



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia kwietnia 2010 r.

**Pan Tomasz Winnicki
Dyrektor Bieszczadzkiego
Parku Narodowego
w Ustrzykach Górnych**

LRZ-410-29-02/2009
P-09/140

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła kontrolę w Bieszczadzkim Parku Narodowym w Ustrzykach Górnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami w parkach narodowych.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Bieszczadzkiego Parku Narodowego w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

1. Bieszczadzki Park Narodowy został utworzony na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów. Ostatnie Rozporządzenie RM w sprawie rozszerzenia Bieszczadzkiego Parku Narodowego z dnia 3 listopada 1999 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie Bieszczadzkiego Parku Narodowego* (Dz. U. Nr 93, poz. 1068), poszerzyło powierzchnię Parku do 29.200,48 ha.

Powierzchnia Parku według ewidencji nieruchomości prowadzonej przez BPN na dzień 31 grudnia 2009 r. wynosiła 29.195,0912 ha i była mniejsza o 5,3888 ha od powierzchni określonej w ww. rozporządzeniu RM, z czego 18.553,6482 ha, tj. 63,55% objęte jest ścisłą ochroną, 10.555,9813 ha - czynną ochroną, a 85,4617 ha - ochroną krajobrazową.

W trwałym zarządzie Parku znajduje się 29.052,2143 ha gruntów (99,5%), a 142,5669 ha stanowią grunty Skarbu Państwa pozostające w innym zarządzie.

2. W kontroli ustalono, że BPN do dnia 30 kwietnia 2008 r. objął zarządem łącznie 840 działek o łącznej powierzchni 29.058,0973 ha, w tym:

- 784 działek o powierzchni 28.609,1373 ha przejął w zarząd w związku z decyzjami (Kierownika Urzędu Rejonowego w Sanoku, Wójta Gminy Cisna, Prezesa AWRSP) i aktami notarialnymi, co stanowi 98,5% powierzchni gruntów zarządzanych przez Park.

- 56 działek o powierzchni 448,9600 ha (1,5%) przejął w zarząd bez decyzji właściwego organu, w tym tylko i wyłącznie w związku na podstawie protokołów zdawczo - odbiorczych.

Decyzje (Kierownika Urzędu Rejonowego w Sanoku, Wójta Gminy Cisna, Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) i dokumenty, na podstawie których Park przejmował nieruchomości gruntowe (akty notarialne, protokoły zdawczo - odbiorcze z przekazania mienia przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Okręgowej Dyrekcji Gospodarki Wodnej, Nadleśnictwa Stuposiany), były sporządzane na potrzeby wpisu do Ksiąg Wieczystych (właściciel – Skarb Państwa, władający Bieszczadzki Park Narodowy), dotyczyły zatwierdzenia i wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów, nie określały rodzaju czy charakteru zarządu Parku nad przejętymi nieruchomościami. Jedynie decyzje Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa przekazywały grunty w zarząd BPN.

Dyrektor BPN nie podejmował działań w celu ustanowienia trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa w drodze decyzji administracyjnych właściwych organów, tj. w trybie przepisów art. 44 ust. 2 i 45 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Z przywołanych przepisów, jak i wcześniej obowiązujących dotyczących zarządu, wynika obowiązek wydania decyzji w zakresie oddania nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd, a poprzednio w zarząd. Wydanie takich decyzji miałoby znaczenie porządkujące.

3. W kontroli ustalono, że według stanu na koniec grudnia 2009 r. w trwałym zarządzie Bieszczadzkiego Parku Narodowego znajdowało się 876 działek Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 29.052,2143 ha.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dyrekcji Parku w celu terminowego ujawniania własności Skarbu Państwa w księgach wieczystych. Wszystkie nieruchomości posiadały założone księgi wieczyste w Sądzie Rejonowym w Lesku. W księgach wieczystych założonych dla działek Parku w dziale II widnieją zapisy właściciel Skarb Państwa - Bieszczadzki Park Narodowy.

W kontroli ustalono, że Dyrektor Parku podejmował działania zmierzające do utrzymania w zarządzie Parku wszystkich nieruchomości Skarbu Państwa położonych w strefie ochrony czynnej Parku. Sprzeciwiał się działaniom Starosty bieszczadzkiego dążącym do umożliwienia zbycia niektórych nieruchomości na rzecz osób prywatnych. Starosta bieszczadzki wygasił trwały zarząd Bieszczadzkiego Parku Narodowego w stosunku do zabudowanej nieruchomości Skarbu Państwa, położonej w Bereżkach 2 gmina Lutowiska, pomimo tego że Park nie przeznaczył do zbycia tej nieruchomości. Wymieniona nieruchomość jest położona w głównym kompleksie Parku i jest objęta strefą ochrony czynnej. Wygaszenie trwałego zarządu miało związek z przekazaniem, przez aktualnego dzierżawcę omawianej nieruchomości Staroście bieszczadzkemu, wnioskiem o nabycie mieszkania na zasadach preferencyjnych.

Pomimo składanych przez Dyrektora Parku protestów i odwołań Wojewoda podtrzymał decyzję Starosty. Dopiero wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie uchylił decyzję starosty o wygaszeniu trwałego zarządu.

Podobne działania Dyrektor Parku prowadzi w sprawie niedopuszczenia do przejęcia przez Gminę Cisna i PTTK działki położonej na Połoninie Wetlińskiej, o którą od kilkunastu lat trwają procesy i postępowania administracyjne.

Polityka lokalowa opracowana przez dyrektora zmierza do utrzymania w zarządzie Parku wszystkich lokali znajdujących się na terenie czynnej ochrony Parku i ewentualne wyzbycie się lokali zlokalizowanych poza Parkiem.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie rejestru nieruchomości gruntowych w BPN. Zadania te były przypisane odpowiednim pracownikom. Utworzona w programie informatycznym *Microsoft Access* własna baza danych do ewidencji gruntów zarządzanych przez Park, umożliwia wykonywanie potrzebnych zestawień podsumowujących powierzchnię gruntów z podziałem na kategorie użytków, klasy gruntowe. W ewidencji

gruntów prowadzonej przez Park znajdują się wszystkie dane zawierające potrzebne informacje dotyczące kategorii użytków i klas gruntów.

Park posiada również zestawienie gruntów obcych znajdujących się w granicach Bieszczadzkiego Parku Narodowego, nie będących w zarządzie trwałym Parku (142,8769 ha). Baza ewidencji gruntów prowadzona przez Park jest na bieżąco uaktualniana wg danych z ewidencji gruntów prowadzonej przez właściwych starostów. Raz do roku (na koniec grudnia) Park porównuje dane zawarte w bazie Parku z danymi posiadanymi przez starostwa w Lesku i Ustrzykach Dolnych.

5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia rzetelność ksiąg rachunkowych oraz bilansów sporządzanych przez Park. Księgi rachunkowe BPN jak i Gospodarstwa Pomocniczego przy BPN, nie przedstawiają w sposób rzetelny i jasny sytuacji majątkowej, ponieważ nie ujęto w nich wartości gruntów. Stanowiło to naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Skutkiem powyższego, sprawozdania finansowe (bilanse) tych jednostek sporządzane przez Park za lata 2007 – 2008 nie odzwierciedlały pełnego stanu aktywów i pasywów, z uwagi na niewykazanie w nich wartości gruntów Skarbu Państwa. Stanowiło to naruszenie art. 46 ust. 1 cyt. ustawy *o rachunkowości*.

Główną przyczyną nieuwjęcia w księgach rachunkowych i bilansach nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa był brak ich wyceny (wartości). Wyceny nie posiadało prawie 100% gruntów Skarbu Państwa, co naruszało przepisy art. 4 ust. 3 pkt 4 ustawy *o rachunkowości*. Określoną wartość (na podstawie aktów notarialnych) posiadało 13 działek Skarbu Państwa o powierzchni 4,5273 ha w łącznej kwocie 2.594,231 zł, w tym nieruchomość zabudowana. Pomimo ustalonej wartości tych gruntów nie zostały one wprowadzone do ewidencji księgowej i wartość tych gruntów nie była uwzględniana w sporządzonych bilansach. Dyrektor Parku nie podejmował działań zmierzających do ustalenia wartości wszystkich zarządzanych nieruchomości gruntowych.

W kontroli ustalono, że szacunkowa wartość gruntów zarządzanych przez BPN, wyliczona na podstawie średniej ceny GUS dla gruntów ornych (klasa V i VI) w województwie podkarpackim w III kwartale 2009 r., bez szacowania składników roślinnych (lasy), wynosi 296 mln zł.

6. BPN przeprowadził ostatnią inwentaryzację nieruchomości Skarbu Państwa w 2008 r., według stanu na 31 października 2008 r. Przeprowadzona inwentaryzacja nie

obejmowała nieruchomości gruntowych Parku. Inwentaryzacją nieruchomości, metodą spisu z natury, objęto budynki i lokale oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli inwentaryzacja środków trwałych przeprowadzona na podstawie zarządzenia Dyrektora Parku w 2008 r. metodą spisu z natury była sporządzona nierzetelnie. W spisie z natury obiektów budowlanych nieruchomości w Bereżkach 2 na działce Nr 15 ujęto budynek mieszkalny o pow. 103 m² (nr inwent. 111) i budynek gospodarczy o pow. 78,60 m² (nr inwent. 112). Inwentaryzacja została zweryfikowana i zatwierdzona przez dyrektora Parku. Tymczasem w ewidencji Starostwa bieszczadzkiego z 2009 r. zapisano, że w księdze wieczystej KW 34041 prowadzonej w Sądzie Rejonowym w Lesku na działce nr 15 w Bereżkach zlokalizowane są 4 budynki, w tym: jeden o funkcji mieszkalnej o pow. zabudowy 101 m², dwa o funkcji produkcyjno-usługowej i gospodarczej dla rolnictwa o pow. 162 m² i 19 m² oraz jeden o funkcji innej niemieszkalnej o pow. 126 m². Obiekty te powstały w 1954 r. Wynajmujący tę nieruchomość prowadzi na niej działalność gospodarczą związaną z obróbką drewna. Inwentaryzacje wcześniejsze przeprowadzane przed 2008 r. również nie ujawniały faktycznego stanu tej nieruchomości. Za przeprowadzanie inwentaryzacji w Parku odpowiedzialność ponosi główna księgowa.

Według art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*.

W kontroli ustalono, że główna księgowa Parku fakturowała miesięczne opłaty czynszu za wynajem nieruchomości w Bereżkach 2 tylko za budynek mieszkalny w kwocie 88,75 zł brutto i za budynek gospodarczy o powierzchni wg umowy 78,6 m² w kwocie 51,55 zł brutto. Stosując naliczaną stawkę (wg faktury nr 1326 z dnia 2.12.2009 r.) - 0,65 zł/ m² do obliczenia czynszu za bezumownie wykorzystywane przez najemcę powierzchnie budynków gospodarczych o powierzchni 228,4 m², oraz za bezumownie wykorzystywaną działkę o pow. 0,3424 ha, w kwocie 44,9 zł rocznie, kwota uszczuplenia należności Skarbu Państwa za rok 2009 r. wynosiła 1.826 zł.

W kontroli ustalono, że w Parku stosowano praktykę wyrażania zgody przez Dyrektora na przebudowy budynków gospodarczych, własności Skarbu Państwa, na lokale mieszkalne na koszt lokatorów. Zgodę taką uzyskało 6 lokatorów, a 5 lokatorów przebudowało budynki gospodarcze bez zgody Dyrektora. Dyrektor Parku nie ustalił procedur

wewnętrznych, koniecznych do prowadzenia gospodarki lokalami, uwzględniających potrzeby lokatorów oraz interes Skarbu Państwa. Brak takich procedur prowadził do samowolnych działań lokatorów w sprawach przebudowy i zagospodarowania budynków gospodarczych. Od roku 2008 Dyrektor Parku zaprzestał wydawania zgody na przebudowy budynków gospodarczych.

7. W kontroli ustalono, że BPN jest w trakcie opracowywania Planu Ochrony BPN. Planowany termin zakończenia prac i przedstawienia projektu Ministrowi Środowiska przewidziano na 15 grudnia 2010 r. Koszt opracowania planu ustalono na kwotę 2.538.000 zł. Zaawansowanie finansowe planu na dzień 1.12.2009 r. wynosiło 43% kwoty umownej natomiast w układzie zadaniowym około 50%.

W latach 2007 – 2009 BPN realizował roczne zadania ochronne, ustanowione w drodze zarządzenia przez Ministra Środowiska. Zadania te uwzględniały wymogi zawarte w art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.).

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dyrekcji Parku w zakresie pozyskiwania środków finansowych na realizację zadań ochronnych. W latach 2007-2009 na zadania ochronne Park wykorzystał, poza środkami budżetowymi, środki pozyskane z funduszy celowych w kwocie 7.116.903 zł oraz z dochodów gospodarstwa pomocniczego w kwocie 2.347.300 zł. W okresie objętym kontrolą w Parku nie zachodziła konieczność regulacji stosunków własnościowych gruntów zlokalizowanych na jego terenie i działania takie nie były planowane.

8. Park w projekcie zadań ochronnych przeznaczał co roku na koszenie oraz wypas część powierzchni nieleśnych ekosystemów lądowych. Część z tych powierzchni wykorzystywano we własnym zakresie do utrzymania stada koni huculskich, a część udostępniano innym podmiotom w formie dzierżawy. W 2007 r. wydzierżawiono-565 ha łąk, w 2008 r. - 583 ha, a w 2009 r. –670 ha.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo uchybień, udostępnianie nieruchomości w formie dzierżawy na cele produkcji rolnej.

Od 2008 r. do udostępniania dzierżawcom łąk zastosowano tryb przetargowy i uzyskano dochody z dzierżawy podobnych powierzchni łąk 7 krotnie wyższe aniżeli w latach poprzednich. W 2009 r. uzyskano z tytułu dzierżawy 671 ha kwotę 92 tys. zł. Wcześniej do 2008 r. Park wydzierżawiał łąki o powierzchni 560 ha, bez przeprowadzenia

przetargu, na podstawie umów zawieranych w latach 2005-2006 za stawki dzierżawne stosowane w okolicznych gminach w tego typu transakcjach i uzyskiwał dochody z tego tytułu około 13 tys. zł rocznie. Uchybieniem było bezprzetargowe wydzierżawianie gruntów przed 2008 r.

Przeprowadzony przetarg nieograniczony na dzierżawę łąk był podany do publicznej wiadomości.

Park posiadał wymaganą przepisem art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o *gospodarce nieruchomościami* zgodę Ministerstwa Środowiska. Dyrektor Parku wynegocjował podwyższenie czynszu dzierżawnego w stosunku do ustalonego w przetargu z tytułu korzystania przez dzierżawców z dopłat unijnych do uprawianych gruntów. Park zawiadamiał Ministra Środowiska o zawartych w latach 2007 i 2008 umowach na dzierżawę ekosystemów nieleśnych.

9. W kontroli ustalono, że wykonanie planów finansowych w zakresie kwot dochodów znacznie różniło się od kwot planowanych w planach finansowych sporządzanych przez Park. W 2007 r. wykonano dochody kwocie 192.746 zł na planowane 136.000 zł (141%), w 2008 r. wykonano 299.742 zł na planowane 161.000 zł (186%), w 2009 r. wykonano 331.589 zł na planowane 244.000 zł (135%). Świadczy to o tym, że nie ujęto w planie wszystkich potencjalnych źródeł dochodów.

Kwoty uzyskane z dochodów z tytułu udostępniania nieruchomości odprowadzono na rachunek budżetu państwa, co do zasady, w wysokości i terminach określonych w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w *sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa* (Dz. U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

W kontroli ustalono, że ewidencja księgowa użytkujących odpłatnie nieruchomości Skarbu Państwa pozwalała na ustalenie faktycznego stanu należności, kwot i terminów wpłat oraz wysokości zaległości.

10. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dyrektor BPN dostosował zasady rachunkowości do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych*. (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.), w terminie do 31 października 2006 r.

System kontroli wewnętrznej w Parku oparty był na procedurach ustalonych w zarządzeniach dyrektora. Kontrola finansowa sprawowana była przez główną księgową.

Kontrole wywiązywania się dzierżawców z warunków gospodarowania w obrębie dzierżawionych gruntów sprawowane były przez leśniczych. Uchybieniem było brak sporządzenia przez Dyrektora Parku planu kontroli poszczególnych działalności Parku oraz brak przeprowadzania kontroli w komórkach organizacyjnych Parku zajmujących się gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienie uaktualnienia powierzchni Parku poprzez zmianę rozporządzenia Rady Ministrów, po opracowaniu Planu Ochrony BPN.
2. Podjęcie działań w celu uzyskania decyzji ustanawiających trwałe zarząd BPN użytkowanych nieruchomości Skarbu Państwa.
3. Podjęcie działań w celu rzetelnego przedstawienia w księgach rachunkowych oraz sprawozdaniach finansowych sytuacji majątkowej Parku w zakresie zarządzanych gruntów.
4. Rzetelne przeprowadzenie inwentaryzacji majątku trwałego BPN, w tym ustalenia składników kubaturowych własności Skarbu Państwa, oraz naliczania czynszu za faktycznie wynajmowane składniki nieruchomości.
5. Podjęcie działania w celu ustalenia wewnętrznych procedur, w oparciu o uregulowania ustawowe, dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, w tym użytkowania wynajmowanych lokali i sposobu prowadzenia indywidualnych przeróbek czy remontów przez lokatorów, z uwzględnieniem interesu Skarbu Państwa.
6. Przygotowywanie projektów planów finansowych uwzględniających wszystkie potencjalne dochody BPN.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pana Dyrektora w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Dyrektorowi prawo złożenia do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.