – 28 lutego 2022 r.

¹⁰³ Na podstawie Tabeli nr 1 przekazanej przez Park 13 maja 2022 r.

kontrolnych w odniesieniu do jednego z postępowań¹⁰⁴ (Realizacja zabiegów rolnych (...)) ustalono, że powyższe postępowanie w Planie zamówień publicznych przewidziano na I kwartał 2021 r., natomiast jego wszczęcie nastąpiło w kwietniu 2021 r., tj. w II kwartale 2021 r. Odnosnie do przesunięcia wszczęcia postępowania pracownik zatrudniony na Samodzielnym Stanowisku do spraw Zamówień Publicznych wyjaśnił, że¹⁰⁵ spowodowane to było koniecznością szczegółowego doprecyzowania opisu przedmiotu zamówienia, a w związku z okolicznością, że prace rolne na terenach łąkowych mogły być rozpoczęte nie wcześniej niż 15 czerwca 2021 r., czas od kwietnia był wystarczający do przeprowadzenia procedury wyboru wykonawcy. Wszczęcie postępowania w II kwartale (miał w pierwotnie zakładanym I kwartale) nie mogło mieć też wpływu na proces realizacji zadań ochronnych z uwagi na okoliczność, że zadania takie (w tym przypadku polegające na pracach rolnych na terenach łąkowych) mogły zostać faktycznie rozpoczęte po 15 czerwca, czyli pod koniec II kwartału.

[Dowód: akta kontroli str. II/125-157, II/174-175]

Mając na uwadze powyższe – w opinii Kontrolującego – trudno jest się w opisywanym przypadku doszukać po stronie Zamawiającego uchybienia, które mogłoby mieć wpływ na wybór wykonawcy, a w konsekwencji naruszać – fundamentalną w obszarze zamówień publicznych – zasadę konkurencji. Należy jednak mieć na względzie, że zgodnie z wytycznymi z art. 23 ustawy Pzp plan zamówień publicznych należy aktualizować w odniesieniu do zmieniających się w ciągu roku potrzeb zamawiającego. Plan postępowań ze swojej istoty wyraża zamysł zamawiającego udzielenia w przyszłości określonych zamówień, w związku z dynamicznym charakterem procesów zakupowych, może się okazać – jak w opisanym przypadku – że informacje podane w planie postępowań z biegiem czasu uległy dezaktualizacji. W takiej sytuacji zamawiający ma obowiązek dostosowania informacji zawartych w planie do obecnego stanu wiedzy i zmienionego stanu faktycznego. Obowiązek zapewnienia aktualizacji planu postępowań został nałożony na zamawiającego w art. 23 ust. 4 ustawy Pzp.

Ponadto, w odniesieniu do dwóch postępowań realizowanych według postanowień Regulaminu udzielania zamówień publicznych poniżej 30 000 Euro zł (tj. Wykonanie usługi zarządzania niestrzeżonymi parkingami (...) oraz Dostawa sortów mundurowych w 2020 r.” w przekazanej dokumentacji dotyczącej rzeczonych postępowań stwierdzono brak oświadczeń o braku powiązań z wykonawcami. W prawdzie Regulamin zamówień publicznych nie wymaga złożenia takich oświadczeń od pracowników, niemniej w ocenie Kontrolującego ich złożenie zapewniałoby przejrzystość prowadzonych postępowań.

Ocena obszaru

Stwierdzono uchybienia formalne, które nie miały wpływu na przebieg i rozstrzygnięcie postępowań. W dwóch badanych postępowaniach stwierdzono brak oświadczeń o braku powiązań z wykonawcami starającymi się o udzielenie zamówienia. Ponadto stwierdzono brak aktualizacji Planu zamówień Publicznych w roku 2021, co było niezgodne z art. 23 ust. 4 ustawy Pzp.

¹⁰⁴ Realizacja zabiegów rolnych na łąkach kośnych w tym wykonanie paszy dla zwierząt w Bieszczadzkim Parku Narodowym w 2021 r.”, umowy nr OP-1/K/2021, OP-2/K/2021, OP-3/K/2021, OP-4/K/2021, OP-5/K/2021, OP-6/K/2021 (wszystkie umowy z datą 11 czerwca 2021 r.)

¹⁰⁵ Wyjaśnienia przekazane mailem z 26 października 2022 r.

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

3.1 Gospodarowanie budynkami Skarbu Państwa znajdującymi się w zasobach Parku.

Budynki Skarbu Państwa znajdujące się w zasobach BdPN.

BdPN dysponował¹⁰⁶ łącznie 200 budynkami, które przeznaczono na działalność w liczbie:

- administracyjno-biurową: 2
- gospodarczą: 51,
- mieszkalną: 46,
- pozostałą: 101

o łącznej powierzchni: 31 290,62 m².

Łączna wartość księgowa ww. budynków to 32 056 437,04 zł¹⁰⁷.

[Dowód: akta kontroli str. II/176-201]

Gospodarowanie budynkami w strukturze organizacyjnej Parku oraz uregulowania wewnętrzne w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

W okresie objętym kontrolą w BdPN obowiązywały uregulowania wewnętrzne w zakresie gospodarowania nieruchomościami¹⁰⁸. W dokumencie tym wskazano, że zawarcie umowy w zakresie rozporządzania nieruchomością będącą w zasobach Parku następuje – co do zasady - na drodze przetargu. Określono również enumeratywnie, w jakich przypadkach umowa dotycząca rozporządzenia nieruchomością będącą w posiadaniu Parku może nastąpić w drodze bezprzetargowej. Mocą wskazanego wyżej Zarządzenia, powołano do życia Komisję do rozporządzania nieruchomościami Bieszczadzkiego Parku Narodowego. Do zadań ww. Komisji należało m.in.: ocenianie przydatności nieruchomości do dalszego użytkowania, proponowanie sposobu gospodarowania nieruchomościami (sprzedaż, oddanie w najem, dzierżawa, rozbiórka), przygotowanie, przeprowadzenie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami BdPN, nadzór nad likwidacją nieruchomości i inne.

Według Regulaminu organizacyjnego BdPN¹⁰⁹ do zadań kierownika i pracowników Działu Administracji i Gospodarowania Mieniem należało w szczególności: administrowanie i gospodarowanie mieniem Parku, przygotowywanie programów nowych inwestycji oraz modernizacji i remontów budynków i budowli, przygotowywanie umów na wykonywanie inwestycji i remontów, przygotowywanie umów dzierżaw i umów najmu dotyczących nieruchomości Parku, nadzór nad prowadzonymi inwestycjami i remontami, nadzór nad budynkami i budowlami w tym m. in. przeglądy budowlane, przeglądy instalacji elektrycznych i kominiarskich, prowadzenie bieżącej dokumentacji dla wszystkich budynków i obiektów budowlanych parku. Nadto, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, Kierownik Działu Administracji i Gospodarowania Mieniem odpowiadał za: zgodny

¹⁰⁶ Stan na dzień 13 maja 2022 r.

¹⁰⁷ Ewidencja środków trwałych

¹⁰⁸ Zarządzenie nr 29/2015 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z 26 czerwca 2015 r. w sprawie rozporządzania nieruchomościami Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Regulamin w sprawie przeprowadzania przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami BdPN (Załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 29/2015).

¹⁰⁹ Zarządzenie Dyrektora BdPN z 31.12.2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego BdPN.

Zarządzenie Dyrektora BdPN nr 52 z 31 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego BdPN.

z prawem przebieg robót budowlanych, remontowych i rozbiórkowych, przygotowywanie projektów postanowień odnoszących się do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

[Dowód: akta kontroli str. II/202-215, I/246-291]

Ewidencja budynków.

Park prowadził ewidencję budynków, tj. środków trwałych wraz z ich umorzeniem. Ewidencja prowadzona była przez pracownika Działu Finansowo- Księgowego przy zastosowaniu programu Comarch-Optima¹¹⁰, co wynikało z zapisów Zarządzenia w sprawie przyjętej polityki rachunkowości i Zakładowego Planu Kont w Bieszczadzkim Parku Narodowym.¹¹¹ Zgodnie z przywołanym wyżej dokumentem, księgi rachunkowe w BdPN od 1 stycznia 2013 r. prowadzone były przy pomocy programu księgowego Comarch OPTIMA.

[Dowód: akta kontroli str. I/128-188]

Ubezpieczeniem (od pożaru i innych zagrożeń) objęte były tylko budynki użyteczności publicznej, tj.: budynek Dyrekcji Parku, Muzeum Przyrodnicze, 2 Terenowe Stacje Edukacji Ekologicznej (w Wołosatem i w Suchych Rzekach), Placówkę Naukowo-Badawczą i Ośrodek Informacji i Edukacji Ekologicznej, Domek Strażnika w Moczarnym.¹¹² Obiekty Parku będące w dzierżawie były – zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora BdPN – ubezpieczane przez dzierżawców. We wszystkich przetargach na dzierżawę nieruchomości, w załączonych do ogłoszeń o przetargach projektach umów zawierano zapisy dotyczące obowiązku Dzierżawcy dotyczącego ubezpieczenia obiektu na koszt Dzierżawcy, wskazując jednocześnie termin złożenia kopii polisy ubezpieczeniowej Wydierżawiającemu, tj. Parkowi. Wysokość wartości ubezpieczenia stanowiła pochodną wartości księgowej dzierżawionego obiektu. Dyrektor Parku skazał również, że z uwagi na ograniczenia finansowe związane z wysokością otrzymywanej dotacji, Park nie dysponował środkami finansowymi pozwalającymi na pokrycie kosztów dodatkowych ubezpieczeń budynków. Z tego względu Park objął ubezpieczeniem jedynie wskazane wyżej budynki użyteczności publicznej.

[Dowód: akta kontroli str. II/218-252, II/257-260, II/261-274]

Program gospodarowania budynkami

Park nie opracował wieloletniego programu gospodarowania budynkami. Dyrektor wyjaśnił¹¹³, że syntetyczna strategia była opracowana w roku 2008 oraz aktualizowana w 2010 r.¹¹⁴ Gospodarowanie budynkami było dostosowane do możliwości finansowych parku związanych z dotacją budżetową. Trwające remonty budynków funkcyjnych były związane z pozyskaniem środków dotacji z pozabudżetowych źródeł. Trudno jest zatem

¹¹⁰ Co wynika z zakresu obowiązków służbowych, uprawnień i odpowiedzialności pracownika Działu Księgowości.

¹¹¹ Zarządzenie nr 45 Dyrektora BdPN z 7 maja 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyjętej polityki rachunkowości i Zakładowego Planu Kont w BdPN.

¹¹² Polisy nr: 64297947 (okres ubezpieczenia: 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.), 64953187 (okres ubezpieczenia: 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.), 65514039 (okres ubezpieczenia: 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.).

¹¹³ Pismo BdPN z 29.09.2022 r.

¹¹⁴ Syntetyczna strategia gospodarowania lokalami mieszkalnymi w zarządzie BdPN z 28 maja 2008 r. aneks nr 1 z 28 czerwca 2010 r. do Strategii.

uznać, aby „dostosowane do możliwości finansowych Parku gospodarowanie budynkami” mogło stanowić planowanie w ujęciu wieloletnim.

W okresie objętym kontrolą BdPN nie posiadał opracowanego wieloletniego planu remontów i inwestycji. Z informacji przekazanych przez Dyrektora BdPN¹¹⁵ wynika, że Park opracowywał roczne plany remontów¹¹⁶, które były dostosowane do aktualnych możliwości finansowych. Zdaniem Dyrekcji Parku – tworzenie wieloletniego planu remontów i inwestycji jest niezasadne z uwagi na brak stałego dofinansowania/dotacji na potrzeby inwestycyjne, a potrzeby inwestycyjne związane z remontami były uzależnione od możliwości pozyskania finansowania zewnętrznego na ten cel. Zdaniem Parku, posiadane w skali roku środki finansowe były przeznaczane na najbardziej pilne bieżące remonty.

[Dowód: akta kontroli str., II/279-287, II/584-589]

Zdaniem Kontrolującego, Park powinien podjąć działania zmierzające do opracowania wieloletniego programu gospodarowania budynkami oraz remontów i inwestycji. Takie planowanie w ujęciu wieloletnim pozwoli właściwie zaplanować i realizować zadania inwestycyjne, których realizacja wymaga w świetle przepisów Prawa budowlanego pozwolenia na budowę.

Dzierżawy nieruchomości budowlanych

Sposób korzystania z nieruchomości budowlanych należących Parku uregulowano w regulacjach wewnętrznych¹¹⁷, których określono m.in. zasady: dzierżawy nieruchomości, zabezpieczenia interesów BdPN 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.).

Według stanu na 31 grudnia 2021 r. BdPN był stroną 13 umów dzierżawy nieruchomości budowlanych pozostających w posiadaniu Parku.

W okresie objętym kontrolą¹¹⁸ z tytułu dzierżawy nieruchomości budowlanych BdPN osiągnięto¹¹⁹ łącznie przychody w wysokości 723 316,55 zł¹²⁰.

[Dowód: akta kontroli str. II/202-215, II/592]

Szczegółowej analizie poddano 2¹²¹ z 13 umów na rozporządzanie nieruchomościami gruntowymi nierolniczymi.

¹¹⁵ Pismo BdPN z 29.09.2022 r.

¹¹⁶ Roczne plany remontów na: 2019, 2020, 2021 i 2022 r.

¹¹⁷ Zarządzenie nr 29/2015 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z 26 czerwca 2015 r. w sprawie rozporządzania nieruchomościami Bieszczadzkiego Parku Narodowego,

¹¹⁸ w okresie od 2019 r. do 30 czerwca 2022 r.

¹¹⁹ Zestawienie przychodów z tytułu najmu nieruchomości BdPN za lata 2019-30 czerwca 2022,

¹²⁰ W 2019 r. osiągnięto przychód w wysokości 198 703,25 zł (z planowanych 201 769,54) co stanowi 98,5% w stosunku do planowanych przychodów,

W 2020 r. osiągnięto 224 265,47 zł (z planowanych 226 513,44 zł), co stanowi 99% w stosunku do planowanych przychodów,

W 2021 r. osiągnięto 208 865,49 zł (z planowanych 212 547,83 zł), co stanowi 98,3% w stosunku do planowanych przychodów,

Do 30 czerwca 2022 r. osiągnięto 91 482,34 (z planowanych 94 615,93 zł), co stanowi 96,7% w stosunku do zaplanowanych przychodów

¹²¹ Umowa nr DA.262.8.2019 z 8 marca 2019 r., Umowa nr DA.221.44.2018 z 19 grudnia 2018 r.

Ustalono, że umowy dzierżaw zostały zawarte przez BdPN na podstawie przepisów art. 10d-10g uop i Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe.¹²² Zapisy umów zabezpieczają interesy BdPN, kwoty czynszu za dzierżawę podlegały waloryzacji w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług za rok ubiegły na podstawie obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Wszystkie kontrolowane umowy zawierały zapisy: zapewniające Parkowi sprawowanie kontroli prawidłowości realizowania postanowień umów – w postaci zapisu dającemu wydzierżawiającemu prawa do kontroli w ciągu całego roku w okresie dzierżawy, zapisy dotyczące kar umownych, klauzule zabezpieczające (obowiązek zapłaty polis ubezpieczeniowych, obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości itp.), możliwość wypowiedzania umów i ich rozwiązywania w określonych umownie przypadkach.

Korzystanie bezumowne.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Parku brak było bezumownego korzystania z nieruchomości należących do BdPN, co znalazło również potwierdzenie w wyjaśnieniach Dyrektora¹²³, który przekazał, że: „w badanym okresie nie wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z budynków będących w zasobach Parku”.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

Utrzymywanie budynków.

Łączne koszty utrzymania nieruchomości budowlanych Skarbu Państwa znajdujących się w zarządzie BdPN w okresie 01 stycznia 2019- 30 czerwca 2022, wyniosły 12 513 291,21 zł, na co składały się koszty remontów - 230 970,36 zł, inwestycji - 12 068 220,07 zł, podatku od nieruchomości - 140 508 zł, ubezpieczeń - 32 449 zł oraz przeglądów - 41 143,78 zł.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny¹²⁴ wybranych losowo 11 zabudowanych nieruchomości wykazały, że:

- estetyka otoczenia osad służbowych nie budziła zastrzeżeń;
- budynki administracyjne oraz gospodarcze poddane oględzinom znajdowały się w wizualnym dobrym stanie technicznym;
- większość z budynków (z wyjątkiem jednego, tj. budynku nowo oddanego budynku schroniska na Połoninie Wetlińskiej) zostały zaopatrzone w stosowne tabliczki z numerami inwentarzowymi BdPN;
- stwierdzono, że budynki o funkcjach administracyjno-edukacyjno-turystycznych zostały zaopatrzone w tablice urzędowe ze stosowną nazwą, a także tabliczki z numerem porządkowym zgodnie z art. 47b ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹²⁵. Ponadto w przypadku budynków pełniących funkcje administracyjne i edukacyjne były one przystosowane dla osób z niepełnosprawnościami i posiadały dla tych osób miejsca do parkowania.

[Dowód: akta kontroli str. II/288-290]

¹²² Dz. U z 2018 r., poz. 1614, Dz. U z 2012 r., poz. 868

¹²³ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

¹²⁴ Protokół oględzin z 26 października 2022 r.

¹²⁵ Dz. U. z 2022 r., poz. 1846, 2185.

Kontrole budynków w BdPN.

Zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹²⁶, BdPN realizował okresowe kontrole w osadach służbowych oraz obiektach budowlanych.

Badanie przeprowadzone na podstawie 22 protokołów¹²⁷, tj. 12¹²⁸ protokołów z okresowej kontroli rocznej polegającej na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska zgodnych z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego, 4¹²⁹ protokołów z okresowej kontroli przewodów kominowych zgodnych z art. 62 Prawa budowlanego, 4¹³⁰ protokołów z okresowej (rocznej) kontroli stanu technicznego (w tym 1 protokół z rocznej i pięcioletniej kontroli stanu technicznego¹³¹) zgodnej z art. 62 Prawa budowlanego, 2¹³² protokołów z okresowej pięcioletniej kontroli stanu technicznego zgodnych z art. 62 ust. 2 Prawa budowlanego.

Ustalono, że kontrole budynków i instalacji, przeprowadzane były przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje¹³³. W przypadku 3 przeglądów z okresowej rocznej kontroli polegającej na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (dot. przeglądów oczyszczalni ścieków), 1 przeglądu okresowej kontroli przewodów kominowych¹³⁴, czyli 4 z 22 badanych przypadków zostały sporządzone po terminie (tj. bez zachowania określonych w ustawie Prawo budowlane 365 dni), co skutkowało brakiem ciągłości ważności przeglądów. Powyższe działanie było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

[Dowód: akta kontroli str. II/291-318]

Skargi dotyczące gospodarowania budynkami przez BdPN w okresie kontrolowanym.

W okresie objętym kontrolą do BdPN nie wpłynęła żadna skarga ani wniosek dotyczący spraw związanych z gospodarowaniem budynkami.

Kontrole wewnętrzne, zewnętrzne i audyt przeprowadzony w BdPN okresie kontrolowanym w zakresie nieruchomości budowlanych

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Dyrektor Parku wyjaśnił, że¹³⁵ w okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z gospodarowaniem budynkami nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej. Ponadto nadmienił, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, BdPN nie ma obowiązku przeprowadzania audytu w zakresie spraw związanych z gospodarowaniem budynkami. Zdaniem Dyrektora BdPN¹³⁶: Kontrola wewnętrzna jest wykonywana poprzez coroczne przeglądy obiektów budowlanych, bezpośredni nadzór leśniczych odpowiedzialnych za dany

¹²⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351.

¹²⁷ z wybranych 6 budynków.

¹²⁸ Dotyczy: Oczyszczalni ścieków Bereżki, Oczyszczalni ścieków Suche Rzeki, Oczyszczalni ścieków Tarnawa Niżna.

¹²⁹ Dotyczy: budynku mieszkalnego pod adresem Zatwarnica 14.

¹³⁰ Dotyczy budynku mieszkalnego pod adresem Ustrzyki Górne 49.

¹³¹ Protokół z okresowej (rocznej i pięcioletniej) kontroli stanu technicznego Ustrzyki Górne.

¹³² Dotyczy budynku mieszkalnego pod adresem Ustrzyki Górne 59.

¹³³ Kopie zaświadczeń o posiadaniu stosownych kwalifikacji.

¹³⁴ Dotyczy budynku pod adresem Zatwarnica 14.

¹³⁵ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

¹³⁶ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

teren, pracowników Straży Parku oraz na bieżąco w zakresie oczyszczalni i ujęć wody przez pracowników Działu Administracji i Gospodarowania Mieniem.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

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

2.1. Stan prawny gruntów.

Na podstawie art. 7 ust. 1-3 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw¹³⁷ Bieszczadzki 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 29 200,48 ha oraz budynków i budowli zlokalizowanych na tych gruntach. Na dzień 10 maja 2022 roku powierzchnia nieruchomości gruntowych Parku wynosiła 29 040,63 ha.

Struktura zasobów gruntowych BdPN wynosi:

- Grunty leśne: 24 439,48 ha,
- Grunty zadrzewione i zakrzewione: 188,65 ha,
- Grunty pod infrastrukturą: 30,79 ha,
- Grunty rolne: 2 650,53 ha,
- Grunty pozostałe: 1 665,99 ha.

W granicach parku znajdowało się 151,36 ha gruntów nie należących do Parku, co stanowiło 0,52% powierzchni Parku. Grunty te nie zostały przejęte podczas tworzenia i w czasie kolejnych powiększeń obszaru Parku. Znaczną część tzw. gruntów obcych stanowią drogi wojewódzkie i powiatowe, których przejęcie jest niemożliwe. Park podejmował starania celem pozyskania niektórych z tych gruntów (stanowiących własność Gminy Lutowiska) – jednak ani gmina Lutowiska ani Powiat Bieszczadzki nie był zainteresowany przekazaniem gruntów do Parku. Dyrektor BdPN przekazał¹³⁸, że w okresie objętym kontrolą nie podejmowano takich działań, gdyż nie zachodziły ku temu przesłanki. Teren Parku jest specyficzny. W granicach Parku grunty obce to głównie drogi wojewódzkie oraz grunty komunalne gminy Lutowiska. Stanowią one ułamek procenta powierzchni BdPN.

Zestawienie gruntów obcych położonych w granicach BdPN przedstawia się następująco¹³⁹:

99,91 ha stanowiły grunty będące własnością Skarbu Państwa, 49,05 ha stanowiły pozostałą własność, zaś 2,39 ha gruntów stanowiły własność prywatną.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

2.2 Spory dotyczące stanu prawnego nieruchomości gruntowych będących w zasobach Parku.

Bieszczadzki Park Narodowy uzyskał decyzję Wojewody podkarpackiego potwierdzającą prawo nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w trwałą zarząd parków

¹³⁷ Dz.U. Nr 224, poz. 1337.

¹³⁸ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

¹³⁹ za pismem BdPN z 29 września 2022 r.

narodowych oraz prawa własności przynależnych do tych nieruchomości budynków¹⁴⁰. Do dnia wszczęcia kontroli – zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora BdPN¹⁴¹ – Parkowi nie udało się pozyskać decyzji Wojewody w odniesieniu do trzech kompleksów (działek położonych pod budynkami mieszkalnymi). Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁴², że z informacji uzyskanych przez Park w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim wynika, że przyczyną braku decyzji Wojewody we wskazanym wyżej zakresie są odwołania od Decyzji jakie złożyli mieszkańcy/najemcy lokali należących do BdPN do ministra właściwego ds. środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

2.2. Wykorzystanie nieruchomości gruntowych będących w posiadaniu BdPN według umów (bez zasobów mieszkaniowych).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. BdPN zawarł 13 umów dzierżaw nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 744,94 ha.

Wyboru dzierżawców dokonywano w drodze publicznych przetargów, które przeprowadzano według zasad określonych przepisami Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe. Ogłoszenia o przetargach podawane były do publicznej wiadomości m.in. poprzez ich publikację na stronie internetowej Parku, a w postępowaniach przetargowych wybierano najkorzystniejsze oferty. W okresie objętym kontrolą, odbyły się w Parku dwa przetargi na dzierżawę nieruchomości gruntowych¹⁴³.

Do próby wybrano 1¹⁴⁴ z 2 przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą przetargów na dzierżawę nieruchomości gruntowych.

Zarządzeniem nr 15 z 17 marca 2021 r. Dyrektora BdPN powołano komisję do przeprowadzenia przetargu na dzierżawę gruntów znajdujących się w zarządzie Parku.

Przedmiotem przetargu była dzierżawa gruntów będących w użytkowaniu wieczystym BdPN, zgrupowanych w 7 kompleksach o łącznej powierzchni 378,65 ha. Grunty te zgodnie z treścią Zarządzenia Ministra środowiska w sprawie zadań ochronnych dla Bieszczadzkiego Parku Narodowego na lata 2019 – 2021¹⁴⁵ były przeznaczone do ochrony czynnej ekosystemów łąkowo-pastwiskowych, a zadania te znalazły odzwierciedlenie w treści zawieranych umów.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w ogłoszeniu o przetargu – umowy dzierżawy miały obowiązywać do 31 marca 2026 r. (tj. na 5 lat). W ogłoszeniu o przetargu ustalono minimalną

¹⁴⁰ Zgodnie z art. 7 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, poz. 1337)

¹⁴¹ Pismo Dyrektora BdPN z 29 września 2022 r.

¹⁴² Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

¹⁴³ KDO.221.3.2020, KDO.221.1.2021.

¹⁴⁴ Ogłoszenie o przetargu na dzierżawę gruntów Skarbu Państwa znajdujących się w użytkowaniu wieczystym Bieszczadzkiego Parku narodowego, znak sprawy: KDO.221.1.2021.

¹⁴⁵ Dz. U. Ministra Środowiska z 2018 r., poz. 69, Dz. U. Ministra Środowiska z 2021 r., poz. 97.

kwotę opłaty z tytułu dzierżawy¹⁴⁶ z jednoczesną adnotacją, że dzierżawca – oprócz opłat z tytułu dzierżawy – zobowiązany będzie uiszczać opłaty towarzyszące związane z prowadzeniem działalności rolnej, w tym podatek rolny.

Określono także zasady aktualizacji opłat, w tym w szczególności wskazano, że w latach kolejnych po roku zawarcia umowy czynsz będzie powiększany o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych opublikowany przez GUS za rok poprzedni.

W ogłoszeniu o przetargu określono:

- termin wnoszenia opłat,
- warunki, zasady i formę wniesienia wadium,
- miejsce i termin składania i otwarcia ofert: do dnia 25 marca 2021 r. do godz. 13:00,
- postanowienia dotyczące ofert,
- kryteria oceny ofert (cena 80pkt, kryterium kwalifikacji i doświadczenia w prowadzeniu gospodarstwa rolnego 10pkt, kryterium zadeklarowania prowadzenia ekstensywnego wypasu zwierząt 10pkt),
- określono środki ochrony prawnej

Ustalono, że ogłoszenie o przetargu jak również złożone oferty spełniały wymogi wskazane w treści art. w art. 10e ust. 2 uop. Umowy na dzierżawę gruntów zostały podpisane z oferentami, którzy w ocenie Komisji złożyli najkorzystniejsze oferty.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

2.3. Plan przychodów z dzierżaw nieruchomości gruntowych i lokalowych i jego realizacja w okresie objętym kontrolą.

W okresie 1 stycznia 2019 r. – 31 grudnia 2021 r. przychody Parku z tytułu umów dzierżawy gruntów rolnych wyniosły łącznie 1 514 190,51 zł, z czego 451 991,22 zł w roku 2019, 463 524,55 zł w roku 2020 i 598 674,74 zł w 2021 r.

Łączna kwota przychodów z tytułu najmu nieruchomości lokalowych w latach 2019-2021 wyniosła 122 368,23 zł. Stanowiło to 0,28% łącznych przychodów Parku w tym okresie. Do 30 czerwca 2022 r. przychody z tytułu najmu wyniosły 24 000,63 zł.

Plan Przychodów w roku 2019 z tytułu najmu nieruchomości (czynsz) został zrealizowany w 96% (planowana kwota przychodu – 36 000,00 zł, wykonanie – 34 435,88 zł), w roku 2020 – w 116% (planowana kwota przychodu – 36 000,00 zł, wykonanie – 41 863,47 zł), w roku 2021 – 128% (planowana kwota przychodu – 36 000,00 zł, wykonanie – 46 068,88 zł), do 30 czerwca 2022 r. – 51% (planowana kwota przychodu – 47 100,00 zł, wykonanie – 24 000,63 zł).

W okresie objętym kontrolą BdPN nie dokonywał corocznego szacowania przychodów, jakie Park mógł uzyskać z tytułu dzierżaw gruntów rolnych. Takie szacowanie było robione dla nieruchomości lokalowych.

¹⁴⁶ Szacowanie na podstawie Operatu szacunkowego z 2021 r. pn. Określenie wartości rynkowej czynszu dzierżawnego za dzierżawę działek lub części gruntu działek wchodzących w skład kompleksu oznaczonych jako K-1 (Brzegi Górne i Caryńskie, gm. Lutowiska), M-1 (Brzegi Górne i Ustrzyki Górne, gm. Lutowiska), M-2 (Brzegi Górne i Ustrzyki Górne, gm. Lutowiska), O-1 (Brzegi Górne, gm. Lutowiska), S-1 (Caryńskie, gm. Lutowiska), W-01 (Wetlina, gm. Cisna) i W-02 (Wetlina, gm. Cisna).

Dyrektor BdPN wyjaśnił¹⁴⁷, że Umowy dzierżaw gruntów w Bieszczadzkim Parku Narodowym zawierane są w wyniku przetargów i są umowami wieloletnimi, nie ma więc potrzeby szacowania przychodów – kwoty przychodów z dzierżaw są kwotami wynikającymi z tych przetargów. Ceny wywoławcze były ustalane na podstawie lokalnego rozeznania rynku. Nadto, należy zauważyć, że kwota czynszu dzierżawnego nie jest stała w każdym roku obowiązywania umowy. Jak bowiem określono w zapisach umownych - czynsz będzie powiększany o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych opublikowany przez GUS za rok poprzedni.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

2.4. Korzystanie przez Park z płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach PROW 2014-2020, w tym płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych

W okresie objętym kontrolą BdPN uzyskiwał płatności bezpośrednie oraz płatności obszarowe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, w tym również płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne. Takie płatności uzyskiwali również dzierżawcy łąk. Z tytułu dopłat rolno-środowiskowych Park otrzymał z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa:

- w 2019 r. kwotę 1 379 885,03 zł (co stanowi 9.1% przychodów ogółem i 25,56 przychodów z prowadzonej przez Park działalności),
- w 2020 r. kwotę 280 265,10 zł (co stanowi 1.6 % przychodów ogółem i 3,6% przychodów z prowadzonej przez Park działalności),
- w 2021 r. kwotę 1 193 719,14 zł (co stanowi 6,8 przychodów ogółem i 14,3% przychodów z prowadzonej przez Park działalności),
- w 2022 r. (do 29 września) kwotę 694 797,72 zł (co stanowi 3,7% planowanych przychodów ogółem i 12,1% planowanych przychodów z prowadzonej przez Park działalności).

Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁴⁸, że tak znaczne zróżnicowane w kwotach dopłat w poszczególnych latach było zależne od finansowych możliwości ARiMR, nadto zdarzały się sytuacje, że Park otrzymywał zaliczkowe wpłaty za rok bieżący – prócz należnych za rok poprzedni.¹⁴⁹

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia umów dzierżawy. Nie zidentyfikowano również przypadków rażącego, nienależytego wywiązywania się przez dzierżawców z postanowień umownych. Wszelkie mniejszej wagi uchybienia w wykonywaniu umów dzierżawy były rozstrzygane poprzez ustne lub pisemne upomnienia administracji Parku. W każdym przypadku skutkowały dostosowaniem się dzierżawców do wymogów stawianych przez administrację Parku.

¹⁴⁷ Wyjaśnienia BdPN z 29 września 2022 r.

¹⁴⁸ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

¹⁴⁹ Taka sytuacja wystąpiła np. w roku 2019 i 2021.

Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁵⁰, iż zgodnie z obowiązującym prawem Park naliczał odsetki i wysyłał wezwania do zapłaty zadłużonym najemcom drogą pocztową co znalazło odzwierciedlenie w ustaleniach kontroli¹⁵¹. Ponadto Ustalono, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki bezumownych dzierżaw.

[Dowód: akta kontroli str. II/257-260, II/542-549]

2.5. Inne rodzaje rozporządzania nieruchomościami w BdPN:

W okresie objętym kontrolą została zawarta jedna umowa użyczenia gruntu, tj. bezprzetargowego udostępnienia.¹⁵² 31 grudnia 2020 r. BdPN zawarł umowę użyczenia gruntu o powierzchni 17,70 ha na podstawie porozumienia z Nadleśnictwem Stuposiany, Umowa użyczenia obowiązuje od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Park¹⁵³, zabiegi koszenia wykonywane przez Nadleśnictwo Stuposiany na podstawie umowy z 31 grudnia 2020 r. mają na celu ochronę sąsiadujących drzewostanów świerkowych Nadleśnictwa przed zagrożeniem pożarowym. Dyrektor wyjaśnił, że fakt, że Nadleśnictwo Stuposiany kosi łąki wcześniej niż Park ma pozytywny aspekt w kontekście ochrony zwierzyny Parku. Wczesne koszenie łąk powoduje gromadzenie się zwierzyny (żubry, jelenie, sarny) na świeżej potrawie, co ma ten walor, że zdecydowanie mniej osobników przechodzi na stronę ukraińską, gdzie nie mogą być pewne swojego bytu. Ze względu na wymienione wyżej okoliczności nie zdecydowano się w tym przypadku na ogłaszanie przetargu¹⁵⁴. Nadleśnictwo Stuposiany użytkowało w ten sam sposób w/w grunty (za zgodą kolejnych dyrektorów Parku) od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287, II/593]

2.6. Linie przesyłowe i służebność przesyłu

Zgodnie z informacją przekazaną przez Dyrektora Parku¹⁵⁵ – przez teren Parku przebiegały jedynie linie energetyczne przesyłowe, za które Park nie otrzymywał płatności. Z wyjaśnień Dyrektora Parku wynika, że nie są to linie tranzytowe, a w większości przypadków energia była dostarczana do obiektów będących w dyspozycji Parku. Podmioty, które na terenie Parku mają zainstalowane urządzenia przesyłowe płacą na rzecz Parku czynsz, który wynika z zawartych umów dzierżaw.

Park pobierał opłaty za urządzenia przesyłowe umiejscowione na nieruchomościach będących własnością Parku w formie czynszów dzierżawnych.

[Dowód: akta kontroli str. II/279-287]

3.2 Funkcjonowanie Parku w zakresie gospodarowania budynkami mieszkalnymi.

Regulacje wewnętrzne dotyczące gospodarki mieszkaniowej

¹⁵⁰ Przy piśmie z 20 stycznia 2022 r.

¹⁵¹ Wezwania do uregulowania odsetek za zwłokę, ostateczne wezwania do zapłaty.

¹⁵² Na podstawie art. 10b uop,

¹⁵³ Pismo BdPN z 29 września 2022 r., wyjaśnienia BdPN z 17 listopada 2022 r.

¹⁵⁴ Na podstawie przepisów uop, ustawy z 16 grudnia o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1182) oraz Rozporządzenia Ministra Środowiska z 20 lipca 2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe

¹⁵⁵ Pismo BdPN z 29 września 2022 r.

W BdPN funkcjonowały wewnętrzne regulacje dotyczące zarządzania gospodarką mieszkaniową,¹⁵⁶ a bieżący nadzór w tym zakresie prowadzony był przez pracowników Działu Administracji i Gospodarowania Mieniem¹⁵⁷.

[Dowód: akta kontroli str. II/550-557, I/246-291]

Zasoby mieszkaniowe Bieszczadzkiego Parku Narodowego.

Na dzień 31 grudnia 2021 roku Park dysponował 46 budynkami mieszkalnymi w których były 63 mieszkania oraz jeden lokal socjalno – mieszkalny z czego 60 lokali było przekazanych na podstawie stosownych umów w najem, z czego:

- 17 umów dotyczyło bezpłatnego korzystania z mieszkania zgodnie z art. 104 uop (2 pracowników uprawnionych płaciło czynsz, 3 uprawnionych pracowników mieszkających z rodzicami – gdzie rodzice jako najemcy płacą czynsz oraz małżeństwo),
- 27 umów najmu odpłatnego (13 pracowników, 5 emerytów, 6 byłych pracowników, 2 umowy po uprawnionych małżonkach do bezpłatnego mieszkania, 1 umowa dla opiekuna nieletniego dziecka sieroty po uprawnionym ojcu,
- 16 najemców wynajmowało budynki mieszkalne odpłatnie jako osoby obce.

W 4 przypadkach władze Parku prowadziły postępowania mające na celu ewentualne ustalenie czy z osobami zamieszkującym te lokale możliwe jest kontynuowanie umowy. Dyrektor BdPN wyjaśnił¹⁵⁸, że Park podjął w tej sprawie następujące działania: ustalono osoby uprawnione do zawarcia umowy najmu, dokonano aktualizacji zameldowań dotyczących danego adresu, potwierdzono fakt stałego zamieszkiwania w lokalu poprzez kontrolę Straży Parku, uzyskano opinię prawną odnośnie do możliwości zawarcia umowy najmu dotyczącej bezpłatnego mieszkania przysługującego zmarłemu Najemcy. W okresie prowadzenia działań wyjaśniających najemcy opłacali czynsz na normalnych zasadach.

W BdPN - według stanu na dzień 30 marca 2023 r.- uprawnionych do bezpłatnych służbowych lokali mieszkalnych było 35 osób. Z tej liczby: 23 osobom zapewniono lokale mieszkalne, 3 osoby mieszkaly z emerytowanymi rodzicami, którym wcześniej przysługiwał bezpłatny lokal służbowy, natomiast 9 osób pobierało ekwiwalent za brak bezpłatnego mieszkania służbowego z uwagi na fakt, że BdPN nie posiadał w swoich zasobach wolnych mieszkań i nie miał możliwości przydziału bezpłatnego mieszkania.

[Dowód: akta kontroli str. II/257-260, II/562]

Zgodnie z uop wszystkie lokale stanowiły własność BdPN, jednakże stan prawny części lokali nie został potwierdzony stosowną decyzją Wojewody Podkarpackiego potwierdzającą

¹⁵⁶ Zarządzenie nr 14 Dyrektora BdPN z 27 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu przydzielenia bezpłatnych mieszkań oraz przyznawania ekwiwalentu za niekorzystanie z bezpłatnego mieszkania w BdPN), (zmienione Zarządzeniem zmieniającym z 6 listopada 2018 r.

Zarządzenie nr 7 Dyrektora BdPN z 10 stycznia 2018 r. w sprawie wykonywania przez Najemców remontów w lokalach mieszkalnych Bieszczadzkiego Parku Narodowego.

Zarządzenie nr 39 Dyrektora BdPN z 9 czerwca 2014 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne i pomieszczenia gospodarcze, pozostające w zasobach mieszkaniowych BdPN.

Zarządzenie nr 58 Dyrektora BdPN z 29 listopada 2019 r, w sprawie określenia stawek opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków przez BdPN.

¹⁵⁷ Zarządzenie Dyrektora BdPN z 31 grudnia 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego BdPN.

Zarządzenie Dyrektora BdPN nr 52 z 31 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego BdPN.

¹⁵⁸ Pismo BdPN z 20 stycznia 2023 r.

prawo nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w trwałe zarząd parków narodowych oraz prawa własności przynależnych do tych nieruchomości budynków¹⁵⁹.

Zgodnie z przekazaną przez Park¹⁶⁰ informacją, łączne koszty związane z utrzymaniem lokali mieszkalnych w okresie objętym kontrolą wyniosły 253 700 zł¹⁶¹.

[Dowód: akta kontroli str. II/590-591]

Spośród lokali mieszkalnych będących w zasobach BdPN, część lokali mieszkalnych była wynajmowana osobom niebędącym pracownikami Parku. Zgodnie z informacją przekazaną przez Park¹⁶² byli to najemcy, którzy po zmianie granic parku zostali w dotychczas zamieszkiwanych lokalach (są to byli pracownicy nadleśnictw oraz dawnego Igloopolu). Przekazanie lokali wraz z Najemcami nastąpiło na podstawie protokołów przekazania. Czynsz z tytułu najmu jest wyliczany w jednakowy sposób wobec wszystkich najemców lokali mieszkalnych w Parku w oparciu o Zarządzenie Dyrektora BdPN¹⁶³ w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne i pomieszczenia gospodarcze, pozostające w zasobach Bieszczadzkiego Parku Narodowego.

Zdaniem Kontrolującego brak aktualizacji (wprowadzonego 9 czerwca 2014 r.) Zarządzenia w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne i pomieszczenia gospodarcze pozostające w zasobach mieszkaniowych Bieszczadzkiego Parku Narodowego przez 8 lat jego obowiązywania, nie urealniał kwot tam wskazanych do teraźniejszych realiów rynku. Należy zauważyć, że np. w odniesieniu do umów dzierżaw gruntowych Park zawierał – wynikające z poziomu inflacji - klauzule waloryzacyjne. Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁶⁴, że najem lokalu mieszkalnego nie miał charakteru prawa rzeczowego z którego Najemca pobierał pożytki. Najemcami byli przede wszystkim pracownicy i byli pracownicy parku, z którymi zawarto umowy (większość umów w latach 90-tych XX wieku.). Wprowadzenie zasad waloryzacji wymagałoby wprowadzenia aneksów do wcześniej zawartych umów, co nie tworzyłoby dobrej atmosfery wobec Parku. Nadto Dyrektor Parku wyjaśnił, że w pobliskich miejscowościach stawki czynszu były stosowane w podobnych wysokościach, bez waloryzacji wskaźnikiem wzrostu cen. Uwzględniały to również nasze (Parku) szacunki dot. wysokości stawki ekwiwalentu jaki wypłacano za brak przysługującego lokalu mieszkalnego. Ponadto w ostatnich latach zawierano jedynie umowy bez opłat czynszowych dla uprawnionych pracowników Służby Parku. Jednocześnie Dyrektor Parku informował, że waloryzacji podlegały stawki opłat za wodę i ścieki.

[Dowód: akta kontroli str. II/590-591, II/257-260]

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki bezumownego korzystania z lokali mieszkalnych pozostających w zasobach BdPN.

¹⁵⁹ Zgodnie z art. 7 ustawy z 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, poz. 1337)

¹⁶⁰ Wyjaśnienia Kierownika Działu Administracji z 7 października 2022 r.

¹⁶¹ 2019 r. poniesiono koszty w łącznej wysokości 81.600, - zł; 2020 r. – 84.600, - zł, 2021 r. – 41.100, - zł, 2022 r. – do 11 października 2022 r. - 46.400, - zł.

¹⁶² Wyjaśnienia Kierownika Działu Administracji z 7 października 2022 r.

¹⁶³ Zarządzenie nr 39 Dyrektora BdPN z 9 czerwca 2014 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne i pomieszczenia gospodarcze pozostające w zasobach mieszkaniowych Bieszczadzkiego Parku Narodowego

¹⁶⁴ Pismo BdPN z 20 stycznia 2023 r.

Zgodnie z przekazanymi przez Park informacjami, w badanym okresie zdarzały się przypadki opóźnień w zapłacie czynszu. W takich przypadkach Park nalicza odsetki, a następnie wzywa niesolidnego najemcę do zapłaty zaległych opłat, co zostało potwierdzone w trakcie kontroli¹⁶⁵.

[Dowód: akta kontroli str. II/542-549]

W okresie objętym kontrolą złożono 7 wniosków¹⁶⁶ w związku z pełnioną funkcją uprawniającą do przyznania bezpłatnego mieszkania oraz 1 wniosek o zmianę na inny lokal. Wszystkie złożone wnioski zostały rozpatrzone. W przypadku braku lokalu mieszkalnego zostały przydzielone – zgodnie z wewnętrznymi regulacjami w tym zakresie¹⁶⁷ – ekwiwalenty za niezapewnienie mieszkania służbowego.

W 2019 r. złożono 2 wnioski o przydział bezpłatnego mieszkania na podstawie art. 104 ust. 1, 3 i 6 uop. W jednym przypadku Decyzją Dyrektora BdPN¹⁶⁸ przydzielono pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku podleśniczego mieszkanie w lokalu zastępczym. W drugim przypadku, Decyzją Dyrektora BdPN¹⁶⁹ przyznano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku leśniczego ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania z uwagi na brak możliwości przydziału bezpłatnego mieszkania z powodu braku wolnych mieszkań

W 2020 r. złożono 1 wniosek o przydział bezpłatnego mieszkania na podstawie art. 104 ust. 1, 3 i 6 uop. Pismem Dyrektora BdPN¹⁷⁰ poinformowano wnioskodawcę – zatrudnionego na stanowisku Strażnika Parku – że Park nie dysponuje wolnymi, nadającymi się do zamieszkania lokalami, a wobec faktu, że wnioskodawca mieszka w mieszkaniu będącym w zasobach Parku nie płacąc czynszu – nie przysługuje mu ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania w BdPN.

W 2021 r. złożono 1 wniosek o wyrażenie zgody na zamieszkiwanie w mieszkaniu stanowiącym własność pracownika¹⁷¹. Decyzją Dyrektora BdPN¹⁷² wyrażono zgodę na zamieszkiwanie wnioskodawcy – zatrudnionego na stanowisku podleśniczego – w mieszkaniu stanowiącym jego własność oraz przyznano ekwiwalent niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania.

W 2022 r. złożono 3 wnioski o przydział bezpłatnego mieszkania na podstawie art. 104 ust. 1, 3 i 6 uop. W odpowiedzi na każdy z tych wniosków, Decyzjami Dyrektora BdPN¹⁷³ przyznano wnioskodawcom – zatrudnionym na stanowiskach: Strażnika Straży Parku, Podleśniczego oraz Strażnika Straży Parku - ekwiwalenty za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania w BdPN

[Dowód: akta kontroli str. II/564-582]

Ekwiwalenty za niewykorzystanie bezpłatnego mieszkania.

¹⁶⁵ Wezwania do uregulowania odsetek za zwłokę, ostateczne wezwania do zapłaty

¹⁶⁶ W związku z art. 104 ust. 1 pkt 1 i 3 uop

¹⁶⁷ Zarządzenie nr 50 Dyrektora BdPN z 27 maja 2013 r. w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania dla pracownika parku narodowego

¹⁶⁸ Decyzja Dyrektora BdPN z 29 lipca 2019 r.

¹⁶⁹ Decyzja Dyrektora BdPN z 6 lutego 2019 r.

¹⁷⁰ Pismo Dyrektora BdPN z 30 listopada 2020 r.

¹⁷¹ Na podstawie art. 104 ust. 12 uop

¹⁷² Decyzja Dyrektora BdPN z 1 czerwca 2021 r.

¹⁷³ Decyzja Dyrektora BdPN z 21 marca 2022 r., Decyzja Dyrektora BdPN z 1 lipca 2022 r. Decyzja Dyrektora BdPN z 13 września 2022 r.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 104 ust. 12-14 uop, wypłacano pracownikom BdPN ekwiwalenty z tytułu niewykorzystania bezpłatnego mieszkania służbowego. W roku 2019 wypłacano ekwiwalent 8 pracownikom, w latach 2020 - 2021 wypłacono ekwiwalent 7 pracownikom, zaś do maja 2022 roku 9 pracownikom. Łączna kwota, którą od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. poniósł BdPN na wypłatę ekwiwalentów wyniosła 43 814,40 zł.

W badanym okresie złożono 3 wnioski o wypłatę ekwiwalentu za niezapewnienie bezpłatnego mieszkania. Każdy z tych wniosków został rozpatrzony pozytywnie.

Zbywanie lokali mieszkalnych.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zbycia lub likwidacji żadnego lokalu mieszkalnego będącego w zasobach BdPN.

Ocena obszaru

W okresie objętym kontrolą w BdPN obowiązywały uregulowania wewnętrzne w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Park prowadził ewidencję budynków, tj. środków trwałych wraz z ich umorzeniem. Sposób korzystania z nieruchomości budowlanych należących Parku uregulowano w regulacjach wewnętrznych¹⁷⁴, których określono m.in. zasady: dzierżawy nieruchomości, zabezpieczenia interesów BdPN itp. W okresie objętym kontrolą w Parku brak było bezumownego korzystania z nieruchomości należących do BdPN. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przetargów na rozporządzanie nieruchomościami. Stwierdzono uchybienia polegające na braku opracowania wieloletniego programu gospodarowania budynkami. Trudno bowiem uznać za taki dokument sporządzenie w 2008 r., a następnie zaktualizowanie w 2010 r. dokumentu pn. Syntetyczna strategia gospodarowania lokalami mieszkalnymi w zarządzenie BdPN. Stwierdzono także brak ciągłości przeglądów z okresowej rocznej kontroli polegającej na sprawdzeniu instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (dot. przeglądów oczyszczalni ścieków), oraz przeglądów okresowej kontroli przewodów kominowych.

4. Gospodarka transportowa Parku

W okresie objętym kontrolą w BdPN obowiązywały wewnętrzne zasady dotyczące korzystania z pojazdów służbowych (Regulamin używania pojazdów służbowych)¹⁷⁵. Regulamin używania pojazdów służbowych regulował: sposób dokumentowania korzystania ze służbowego samochodu, zasady prowadzenia rozliczeń zużycia paliwa, zasady korzystania. Zapisy ww. Regulaminu określały, że samochód służbowy mógł być wykorzystywany wyłącznie do celów służbowych oraz wprowadzały bezwzględny zakaz używania samochodów służbowych do jakichkolwiek celów prywatnych pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. II/611-614]

Podmiotowo uprawniony do kierowania samochodem służbowym mógł być: pracownik zatrudniony na etacie kierowcy lub pracownik, który legitymujący się odpowiednią kategorią

¹⁷⁴ Zarządzenie nr 29/2015 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z 26 czerwca 2015 r. w sprawie rozporządzania nieruchomościami Bieszczadzkiego Parku Narodowego,

¹⁷⁵ Zarządzenie nr 20 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie regulaminu używania samochodów wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby działalności statutowej Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Zarządzenie nr 42 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie zleceń wyjazdów służbowych pojazdami Bieszczadzkiego Parku Narodowego

prawa jazdy którego upoważniono do kierowania samochodem służbowym. Powierzenie i zwrot samochodu służbowego następował na podstawie pisemnego protokołu zdawczo-odbiorczego. Powierzony samochód służbowy nie mógł zostać oddany do używania osobom trzecim, z zastrzeżeniem, że na polecenie pracodawcy samochód mógł być użyty przez innego pracownika celem wykonania przez niego określonych czynności służbowych.

Kontrolę nad zasadnością wyjazdów samochodem służbowym w celu wykonywania obowiązków pracowniczych sprawowali bezpośredni przełożeni pracowników.

Zgodnie z zapisami Regulaminu Organizacyjnego Bieszczadzkiego Parku Narodowego¹⁷⁶ nadzór nad flotą samochodową pozostawał w gestii Sekcji ds. Transportu, stanowiącej komórkę organizacyjną Działu Administracji i Gospodarowania Mieniem.

Ustalono, że upoważnienia do kierowania pojazdami służbowymi były wydawane zgodnie z bieżącymi potrzebami, przy uwzględnieniu możliwości BdPN w tym obszarze. W okresie objętym kontrolą, upoważnionych do kierowania samochodami służbowymi było 26 pracowników Parku. Użytkowanie pojazdów służbowych było dokumentowane w ewidencji przebiegu pojazdu w miesięcznym okresie rozliczeniowym. Kontrolą objęto ewidencję 10 samochodów w okresie 2019-2022 (łącznie 40¹⁷⁷ miesięcznych ewidencji pojazdów). Ewidencja przebiegu pojazdu była prowadzona odrębnie dla każdego pojazdu. Nie stwierdzono przypadków przekraczania limitów kilometrów przyznanych poszczególnym osobom i komórkom organizacyjnym BdPN.

[Dowód: akta kontroli str. II/615-700]

Ustalono, że w przypadku 4 kart ewidencji przebiegu pojazdów¹⁷⁸ wystąpił brak podpisów dysponenta pojazdu. Dyrektor Parku wyjaśnił¹⁷⁹, że zgodnie z Zarządzeniem nr 2- Dyrektora BdPN z 31 marca 2014 r. podpisy dysponenta pojazdu nie były wymagane. W zakresie pytania dotyczącego kontroli wpisów do kart przebiegu pojazdów służbowych, Dyrektor Parku wskazał, że Karty ewidencji pojazdów przekazywane były do Kierownika Transportu, na podstawie których dokonywał on rozliczenia zbiorczego przebiegu i zużycia paliwa wszystkich samochodów. Takie zestawienie zbiorcze dla każdego miesiąca było podpisywane przez Kierownika Transportu i przekazywane do dalszej ewidencji finansowo-księgowej. W trakcie kontroli na miejscu, w siedzibie Kontrolowanego¹⁸⁰ pracownik pełniący obowiązki Kierownika Sekcji ds. Transportu przekazał Kontrolującemu 3 miesięczne zbiorcze karty rozliczenia przebiegu pojazdów¹⁸¹ (które obejmowały sporne przypadki). Analiza przekazanych dokumentów nakazuje stwierdzić, że sposób rozliczenia przebiegu pojazdów był prowadzony w sposób rzetelny oraz zgodny z przyjętą w tym zakresie metodyką.

[Dowód: akta kontroli str. II/762-764]

¹⁷⁶ Zarządzenie nr 52 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z 31 grudnia 2020 r. ws. Regulaminu Organizacyjnego

¹⁷⁷ dla każdego z 10 pojazdów wybrano karty z 4 miesięcy, po 1 miesięcznej karcie ewidencji czasu pojazdu z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁷⁸ np. dot. pojazdu Suzuki Jimny o nr. rej.: RBI G 553, Opel o nr. rej. RBI 03024, Suzuki Vitara o nr. rej.: RBI F 338 (karta ze stycznia 2022 r., karta z listopada 2021), Suzuki Grand Vitara o nr. rej.: RBI G 551 (karta z listopada 2021, karta ze stycznia 2022

¹⁷⁹ Pismo BdPN z 24 stycznia 2023 r.

¹⁸⁰ 2 marca 2023 r.

¹⁸¹ 3 miesięczne karty rozliczenia przebiegu pojazdów: styczeń 2020, listopad 2021, styczeń 2022

W trakcie kontroli na miejscu¹⁸², wybrano losowo 4 pracowników Parku w celu sprawdzenia ważności okresowych badań lekarskich i uprawnień do korzystania z samochodu służbowego, bądź prywatnego do celów służbowych. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym obszarze.

Pracownicy używający samochodów prywatnych do celów służbowych posiadali aktualne badania medycyny pracy dotyczące kierowania pojazdami do celów służbowych.

Poniższa tabela przedstawia koszty transportu

Lp.	Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022 (do 30 sierpnia 2022 r.)
1.	Koszt zakupu paliwa	131 160,51 zł	131 348,42 zł	138 465,51 zł	103 392,76 zł
2.	Koszt zakupu części	16 698,91 zł	23 802,96 zł	44 280,35 zł	15 172,39 zł
3.	Koszt usług serwisowych/napraw	62 980,33 zł	62 001,43 zł	40 910,22 zł	42 819,97 zł
4.	Koszt ubezpieczenia	25 763 zł	33 002,67 zł	34 343,68 zł	8103,53 zł
	RAZEM	236 602,75 zł	250 155,48 zł	257 999,76 zł	169 488,65 zł

W badanym okresie nie odnotowano przypadków wykorzystywania pojazdów służbowych do celów prywatnych.¹⁸³

Park posiadał 22 pojazdy, w tym 11 samochodów osobowych, 3 samochody ciężarowe, 1 autobus, 7 ciągników rolniczych, 4 skutery.

W okresie objętym kontrolą wycofano z eksploatacji jeden pojazd przekazany nieodpłatnie przez Tatrzański Park Narodowy. Wycofanie pojazdu odbyło się na skutek znacznego zużycia technicznego, związanego z wiekiem pojazdu.¹⁸⁴

W latach 2019-2022 zakupiono:

- pojazd z przeznaczeniem na przewóz uczestników działań edukacyjnych, w tym osób niepełnosprawnych, za kwotę (185 607,00 zł brutto),
- pojazd na potrzeby Straży Parku za kwotę 59 000 zł (brutto),
- skuter śnieżny 49 Ranger ST 900 za kwotę 64 859 zł (brutto)¹⁸⁵.

¹⁸² 25 października 2023 r.

¹⁸³ Pismo BdPN z 8 sierpnia 2022 r.

¹⁸⁴ Pismo BdPN z 8 sierpnia 2022 r.

¹⁸⁵ Pismo BdPN z 8 sierpnia 2022 r.

Ustalono, że w badanym okresie nie wystąpiły przypadki zlecenia usług transportowych podmiotom zewnętrznym.

W ocenie Dyrektora BdPN liczebność zasobów transportowych Parku była niewystarczająca. BdPN wskazał na konieczność zakupu nowych środków transportu, głównie z uwagi na przestarzałą flotę transportową, co wiąże się z koniecznością stałych napraw i nakładów konserwacyjnych. Na lata 2022-2023 planowano pozyskanie od NFOŚiGW 3 szt. Pojazdów elektrycznych (wraz ze stacją ładowania).

Z uwagi na niewystarczającą liczbę pojazdów będących w posiadaniu Parku, pracownicy Służby Parku korzystali z samochodów prywatnych do celów służbowych. W okresie objętym kontrolą 28 pracowników BdPN używało samochodów prywatnych do celów służbowych¹⁸⁶.

[Dowód: akta kontroli str. II/765-773]

Wykorzystywanie samochodów prywatnych do celów służbowych w BdPN			
Rok	Liczba umów	Liczba kilometrów	Poniesione koszty
2019	24	168 180	121.825,52 zł
2020	23	172 860	131 095,45 zł
2021	25	148 930	109 116,35 zł
2022 do 07.31	22	84 300	65 735,16 zł

W BdPN nie wprowadzono regulaminu używania samochodów prywatnych do celów służbowych. Korzystanie z samochodów prywatnych do celów służbowych odbywało się zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy z dnia 25 marca 2002 r.¹⁸⁷ oraz na podstawie umów zawieranych z uprawnionymi pracownikami.

Umowy te określały: rodzaj samochodu (marka, numer rejestracyjny pojemność silnika), przyznany ryczałt miesięczny za przejazdy lokalne (od 200 do 800 kilometrów), stawkę za kilometr i warunki rozliczania. W ich treści wskazano, że samochód osobowy do celów służbowych mógł być używany dojazd lokalnych – w granicach administracyjnych Bieszczadzkiego Parku Narodowego. Każdy pracownik korzystający z samochodu prywatnego do celów służbowych był zobowiązany do sporządzania comiesięcznego rejestru przejazdów służbowych, a rejestr taki był przedkładany do zatwierdzenia bezpośredniemu przełożonemu. Ustalono, że stawki opłat za kilometr były zgodne z paragrafem 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie

¹⁸⁶ Zał. nr 3 do pisma BdPN z 8 sierpnia 2022 r.

¹⁸⁷ Dz. U. 2011 Nr 61, poz. 308, Dz. U. 2007 Nr 201, poz. 1462, Dz.U. 2004 Nr 237, poz. 2376

warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy¹⁸⁸. Na podstawie analizy 6 umów¹⁸⁹ (z 28 takich umów, tj. 21.4% populacji) tego rodzaju pochodzących z lat 2019-2022, ustalono, że umowy zawierano z pracownikami terenowymi BdPN. W ocenie Kontrolującego, terenowy charakter pracy, który wiązał się z koniecznością codziennego przemieszczania się po rozległym obszarze Parku, a także niedostateczna ilość samochodów służbowych pozostających w dyspozycji Parku, uzasadniały konieczność wykorzystywania samochodów prywatnych w pracy tych osób.

Pracownicy używający samochodów prywatnych do celów służbowych posiadali aktualne badania medycyny pracy dotyczące kierowania pojazdami do celów służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. II/701-759]

Ocena obszaru

BdPN posiadał i realizował gospodarkę transportową na podstawie wewnętrznej regulacji określającej spójnie wszystkie jej aspekty, w tym m.in. zasady i sposób ewidencji. Nie stwierdzono przypadków używania pojazdów służbowych do celów prywatnych z uwagi na fakt, że BdPN wprowadził dobrą praktykę zakazu używania samochodów służbowych do celów prywatnych, co wyeliminowało potencjalne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości/naruszeń w tym obszarze. Wielkość taboru będącego w dyspozycji BdPN i charakter terenowy pracy służb leśnych (leśniczy, podleśniczy) uzasadniają przypadki wykorzystywania samochodów prywatnych do celów służbowych przez pracowników terenowych.

5. Realizacja zadań w zakresie funkcjonowania Straży Parku Narodowego

Ramy organizacyjne

W okresie objętym kontrolą regulamin organizacyjny Bieszczadzkiego Parku Narodowego określał organizację i kompetencje Straży Parku powołanej do realizacji zadań związanych z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie Parku.

W Bieszczadzkim Parku Narodowym w okresie objętym kontrolą Straż Parku funkcjonowała w 7 osobowym składzie, w tym: Komendant Straży Parku, 3 Starszych strażników Straży Parku i 3 Strażników Straży Parku¹⁹⁰.

Ustalono, że w jednostce obowiązywały wewnętrzne akty prawa regulujące dostęp i zasady posługiwania się bronią palną, upoważnienie do prowadzenia magazynu broni oraz zasady stosowania środków przymusu bezpośredniego¹⁹¹.

¹⁸⁸ Dz. U nr 27 poz 271 z 26.02.2002 r., do 900 cm3 – 0,5214 zł za kilometr, powyżej 900 cm3 – 0,8358 zł

¹⁸⁹ 6 umów z lat 2019-2022 zawartych na okresy roczne z limitami miesięcznymi 500 i 800 km.

¹⁹⁰ Pismo z 12 września 2022 r.

¹⁹¹ Zarządzenie nr 31/15 z 29 czerwca 2015 r. Dyrektora BdPN w sprawie wprowadzenia Instrukcji postępowania z bronią palną i środkami przymusu bezpośredniego będącymi w dyspozycji Straży Parku, Zarządzenie nr 36/18 z 03 września 2018 r. Dyrektora BdPN w sprawie upoważnienia funkcjonariusza Straży Parku do prowadzenia Magazynu Broni; Instrukcję opracowano na podstawie Ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, uop, Ustawy z dnia 21 maja 1999 o broni i amunicji 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.

Ustalono, że wszyscy Strażnicy spełniali wymogi określone w art. 108 ust. 2 i art. 110 ust. 2 uop, co zostało poparte stosownymi dokumentami. W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Parku posiadali ważne zaświadczenia lekarskie i psychologiczne, zaświadczenia organów Policji o nienagannej opinii oraz legitymowali się ukończeniem szkolenia i pozytywnym wynikiem egzaminu. Wszyscy spełniali wymogi dotyczące poziomu wykształcenia.

[Dowód: akta kontroli str. III/1-22, III/25-48]

Działania Straży Parku

Zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 1993 r. w sprawie funkcjonowania Straży Parku w parkach narodowych¹⁹², w BdPN Straż Parku działała na podstawie miesięcznych planów pracy opracowywanych przez Komendanta, zatwierdzanych przez Dyrektora Parku.

W jednostce sporządzano miesięczne Plany działania Posterunku Straży Parku. Kontroli poddano 15 z 44 miesięcznych planów pracy sporządzonych w okresie styczeń 2019 – sierpień 2022. Ustalono, że zawierają one wykaz zadań, które przyjęto do realizacji w poszczególnych miesiącach. Nie zawierały grafiku służb, osób realizujących zadania, osoby sprawującej nadzór, czasu trwania planowanych działań, miejsc ich realizacji i innych istotnych szczegółów¹⁹³.

W ocenie Kontrolującego plany działania posterunku Straży Parku sporządzono w dużym stopniu ogólności. Miesięczne plany określały jedynie kierunki działań funkcjonariuszy w danym okresie. Szczegółowe zadania określone zostały w harmonogramach tygodniowych stanowiących harmonogram/grafik służb dziennych poszczególnych funkcjonariuszy i jednocześnie szczegółowy przydział zadań dla patroli dwuosobowych oraz miejsca, w których są one każdego dnia zlokalizowane. Kontrolą objęto 8 harmonogramów tygodniowych¹⁹⁴ z lat 2019-2022. Dokumenty te zawierały ww. elementy na temat organizacji i przebiegu pracy funkcjonariuszy Straży Parku. Ponadto w ramach organizacji pracy i kontroli realizacji zadań, funkcjonariusze prowadzili indywidualne książki służbowe, w których na bieżąco odnotowywane były polecenia Komendanta oraz inne ważne informacje na temat przebiegu służby¹⁹⁵. Powyższy sposób organizacji służb Straży Parku w BdPN i podział jej zadań były zgodne z § 2 ust. 1 ww. Rozporządzenia Ministra Środowiska. W BdPN nie wprowadzono odrębnych uregulowań wewnętrznych dotyczących czasu pracy Straży Parku. Sprawy w zakresie rozkładu czasu pracy wszystkich pracowników określono

¹⁹² Dz.U. Nr 30 poz. 138.

¹⁹³ Plany pracy: sierpień 2022, maj 2022, styczeń 2022, grudzień 2021, wrzesień 2021, czerwiec 2021, marzec 2021, listopad 2020, wrzesień 2020, maj 2020, marzec 2020, wrzesień 2019, sierpień 2019, kwiecień 2019, luty 2019

Ww. plany pracy pn. obejmowały w szczególności: przewóz gotówki, patrole prewencyjne, kontrola wywozu drewna i składów, kontrola zabezpieczenia budynków Parku, kontrola otwarcia punktów kasowych i parkingów, pola namiotowe, zwalczanie kłusownictwa leśnego i wodnego, kontrola czystości, likwidacja dzikich obozowisk, zwalczanie zbieralnictwa jagód, brusznicy i innych owoców leśnych udział w monitoringu szlaków turystycznych, udział w monitoringu zwierzyny, doskonalenie jazdy na nartach skiturowych, patrole prewencyjne w okresie rykowiska, kontrola ruchu turystycznego, zwalczanie wjazdu skuterów śnieżnych na teren Parku, zwalczanie zbieralnictwa poroży, udział w inwentaryzacji, kontrola zakupu biletów wstępu do Parku, udział w treningu strzeleckim, pomoc w organizacji rajdów narciarskich.

¹⁹⁴ Plan patroli straży parku w dniach 14-19 stycznia 2019 r., plan patroli straży parku w dniach 09-14 września 2019 r., plan patroli straży parku w dniach 01-06 czerwca 2020 r., plan patroli straży parku w dniach 07-12 grudnia 2020 r., plan patroli straży parku w dniach 04-05 czerwca 2021 r., plan patroli straży parku w dniach 13-21 września 2021 r., plan patroli straży parku w dniach 11-16 lipca 2022 r., plan patroli straży parku w dniach 25-30 kwietnia 2022 r.

¹⁹⁵ Sprawdzono 30 wpisów w książkach z lat 2019-2023

w Regulaminie Pracy BdPN. Zgodnie z ww. dokumentem, funkcjonariusze Straży Parku mogli pracować w niedziele i święta.

[Dowód: akta kontroli str. III/47-48, III/79-126]

Magazyn broni

Zarządzeniem nr 36/2018 z 3 września 2018 r. Dyrektor Parku upoważnił funkcjonariusza Straży Parku do prowadzenia magazynu broni, określając jego obowiązki oraz system zastępstw. Ustalono, że w zakresie czynności i obowiązków pracownika upoważnionego do prowadzenia magazynu broni, brakowało zapisów, które by ten fakt potwierdzały.

Zakres obowiązków pracownika to sformalizowany dokument określający jakie prace powinien wykonywać w przedsiębiorstwie pracownik w ramach umowy o pracę¹⁹⁶. Dokumenty te z uwagi na rangę uzyskanego upoważnienia, powinny odzwierciedlać zakres odpowiedzialności pracownika. W trakcie kontroli uchybienie to zostało usunięte.

[Dowód: akta kontroli str. III/45-46, III/130- 131, III/127]

Komendant Straży Parku wyjaśnił¹⁹⁷, że do magazynu broni były 2 komplety kluczy (fabrycznie nowe w komplecie zamku z odpowiednim atestem), które posiadali, Komendant i Strażnik Parku upoważniony do prowadzenia magazynu broni.

Zgodnie z wyjaśnieniem Komendanta Straży Parku¹⁹⁸ wychodząc z magazynu broni upoważniony funkcjonariusz zamykał drzwi na klucz, zabezpieczał je referentką, a następnie uzbrajał magazyn broni alarmem. Każda z osób uprawnionych posiadała osobną referentkę. Referentki były zarejestrowane w księdze druków ścisłego zarachowania, która była prowadzona w dziale księgowości BdPN.

[Dowód: akta kontroli str. III/128-129]

Przebywanie w magazynie broni było ewidencjonowane w elektronicznym wykazie. Każda z uprawnionych do wejścia do magazynu broni osób miała przypisany oddzielny numer ewidencyjny, nadany przez administratora systemu. Wydruk z systemu umożliwiał odtworzenie historii wejść do magazynu osób upoważnionych.

[Dowód: akta kontroli str. III/128-129, III/132-137, III/139-148]

Pozwolenie na broń dla potrzeb Bieszczadzkiego Parku Narodowego wydał Komendant Wojewódzki Policji w Rzeszowie¹⁹⁹. Zgodnie z tym dokumentem Park miał prawo do posiadania łącznie do 10 jednostek broni palnej bojowej i do 10 jednostek broni palnej myśliwskiej.

[Dowód: akta kontroli str. III/150]

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Parku dysponowali 6 sztukami broni palnej bojowej i amunicją. Stany amunicji na wyposażeniu Posterunku Straży Parku w latach 2019-2021 wynosiły 408 sztuk a według stanu na dzień 08 grudnia 2022 r. – 658 szt.

¹⁹⁶ Art. 94 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510)

¹⁹⁷ Wyjaśnienie z 28 grudnia 2022 r.

¹⁹⁸ Wyjaśnienie z 28 grudnia 2022 r.

¹⁹⁹ Decyzja W-3622/2018 z 09 maja 2018 r.

[Dowód: akta kontroli str. III/157-160, III/173-174, III/212-215]

Wszyscy funkcjonariusze Straży Parku spełniali warunki, o których mowa w treści art. 110 uop.

[Dowód: akta kontroli str. III/223-244]

Broń bojowa została zakupiona w 2016 r. W okresie objętym kontrolą Park nie dysponował bronią myśliwską, z uwagi na fakt, że zadania ochronne prowadzone w Parku w tym czasie nie obejmowały potrzeby wykonywania odstrzałów redukcyjnych. Wydanie/zdanie broni i jej użycie wraz z amunicją ewidencjonowane było w książce ewidencji broni. Polecenia wydania broni wydawał Komendant Straży Parku, co każdorazowo było odnotowywane w książkach służbowych Komendanta, funkcjonariusza pobierającego broń i funkcjonariusza prowadzącego magazyn broni.

[Dowód: akta kontroli str. III/151, III/152-156]

Powyższy sposób postępowania był zgodny z zasadami wskazanymi w § 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lipca 2005 r.²⁰⁰ w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej, wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku.

W Parku nie prowadzono książki kontroli magazynu broni. Kontrolę magazynu może przeprowadzić Dyrektor Parku w każdej chwili oraz upoważniony przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie funkcjonariusz Policji. Tego rodzaju kontrolę funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie przeprowadzili w 2018 r. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

[Dowód: akta kontroli str. III/128-129, III/161-168]

Broń przechowywana była w magazynie broni w szafie atestowanej na broń klasy S1. Magazyn wyposażony był w atestowane zamki i drzwi klasy C oraz system alarmowy sygnalizacji włamania i napadu z transmisją sygnału alarmu do uzbrojonego stanowiska interwencyjnego pełniącego całodobowy dyżur. Szafa i zamek do drzwi wejściowych do magazynu broni posiadały certyfikaty zgodności²⁰¹ Instytutu Mechaniki Precyzyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. III/169-172]

Kontrola ustaliła, że w okresie objętym kontrolą funkcjonariusze Straży Parku BdPN nie podejmowali interwencji z użyciem broni palnej. Broń używana była jedynie dla celów treningowych.

[Dowód: akta kontroli str. III/127, III/216]

Mandaty i kontrola ruchu drogowego

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w BdPN wszyscy funkcjonariusze posiadali upoważnienia do nakładania mandatów karnych i przeprowadzania kontroli ruchu drogowego. Upoważnienia do wystawiania mandatów ewidencjonowane były w Książce Upoważnień prowadzonej przez Posterunek Straży Parku.

²⁰⁰ Dz. U. Nr 139, poz. 1170

²⁰¹ Nr P41/073/2019 (7717) i Nr P41/245/2017 (7323)

[Dowód: akta kontroli str. III/127, III/177, III/202-210, III/223-244]

Za gospodarkę mandatową odpowiadał Komendant Straży Parku, który na podstawie upoważnienia z 12 grudnia 2018 r. uprawniony był do odbioru formularzy mandatów karnych w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w Rzeszowie.

[Dowód: akta kontroli str. III/176]

Nałożone mandaty rozliczane były elektronicznie, wykorzystane bloczki mandatowe rozliczane były w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej w Rzeszowie²⁰². Formularze mandatów karnych były ewidencjonowane w książce ewidencji druków ścisłego zarachowania.

Wszyscy funkcjonariusze Straży Parku w BdPN zostali przeszkoleni z zakresu przeprowadzania kontroli drogowej i kierowania ruchem drogowym. Ustalono, że wszyscy funkcjonariusze Straży Parku posiadali ważne upoważnienia Komendanta Powiatowego Policji w Ustrzykach Dolnych do przeprowadzania kontroli drogowych oraz zaświadczenia Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Tarnobrzegu uprawniające do kierowania ruchem drogowym wyłącznie na obszarze Parku.

[Dowód: akta kontroli str. III/178-180, III/201-210, III/221-244]

W okresie objętym kontrolą Straż Parku wykonała łącznie²⁰³ 239 interwencji (w roku 2019 - 71; w roku 2020 - 102; w roku 2021 47 i do kwietnia 2022 - 19). W ramach tych interwencji nałożono 171 mandatów karnych na kwotę 18 160,00 zł. Najczęstszym rodzajem wykroczeń były: przebywanie poza wyznaczonymi szlakami, wprowadzanie psów na obszary ochrony ścisłej i chronionej, nieuprawniony wjazd pojazdami na teren Parku, palenie ognisk i wyrobów tytoniowych, biwakowanie poza miejscami wyznaczonymi, zbiór runa leśnego.

[Dowód: akta kontroli str. III/211-213]

Straż Parku prowadziła rejestr osób ukaranych mandatem karnym. Rejestr zawierał podstawowe informacje tj. imię i nazwisko osoby ukaranej, kwoty nałożonej grzywny, seria i nr mandatu karnego, data ukarania, podstawa prawna nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego.

[Dowód: akta kontroli str. III/181-189]

Park nie prowadził rejestru zgłoszeń telefonicznych o podjęcie interwencji przez funkcjonariuszy Straży Parku. 1 lipca 2008 r. Bieszczadzki Park Narodowy zawarł porozumienie z Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Policji w Rzeszowie w sprawie współdziałania w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska naturalnego. Ww. dokument stanowił, że współdziałanie stron realizowane było i będzie poprzez udzielanie wzajemnej pomocy, prowadzenie wspólnych działań i wymianę informacji.

[Dowód: akta kontroli str. III/217-220]

²⁰² Pismo do dyrektora Izby administracji Skarbowej w Rzeszowie z 03 sierpnia 2020 r. z rozliczeniem formularzy mandatów karnych, informacja roczna dot. Liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych za 2019 r., rozliczenie formularzy mandatów- wydruk z portalu podatkowego 30 lipca 2020 r.

²⁰³ Na podstawie danych BPN zamieszczonych w tabeli nr 16

Szkolenia funkcjonariuszy Straży Parku

W latach 2019-2022 funkcjonariusze Straży Parku uczestniczyli w 5 szkoleniach dedykowanych:

- kierowanie ruchem drogowym (6 osób),
- wykonywanie kontroli ruchu drogowego (szkolenie uzupełniające) (2 osoby),
- szkolenie podstawowe funkcjonariusza Straży Parku (1 osoba),
- posługiwanie się bronią palną (1 osoba),
- wykonywanie kontroli ruchu drogowego (1 osoba).

Komendant wyjaśnił²⁰⁴, że każdy funkcjonariusz Straży Parku w BdPN był przeszkolony w zakresie użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego.

W 2018 r. 6 funkcjonariuszy Straży Parku przeszło 5 tygodniowe szkolenie w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, obejmujące m.in. zakres stosowania taktyki i techniki interwencji m.in. z użyciem środków przymusu bezpośredniego. W aktach osobowych funkcjonariuszy przechowywane były certyfikaty potwierdzające ukończenie wymaganych szkoleń.

Ponadto w czerwcu 2022 r. funkcjonariusze Straży Parku w BdPN uczestniczyli w treningu strzeleckim zorganizowanym wspólnie ze Strażnikami Magurskiego Parku Narodowego. Trening przeprowadził pracownik BdPN zatrudniony na stanowisku podleśniczego (były funkcjonariusz Straży Parku), który posiada uprawnienia do prowadzenia szkoleń ze strzelania²⁰⁵.

Łącznie, w okresie objętym kontrolą koszty szkoleń dla funkcjonariuszy Straży Parku wyniosły 3 860,00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/221-263]

Ocena obszaru

Straż Parku w BdPN funkcjonowała w oparciu o regulacje wewnętrzne określające m.in. zasady przechowywania i posługiwanie się bronią. Wszyscy funkcjonariusze Straży Parku posiadali ważne zaświadczenia lekarskie i psychologiczne, zaświadczenia wydawane przez Policję o nienagannej opinii oraz legitymowali się ukończeniem szkolenia i pozytywnym wynikiem egzaminu. Nieprawidłowością było to, że w zakresie czynności i obowiązków pracownika upoważnionego do prowadzenia magazynu broni, brakowało zapisów potwierdzających ten stan.

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

Podstawy prawne i organizacja polityki kadrowej w BdPN

W okresie objętym kontrolą Dyrektor BdPN, realizował politykę kadrową na podstawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Parków Narodowych z 13

²⁰⁴ Wyjaśnienia Komendanta Straży Parku z 25 października 2022 r

²⁰⁵ Legitymacja nr 1905/PDK/08 Zarządu Głównego Ligi Obrony Kraju uprawniająca do prowadzenia strzelania m.in. z broni maszynowej (pistolet).

lutego 2013 r. oraz funkcjonujących w jednostce uregulowań wewnętrznych ustanowionymi zarządzeniami Dyrektora Parku²⁰⁶. W BdPN obowiązywał Regulamin Pracy wprowadzony Zarządzeniem nr 5 Dyrektora Parku z 18 marca 2016 r. Dokument ten ustalił organizację i porządek pracy, w tym prawa i obowiązki pracowników. Zarządzeniem Dyrektora BdPN nr 2 z 19 stycznia 2015 r. wprowadzono procedury przeciwdziałania mobbingowi²⁰⁷ w Parku, w tym m.in. powołano komisję antymobbingową, określono obowiązki i prawa pracodawcy i pracowników oraz określono sposób postępowania w przypadku wystąpienia mobbingu.

[Dowód: akta kontroli str. III/264-299]

Zatrudnienie i jego zmiany w okresie objętym kontrolą

W Bieszczadzkim Parku Narodowym zatrudnienie w 2019 r. wyniosło 94 osoby, w 2020 r. 91 osób, w 2021 r. 92 osoby.

Zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego BdPN zatrudnianie i zwalnianie pracowników należało do kompetencji Dyrektora Parku. W okresie objętym kontrolą ruch kadrowy warunkowany był aktualnymi potrzebami Parku w zakresie realizacji zadań, wynikał z obowiązujących przepisów (przejścia na emeryturę) lub decyzji zatrudnionych pracowników (porozumienia stron).

[Dowód: akta kontroli str. 246-291, III/300-313]

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Park nie posiadał regulaminu podnoszenia kwalifikacji pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. III/325-328]

Kontrolujący zwraca uwagę, że w lutym 2022 r. zostało wystosowane do dyrektorów parków narodowych pismo²⁰⁸ Sekretarza Stanu Głównego Konserwatora Przyrody, w którym wskazano słabości/nieprawidłowości zidentyfikowane w funkcjonowaniu Parków w trakcie czynności kontrolnych przez kontrolerów Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Wśród tych słabości wskazano m.in. brak regulacji dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Parki zostały zobowiązane do podjęcia działań w celu wyeliminowania słabości i nieprawidłowości. Dyrektor Parku w piśmie z 25 marca 2022 r. wskazał, że nie wymagała ona szczegółowego odniesienia i była realizowana prawidłowo. Pomimo polecenia ministra nadzorującego w Parku nie wprowadzono regulaminu podnoszenia kwalifikacji.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą tylko jeden pracownik złożył podanie o zgodę na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w formie studiów podyplomowych, które Dyrektor

²⁰⁶ Zarządzenie nr 5 z dnia 18 marca 2016 r. Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie Regulaminu Pracy Bieszczadzkiego Parku Narodowego; Zarządzenie nr 107 z dnia 30 października 2012 r. Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie sporządzania zakresu czynności dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego; Zarządzenie nr 30/2008 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 12 maja 2008 r. w sprawie: wprowadzenia regulaminu premiowania dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego i Gospodarstwa Pomocniczego przy BdPN; Zarządzenie nr 10 z dnia 10 marca 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie wprowadzenia regulaminu premiowania dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego.

²⁰⁷ Zarządzenie nr 2 Dyrektora BdPN z 19 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia procedury przeciwdziałania mobbingowi w BdPN

²⁰⁸ BKA-S.0831.1.2022.JG 1956356.6900780.5530231

Parku rozpatrzył pozytywnie²⁰⁹. Ponadto w okresie objętym kontrolą dwie osoby korzystały z urlopów szkoleniowych w wymiarze 21 dni.

[Dowód: akta kontroli str. III/332-334]

Ustalono, że w większości szkolenia pracowników Parku dotyczyły bhp, ochrony p. poż, prawa podatkowego i specjalistycznych zagadnień. W latach 2019-2021 średnie koszty szkoleń przypadające w roku na jednego pracownika wyniosły zaledwie 163,00 zł. Na szkolenia w poszczególnych latach Park wydatkował kwoty między 9 619,50 złotych, a 18 258,32 zł²¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. III/325-328]

Dyscyplina pracy

W 2020 r. jeden pracownik otrzymał karę upomnienia i nagany. Kary te uległy zatarciu po roku nienaganej pracy. W 2021 r. jednego pracownika ukarano karą nagany. Pracownik ten został zwolniony z pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika. Ustalono również, że BdPN w okresie objętym kontrolą nie był stroną sporów sądowych w zakresie Prawa Pracy, a Inspekcja Pracy nie przeprowadzała kontroli interwencyjnych. Zgodnie z wyjaśnieniem Kierownika sekcji ds. pracowniczych BdPN²¹¹ w Parku nie powołano rzecznika dyscypliny.

[Dowód: akta kontroli str. III/329]

Rekrutacja

Ustalono, że w Parku brak było regulacji dotyczących rekrutacji i zatrudniania pracowników na wolne stanowiska pracy.

Dyrektor Parku wyjaśnił²¹², że z uwagi na krytycznie niskie zatrudnienie na rozległym obszarze działania Parku, a tym samym niską populacją osób zawodowo-czynnych występowały problemy z zatrudnianiem osób o wysokich kwalifikacjach. Park nie posiadał wolnych mieszkań służbowych o wysokim standardzie, a poziom oferowanych wynagrodzeń nie był konkurencyjny wobec innych instytucji. Zdarzało się, że potrzeba zatrudnienia nowych pracowników następowała w sposób nagły, co utrudniało przeprowadzenie sformalizowanej procedury naboru. W związku z limitem wynagrodzeń i etatów, nowi pracownicy zatrudniani byli najczęściej w sytuacji pojawienia się wakatu. Czasem zachodziła konieczność utworzenia nowych stanowisk. W okresie objętym kontrolą braki kadrowe dotyczyły przeważnie stanowisk pomocniczych lub niższych stanowisk ze Służby Parku, dlatego zdaniem Dyrektora Parku organizowanie konkursów na wolne stanowisko, w takim przypadku nie było najlepszym rozwiązaniem. Dlatego przeglądano podania o pracę, które wpłynęły do Parku. Wybierano osoby spełniające wymogi kwalifikacyjne. Zdarzały się przypadki, że kierownik działu szukał odpowiedniej osoby, przeprowadzał z nią rozmowę i rekomendował ją Dyrektorowi. Następnie Dyrektor Parku i kierownik działu

²⁰⁹ Na podstawie zawartej umowy z Dyrektorem Parku pracownik otrzymał dofinansowanie na pokrycie czesnego w wysokości 100% jego wartości. W umowie pracownik został zobowiązany do pozostania w zatrudnieniu w Parku przez 3 lata po ukończeniu studiów licząc od daty zaliczenia egzaminu końcowego.

²¹⁰ Park poniósł wydatki na szkolenia pracowników w poszczególnych latach w wysokości w 2019 r. 9 619,50 zł, w 2020 r. 15 174,66 zł, w 2021 r. 18 258,32 zł, w 2022 (do 31 sierpnia) 11 792,00 zł

²¹¹ E-mail z 20 grudnia 2022 r.

²¹² Pismo z 22 września 2022 r. i wyjaśnienia z 1 marca 2023 r.

przeprowadzali z tymi osobami rozmowy. Zdaniem Dyrektora Parku takie postępowanie pozwoliło uniknąć zbędnych biurokratycznych oraz czasochłonnych procedur, przy czym prawo pracy było stosowane.

[Dowód: akta kontroli str. III/325-328, III/335]

Park współpracował również z Urzędami Pracy i fundacjami organizującymi staże. W latach 2019 -2020 Park występował do Urzędu Pracy w Ustrzykach Dolnych oraz do Fundacji Nowy Staw o zorganizowanie stażu dla 3 osób, w wyniku czego zawarto umowy stażowe.

[Dowód: akta kontroli str. III/336-353]

Nie opracowano regulaminu dla procesu rekrutacji, który zawierałby np. terminy zamieszczania ogłoszeń, treści ogłoszeń, zasady przeprowadzania rozmów kwalifikacyjnych, wykaz dokumentów i kwalifikacji, które będą stanowiły podstawę oceny spełniania warunków itp., co może skutkować podejrzeniami o faworyzm, kumoterstwo lub nepotyzm, które są zjawiskami negatywnymi z perspektywy zasad służby publicznej. Brak przejrzystego systemu rekrutacji nie zapewnił również Parkowi dostępu do najlepszych pracowników na rynku pracy lokalnym i krajowym.

Praca zdalna

Ustalono, iż w okresie objętym kontrolą w Parku brak było regulacji związanych z organizacją pracy zdalnej, telepracy itp. W trakcie pandemii COVID-19 w Bieszczadzkim Parku Narodowym występowały sporadyczne przypadki pracy zdalnej. Dyrektor Parku wyrażał zgodę na zdalny tryb pracy na pisemną prośbę pracowników lub sam ją zlecał. W szczególności, pracę zdalną świadczyli pracownicy Muzeum w trakcie remontu tego obiektu. Pracownicy Parku mieli ograniczone możliwości wykonywania pracy zdalnej m.in. ze względów technicznych (brak internetu, zasięgu telefonii komórkowej w miejscach zamieszkania). Powyższe znajduje również potwierdzenie w treści wyjaśnień Kierownika sekcji ds. pracowniczych BdPN²¹³. Ponadto Kierownik sekcji ds. pracowniczych BdPN wyjaśnił²¹⁴, że większość pracowników Parku wykonywała pracę w terenie, w związku z czym nie było uzasadnienia dla wprowadzania dla nich pracy w trybie zdalnym. Nie było określonych przepisów regulujących sposoby ewidencji pracy zdalnej - ani ministerialnych, ani wewnętrznych. Pracę zdalną mógł zlecić pracownikowi Dyrektor Parku w porozumieniu z kierownikiem działu. Informacja o pracy zdalnej była przekazywana do kadr. Ewidencja czasu pracy (godzina rozpoczęcia i zakończenia pracy) dla osób wykonujących pracę zdalną była prowadzona w systemie kadrowym, tak jak dla pracy w normalnym trybie stacjonarnym zgodnie z systemem czasu pracy przypisanym danemu pracownikowi. W systemie kadrowym, którym posługiwał się BdPN nie było możliwości prowadzenia ewidencji czasu pracy odrębnie dla pracy zdalnej i stacjonarnej.

W związku z powyższym, nie było możliwe podanie liczby pracowników i okresów świadczenia przez nich pracy zdalnej. Nie było obowiązku prowadzenia takiego rejestru. Przez kilka miesięcy 2021 r. codziennie były wysyłane przez uprawnione osoby, raporty do Ministerstwa Klimatu i Środowiska, w których podawano liczbę osób,

²¹³ E-mail z 05 października 2022. r.

²¹⁴ E-mail z 25 stycznia 2023 r.

które zachorowały na COVID 19, liczbę osób przebywających na kwarantannie i osób świadczących pracę zdalną.

[Dowód: akta kontroli str. III/354-355]

Odzież służbowa

Pracownikom Parku przysługiwała odzież służbowa: mundury oraz środki ochrony indywidualnej (odzież robocza). Przyznawanie odzieży służbowej odbywało się na podstawie Zarządzeń Dyrektora Parku²¹⁵. Zarządzenia określały rodzaj odzieży przysługującej pracownikom, zasady i normy przydziału, przewidywany okres używalności, cennik sortów BHP. Przydział odzieży dla poszczególnych pracowników był dokumentowany. Dział Finansowo-Księgowy prowadził kartoteki sortów bhp oraz ewidencję o rozliczenia wydawanego bezpłatnie umundurowania. Weryfikacji poddano 17 kart sortów bhp dla 2 pracowników. Nie stwierdzono uchybień.

[Dowód: akta kontroli str. III/357-404]

Przydzielanie, zmiana i odbiór uprawnień do systemów informatycznych

W Parku nie ustanowiono procedury opisującej sposobu wnioskowania i nadawania dostępu do systemów informatycznych dla osób upoważnionych. Ustalono, że według stanu na 29 marca 2023 r. dostęp do systemów informatycznych mieli tylko pracownicy Parku. Dostęp do systemów przydzielany był przez informatyka na podstawie ustnego polecenia bezpośredniego przełożonego pracownika. W ten sam sposób były też odbierane uprawnienia. Należy jednak zauważyć, iż czynności te nie były w żaden sposób dokumentowane. Kontrolujący zwraca uwagę, że proces nadawania i odbierania uprawnień powinien być bardziej sformalizowany i dokumentowany, aby móc wykazać realizację zadań wynikających z Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie krajowych ram interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych²¹⁶, w szczególności wskazanych w § 20 ust. 2 pkt. 4, 5 i 7. Brak tej procedury powoduje potencjalne ryzyko dostępu osób nieuprawnionych do informacji w przypadku nie odebrania stosownych uprawnień osobie w przypadku zmiany stanowiska pracy lub rozwiązania stosunku pracy.

[Dowód: akta kontroli str. III/405-431]

Wynagrodzenia

²¹⁵ Zarządzenie nr 38 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 31 lipca 2019 r. w sprawie zasad i norm użytkowania mundurów i oznak służbowych przez pracowników Służby Bieszczadzkiego Parku Narodowego; Zarządzenie nr 38/2018 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie zasad i norm użytkowania mundurów i oznak służbowych przez Pracowników Służby Parku; Zarządzenie nr 50/2021 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 31 grudnia 2021 r. w sprawie: ustalenia zasad przydzielania sortów bhp z tabeli norm przydziału środków ochrony indywidualnej i osobistej oraz przydziału środków czystości dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego, Zarządzenie nr 14/2007 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie ustalanie zasad dostarczania sortów bhp z tabeli norm przydziału środków ochrony indywidualnej oraz przydziału środków czystości dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego oraz Gospodarstwa Pomocniczego przy Bieszczadzkim Parku Narodowym, Zarządzenie nr 22 z dnia 14 kwietnia 2014 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalania zasad dostarczania sortów bhp z tabeli norm przydziału środków ochrony indywidualnej oraz przydziału środków czystości dla pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego; Zarządzenie nr 47 z dnia 10 listopada 2020 r. Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego w sprawie zakupu kurtek oraz spodni jako odzieży ochronnej

²¹⁶ Dz. U. z 2017 r. Poz. 2247

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, Park wykorzystywał w 100% środki przeznaczone na wynagrodzenia w ramach uzyskanych dotacji.

W styczniu 2022 r. wszyscy pracownicy Parku otrzymali podwyżki wynagrodzeń. Kwoty podwyżek od 700,00 zł do 2 400,00 zł brutto; średnio 1 100,00 zł brutto.

Analiza zestawień wskazuje, że kwoty podwyżek były ustalane proporcjonalnie do zajmowanych stanowisk (wyższe otrzymywali pracownicy na stanowiskach kierowniczych), nie odnotowano różnic w przyznanych kwotach na takich samych stanowiskach.

Ustalono, że środki na podwyżki wynagrodzeń pracowników Bieszczadzkiego Parku Narodowego w 2022 r. pochodziły z dotacji budżetowej celowej, która została zwiększona o kwotę 2 955 tys. zł., czyli w roku 2021 dotacja wynosiła 5 267 tys. zł, a w roku 2022 wyniosła 8 222 tys. zł. Również limit wynagrodzeń osobowych został zwiększony w 2022 r. do kwoty 7 859 tys. zł. (w 2021 r. limit ten wynosił 5 663 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. III/439-440]

Premie

W kontrolowanej jednostce obowiązywał Regulamin premiowania pracowników wprowadzony Zarządzeniem nr 10 Dyrektora Parku z 10 marca 2014 r. Regulamin ten został uzgodniony ze związkami zawodowymi działającymi w Parku²¹⁷.

Zgodnie z ww. regulaminem Dyrektor Parku tworzy fundusz z przeznaczeniem na premie dla pracowników. Minimalna wysokość tego funduszu winna stanowić co najmniej 5% funduszu wynagrodzeń obliczonego od płacy zasadniczej wszystkich pracowników.

Tworzony był również fundusz premiowy na premie motywacyjne. Fundusz ten mógł być powiększany o kwoty uzyskanych oszczędności z wynagrodzeń.

Pracownicy posiadali prawo do premii, jeżeli efektywnie i nienagannie przepracowali czas pracy i wykonywali terminowo wszystkie zadania wynikające z indywidualnych zakresów obowiązków.

Premie motywacyjne przyznawane były przez Dyrektora Parku na wniosek kierowników komórek organizacyjnych.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą pracownikom Parku wypłacono premie²¹⁸.

[Dowód: akta kontroli str. III/432-440]

Awanse, rozwój zawodowy

Analiza informacji BdPN o zmianach stanowisk pracy w latach 2019-2022 (do dnia rozpoczęcia kontroli) wskazuje, że jednostka nie posiadała sformalizowanych zasad dot. Awansowania pracowników. Zmiany stanowisk - awanse na wyższe stanowiska miały charakter incydentalny (w 2022 r. 2 osoby – 2,4% pracujących; w 2021 r. 5 osób 5,9% pracujących; w 2020 r. 1 osoba – 1,2% pracujących; w 2019 r. 4 osoby - 4,7% pracujących). Analiza całej historii zatrudnienia pracowników Parku, wskazuje, że większość z nich w okresie zatrudnienia awansowała na wyższe stanowiska. Przy czym dotyczy

²¹⁷ NSZZ „Solidarność” i Związek Leśników Polskich Parków Narodowych

²¹⁸ w 2019 r. 300 366,00 zł, w 2020 r. 349 743,82 zł, w 2021 r. 333 502,72 zł, w 2022 r. 221 284,86 zł.

to wieloletnich pracowników Parku, a awanse następowały zwykle po kilku latach pracy na niższych stanowiskach.

[Dowód: akta kontroli str. III/316-321]

Umowy zlecenia/o dzieło zawierane z pracownikami Parku

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą zawarto 63 umowy cywilno-prawne z pracownikami Parku o łącznej wartości 102 534,40 zł, w tym:

- w 2019 r. 17 umów na łączną kwotę 19 710,00 zł,
- w 2020 r. 19 umów na łączną kwotę 38 751,55 zł,
- w 2021 r. 18 umów na łączną kwotę 34 784,85 zł,
- w 2022 r. (9 m-cy) 9 umów na łączną kwotę 9 288, 00 zł.

[Dowód: akta kontroli str. III/441]

Szczegółowej kontroli poddano 26²¹⁹ z 63 umów. W przypadku 8 umów o łącznej wartości 40 191,55 zł stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zawarcie 9 lipca 2019 r. 1 umowy zlecenie z pracownikiem, którego zakres zadań obejmował zakres umowy, na przeprowadzenie prelekcji wraz z prezentacją multimedialną pt. "Tajemniczy świat owadów Bieszczadzkiego Parku Narodowego". Termin wykonania dzieła to 9 lipca 2019 r. Ustalono, że w szczegółowym zakresie obowiązków tego pracownika mieściły się m.in. zadania: udział w programach edukacji ekologicznej i popularyzacja wiedzy o przyrodzie BdPN i otuliny w formie wykładów i wydawnictw, tj. zadania zbieżne z przedmiotem umowy zlecenia.

[Dowód: akta kontroli str. III/442-455]

Dyrektor Parku wyjaśnił²²⁰, że pracownik przeprowadził prezentację multimedialną poza godzinami pracy, tj. w godzinach 17.00-18.00. Bieszczadzki Park Narodowy organizował w okresie wakacyjnym od kilkunastu lat już wykłady w ośrodku Edukacji Ekologicznej w Ustrzykach Dolnych dla społeczności lokalnej i turystów. Na wykłady zapraszani byli podróżnicy, naukowcy, pracownicy uczelni wyższych związani z kierunkami przyrodniczymi. Bezpłatne prelekcje były atrakcją dla zwiedzających i poprawiały społeczny odbiór Parku. Dyrektor Parku poinformował, że zdarzało się, że pracownicy Parku głosili prelekcje, choć takie sytuacje zdarzały się wyjątkowo. Zdaniem Dyrektora Parku przygotowanie unikalnego

²¹⁹ Umowa z 18 lipca 2019 r. na przeprowadzenie prelekcji wraz z prezentacją multimedialną, Umowa z 16 sierpnia 2019 r. na przeprowadzenie prelekcji, Umowa z 9 lipca 2019 r. na przeprowadzenie prelekcji, Umowa nr DA.262.1.2019 z 2 stycznia 2019 r. ma obsługę pieca c.o. w kotłowni obiektu Noclegi-Białe, Umowa nr DA.262.34.2018 z 1 października 2018 r. na obsługę pieca c.o. w Wołosatę, Umowa z 30 kwietnia 2020 r. na obsługę punktu kasowego Suche Rzeki, Umowa z 29 maja 2020 r. na obsługę punktu kasowego Raba Skała, Umowa nr DA.262.14.2020 na wywóz szamba z obiektów Parku, Umowa nr DA.262.12.2022 na wywóz nieczystości płynnych z obiektów Parku, Umowa nr Umowa z 2 stycznia 2020 r. na prace porządkowe, Umowa z 30 lipca 2020 r. na produkcję 3 odcinków filmów edukacyjnych, 2 Umowy z 14 września 2022 r. na wykonaniu zdjęć do kalendarza, Umowa z 21 lutego 2020 r. na naprawę ciągnika, na Umowa 1 września 2020 r. na naprawę ciągnika, Umowa z 24 lutego 2020 r. na naprawę ciągnika Umowa z sierpnia 2020 r. na wymianę rozrusznika i przekładni w rozrzućniku, Umowa z 20 maja 2022 r. na przeprowadzanie treningu strzeleckiego, Umowa z 1 sierpnia 2019 r. na wykonaniu zdjęć do folderu i wydawnictwa, Umowa z 5 lutego 2019 r. na udostępnienie zdjęć o prezentacji i materiałów edukacyjnych dla nauczycieli, . Umowa z 11 kwietnia 2019 r. na wykonanie zdjęć do wystawy fotograficznej, Umowa z 20 maja 2019 r. na wykonanie zdjęć do prezentacji, Umowa z 11 kwietnia 2019 r. na wykonanie zdjęć do wystawy fotograficznej, 2 Umowy z 1 lipca 2019 r. na wykonaniu zdjęć do kalendarza, Umowa z 1 stycznia 2020 na otwieranie i zamykanie OEE

²²⁰ Pismo Dyrektora Parku z 16 listopada 2022 r.

wystąpienia z materiałami multimedialnymi wykraczało poza zakres obowiązków pracowników na etacie naukowym.

[Dowód: akta kontroli str. III/750-755]

Kontrolujący nie zgadza się z twierdzeniem Dyrektora Parku, że w zakresie obowiązków pracownika nie było przygotowanie wystąpienia z materiałami multimedialnymi. W zakresie obowiązków tego pracownika jasno wskazano, że do jego zadań należał udział w programach edukacji ekologicznej i popularyzacja wiedzy o przyrodzie BdPN i otuliny w formie wykładów i wydawnictw. Brak wskazania w zakresie obowiązków, że pracownik przygotowuje prezentacje multimedialne nie wyklucza możliwości jej przygotowania w ramach prowadzonego wykładu czy prelekcji.

Kontrolujący zwraca uwagę, że w związku z faktem, że w zakresie obowiązków pracownika należał udział w programach edukacji ekologicznej i popularyzacja wiedzy o przyrodzie BdPN i otuliny w formie wykładów i wydawnictw, zadania wynikające z umowy zlecenie mogły być wykonane w ramach umowy o pracę. Zgodnie z §35 ust. 2 lit. b Regulaminu pracy w sytuacji szczególnych potrzeb pracodawcy jest dopuszczalna praca w godzinach nadliczbowych. Na wniosek pracownika może być mu udzielony czas wolny za pracę w godzinach nadliczbowych według zasady „godzina za godzinę”, a w przypadku nieudzielenia czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych, oprócz dodatkowego wynagrodzenia pracownikowi przysługuje dodatek w określonej w Regulaminie pracy wysokości.

W ocenie Kontrolującego zawarcie w umowie zlecenie zadań do realizacji, które były tożsame z zadaniami pracowników Parku zatrudnionych na umowę o pracę, było niezgodne z art. 22 §1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²²¹ wskazującym, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy, określonych w § 1.

Kontrolujący zwraca uwagę, że Park zawarł z dwoma innymi pracownikami umowy na wygłoszenie podobnej prelekcji po godzinach pracy, lecz pracownicy ci nie mieli w zakresie obowiązków tego zadania. W tym przypadku Kontrolujący nie zgłasza uwag.

2. W przypadku 4 umów brak wprowadzenia mechanizmów zabezpieczających przed wykonywaniem umów cywilnoprawnych w czasie pracy etatowej

Park zawarł 2 umowy na obsługę pieca c.o. w kotłowni obiektu Noclegi-Białe i w hoteliku w Wołosatem nr DA.262.1.2019 z 2 stycznia 2019 r. i DA.262.34.2018 z 1 października 2018 r. Wynagrodzenie było miesięcznym ryczałtem. Umowy nie precyzowały w jakich godzinach powinny być wykonywane.

[Dowód: akta kontroli str. III/456-488]

W kwestii przyczyn zawarcia ww. umów z pracownikami, Dyrektor Parku wyjaśnił²²², że przy braku palacza zatrudnionego na etacie, co wiąże się m.in. ze zmianowością pracy, obsługę pieców zlecono osobie, która mieszkała w jednym z lokali i posiadała wiedzę, co do bieżącego zabezpieczenia ciepła w budynku z zachowaniem zasady ekonomii wykorzystania paliwa. Druga z osób w latach wcześniejszych obsługiwała piece w drugim z obiektów i posiadała

²²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320.

²²² Pismo Dyrektora Parku z 16 listopada 2022 r.

wiedzę i umiejętności dla zabezpieczenia obiektu, który w okresie zimowym nie był w dzierżawie, Zlecenie w ramach umowy cywilnoprawnej pracownikowi Parku było według Dyrektora Parku, korzystne dla pracodawcy, z uwagi na fakt powierzenia tych obowiązków osobom sprawdzonym, które były nadzorowane i gwarantowały rzetelne wywiązywanie się z powierzonych zadań. Powodem, dla którego nie włączono tego zadania do zakresu obowiązków były oszczędności związane z racjonalizacją zatrudnienia w warunkach nałożonych ogólnie limitów.

[Dowód: akta kontroli str. III/750-755]

Kontrolujący zauważa, że w związku z tym, że umowa nie precyzowała w jakich godzinach powinna być wykonywana, istnieje ryzyko jej wykonywania w czasie pracy etatowej.

W kwestii wykonywania pracy zleconej poza pracą etatową Dyrektor Parku wyjaśnił²²³, że pracownicy wykonywali czynności zlecone poza godzinami pracy etatowej, tj. w godzinach od godziny 5 a potem po godzinie 16. Regulamin pracy nakładał na pracownika obowiązek przestrzegania czasu pracy i jego pełnego wykorzystania na wykonanie obowiązków pracowniczych. Nadzór na wykonywaną pracę sprawował bezpośredni przełożony. Wprowadzono ewidencję liczby wykonanych godzin na umowę zlecenie potwierdzoną przez pracownika nadzorującego pracę, która była załącznikiem do rachunku wystawionego przez Zleceniobiorcę. Zdaniem Dyrektora Parku umowa zlecenie w odróżnieniu od umowy o pracę nie musiała być wykonywana osobiście.

Kontrolujący wskazuje, że w rachunkach Zleceniobiorca wskazywał liczbę godzin w miesiącu, kiedy wykonywał zlecenie, a nie godziny w jakich wykonywał zlecenie, w związku z czym należałoby wprowadzić w umowie godziny wykonywania zlecenia.

Park zawarł 2 umowy nr. DA.262.14.2020 z 1 czerwca 2020 r. i DA.262.12.2022 z 16 maja 2022 r. na świadczenie usług wywozu nieczystości płynnych z obiektów BdPN na okresy 5 miesięczne. Zleceniobiorcą był pracownik Parku zatrudniony na stanowisku robotnika gospodarczego.

Zakres obowiązków tego pracownika obejmował m.in. obsługę ciągnika, maszyn i urządzeń będących na wyposażeniu pracodawcy. Pracownik odbył instruktaż stanowiskowy obejmujący m.in. obsługę wozu asenizacyjnego. Zleceniobiorca korzystał z wozu asenizacyjnego będącego własnością BdPN.

[Dowód: akta kontroli str. III/600-644]

W kwestii przyczyn zawarcia umowy z pracownikiem Parku Dyrektor Parku wyjaśnił²²⁴, że umowę na wywóz nieczystości zawarto z pracownikiem Zachowawczej Hodowli Konia Huculskiego, ponieważ osoba ta posiadała odpowiednie uprawnienia do obsługi wozu asenizacyjnego. Wcześniej pracę tę wykonywał w ramach umowy o pracę pracownik innej komórki w ramach obowiązków służbowych, który przeszedł na emeryturę, a nie zatrudniono na tym stanowisku innej osoby. Aby móc zapewnić prawidłowe funkcjonowanie obiektów sanitarnych, Park był zmuszony zawrzeć umowy z pracownikiem innego działu. Dyrektor wyjaśnił, że Pracownik wykonywał zlecenie poza godzinami pracy, we wczesnych godzinach porannych. W obszarze, na którym znajdują się obiekty Parku nie funkcjonowały

²²³ Pismo Dyrektora Parku z 16 listopada 2022 r. i Pismo Dyrektora Parku z 5 maja 2023 r.

²²⁴ Pismo Dyrektora Parku z 14 listopada 2022 r.

żadne firmy komunalne świadczące usługi wywozu nieczystości. Siedziba najbliższej firmy świadczącej takie usługi znajduje się 50 km od siedziby dyrekcji. Biorąc pod uwagę koszt częstego wywozu nieczystości dodatkowo zwiększone o znaczny koszt dojazdu do wielu obiektów oraz terminowość wywozu, zaistniała konieczność powierzenia tych zadań pracownikowi parku. Praca miała charakter sezonowy od maja do października, a powierzenie jej pracownikowi Parku było uzasadnione przede wszystkim względami ekonomicznymi, a także racjonalizacją zatrudnienia.

[Dowód: akta kontroli str. III/746-747]

W ocenie Kontrolującego dokumenty rozliczeniowe do tej umowy nie pozwalały na właściwe rozliczenie wykonywanych zadań określonych umową. W protokołach odbioru wykonanie zlecenia potwierdzono: „wywóz szamba z obiektów BdPN szt. 1”, oraz że Zleceniobiorca przepracował 25 godzin w miesiącu. Nie wskazano natomiast poszczególnych obiektów, z których wywożono szambo i terminów. Pomimo wynagrodzenia ryczałtowego wykonanie usługi powinno być rozliczalne, a rozliczenia powinny być przejrzyste.

W umowie nr DA.262.12.2022 przewidziano stawkę godzinową. Zleceniobiorca rozliczał się z przepracowanych godzin. W rozliczeniach Zleceniobiorca wskazał daty i miejsca wykonywania usługi, a także liczbę przepracowanych godzin. Liczba godzin wykonywania zlecenia w 2021 i 2022 r. wskazuje, że mogły być one wykonywane w godzinach pracy etatowej (w zależności od dnia, usługa była wykonywana przez 2, 4, 5, 6 lub 8 godzin również w dni robocze).

[Dowód: akta kontroli str. III/621-644]

Park zawarł umowę zlecenie 2 stycznia 2020 r. na prace porządkowe w 2 budynkach Parku na okres 3 miesięcy. W zakresie obowiązków pracownika nie było zadań będących przedmiotem umowy zlecenia. Pracownik razem z rachunkiem przedstawiał rozliczenie godzinowe wykonywania pracy zleconej zarówno w dni robocze jak i weekendy, bez wskazania, w których godzinach było wykonywane zlecenie. Podobnie w rozliczeniach umów zlecenia z 1 stycznia 2020 r. ma otwieranie i zamykanie obiektu OEE BdPN brakowało wskazania, w których godzinach było wykonywane zlecenie.

[Dowód: akta kontroli str. III/645-654]

W ocenie kontrolującego Park zlecając w formie zawartych umów zlecenia dodatkowe zadania w sposób niewłaściwy sporządzał umowy oraz je rozliczał. Zapisy były zbyt ogólne, nie pozwalały na stwierdzenie w jakim czasie i kiedy poszczególne zadania były wykonane. Powyższe skutkowało tym, iż zadania te mogły być wykonywane w godzinach pracy etatowej.

3. W przypadku 1 umowy wypłata wynagrodzenia niezgodna z zapisami umowy

W umowie DA.262.14.2020 określono wynagrodzenie ryczałtowe za wykonanie umowy w wysokości 550 zł brutto. Zleceniobiorca przedstawiał miesięczne rachunki na kwotę 550 zł brutto, które były opłacane przez Zleceniodawcę. Działanie to, zdaniem Kontrolującego, było niezgodne z umową, której treść przewidywała jednorazowe wynagrodzenie.

[Dowód: akta kontroli str. III/600-616]

Odnosnie do sposobu rozliczenia umowy Dyrektor Parku wyjaśnił²²⁵, że umówiona ze Zleceniobiorcą kwota umowy była ryczałtowa i wynosiła 550 zł brutto za każdy miesiąc w którym wykonano wywozu szamba. Omyłkowo nie wpisano w umowie, że wskazana kwota była ryczałtowym wynagrodzeniem miesięcznym, obowiązującym w okresie obowiązywania umowy natomiast zgodnie z umową była prawidłowo wykonywana, a należność wypłacana.

[Dowód: akta kontroli str. III/759-774]

Kontrolujący nie podziela stanowiska Dyrektora w kwestii związanej z wypłatą wynagrodzenia. Kontrolujący zwraca uwagę, iż każda umowa rodzi określone stosunki prawne pomiędzy jej stronami. W treści umowy przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie a zlecający zobowiązuje się do wypłaty wynagrodzenia. W treści umowy zleceniodawca zlecił wywóz szamba z obiektów BdPN. W treści § 2 umowy wskazano, że za wykonanie prac określonych w treści umowy Zleceniobiorca otrzyma po ich wykonaniu wynagrodzenie w wysokości 550,00 złotych brutto. W pkt 2 tego § wskazano, że wynagrodzenie płatne jest na podstawie rachunku przedstawionego przez Zleceniobiorcę. W treści § 4 tejże umowy wskazano, że umowa została zawarta na czas od 01 czerwca 2020 r. do 30 listopada 2020 r.

W punkcie 1 § 2 wskazano, że za wykonanie prac określonych w § 1 Zleceniobiorca otrzyma po ich wykonaniu wynagrodzenie w wysokości 550,00 złotych brutto. W treści tego zapisu brak jest mowy o tym, że wynagrodzenie ma być wypłacane co miesiąc. Mowa jest tylko o jednorazowej wypłacie. Powyższe potwierdza również treść zapisu pkt 2 tego zapisu z którego wynika, że płatność nastąpi po przedstawieniu rachunku a nie rachunków. Tym samym mowa jest o jednej płatności w kwocie 550,00 złotych za wykonanie zlecenia. W ocenie kontrolującego wypłata przez Park tytułem realizacji tej umowy środków powyżej kwoty 550,00 złotych była nielegalnym wykonaniem umowy przez Park (2700,00 złotych).

4. Zawarcie 2 umów na obsługę punktów kasowych, które były dopełnieniem umów o pracę oraz rozliczanie umów niezgodnie z ich warunkami, a także nierówne traktowanie pracowników

Park zawarł 2 umowy zlecenia z dwoma pracownikami na obsługę punktów kasowych: 1. Za wstęp na odcinek szlaku Suche Rzeki – wejście w kierunku Połoniny Wetlińskiej i 2. Za wstęp na odcinek szlaku Wetlina – wejście w kierunku Rabiej Skały. Pierwszą z umów zawarto 30 kwietnia 2020 r. na okres od 30 kwietnia 2020 r. do 16 listopada 2020 r. z pracownikiem Parku zatrudnionym na stanowisku referenta ds. obsługi Stacji Terenowej w Suchych Rzekach. Drugą zawarto 29 maja 2020 r. na czas od 30 maja 2020 r. do 16 listopada 2020 r. z pracownikiem zatrudnionym na stanowisku podleśniczego.

Przedmiotem obu zleceń były m.in. sprzedaż oraz kontrola biletów na wstęp na odcinek szlaku, sprzedaż i kontrola biletów za udostępnianie ścieżki przyrodniczej, sprzedaż wydawnictw i pamiątek, codzienna ewidencja sprzedaży towarów dostarczonych i codzienna ewidencja ruchu turystycznego. Zleceniobiorcy zobowiązali się do sprzedaży biletów w soboty, niedziele, święta oraz inne dni wolne od pracy. Prowizje ustalono na poziomie 50% za bilety, 25% za kontrolę biletów elektronicznych i 10% za sprzedaż

²²⁵ Pismo Dyrektora Parku z 5 kwietnia 2023 r.

wydawnictw i pamiątek. Umowa nie precyzowała w jakich godzinach powinny być wykonywana. Oprócz zastrzeżenia, że sprzedaż biletów zleceniobiorca miał wykonywać w soboty, niedziele, święta oraz inne dni wolne od pracy, umowa nie określała dni wykonywania pozostałych zadań, ani godzin wykonania wszystkich zadań. Charakter zadań w ramach zlecenia wskazuje na to, że mogły być one wykonywane w czasie pracy etatowej.

Zakres obowiązków pracownika nie zawierał zadań będących przedmiotem umowy zlecenia, niemniej jeden z pracowników był uprawniony do obsługi kasy fiskalnej, co zostało wskazane w zakresie jego obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. III/489- III/533-560, III/593-599, III/584-592]

Dyrektor Parku odnośnie do zawarcia umów na sprzedaż biletów z pracownikami Parku wyjaśnił²²⁶, że oba punkty były jednymi z najrzadziej odwiedzanych przez turystów. Pomimo tego Park zdecydował na jakąkolwiek obsługę tych lokalizacji, chociażby ze względów bezpieczeństwa turystów i udzielanie w związku z tym informacji turystycznej. Pomimo niskiej dochodowości punktów istotne było, aby zapewnić obsługę sprzedaży biletów przed sezonem wakacyjnym w weekendy i święta, gdy zazwyczaj natężenie ruchu turystycznego wzrastało. Dyrektor Parku poinformował, że w najlepszym interesie Parku było zapewnienie możliwości zakupu biletu, a tym samym zwiększenie wpływów finansowych oraz ograniczenie potencjalnych strat. Punkt Rabia Skała z uwagi na niski stopień atrakcyjności finansowej oraz niedogodną lokalizację sprzedaż wymagała dużych starań przy jego obsadzeniu. Ponadto Dyrektor Parku wskazał²²⁷, na trudności ze zleceniem obsługi tych punktów kasowych na zewnątrz, ponieważ 3 przetargi na obsługę zostały unieważnione z powodu braku wpływu ofert. Wyjaśnił²²⁸ także, że znaczna część punktów informacyjno-kasowych była niedochodowa, więc zatrudnienie osób do obsługi zgodnie z prawem pracy w pełnym wymiarze pracy czasowym spowodowałoby poniesienie kosztów wielokrotnie przekraczających potencjalne przychody. Z tego względu dla Parku korzystne było prowadzenie sprzedaży przygodnej na zasadzie dodatkowej umowy z pracownikiem Parku, jeśli wyniku przeprowadzonego przetargu publicznego nikt nie zgłosił się do obsługi danego punktu, a tak było w przypadku punktów Rabia Skała i Suche Rzeki.

Dyrektor Parku poinformował²²⁹, że sprzedaż biletów w punkcie Suche Rzeki realizowana była przez pracownika BdPN od poniedziałku do piątku w godzinach 7.30-15.30 w ramach zwykłych czynności służbowych, a w weekendy, święta i inne dni wolne bilety były sprzedawane na podstawie umowy zlecenia. W punkcie Rabia Skała Zleceniobiorca sprzedawał bilety w weekendy, święta i inne dni wolne od pracy, a w dni robocze czynności związane z obsługą punktu Zleceniodawca powierzył osobie trzeciej. Zdaniem Dyrektora Parku umowa zlecenie nie ograniczała możliwości powierzania jej realizacji osobie trzeciej. Osoby sprzedające bilety w ramach umowy zlecenia same dostosowywały godziny pracy do natężenia ruchu turystycznego wrażliwego m.in. na zmienne warunki atmosferyczne. Dyrektor Parku poinformował²³⁰ także, że zapis umowy, zgodnie z którym sprzedaż biletów mógł się odbywać w soboty, niedziele, święta oraz inne dni wolne od pracy, został omyłkowo sformułowany i nie dotyczył jedynie sprzedaży biletów, a całości przedmiotu umowy. Było to

²²⁶ Pismo Dyrektora Parku z 16 listopada 2022 r.

²²⁷ Pismo Dyrektora Parku z 14 listopada 2022 r.

²²⁸ Pismo Dyrektora Parku z 5 kwietnia 2023 r.

²²⁹ Pismo Dyrektora Parku z 16 listopada 2022 r.

²³⁰ Pismo Dyrektora Parku z 5 kwietnia 2023 r.

oczywiste dla stron zawierających umowę, co potwierdza sposób w jaki rozliczał się ze sprzedaży Zleceniobiorca w punkcie Suche Rzeki, a w drugim punkcie sprzedaż prowadziła osoba trzecia, co było lepszym rozwiązaniem niż zamykanie punktu w okresie wzmożonego ruchu turystycznego.

[Dowód: akta kontroli str. III/750-755]

Kontrolujący nie podziela stanowiska Dyrektora Parku, że Zleceniobiorca mógł powierzyć wykonywanie zlecenia osobie trzeciej. Umowa nie przewidywała możliwości powierzenia jej wykonania innej osobie co wskazuje na to, że Zleceniobiorca powinien wykonywać ją sam. Dodatkowo należy mieć na uwadze, że Zleceniobiorcy obsługiwali kasy fiskalne będące własnością i użyczane im przez Park za pokwitowaniem. Na okoliczność przekazania kasy zostały spisane oświadczenia Zleceniobiorców, w których wskazali siebie jako osoby prowadzące ewidencję sprzedaży przy użyciu kasy. Dodatkowo na dokonanie sprzedaży z pominięciem kasy rejestrującej lub niewydanie paragonu fiskalnego, jest zagrożone karą za przestępstwo skarbowe albo wykroczenie skarbowe. Powierzenie zlecenia osobie trzeciej przez Zleceniobiorcę może też wskazywać, że pracownik w trakcie wykonywania zadań w ramach umowy o pracę w dni robocze nie był w stanie jednocześnie wykonywać umowy zlecenia.

Analiza rozliczeń sprzedaży i rachunków Zleceniobiorców wykazała, że były różne sposoby rozliczenia wynagrodzenia/prowizji przez Zleceniobiorców, które zostały zaakceptowane przez Zleceniobiorcę. W pierwszym przypadku (punkt Suche Rzeki) prowizję wypłacono jedynie za sprzedaż biletów i pamiątek lub wydawnictw w dni wolne od pracy, pomimo faktu, iż Zleceniobiorca sam prowadził sprzedaż przez cały okres rozliczeniowy, w drugim zaś przypadku (punkt Rabia Skąła) prowizję wypłacono za całą sprzedaż w danym okresie rozliczeniowym, ponieważ Zleceniobiorca prowadził sprzedaż przez cały okres rozliczeniowy. Wobec ograniczenia sprzedaży biletów do weekendów, świąt oraz innych dni wolnych, rozliczenia sprzedaży za jedynie te dni nie powinny być zaakceptowane przez Zleceniodawcę.

[Dowód: akta kontroli str. III/493-530, III/533-560, III/569-583]

Zawarte umowy zlecenia powinny spełniać określone warunki – przede wszystkim w trakcie czasu pracy etatowej nie mogą być wykonywane czynności wynikające z umowy cywilnoprawnej. W niniejszym przypadku pracownik nie otrzymał prowizji za sprzedaż biletów i wydawnictw w dni robocze, jednocześnie do jego zakresu obowiązków nie należały zadania z umowy zlecenia. W drugim przypadku sprzedaży w dni robocze sprzedaż dokonywała osoba trzecia, co było niezgodne z umową.

Jakkolwiek zawarcie umów z pracownikami Parku na obsługę punktów kasowych było uzasadnione, niemniej zapisy umów i sposób ich rozliczenia były nieprzejrzyste i nie zapewniały równego traktowania zleceniobiorców-pracowników. Dodatkowo niedopuszczalnym jest wykonywanie zlecenia przez osoby trzecie w sytuacji, gdy umowa tego nie przewidywała. W dni robocze obsługa punktów kasowych powinna być włączona w zakresy obowiązków pracowników, pod warunkiem, że inne zadania służbowe nie kolidowały z obsługą punktów kasowych, natomiast zawarcie umowy na obsługę kas poza dniami roboczymi w stanie faktycznym przedstawionym przez Dyrektora Parku jest uzasadnione.

W zakresie użytkowania kas fiskalnych ustalono, że pracownicy zajmujący się sprzedażą biletów wstępu i pamiątek posiadali instrukcje obsługi kas. Odbiór kas został pokwitowany przez pracowników, którzy złożyli także oświadczenia potwierdzające, że pracownicy ci zostali zapoznani z zasadami prowadzenia ewidencji sprzedaży przy użyciu kasy rejestrującej i wystawiania paragonu fiskalnego.

[Dowód: akta kontroli str. III/567-568]

5. Nierzetelne sformułowanie 2 umów.

Park zawarł umowę na naprawę ciągnika 20 lutego 2020 r., natomiast z jej treści wynika, że miała być wykonywana 15 lutego 2020 r. Podobnie umowa w tym samym przedmiocie zawarta 24 lutego 2020 r. miała być wykonana w dniach 17-21 lutego 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. III/664-671]

6. Brak umieszczenia w 1 umowie zlecenia daty jej zawarcia – umowa na naprawę ciągnika w dniu 13 sierpnia 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. III/670-671]

Jednocześnie odnotowano, że pozostałe kontrolowane umowy zlecenia zawarte przez BdPN z własnymi pracownikami miały wady formalno-prawne. 55 pozostałych umów w tym m.in.: umowy na wykonanie fotografii przyrodniczych z przeniesieniem praw autorskich, produkcja filmów, przeprowadzenie treningu strzeleckiego, naprawy ciągnika była zawarta w sposób przejrzysty i oszczędny.

[Dowód: akta kontroli str. III/672-745]

Dyrektor BdPN odnośnie do faktu zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Parku wyjaśnił²³¹, że zlecenie prostych prac w ramach umowy cywilno-prawnej pracownikowi Parku było korzystne dla pracodawcy z uwagi na fakt powierzania obowiązków osobom sprawdzonym. Kolejną korzyścią były oszczędności związane z racjonalizacją zatrudnienia w warunkach nałożonych ogólnie limitów.

[Dowód: akta kontroli str. III/746-747]

Ocena obszaru

W Parku obowiązywały regulacje dotyczące polityki kadrowej. W okresie kontrolowanym stwierdzono niską fluktuację pracowników. Nie stwierdzono sporów sądowych z zakresu Prawa Pracy. Odzież robocza była przyznawana zgodnie z wewnętrznymi regulacjami.

Ustalono, iż w Parku brak było procedur związanych z zatrudnianiem nowych pracowników oraz z awansowaniem.

Stwierdzono również brak procedur nadawania i odbierania uprawnień do systemów informatycznych, oraz brak dokumentowania nadania i odebrania uprawnień.

Nieprawidłowości stwierdzono w obszarze zawierania niektórych umów cywilnoprawnych z pracownikami Parku. Nie zapewniono funkcjonowania mechanizmów zabezpieczających przed wykonywaniem zleceń w godzinach pracy etatowej. W jednym przypadku wypłacono wynagrodzenie niezgodnie z umową tj. w wysokości większej niż wynikająca z zapisów

²³¹ Pismo BdPN z 14 listopada 2022 r.

umowy co było działaniem nielegalnym. Przedmiot jednej umowy był tożsamy z zadaniem wynikającym z zakresu zadań pracownika, z którym zawarto umowę cywilnoprawną. Umowy te rozliczano niezgodnie z ich warunkami, przez co nierówno traktowano pracowników. Kilka umów zostało zawarto po wykonaniu dzieła.

7. Wybrane zagadnienia w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w Parku

Ze względu na przeprowadzenie przez NIK kontroli w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego w BdPN odstąpiono od kontroli w tym obszarze

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

Realizacja zadań ochronnych w Parku była przedmiotem dwóch kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Przedmiotem kontroli było gospodarowanie gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych oraz przyznawanie płatności w ramach wspólnej polityki rolnej na obszarach parków narodowych i krajobrazowych²³² oraz ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych²³³. Kontrola w zakresie ochrony przeciwpożarowej zakończyła się wynikiem pozytywnym, NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych. W kontroli w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi NIK stwierdziła nieprawidłowości i wydała 7 wniosków pokontrolnych. Jednocześnie NIK stwierdziła, że w latach 2015-2020 Park na ogół prawidłowo gospodarował gruntami rolnymi Skarbu Państwa będącymi w jego władaniu, zapewnił skuteczny nadzór nad realizacją umów dzierżawy gruntów, lecz część postępowań przetargowych na dzierżawę tych gruntów przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących przepisów.

Kontroli poddano wdrożenie wniosków z kontroli NIK z 2020 r. w zakresie gospodarowania gruntami rolnymi Skarbu Państwa na obszarach parków narodowych. Stwierdzono, że 5 z 7 wniosków zostało zrealizowanych. Nie został zrealizowany wniosek dotyczący sporządzania rzetelnych protokołów odbioru prac w ramach umów dzierżaw. Wniosek dotyczący podjęcia działań w celu dostosowania rodzaju zadań ochronnych lub ich rozmiaru określonych przez ministra właściwego do spraw środowiska do rzeczywistych możliwości Parku nie był zrealizowany w okresie obowiązywania zarządzenia ws. zadań ochronnych na lata 2019-2021, a kolejne zarządzenie dot. zadań ochronnych na lata 2022-2024 zostało uchylone ze względu na ustanowienie planu ochrony Parku, który nie był przedmiotem kontroli.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę o:

1. Opracowanie Regulaminu organizacyjnego Parku zgodnego ze Statutem.
2. Przekazywanie programów naukowo-badawczych do zaopiniowania Radzie Naukowej w związku z art. 98 ust. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336).
3. Doprowadzenie do zgodności z art. 98 ust. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336) Zarządzenia nr 34 Dyrektora Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 10 stycznia 2013 roku w sprawie udostępnienia obszaru Bieszczadzkiego Parku Narodowego do badań naukowych.
4. Zapewnienie przestrzegania zasad sprzedaży drewna, w szczególności w zakresie zakazu wydawania drewna przed uiszczeniem przedpłaty przez kupujących.

²³² kontrola prowadzona w 2020 r.

²³³ kontrola prowadzona w 2021 r.

5. Rzetelne sporządzanie sprawozdań Rb-N.
6. Przechowywanie dowodów księgowych dotyczących roszczeń dochodzonych w postępowaniu cywilnym lub objętych postępowaniem karnym przez okres wynikający z art. 74 ust. 2 pkt. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2022 r. poz. 120), tj. przez 5 lat od początku roku następującego po roku obrotowym, w którym operacje, transakcje i postępowanie zostały ostatecznie zakończone, spłacone, rozliczone lub przedawnione.
7. Rzetelne dochodzenie należności Parku, w tym sprawowanie nadzoru nad procesem dochodzenia należności.
8. Rzetelne i terminowe naliczanie odsetek z tytułu braku zapłaty.
9. Zapewnienie właściwego, skutecznego i terminowego obiegu dokumentów finansowych w Parku pomiędzy komórkami organizacyjnymi, w tym dokonanie przeglądu wewnętrznych procedur w tym zakresie i dokonanie ich aktualizacji w razie potrzeby.
10. Doprowadzenie do zgodności procedury windykacji należności i instrukcji kancelaryjnej.
11. Wprowadzenie wewnętrznych wytycznych dotyczących określania terminów płatności przy wystawianiu faktur oraz zapewnienie stosowania jej przez wszystkich pracowników Parku.
12. Rzetelne sporządzanie umów sprzedaży drewna.
13. Rzetelne i terminowe wystawianie faktur za sprzedaż drewna.
14. Bieżąca aktualizację planu zamówień publicznych.
15. Wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń o braku powiązań z wykonawcami przez pracowników wykonujących zadania z zakresu udzielania zamówień nie objętych stosowaniem ustawy Pzp.
16. Opracowanie wieloletniego programu gospodarowania nieruchomościami.
17. Przestrzeganie terminowości przeprowadzania kontroli okresowych budynków zgodnie z prawem budowlanym.
18. Opracowanie i wdrożenie regulacji wewnętrznych dotyczących rekrutacji pracowników Parku.
19. Opracowanie procedury nadawania uprawnień do systemów informatycznych Parku z uwzględnieniem sposobu, terminu i osób odpowiedzialnych za wnioskowanie o nadawanie i odbieranie uprawnień oraz osób przyznających i odbierających uprawnienia, tak aby było zapewnione bezpieczeństwo informacji.
20. Rzetelne sporządzanie umów cywilnoprawnych.
21. Opracowanie mechanizmów bieżącego monitorowania wykonywania umów cywilnoprawnych przez pracowników Parku, w szczególności z uwzględnieniem zapewnienia aby prace wynikające z umów zlecenia nie były wykonywane w czasie pracy etatowej pracowników.
22. Wyeliminowanie przypadków zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Parku w zakresie zadań, które mieszczą się w ich zakresach obowiązków.

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

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia

Małgorzata Golińska

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

/ – podpisany cyfrowo/