



KSI-4101-01-00/2011  
Nr ewid. 120/2012/P11111/KSI

Informacja o wynikach kontroli

# REALIZACJA USTAWOWYCH ZADAŃ W PARKACH KRAJOBRAZOWYCH

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektora Departamentu Środowiska:  
Teresa Warchałowska

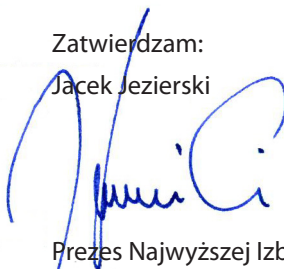


Akceptuję:  
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 30 sierpnia 2012

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych .....	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	15
3.2.1. Organizacja działalności parków krajobrazowych.....	15
3.2.1.1. Uchwały sejmików województw o utworzeniu parków.....	15
3.2.1.2. Parki położone na terenie więcej niż jednego województwa.....	16
3.2.1.3. Parki istniejące bez obowiązujących ram prawnych .....	18
3.2.1.4. Zmiany granic parków lub obowiązujących w nich zakazów .....	19
3.2.1.5. Struktury organizacyjne parków lub ich zespołów .....	21
3.2.1.6. Sytuacja kadrowa i potencjał techniczny parków .....	23
3.2.1.7. Wyposażenie pracowników SPK w bezpłatne umundurowanie.....	25
3.2.1.8. Organizacja wewnętrzna parków .....	26
3.2.1.9. Rady parków i zespołów parków krajobrazowych .....	27
3.2.1.10. Nadzór nad parkami .....	28
3.2.2. Planowanie zadań w parkach krajobrazowych.....	29
3.2.2.1. Sporządzanie projektów planów ochrony .....	30
3.2.2.2. Plany ochrony parków krajobrazowych a obszary Natura 2000 .....	31
3.2.3. Działania w zakresie ochrony walorów parków krajobrazowych.....	33
3.2.3.1. Realizacja zadań Służby Parków Krajobrazowych .....	33
3.2.3.2. Działania w odniesieniu do inwestycji na terenie parków.....	36
3.2.3.3. Oznakowanie parków .....	39
3.2.4. Nadzór nad respektowaniem wprowadzonych w parkach zakazów.....	41
3.2.4.1. Działania podejmowane przez Służby Parków Krajobrazowych.....	41
3.2.4.2. Działania podejmowane przez inne organy .....	42
3.2.5. Współpraca pomiędzy parkami krajobrazowymi i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska.....	42
3.2.5.1. Forma i zakres współpracy .....	43
3.2.5.2. Uzgadnianie inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych .....	44
3.2.6. Współpraca w sprawie parków krajobrazowych pomiędzy regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska i zarządami województw .....	46
3.2.7. Gospodarka finansowa w parkach krajobrazowych .....	46
3.2.8. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK.....	49
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI .....	50
4.1. Przygotowanie kontroli .....	50
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....	50
5. ZAŁĄCZNIKI .....	52

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>CRFOP</b>	Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody
<b>GDOŚ</b>	Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>mpzp</b>	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
<b>N2000</b>	Natura 2000
<b>NFOŚiGW</b>	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
<b>PK</b>	Park Krajobrazowy
<b>RDOŚ</b>	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
<b>rdoś</b>	regionalne dyrekcje ochrony środowiska/regionalni dyrektorzy ochrony środowiska
<b>rwsp</b>	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody – Dz. U. Nr 94, poz. 794
<b>SPK</b>	Służba Parków Krajobrazowych
<b>uoipz</b>	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.
<b>uoop, ustawa o ochronie przyrody</b>	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.
<b>upzp</b>	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
<b>uuios</b>	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.
<b>waloryzacja przyrodnicza</b>	obiektywna ocena wartości przyrodniczej obszaru za pomocą analizy danych zebranych metodami naukowymi
<b>wfośigw</b>	wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
<b>ZPK</b>	Zespół Parków Krajobrazowych

**Temat kontroli**

Realizacja ustawowych zadań w parkach krajobrazowych

**Numer**

P/11/111

**Przyczyny podjęcia kontroli**

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, w ramach priorytetowego kierunku działań: *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi*, w obszarze badań – *Życie w czystym środowisku; racjonalne korzystanie z zasobów naturalnych*.

Parki krajobrazowe, ze względu na zajmowaną powierzchnię (ok. 8% powierzchni kraju), rolę i funkcje jakie pełnią, powinny stanowić ważny element systemu ochrony przyrody w Polsce. Są jedyną wyodrębnioną organizacyjnie strukturą wykonującą zadania w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu. W parkach krajobrazowych, w sposób kompleksowy realizowana jest ochrona zasobów przyrodniczych, dziedzictwa kulturowego i historycznego. Spełniają one rolę ośrodków edukacji w szerokim tego słowa znaczeniu oraz przyczyniają się do zachowania tożsamości i odrębności regionów.

Wprowadzenie w latach 2008–2009 nowego systemu funkcjonowania służb ochrony przyrody i usytuowania w nim parków krajobrazowych wzbudzało i budzi szereg kontrowersji. Zmianie uległy warunki funkcjonowania parków krajobrazowych.

**Celem kontroli** było dokonanie oceny realizacji w parkach krajobrazowych zadań wynikających z *ustawy o ochronie przyrody* na rzecz zachowania i popularyzacji występujących na ich terenie wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych.

**Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:**

- organizacji działalności parków krajobrazowych,
- planowania zadań dla realizacji ustawowych obowiązków parków krajobrazowych,
- działań w zakresie ochrony walorów parków krajobrazowych,
- nadzoru nad respektowaniem wprowadzonych w parku zakazów,
- współpracy pomiędzy parkami krajobrazowymi i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska,
- gospodarowania środkami finansowymi, przeznaczonymi na działalność parku,
- realizacji wniosków z poprzednich kontroli NIK.

**Badaniami kontrolnymi objęto:** działania na terenie 18 parków krajobrazowych, funkcjonujących w ramach 13 jednostek organizacyjnych (park krajobrazowy lub zespół parków krajobrazowych), 9 urzędów marszałkowskich oraz RDOŚ w Szczecinie. W ramach kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz RDOŚ w Szczecinie zbadano wykonywanie zadań na obszarze 6 parków krajobrazowych województwa zachodniopomorskiego, które nie posiadały własnych struktur organizacyjnych. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.3. Charakterystykę kontrolowanych parków krajobrazowych zawiera Załącznik 5.4. Analizowano działania podejmowane w okresie od 1 sierpnia 2009 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. W odniesieniu do zasobów kadrowych parków krajobrazowych i wpływu na nie zmian w systemie ochrony przyrody, ustaleń dokonano w stosunku do 2008 r.

**Czynności kontrolne prowadzono** od 10 października 2011 r. do 12 stycznia 2012 r., na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności w jednostkach samorządu terytorialnego, a w RDOŚ w Szczecinie, na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK* pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

Kontrola w RDOŚ w Szczecinie i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego przeprowadzona była w trybie kontroli doraźnej, w okresie od 26 września 2011 r. do 10 listopada 2011 r.

Ponadto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, pobrano dodatkowe informacje u: Ministra Środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wojewodów i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska właściwych dla województw, na terenie których zlokalizowane były kontrolowane parki krajobrazowe.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**W ocenie NIK, obowiązujące w badanym okresie regulacje prawne dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych były niespójne i nieprecyzyjne. Nie dawały podstaw dla właściwej organizacji działalności parków krajobrazowych i utrudniały realizację podstawowego celu ich utworzenia, jakim jest zachowanie występujących na terenie parku wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych.**

**Pomimo niesprzyjających warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, służby parków krajobrazowych realizowały w większości swoje ustawowe zadania. Prowadzono systematyczny monitoring przestrzegania ustalonych zakazów i podejmowano działania w przypadku ich łamania. Realizowano zadania w zakresie ochrony czynnej gatunków i siedlisk, położonych na terenie parku krajobrazowego rezerwatów i pomników przyrody oraz stref ochronnych gatunków. Na terenie wszystkich parków wyznaczono ścieżki przyrodniczo-dydaktyczne, zapewniono też warunki dla turystyki i rekreacji. Gromadzono i upowszechniano informacje o parkach i regionie poprzez publikowanie informatorów i przewodników, organizację wystaw, wycieczek i innych przedsięwzięć edukacyjnych.**

**Zastrzeżenia NIK dotyczyły w szczególności: niskiego zaawansowania prac nad sporządzaniem projektów planów ochrony parków, nieoznakowania ich granic, minimalizowania zakazów obowiązujących w parkach, w tym ich zmian bez uzgodnienia z regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska, braku możliwości skutecznego egzekwowania ochrony parków przy podejmowaniu decyzji o realizacji inwestycji na ich terenie oraz niewystarczającej współpracy pomiędzy regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska a dyrektorami parków lub zespołów parków krajobrazowych.**

### 2.2 Synteza wyników kontroli

1. Wraz z przejściem przez samorządy województw zadań dotyczących parków krajobrazowych, 30% kontrolowanych jednostek samorządu województwa dokonało w drodze uchwały sejmiku województwa zastąpienia lub zmiany aktów prawnych w sprawie utworzenia parku krajobrazowego. Dwa sejmiki województw zastąpiły dotychczasowe rozporządzenia wojewodów uchwałami w sprawie utworzenia parków krajobrazowych. W jednym przypadku sejmik województwa, w drodze uchwały, dokonał jedynie zmian w rozporządzeniu wojewody, pomimo iż obowiązujące przepisy nie przewidywały instytucji nowelizacji rozporządzenia wojewody przez sejmik województwa. (str. 16)
2. W przypadku dwóch parków krajobrazowych ustanawiające je akty prawne nie miały w okresie objętym kontrolą mocy obowiązującej i parki te istniały bez obowiązujących ram prawnych, tj. bez ustalonych szczegółowych celów ochrony i bez ustalonego katalogu zakazów, obowiązujących na ich terenie. (str. 18)
3. Sejmiki województw ośmiu spośród dziewięciu kontrolowanych samorządów województw nadały statuty funkcjonującym na terenie województwa parkom krajobrazowym lub zespołom parków. Dyrektorzy tych jednostek uregulowali zasady prowadzenia działalności i organizację wewnętrzną PK, poprzez nadanie regulaminów organizacyjnych. Wyjątkiem było województwo zachodniopomorskie, gdzie w efekcie działań, podjętych w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa*

w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>2</sup>, wszystkich pracowników dwóch zespołów parków krajobrazowych w tym województwie wraz z mieniem ruchomym i nieruchomościami, będącymi w dyspozycji tych jednostek, przejął Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, pomimo iż w odniesieniu do czterech pracowników, działanie to było niezgodne z wyżej wymienioną ustawą i tym samym było nielegalne. W zaistniałej sytuacji struktury organizacyjne zespołów parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim pozostały bez kadr i majątku. Wojewoda Zachodniopomorski formalnie zlikwidował je, powołując się na przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> oraz przepisy ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie<sup>4</sup>, pomimo iż przepisy *uoipz* nie dawały podstaw do takiego działania. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, po przejęciu kompetencji w sprawie parków krajobrazowych, nie podejmował działań w celu reaktywowania ich struktur<sup>5</sup>, tym samym nie wypełniał obowiązków wynikających z ustawy o ochronie przyrody. (str. 21, 26)

4. Niejednolite były zasady funkcjonowania parków o tej samej nazwie, położonych na terenie sąsiadujących województw. W związku z brakiem uregulowań prawnych niektóre z takich parków funkcjonowały w ramach oddzielnych struktur organizacyjnych jako oddzielne parki, inne w ramach jednej jednostki jako park o zasięgu międzywojewódzkim. Sytuacja taka skutkowałą niejednolitym ujmowaniem, w rejestrach i w danych statystycznych, liczby oraz występowania prawnych form ochrony przyrody w Polsce. Ponadto funkcjonowanie parku stanowiącego spójny pod względem wartości przyrodniczych obszar, w ramach odrębnych struktur organizacyjnych, pociąga za sobą między innymi konieczność opracowania odrębnych dokumentów planistycznych, co jest nieuzasadnione. (str. 16)
5. Przepisy prawa nie określały wyraźnie zasad i trybu wprowadzania zmian zakazów ustalonych dla danego parku, wskutek czego były niejednolicie interpretowane w kwestii obowiązku uzgadniania z rdoś treści projektów uchwał sejmików województw w tej sprawie. W okresie objętym kontrolą działania zmierzające do złagodzenia zakazów, podjęto w odniesieniu do 14 PK położonych w sześciu województwach. Do dnia zakończenia kontroli uchwały w tym zakresie podjęły sejmiki trzech województw, z których dwa uzgadniały projekty uchwał z rdoś, a jeden nie uzgodnił, nie respektując w ten sposób stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, zawartego w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 maja 2009 r. sygn. akt KP/2/09<sup>6</sup>, iż po wejściu w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, stosowna uchwała sejmiku województwa będzie wymagała uzgodnienia z rdoś, a tym samym organ ten będzie miał wpływ na liczbę i rodzaj zakazów obowiązujących w konkretnym parku krajobrazowym. Brak uzgodnienia z rdoś projektu uchwały sejmiku województwa w sprawie zmian zakazów ustalonych dla parku krajobrazowego był, w ocenie NIK, postępowaniem niezgodnym z prawem. (str. 19)

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.

<sup>5</sup> W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w dniu 20 grudnia 2011 r., Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego utworzył wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną pod nazwą Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Zachodniopomorskiego i nadał jej statut.

<sup>6</sup> Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy nr 5/A/2009. Sentencja została ogłoszona dnia 28 maja 2009 r. w M.P. Nr 32, poz. 477.



6. W 11 z 18 kontrolowanych parków krajobrazowych ich służby realizowały pełen zakres obowiązków określonych w art. 107 ust. 2 *ustawy o ochronie przyrody*. We wszystkich parkach podejmowano działania na rzecz zachowania i popularyzacji występujących na ich terenie wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych. W kontrolowanym okresie służby poszczególnych jednostek przeprowadziły od 30 do 280 przedsięwzięć edukacyjnych. Na terenie wszystkich parków wyznaczone były ścieżki przyrodniczo-dydaktyczne oraz zostały zapewnione warunki dla turystyki i rekreacji. Prowadzono też działania w zakresie ochrony czynnej gatunków i siedlisk. Gromadzono i eksponowano dokumentację dotyczącą przyrody oraz wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych parków. (str. 33)
7. Służby 16 z 18 parków krajobrazowych podejmowały, zgodnie z art. 107 ust. 2 pkt 4 *uop*, działania związane z ochroną innych form ochrony przyrody położonych na terenie parku. Polegały one w szczególności na bieżącym monitorowaniu rezerwatów, lustracji i pielęgnacji pomników przyrody, weryfikacji stref ochronnych gatunków. W żadnym parku SPK nie podejmowały bezpośrednich działań dotyczących obszarów N2000. Zakres i zasady wykonywania przez SPK działań w odniesieniu do innych form ochrony przyrody na terenie parku krajobrazowego i będących w kompetencji innych organów, nie zostały określone w przepisach ani w stosownych wytycznych, dlatego też w poszczególnych parkach zakres działań był różny. (str. 26, 35)
8. Na terenie 15 z 18 kontrolowanych parków, SPK prowadziły systematyczne patrole, w celu monitorowania przestrzegania ustalonych zakazów i podejmowały działania w przypadku ich łamania. W trzech parkach nie prowadzono systematycznych działań w terenie, a respektowanie zakazów nadzorowano poprzez analizę i opiniowanie nadsyłanych projektów dokumentów planistycznych i decyzji, co w ocenie NIK było działaniem niewystarczającym. (str. 41)
9. Służby 10 z 18 kontrolowanych parków krajobrazowych podejmowały czynności w celu udziału w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, poprzez opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych planowanych do realizacji na terenach tych parków lub też uczestnictwo w prowadzonych postępowaniach na prawach strony, wnosili odwołania i skargi na wydane decyzje administracyjne. Realizację takich działań utrudniał jednak fakt, iż nie zawsze SPK były informowane o prowadzonych postępowaniach administracyjnych w sprawie inwestycji planowanych na terenie parku. Przepisy prawa nie zobowiązywały organów gminy i rdoś do informowania dyrektorów parków krajobrazowych lub zespołów parków o toczących się postępowaniach administracyjnych dotyczących terenów parków krajobrazowych, nie nakładały też wymogu uzyskania przez te organy opinii dyrektora parku lub zespołu parków. W ocenie NIK, brak obowiązku informowania dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych przez właściwe organy administracji publicznej o wszczynanych postępowaniach administracyjnych w przedmiocie inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych, utrudnia SPK podejmowanie kroków mających na celu zapobieżenie ewentualnym działaniom mogącym doprowadzić do dewastacji terenu. (str. 37)
10. Uszczuplony na początku 2009 r. zasób kadrowy i potencjał techniczny parków krajobrazowych był w badanym okresie stopniowo odbudowywany, niemniej jednak w większości kontrolowanych jednostek nie był wystarczający. Skutkowało to, w niektórych jednostkach, niepełną realizacją statutowych zadań SPK w zakresie: inwentaryzacji przyrodniczej (w sześciu parkach), identyfikacji oraz oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń (w trzech parkach), monitorowania przestrzegania obowiązujących w parku zakazów (w trzech parkach). (str. 23, 25, 35)

11. W trzech parkach nie wszyscy pracownicy, zatrudnieni na stanowiskach należących do służby parku krajobrazowego, spełniali wymagania kwalifikacyjne określone w załączniku do *rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Krajobrazowych*<sup>7</sup>. (str. 24)
12. W większości (61,5%) kontrolowanych parków i zespołów parków krajobrazowych nie przestrzegano przepisów dotyczących wyposażenia wszystkich pracowników SPK w bezpłatne umundurowanie. (str. 25)
13. Większość parków krajobrazowych (73% pozostających w kompetencji dziewięciu kontrolowanych samorządów województw i 58% spośród badanych parków) nie miało planu ochrony. W latach 2009–2011 nie kontynuowano lub prowadzono opieszale prace nad przygotowanymi wcześniej projektami planów ochrony dla 12 badanych parków, co w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym. Jedną z istotnych przyczyn opóźnień w przygotowaniu planów ochrony parków krajobrazowych były różnice w interpretacji przepisu art. 20 ust. 5 *uoop*, zobowiązującego do uwzględnienia w planie ochrony PK zakresu planu ochrony lub zadań ochronnych obszarów N2000. W kontrolowanym okresie nie było ogólnodostępnych wytycznych w tym zakresie. Istnieje więc poważne ryzyko niedotrzymania terminu, określonego w *ustawie z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*<sup>8</sup>, uchwalenia planów ochrony wszystkich parków krajobrazowych, które dotychczas takiego planu nie posiadają, upływającego z dniem 15 listopada 2013 r. (str. 30)
14. Żaden spośród 24 badanych parków krajobrazowych nie był oznakowany zgodnie z wymogami prawa. W świetle uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień, zastosowanie określonego przepisami wzoru tablicy informującej o zakazach obowiązujących na terenie parku i rozmieszczenie takich tablic na obrzeżach lub w pobliżu PK nie znajduje ekonomicznego i merytorycznego uzasadnienia. (str. 39)
15. Przepisy *uoop* nie wskazywały organu mającego sprawować nadzór nad parkami krajobrazowymi jako formami ochrony przyrody oraz zakresu tego nadzoru, co uniemożliwiało realizację ustawowych obowiązków adresowanych do organu nadzorującego. (str. 28, 41)
16. Tylko dwie jednostki spośród 13 kontrolowanych parków i zespołów parków krajobrazowych zawarły formalne porozumienia lub umowy o współpracy z rdoś. Brak takiej współpracy, szczególnie w obliczu nakładania się kompetencji oraz silnej presji inwestycyjnej, w tym osadniczej na terenach cennych przyrodniczo, może skutkować nieodwracalnym zniekształceniem krajobrazu. Forma i zakres współpracy pomiędzy rdoś i dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków powinny być uregulowane przepisami prawa, a do czasu wprowadzenia odpowiednich regulacji współpraca ta powinna być elementem dobrej praktyki. (str. 43)
17. Brak było możliwości skutecznego egzekwowania ochrony parków krajobrazowych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla obszarów nieobjętych mpzp, nawet w sytuacji gdy park posiadał aktualny plan ochrony. Ujawniono też przypadki uchylania przez GDOŚ postanowień niektórych rdoś odmawiających uzgodnienia planowanych inwestycji, na terenie parku krajobrazowego, jako niezgodnych między innymi z zapisami obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zdaniem GDOŚ, pomimo że dany teren znajduje się

---

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 395.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 201, poz. 1237.

- w granicach obszaru objętego ograniczeniami zawartymi w studium, dopuszczalne było wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznej z ustaleniami tego studium. W ocenie NIK, działania takie było niezgodne z ustawowo określoną, w art. 3 pkt 1 *uoop* i art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 *upzp*, rolą studium w ochronie przyrody i krajobrazu. (str. 37)
18. Źródłem finansowania działalności parków i zespołów parków krajobrazowych były dotacje z budżetu wojewodów oraz środki budżetu województw, z których poniesiono w poszczególnych latach badanego okresu odpowiednio od 18,8% do 86,8% oraz od 2,3% do 68% wydatków, a także inne środki, w tym głównie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. (str. 47)
19. W pięciu kontrolowanych parkach i zespołach parków krajobrazowych odnotowano, przy zawieraniu lub rozliczeniu umów oraz realizacji wydatków, działania nielegalne polegające między innymi na: nieprzestrzeganiu postanowień zawartych umów, zawieraniu umów na czas nieokreślony z wykonawcami wyłonionymi na podstawie przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych*<sup>9</sup> oraz działania nierzetelne takie jak: niezabezpieczanie interesów parków w zawieranych umowach, dokonywanie odbioru prac i wypłacenie wynagrodzenia wykonawcom, pomimo iż wykonane prace nie spełniały wymogów określonych w umowach. (str. 48)
20. Zastosowanie kwestionariusza oceny funkcjonowania parków krajobrazowych umożliwiło syntetyczne ukazanie wyników kontroli i ocenę podejmowanych w parkach działań, w skali punktowej<sup>10</sup>. Poszczególne parki uzyskały od 39 do 52 punktów, na 58 możliwych. Ogółem parki krajobrazowe z badanej próby, na 1044 możliwych punktów uzyskały 820 punktów, tj. 78,6% maksymalnej ich liczby. (Załącznik 5.5.)

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W efekcie wprowadzania kolejnych zmian do krajowego systemu ochrony przyrody, obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych, były nieprecyzyjne. Nie regulowały one szeregu kwestii, co utrudniało realizację przez parki krajobrazowe zadań na rzecz zachowania występujących na ich terenie wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych.

Niejasne przepisy prawa, wnioski samorządów terytorialnych o łagodzenie zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych oraz brak należytej współpracy pomiędzy organami, mającymi wpływ na ochronę i funkcjonowanie parków krajobrazowych, stwarzają poważne zagrożenie dla zachowania wartości tych terenów i indywidualnego charakteru regionów.

Szeroki zakres spraw wymagających doprecyzowania wskazuje na konieczność wprowadzenia kompleksowych zmian regulacji prawnych. Właściwe funkcjonowanie parków zależy też jednak będzie od wypracowania dobrych praktyk w zakresie współdziałania różnych organów.

Poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest podjęcie działań przez:

#### 1) Ministra Środowiska w celu:

- nowelizacji *ustawy o ochronie przyrody*, w tym:
  - określenia zasad tworzenia i funkcjonowania parków położonych na terenie więcej niż jednego województwa (str. 18);

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.

<sup>10</sup> Metodę sporządzenia kwestionariusza omówiono w rozdziale 4.2.

- wskazania organu sprawującego nadzór nad parkami krajobrazowymi oraz zakresu i form tego nadzoru (str. 28);
- ustalenia zasad i zakresu wykonywania przez Służby Parków Krajobrazowych zadań w odniesieniu do innych form ochrony przyrody położonych na terenie parku krajobrazowego (str. 27);
- określenia, w art. 16 *ustawy o ochronie przyrody*, zasad i trybu wprowadzania zmian zakazów ustalonych dla danego parku i obowiązku uzgodnienia z rdoś projektowanych zmian (str. 20);
- wprowadzenia instrumentów prawnych dających dyrektorom parków krajobrazowych lub zespołom tych parków możliwość uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych dotyczących realizacji inwestycji na terenie parków (str. 37);
- zmiany, w art. 115 *ustawy o ochronie przyrody*, zasad rozmieszczenia tablic informujących o obowiązujących w parku krajobrazowym zakazach, z uwzględnieniem miejsc koncentracji ruchu turystycznego (str. 40);
- nowelizacji *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* w celu określenia ogólnych zasad i zakresu współpracy rdoś z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołom tych parków, o której mowa w art. 124 tej *ustawy* (str. 44);
- wprowadzenia zmian w *rozporządzeniu z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic*, dotyczących w szczególności rozmiarów ustalonego wzoru tablic informujących o zakazach na terenie parku krajobrazowego (str. 41);
- wydania zgodnie z delegacją zawartą w art. 113 ust. 1a *ustawy o ochronie przyrody*, rozporządzenia określającego zakres informacji gromadzonych w centralnym rejestrze form ochrony przyrody, organizację, tryb i standardy techniczne tworzenia rejestru, sposób aktualizacji rejestru oraz udostępniania danych zawartych w rejestrze – z uwzględnieniem konieczności zapewnienia kompletnej i jednolitej informacji o formach ochrony przyrody w Rzeczypospolitej Polskiej (str. 17);

## **2) Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w celu:**

- nowelizacji *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w celu wprowadzenia przepisu zobowiązującego właściwe organy do wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które nie będą pozostawały w sprzeczności z ustaleniami tego studium (str. 39);

## **3) Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie:**

- opracowania na okres przejściowy wytycznych i dobrych praktyk w zakresie współpracy rdoś ze służbami parków krajobrazowych – do czasu uregulowania tej współpracy przepisami prawa;
- uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla terenów objętych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w taki sposób aby wydane rozstrzygnięcia nie pozostawały w sprzeczności z ustaleniami tego studium;

## **4) Marszałków województw w zakresie:**

- podjęcia działań w celu zapewnienia spójnego funkcjonowania parków krajobrazowych obejmujących obszar położony na terenie sąsiadujących województw;

- doprowadzenia do aktualizacji aktów prawnych tworzących parki krajobrazowe, które utraciły moc obowiązującą;
- zapewnienia warunków dla terminowego opracowania i ustanowienia brakujących planów ochrony dla podległych parków krajobrazowych;

**5) Wojewodów** w zakresie:

- przeanalizowania uchwał sejmików województw w sprawie parków krajobrazowych, podjętych na podstawie art. 16 ust. 3 *ustawy o ochronie przyrody*, pod kątem ich zgodności z prawem i ewentualnego podjęcia stosownych działań w tym zakresie.

### 3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W latach 2008–2009, na skutek wprowadzenia nowych regulacji prawnych, zmianie uległ system ochrony przyrody w Polsce, zmieniła się też sytuacja parków krajobrazowych. Przepisy *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, która weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r., ustanawiające nowe jednostki organizacyjne (Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i regionalne dyrekcje ochrony środowiska), spowodowały znaczne uszczuplenie kadr i mienia parków. Następnie *ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*, z dniem 1 sierpnia 2009 r. rozdzielono kompetencje w stosunku do prawnych form ochrony przyrody pomiędzy administrację rządową i samorządową. Kompetencje w zakresie parków krajobrazowych przekazane zostały w ręce samorządu województwa. Pojawiły się wątpliwości co do skuteczności zapewnienia przez samorządy województw ochrony środowiska na terenie parku krajobrazowego. Zgłosił je także Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, występując z wnioskiem z dnia 16 lutego 2009 r. do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej art. 21 pkt 1 przedstawionej mu do podpisu *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*. Przepis ten miał na celu zmianę art. 16 ust. 3, 4, 5 *uop*, a zakwestionowany został w zakresie, w jakim „*wyposażając organ samorządu województwa w kompetencje dotyczące parku krajobrazowego nie zapewnia ochrony środowiska*”.

Trybunał Konstytucyjny, wyrokiem z dnia 13 maja 2009 r. sygn. akt Kp 2/09<sup>11</sup>, orzekł o zgodności art. 21 pkt 1 ww. ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. z art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przedmiotowa ustawa zmienia dotychczasowy podział kompetencji między administracją rządową i samorządową, ale mieści się w konstytucyjnych granicach swobody ustawodawczej.

W efekcie kolejnych regulacji nowelizowana była *ustawa o ochronie przyrody*. Wprowadzone przepisy okazały się jednak fragmentami niejasne i niespójne, w tym w odniesieniu do funkcjonowania parków krajobrazowych. Dlatego też kwestia zarządzania parkami krajobrazowymi stała się przedmiotem analiz prawnych i pism, kierowanych do Ministra Środowiska oraz Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, zarówno przez dyrektorów parków krajobrazowych jak i marszałków województw<sup>12</sup>.

Do czasu zakończenia kontroli, pomimo kolejnej nowelizacji *ustawy o ochronie przyrody*, nie uregulowano większości poruszanych w powyższych pismach kwestii, z wyjątkiem usunięcia oczywistego niedopatrzenia, poprzez dodanie marszałka województwa do listy organów ochrony przyrody<sup>13</sup>.

Charakterystykę obowiązującego w kontrolowanym okresie stanu prawnego przedstawiono w Załączniku 5.1.

<sup>11</sup> M.P. z 2009 r. Nr 32, poz. 477.

<sup>12</sup> Np. Stanowisko Konwentu Marszałków Województw z dnia 15 września 2010 r., w sprawie sprawowania nadzoru nad parkami krajobrazowymi i obszarami chronionego krajobrazu, Pismo Porozumienia Parków Krajobrazowych Polski z dnia 25 stycznia 2010 r., opracowanie pt. „Zarządzanie parkami krajobrazowymi w Polsce” – dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. – Dz. U. Nr 224, poz. 1337.

Promowanie ochrony i planowania krajobrazu jest celem Europejskiej Konwencji Krajobrazowej<sup>14</sup>, sporządzonej we Florencji dnia 20 października 2000 r., którą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował w 2004 r.<sup>15</sup> Zgodnie z postanowieniami Konwencji, Polska zobowiązana jest między innymi do podjęcia działań na rzecz prawnego uznania krajobrazów, ustanowienia i wdrożenia polityki krajobrazowej oraz zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego. Konwencja zobowiązuje również do planowania ochrony krajobrazu oraz do gospodarowania krajobrazem. Działalność parków krajobrazowych jest więc zbieżna z celami Konwencji. Dla wypełnienia przez Polskę postanowień Konwencji, w 2010 r. w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska utworzono Krajowy Sekretariat Konwencji Krajobrazowej, którego działalność finansowana jest ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK od Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynika, że *od momentu utworzenia Krajowego Sekretariatu Konwencji Krajobrazowej podejmowano działania w celu promocji ochrony krajobrazu, tłumaczenia dokumentów opracowanych przez Radę Europy dotyczących wdrażania Konwencji. Do bieżących działań Sekretariatu należy zaś: analiza dokumentów opracowanych przez organy Konwencji na poziomie Rady Europy, prace nad wdrożeniem Konwencji do prawa polskiego, zadania związane z informacją i promocją Konwencji oraz udział w konferencjach i warsztatach dotyczących ochrony krajobrazu, których celem jest m.in. dyskusja nad kierunkami wdrażania Konwencji, wymiana doświadczeń z innymi krajami oraz nawiązanie kontaktów.*

Wśród zadań Sekretariatu Konwencji nie znalazła się jednak współpraca z parkami krajobrazowymi i analiza efektów ich działań w zakresie ochrony krajobrazu.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Organizacja działalności parków krajobrazowych

Ogólne zasady funkcjonowania parków krajobrazowych zawarte są w *ustawie o ochronie przyrody*. Utworzenie parku krajobrazowego, określenie jego nazwy, obszaru, przebiegu granic, szczególnych celów ochrony oraz zakazów spośród wymienionych w art. 17 ust. 1 ustawy i wynikających z potrzeb ochrony, ustanawiane są zaś w drodze aktu prawa miejscowego.

#### 3.2.1.1. Uchwały sejmików województw o utworzeniu parków

Począwszy od 1 sierpnia 2009 r., kompetencje w zakresie tworzenia lub zmiany granic parku krajobrazowego ma sejmik województwa (art. 16 ust. 3 *uoop*). W okresie wcześniejszym uprawnienia takie posiadał wojewoda.

Przepisy *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* nie wskazały kiedy, wraz z przejściem przez samorząd województwa zadań dotyczących parków krajobrazowych, powinny zostać zastąpione uchwałami sejmików województw dotychczasowe rozporządzenia wojewodów o utworzeniu parku krajobrazowego. Art. 35 tej ustawy stanowi jedynie, że do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie upoważnień zmienianych ustawą, zachowują moc dotychczasowe akty prawa miejscowego. Wątpliwości dotyczące możliwości zmiany rozporządzeń wojewodów lub konieczności zastąpienia ich nowymi aktami prawa miejscowego wyraził Konwent

<sup>14</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98.

<sup>15</sup> Europejska Konwencja Krajobrazowa, w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie dnia 1 stycznia 2005 r.

Marszałków Województw RP w swoim stanowisku z dnia 15 września 2010 r. Minister Środowiska, poproszony o wiążącą wykładnię przepisów prawnych w tej sprawie, nie zajął jednak stanowiska, informując w marcu 2011 r. Marszałka Województwa Mazowieckiego, że przekazane sugestie oraz wątpliwości zostaną wzięte pod uwagę na etapie opracowywania założeń do projektu ustawy porządkującej poruszone zagadnienia.

Spośród dziewięciu kontrolowanych jednostek samorządu wojewódzkiego, Sejmiki trzech województw dokonały w badanym okresie zastąpienia lub zmiany rozporządzeń wojewodów dotyczących parków krajobrazowych. **Niejednolity był jednak sposób działania w tym zakresie.**

*Sejmiki Województw Dolnośląskiego i Małopolskiego zastąpiły dotychczasowe rozporządzenia wojewodów uchwałami sejmików w sprawie utworzenia parków krajobrazowych.*

*Sejmik Województwa Podlaskiego, w drodze uchwały dokonał zmian w rozporządzeniu wojewody (w zakresie ustalonych zakazów), pomimo iż obowiązujące przepisy nie przewidywały instytucji nowelizacji rozporządzenia wojewody przez sejmik województwa.*

### 3.2.1.2. Parki położone na terenie więcej niż jednego województwa

Na terenie objętych właściwością kontrolowanych samorządów województw, biorąc pod uwagę nazwę parku, zlokalizowanych było 76 PK, z tego 15 położonych było na terenie więcej niż jednego województwa. Dla każdego z nich wojewodowie wydawali akty prawne dotyczące części parku położonej na terenie właściwego im województwa.

*W wyniku kontroli w Gostyński-Włocławkim Parku Krajobrazowym stwierdzono, że cele ochrony oraz obowiązujące zakazy zostały określone inaczej dla części parku położonej w województwie kujawsko-pomorskim (rozporządzeniem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego) i części położonej w województwie mazowieckim (rozporządzeniem Wojewody Mazowieckiego).*

Przepisy *uoop* nie regulują trybu tworzenia „międzywojewódzkich” parków oraz zasad ich funkcjonowania. Jedynie w art. 19 ust. 8 *uoop* wskazano, że plan ochrony parku krajobrazowego położonego na terenie kilku województw ustanawia sejmik województwa właściwy ze względu na siedzibę dyrekcji parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami województw. Art. 105 ust. 3 *uoop* wprowadza zaś podobną zasadę w odniesieniu do powołania przez zarząd województwa dyrektora parku. Analogiczne regulacje obowiązywały w okresie, gdy kompetencje w sprawie parków krajobrazowych należały do wojewody.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, poproszony w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK* o zajęcie stanowiska w kwestii funkcjonowania parków krajobrazowych o jednakowej nazwie, utworzonych dwoma zarządzeniami wojewodów, stwierdził, że *części utworzone odrębnymi zarządzeniami wojewodów należy traktować jako oddzielne parki i nie mogą mieć w stosunku do nich zastosowania art. 19 ust. 8 i art. 105 ust. 3 uoop.*

Stanowisko takie oznacza więc, że noszący tę samą nazwę park krajobrazowy może funkcjonować w ramach kilku struktur organizacyjnych. Powinien zatem mieć tylu dyrektorów, na obszarze ilu województwach jest położony oraz tyle samo fragmentarycznych planów ochrony.

Analiza danych dotyczących PK zlokalizowanych na terenie dziewięciu objętych właściwością kontrolowanych samorządów województw wykazała, że w praktyce brak było jednakowych zasad organizacji funkcjonowania parków położonych na terenie sąsiadujących województw. Na 15 takich parków siedem funkcjonowało w ramach kilku struktur organizacyjnych, osiem w ramach jednej.



Spośród dwóch parków objętych kontrolą, położonych na terenie więcej niż jednego województwa, PK Orlich Gniazd funkcjonował w ramach dwóch jednostek organizacyjnych, a Gostynińsko-Włocławki PK w ramach jednej jednostki.

Park Krajobrazowy Orlich Gniazd, położony na terenie województwa śląskiego, wchodził w skład Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego, a część parku położona na terenie województwa małopolskiego funkcjonowała w ramach Małopolskiego Zespołu Parków Krajobrazowych.

Sytuację taką wyjaśniono trudnościami formalnymi dotyczącymi przekazywania pomiędzy sąsiadującymi województwami części dotacji wojewody przeznaczonej na funkcjonowanie parków krajobrazowych.

Gostynińsko-Włocławski PK, pomimo różnego określenia przez wojewodów celów ochrony dla części położonych na terenie województw mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego, funkcjonował w ramach jednej struktury organizacyjnej, będącej jednostką podległą Samorządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który nadał parkowi statut.

**Niejednolite zasady organizacji funkcjonowania parków o tej samej nazwie usytuowanych na terenie sąsiadujących województw, powodują problemy przy opracowywaniu danych dotyczących liczby i występowania form ochrony przyrody w Polsce.**

Analiza informacji dotyczących parków krajobrazowych, zawartych w opracowaniu GUS<sup>16</sup>, wykazała, że dane o niektórych parkach położonych na terenie dwóch województw nie były zgodne z danymi uzyskanymi w toku kontroli w urzędach marszałkowskich. Gostynińsko-Włocławski PK został wykazany jako działający w strukturze ZPK Brudzeńskiego i Gostynińsko-Włocławskiego, podczas gdy od 2004 r. jest samodzielną jednostką organizacyjną. Z kolei Barlinecko-Gorzowski PK, położony na terenie województwa lubuskiego, został w opracowaniu GUS ujęty jako park wchodzący w skład ZPK Województwa Lubuskiego, a w części położonej na terenie województwa zachodniopomorskiego – jako park będący oddzielną jednostką organizacyjną. Faktycznie zaś od 2004 r., na podstawie porozumienia pomiędzy wojewodami, obie części parku funkcjonują w ramach ZPK Województwa Lubuskiego.

Różne były dane o liczbie istniejących parków krajobrazowych, w opracowaniu GUS i rejestrze prowadzonym przez GDOŚ. Według danych GUS, w Polsce w 2010 r. funkcjonowało 121 parków krajobrazowych, natomiast w Centralnym Rejestrze Form Ochrony Przyrody (CRFOP), prowadzonym w związku z wymogiem art. 113 *uop* przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, w dniu 21 lipca 2011 r. figurowało 126 parków krajobrazowych (w latach 2010–2011 nie utworzono nowych parków).

Analiza CRFOP wykazała ponadto, że w odniesieniu do niektórych parków krajobrazowych brak było pełnych danych o ich położeniu, powierzchni, obowiązujących zakazach i wyznaczonych w granicach parku obszarach N2000. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, poproszony w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK* o wyjaśnienia tej kwestii, stwierdził m.in., że „Obecnie funkcjonująca baza danych została zbudowana w 2005 r. i już w momencie przejścia przez GDOŚ systemu – CRFOP był przestarzały. Wraz z wprowadzeniem obowiązku prowadzenia Centralnego Rejestru Form Ochrony Przyrody, nie wprowadzono instrumentów mających zapewnić aktualność danych. Minister Środowiska nie określił w drodze rozporządzenia: 1) zakresu informacji gromadzonych w rejestrze form ochrony przyrody, 2) organizacji, trybu i standardów technicznych tworzenia rejestru, 3) sposobu aktualizacji

<sup>16</sup> Opracowanie GUS „Ochrona Środowiska 2011”.

rejstru oraz udostępniania danych zawartych w rejestrze. GDOŚ przystąpi do przebudowy systemu po wydaniu przez Ministra Środowiska rozporządzenia w sprawie centralnego rejestru form ochrony przyrody. Generalny Dyrektor stwierdził też, że nie wszyscy marszałkowie województw, po wydaniu uchwał w sprawie form ochrony przyrody będących w ich kompetencjach, wywiązują się z obowiązku przekazywania tych aktów w celu aktualizacji CRFOP.

**W pierwszej kolejności wskazane byłoby określenie w uoop sposobu tworzenia i funkcjonowania parków krajobrazowych położonych na terenie kilku województw.**

Brak jasno określonych zasad w tym zakresie skutkuje brakiem wiarygodnej informacji o rzeczywistej liczbie parków krajobrazowych w Polsce.

NIK zwraca też uwagę, że powszechne wprowadzenie zasad zgodnych ze stanowiskiem GDOŚ nie tylko zwielokrotni liczbę parków i może skomplikować proces planowania i organizacji realizacji ustawowych zadań w odniesieniu do jednolitego w sensie przyrodniczym i krajobrazowym obszaru parku, ale może być również bardziej kosztowne. Dla przyrody i krajobrazu nie mają znaczenia podziały administracyjne. W sytuacji obszarów cechujących się charakterystycznymi walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi, a położonymi na terenie kilku województw (np. Pustynia Błędowska), korzystniejsze wydaje się funkcjonowanie jednej struktury organizacyjnej i określenie zasad współdziałania właściwych organów administracji.

### 3.2.1.3. Parki istniejące bez obowiązujących ram prawnych

Akty prawne ustanawiające dwa parki (Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich i Nadwarciański Park Krajobrazowy) nie miały, w okresie objętym kontrolą, mocy obowiązującej i parki te istniały bez obowiązujących ram prawnych, tj. bez ustalonych szczególnych celów ochrony i bez ustalonego katalogu zakazów, obowiązujących na ich terenie. Obydwa parki utworzone były rozporządzeniami wydanymi w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody<sup>17</sup>, które zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody<sup>18</sup> utraciły moc obowiązującą z dniem 2 sierpnia 2001 r., wobec zaniechania przez wojewodów wydania nowych rozporządzeń. W opinii GDOŚ, uzyskanej w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, powyższe nie oznacza jednak, iż z dniem 2 sierpnia 2001 r. uchylone zostały formy ochrony, jakimi są parki krajobrazowe, lecz że funkcjonują one obecnie bez obowiązujących ram prawnych, co zdaniem GDOŚ uniemożliwia wypełnianie celów, dla których zostały powołane i nie są chronione np. przed negatywnymi skutkami ingerencji człowieka.

Z informacji GDOŚ wynika również, że w kraju jest więcej parków krajobrazowych nieposiadających umocowania prawnego (PK Puszcza Zielonka, Przemęcki PK, Rogaliński PK<sup>19</sup>).

W przypadku Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, Sejmik Województwa Łódzkiego podjął w dniu 27 kwietnia 2010 r. uchwałę w sprawie dostosowania formy prawnej Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, w której określono szczególne cele ochrony oraz aktualny katalog zakazów obowiązujących na terenie tego Parku.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21.

<sup>19</sup> W przypadku Rogalińskiego PK i Przemęckiego PK, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokami z dnia 10 czerwca 2009 r. i 16 grudnia 2009 r., stwierdził nieważność rozporządzeń Wojewody Wielkopolskiego w sprawie tych parków, z powodu ich niezgodnienia z właściwymi radami gmin.

### 3.2.1.4. Zmiany granic parków lub obowiązujących w nich zakazów

W badanym okresie, żaden z sejmików województwa na dziewięć kontrolowanych samorządów, nie podjął uchwały o zmianie granic parków krajobrazowych czy ich otulin. W trzech urzędach marszałkowskich (w Olsztynie, Poznaniu i Warszawie) prowadzone były postępowania w tej sprawie.

*W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego prowadzono prace nad zmianą granic pięciu parków krajobrazowych. W większości, zmiany zaproponowane zostały przez Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego. Zakres proponowanych zmian miał charakter korekt granic, polegających na wyłączeniu z parku lub otuliny obszarów konfliktowych i nieposiadających walorów zasługujących na ochronę oraz włączeniu do parku wybranych miejsc w związku z ich walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. W jednym przypadku zaproponowano powiększenie istniejącego parku krajobrazowego o fragmenty dwóch gmin, które dotychczas nie były w jego granicach.*

*W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego prowadzono postępowanie w sprawie powiększenia Welskiego Parku Krajobrazowego, jednakże wobec stanowiska Rady Miejskiej Lidzbarka Welskiego, która warunkowała uzgodnienie projektu uchwały od złagodzenia lub zniesienia większości zakazów obowiązujących na terenie tego Parku, procedurę zakończono.*

*W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego przygotowano projekt uchwały zmieniającej rozporządzenie Wojewody Mazowieckiego w sprawie Mazowieckiego Parku Krajobrazowego im. Czesława Łaszka, w związku ze stwierdzeniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nieważności tego rozporządzenia, w części dotyczącej opisu niektórych granic Parku. Projekt uchwały ustalającej, które nieruchomości w jakiej części tworzą ten Park, nie został jednak uzgodniony przez Radę m.st. Warszawy, która wskazała, że konsekwencją zmiany granic Mazowieckiego PK będzie zmiana Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy.*

Obowiązujące przepisy prawa nie regulują zasad i trybu wprowadzania zmian zakazów, ustalonych dla danego parku w aktach prawa miejscowego dotyczących tych parków, a działania kontrolowanych samorządów województw w przedmiotowym zakresie były zróżnicowane.

W większości kontrolowanych urzędów marszałkowskich (z wyjątkiem Urzędów w: Kielcach, Warszawie i Szczecinie) podejmowano działania w celu modyfikacji zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych. W trzech województwach, w drodze podjętych przez sejmiki województw uchwał, złagodzone zakazy w trzech parkach krajobrazowych.

*Sejmik Województwa Dolnośląskiego, w związku z wnioskami samorządów gminnych i samorządu powiatowego, uchwałą w sprawie Parku Krajobrazowego Dolina Bobru dokonał złagodzenia zakazu używania na terenie Parku łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, poprzez modyfikację odstępstw od tego zakazu.*

*Sejmik Województwa Podlaskiego podjął uchwałę zmieniającą rozporządzenie Wojewody Podlaskiego w sprawie Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi, która zniósła zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu na gruntach wsi Rybno i Pniewo w gminie Łomża oraz zakaz prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową, w stosunku do gospodarstw położonych w Parku, w których wprowadzono hodowlę zwierząt tą metodą przed wejściem w życie rozporządzenia Wojewody Podlaskiego. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż zniesienie zakazu wykonywania prac ziemnych podyktowane jest koniecznością podniesienia atrakcyjności turystycznej Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi, poprzez zapewnienie warunków rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na terenach do tego przeznaczonych.*

*Sejmik Województwa Małopolskiego podjął uchwałę w sprawie Parku Krajobrazowego Dolinki Krakowskie, w której wprowadzono między innymi odstępstwa od zakazu pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów, dla lokalizacji złoża wapieni karbońskich „Czatkowice” w gminie Krzeszowice.*

W czterech urzędach marszałkowskich (w: Toruniu, Krakowie, Olsztynie i Poznaniu) toczyły się postępowania w sprawie zniesienia lub złagodzenia zakazów w kolejnych 11 parkach krajobrazowych.

*Dyrektor Krajeńskiego Parku Krajobrazowego skierował do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego wniosek w sprawie zmiany zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów, rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej,*

gospodarce wodnej i rybackiej – w celu „uniknięcia sytuacji zablokowania inwestycji budowlanej w przypadku wykopania stawu przez właścicieli działek w odległości mniejszej niż 100 m od realizowanego przedsięwzięcia budowlanego”. Sprawa wniosku nie została rozstrzygnięta.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, na wniosek samorządów gminnych, prowadzono postępowania w sprawie modyfikacji zakazów obowiązujących w trzech parkach krajobrazowych. W jednym przypadku, w oparciu o stanowisko Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego, negatywnie rozpatrzono wniosek, a w dwóch kolejnych Zarząd Województwa Małopolskiego przygotował projekty stosownych uchwał Sejmiku Województwa Małopolskiego, których uzgodnienia odmówił Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego, na wniosek samorządu gminnego, prowadzono postępowanie w sprawie złagodzenia zakazów w Parku Krajobrazowym Wysoczyzny Elbląskiej i w Mazurskim Parku Krajobrazowym. W pierwszym przypadku propozycję zmian przekazano do RDOŚ w Olsztynie w celu uzgodnienia, a w drugim przypadku Urząd poprosił o opinię Dyrektora Mazurskiego Parku Krajobrazowego, który stwierdził, że wnioski są zasadne i zasługują na uwzględnienie.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego w projektach uchwał, dotyczących pięciu parków krajobrazowych, ujęto nową listę zakazów obowiązujących na terenie poszczególnych parków. Lista została zaproponowana przez Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego, a zakres proponowanych zakazów konsultowany był z samorządami lokalnymi, działającymi na obszarze poszczególnych parków.

**Chociaż przepisy uoop nie przewidywały wprost procedury uzgadniania z rdoś treści projektów uchwał sejmików województw dotyczących zmiany zakazów obowiązujących w parku krajobrazowym,** to dwa zarządy województw (Podlaskiego i Małopolskiego) przekazywały je do rdoś, celem uzgodnienia. Inne stanowisko prezentował Zarząd Województwa Dolnośląskiego, który w uzasadnieniu do projektu uchwały Sejmiku Województwa Dolnośląskiego w sprawie PK Doliny Bobru stwierdził, iż uchwała ta nie tworzy parku, nie zmienia jego granic i nie likwiduje parku, nie zachodzą więc okoliczności wymagające uzgodnienia treści uchwały z właściwą radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Niejednolite było także podejście poszczególnych rdoś, w zakresie uzgadniania projektów uchwał sejmików województw dotyczących znoszenia lub łagodzenia zakazów obowiązujących na terenie parków krajobrazowych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku stał na stanowisku, że projekt uchwały dotyczącej zmiany zakazów, obowiązujących w parku krajobrazowym, nie wymaga z nim uzgodnienia, przeciwne zdanie w tej kwestii miał Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie. Na trzy przekazane mu do uzgodnienia projekty uchwał, dotyczących modyfikacji zakazów w trzech parkach krajobrazowych, w jednym przypadku RDOŚ w Krakowie projekt uchwały uzgodnił, a w dwóch odmówił tego uzgodnienia.

W przypadku Popradzkiego PK propozycja zmian dotyczyła likwidacji większości dotychczas obowiązujących zakazów. Utrzymano jedynie zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu uuios, z wyjątkiem przedsięwzięć, dla których sporządzenie raportu o oddziaływaniu na środowisko nie jest obowiązkowe i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko wykazała brak niekorzystnego wpływu na przyrodę Parku. Proponowana zmiana została uzasadniona utworzeniem na obszarze tego Parku obszaru Natura 2000 Ostoja Popradzka, dla którego, według autorów projektu funkcjonują regulacje prawne gwarantujące utrzymanie odpowiedniego reżimu ochronnego Popradzkiego PK. RDOŚ w Krakowie nie zgodził się z tą opinią, wskazując, iż zapisy regulujące reżim ochronny obu form ochrony nie są tożsame, lecz wzajemnie się uzupełniają. Wskazał także, iż w przypadku zniesienia większości zakazów na terenie Popradzkiego PK nie będzie skutecznych podstaw prawnych do dyscyplinowania działań związanych z planowaniem przestrzennym oraz szeroko rozumianymi zamierzeniami inwestycyjnymi na tym obszarze. Zaznaczył, iż jest to propozycja absolutnie niegwarantująca utrzymania przedmiotu ochrony Parku. Ponadto zauważono, że propozycje zmian mają charakter precedensowy w skali kraju i mogą w przyszłości skutkować kolejnymi wnioskami tego typu dla innych parków krajobrazowych.

*W przypadku Tęczyńskiego Parku Krajobrazowego proponowana zmiana polegała na wprowadzeniu odstępstwa od zakazu budowy, w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzeki Rudawy, na obszarze występującym za pasem drogowym drogi wojewódzkiej nr 774 relacji Zabierzów-Kryspinów. RDOŚ w Krakowie odmówił uzgodnienia przedstawionego projektu uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego, wskazując między innymi, że jednym z najcenniejszych fragmentów obszaru Tęczyńskiego PK, niezwykle reprezentatywnym dla jurajskiego krajobrazu, jest przełom rzeki Rudawy przez Garb Tęczyński w miejscowości Szczyglice. Przedmiotowy zakaz, określony w rozporządzeniu w sprawie Tęczyńskiego Parku Krajobrazowego, jest wręcz kluczowy dla ochrony przełomowego odcinka rzeki Rudawy i realizacji, określonych w tym rozporządzeniu, celów ochrony Parku. Propozycja wprowadzenia wnioskowanego odstępstwa od zakazu obowiązującego na terenie Tęczyńskiego PK została uznana przez RDOŚ w Krakowie za całkowicie niezrozumiałą i nieuzasadnioną, a uzgodnienie uchwały w przedłożonym brzmieniu stanowiłoby – zdaniem RDOŚ – precedens, który mógłby skutkować zgłaszaniem kolejnych wniosków dla wprowadzenia następnych zwolnień z zakazów obowiązujących na terenie poszczególnych parków krajobrazowych województwa małopolskiego.*

Odnotowane w wyniku kontroli próby minimalizowania na obszarach parków krajobrazowych obowiązujących zakazów, potwierdzają zasadność obaw zgłaszanych przed i po uchwaleniu *uoipz*, iż ochrona wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych może pozostawać w kolizji i przegra z zadaniami samorządów województw w zakresie rozwoju regionalnego. Ponadto praktyka postępowania niektórych samorządów województw i rdoś wskazuje, że nie było respektowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w wyroku z dnia 13 maja 2009 r., iż po wejściu w życie *ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*, stosowna uchwała sejmiku województwa będzie wymagała uzgodnienia z rdoś, a tym samym organ ten będzie miał wpływ na liczbę i rodzaj zakazów obowiązujących w konkretnym parku krajobrazowym.

W ocenie NIK, zarówno nieprzekazanie projektu uchwały sejmiku w sprawie zmian zakazów ustalonych dla parku krajobrazowego do rdoś celem jej uzgodnienia, jak i niezajęcie przez rdoś stanowiska, w przypadku gdy projekt uchwały został rdoś przekazany, było działaniem niezgodnym z prawem.

### 3.2.1.5. Struktury organizacyjne parków lub ich zespołów

Park krajobrazowy, oprócz tego, że jest obszarową formą ochrony przyrody jest także jednostką organizacyjną, która winna posiadać swoje organy i strukturę określoną statutem. Zgodnie z art. 16 ust. 4 *uooop* statut parku krajobrazowego/zespołu parków krajobrazowych, określający ich strukturę organizacyjną, nadaje w drodze uchwały sejmik województwa.

W wyniku kontroli stwierdzono, że osiem sejmików województw, spośród dziewięciu analizowanych, nadało statuty zlokalizowanym na terenie ich właściwości parkom lub utworzonym zespołom parków krajobrazowych, w tym w 2009 r. – w czterech województwach, w 2010 r. – w trzech województwach oraz w 2011 – w jednym województwie (kujawsko-pomorskim).

Spośród 24 parków krajobrazowych objętych szczegółowym badaniem, 18 posiadało określoną w drodze uchwał sejmików województw strukturę organizacyjną. Jedenaście parków krajobrazowych funkcjonowało w ramach sześciu zespołów parków krajobrazowych, siedem parków było samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi.

Specyficzna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do parków krajobrazowych, położonych na terenie województwa zachodniopomorskiego. W efekcie działań podjętych w oparciu o przepisy *uuioś*, od 1 stycznia 2009 r. wszyscy pracownicy (23 osoby), w tym dyrektorzy, Zespołu Drawskiego i Ińskiego Parku Krajobrazowego oraz Zespołu Parków Krajobrazowych Doliny Dolnej Odry stali się pracownikami, utworzonej z dniem 15 listopada 2008 r., Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska

w Szczecinie. Także mienie ruchome i nieruchomości, będące w dyspozycji tych jednostek, stało się mieniem RDOŚ. W zaistniałej sytuacji struktury organizacyjne zespołów parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim pozostały bez kadr i majątku, a Wojewoda Zachodniopomorski z dniem 31 lipca 2009 r. formalnie zlikwidował te jednostki, powołując się na przepisy *ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych* oraz w związku z przepisami *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*, pomimo iż przepisy *uoipz* nie dawały podstaw do takich działań.

W imiennym wykazie przejmowanych pracowników, o którym mowa w art. 165 ust. 1 *uuioś* – uzgodnionym przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie z Wojewodą Zachodniopomorskim – ujęto, niezgodnie z art. 165 ust. 2 *uuioś*, 3 osoby niezatrudnione na stanowiskach pracowników Służby Parków Krajobrazowych, o których mowa w art. 165 ust. 2 pkt 1 powyższej ustawy, oraz niepełniące funkcji zastępcy dyrektora lub dyrektora parku lub zespołu parków krajobrazowych. Ponadto Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Szczecinie, niezgodnie z art. 165 ust. 2 *uuioś*, przejął jednego pracownika Zespołu Drawskiego i Ińskiego Parku Krajobrazowego, pomimo iż nie był on zatrudniony na stanowisku pracownika Służby Parku Krajobrazowego, a także nie został uwzględniony w wyżej wymienionym imiennym wykazie przejmowanych pracowników.

Tak więc przejęciu przez Samorząd Województwa Zachodniopomorskiego kompetencji i zadań Wojewody Zachodniopomorskiego w odniesieniu do parków krajobrazowych, nie towarzyszyło przejęcie struktur organizacyjnych tych parków wraz z ich pracownikami i mieniem niezbędnym do wykonywania zadań w parkach.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego ze swojej strony nie podjął działań w celu reaktywowania struktur organizacyjnych parków krajobrazowych i nadania przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego statutu parkom krajobrazowym lub zespołowi tych parków, położonych na terenie województwa zachodniopomorskiego, który określiłby ich strukturę organizacyjną, nie powołał dyrektorów parków krajobrazowych lub zespołu tych parków oraz członków rady parków krajobrazowych lub zespołu tych parków, a tym samym nie wypełniał obowiązków wynikających z *ustawy o ochronie przyrody*.

**W efekcie, w okresie objętym kontrolą, w województwie zachodniopomorskim nie było struktur organizacyjnych parków krajobrazowych oraz osób odpowiedzialnych za realizację ustawowych zadań w parkach krajobrazowych (dyrektorów parków lub zespołu parków oraz służby parków krajobrazowych), określonych w art. 19 ust. 1 pkt 3, art. 105 ust. 4 i art. 107 ust. 2 *ustawy o ochronie przyrody*.**

Minister Środowiska, zapytany w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, czy i jakie działania podejmował w związku z całkowitym zlikwidowaniem struktur organizacyjnych parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim, po przeprowadzonej reformie służb ochrony środowiska, będącej konsekwencją wprowadzenia przepisów *uuioś*, stwierdził, że nie podejmował żadnych działań, a za sytuację kadrową odpowiedzialne są sejmiki województw.

Nieutworzenie struktur organizacyjnych parków krajobrazowych i niepowołanie osób dla realizacji ustawowych zadań w tych parkach Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego wyjaśnił w toku kontroli brakiem środków finansowych.

Dopiero w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych NIK, w grudniu 2011 r., Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego utworzył wojewódzką samorządową jednostkę organizacyjną pod nazwą Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Zachodniopomorskiego i nadał jej statut<sup>20</sup>.

Zgodnie z przepisami ustawy o *ochronie przyrody* do zadań zarządu województwa należało:

- powołanie dyrektora parku krajobrazowego lub dyrektora zespołu parków krajobrazowych (art. 105 ust. 3 i art. 106 ust. 2 *uoop*),
- powołanie członków rady parku krajobrazowego lub rady zespołu parków krajobrazowych (art. 99 ust. 1 *uoop*).

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech kontrolowanych jednostkach dyrektora parku lub zespołu parków krajobrazowych powołały zarządy województw, a w dwóch powierzyły pełnienie obowiązków dyrektora, natomiast ośmioma jednostkami nadal kierowali dyrektorzy powołani przed 1 sierpnia 2009 r., którym zarządy udzieliły pełnomocnictw do dokonywania czynności prawnych związanych z bieżącym funkcjonowaniem parków lub ich zespołów. Przepisy *uoipz* nie zobowiązywały zarządów województw do powołania w określonym terminie, po dniu 1 sierpnia 2009 r., nowych dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych. W myśl art. 30 ust. 1 *uoipz* dotychczasowi dyrektorzy pełnią swoje funkcje do czasu powołania nowych dyrektorów w trybie art. 105 ust. 2 i 3 *uoop*.

W trzech województwach (małopolskim, mazowieckim i wielkopolskim), poprzez zapisy w statutach nadanych zespołom parków krajobrazowych, powierzono dyrektorom tych zespołów inne zadania niż wymienione w art. 105 ust. 4 *uoop*. Dyrektorom Zespołów Parków Krajobrazowych Województw: Wielkopolskiego i Małopolskiego powierzono realizację zadań na obszarach chronionego krajobrazu, odpowiednio na terenie województwa wielkopolskiego i województwa małopolskiego. Natomiast Dyrektorowi Mazowieckiego Zespołu Parków Krajobrazowych powierzono obowiązek umieszczania na obrzeżach parków krajobrazowych tablic informujących o nazwie parku krajobrazowego i zakazach obowiązujących na jego terenie.

Zadania dyrektora parku krajobrazowego zostały enumeratywnie wymienione w art. 105 ust. 4 *uoop*, a zgodnie z art. 106 ust. 2 *uoop* do dyrektora zespołu parków krajobrazowych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dyrektora parku krajobrazowego.

Zarówno zadania dyrektora parku krajobrazowego jak i wymienione w art. 107 ust. 2 *uoop* zadania Służby Parku Krajobrazowego, do której także zalicza się dyrektora parku lub zespołu parków krajobrazowych, ograniczają się do obszarowej formy ochrony przyrody, jaką jest park krajobrazowy.

**W ocenie NIK powierzenie dyrektorom zespołów parków krajobrazowych przez samorządy województw zadań dotyczących innych form ochrony przyrody, położonych także poza terenem parków krajobrazowych, wykraczało poza normę ustawową.**

### 3.2.1.6. Sytuacja kadrowa i potencjał techniczny parków

Stan zatrudnienia i potencjał techniczny wszystkich kontrolowanych parków został z początkiem 2009 r. znacznie uszczuplony w związku z przekazaniem mienia i przejściem części pracowników do rdoś, w oparciu o przepisy *uuioś*.

W przypadku parków krajobrazowych, funkcjonujących jako samodzielne jednostki, zatrudnienie zmniejszyło się od ok. 20% (w Krajeńskim PK i Gostynińsko-Włocławskim PK) do 42,3% (w PK Puszczy

<sup>20</sup> Uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 20 grudnia 2011 r.

Knyszyńskiej). W przypadku PK Wzniesień Łódzkich do listopada 2010 r. zadania merytoryczne SPK wykonywały trzy osoby (łącznie z dyrektorem). W zespołach parków krajobrazowych, w efekcie przejścia części pracowników do rdoś, zatrudnienie zmniejszyło się od ok. 12% etatów (Dolnośląski ZPK) do ok. 68% (ZPK Województwa Wielkopolskiego). Zdaniem dyrektora ZPK Województwa Wielkopolskiego, od początku 2009 r. sytuacja kadrowa była dramatyczna, łącznie z pracownikami administracji na 13 parków krajobrazowych dysponowano 11,75 etatami.

Według danych Porozumienia Parków Krajobrazowych – organizacji utworzonej w dniu 2 marca 2009 r. w Chalinie przez przedstawicieli parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych z 15 województw (z wyjątkiem parków krajobrazowych z województwa zachodniopomorskiego) – w wyniku zmian, związanych z powstaniem regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, około 200 merytorycznych pracowników parków krajobrazowych zostało przekazanych do rdoś, co oznaczało utratę ok. 36% stanu osobowego parków.

**Przejęcie przez rdoś części pracowników Służb Parków Krajobrazowych ograniczyło możliwości realizacji zadań statutowych w parkach, gdyż wraz z etatami zmniejszono odpowiednio środki finansowe na zatrudnienie, podczas gdy zadania SPK wynikające z *uoop*, nie uległy zmianie.**

Po 1 sierpnia 2009 r. stan zatrudnienia we wszystkich kontrolowanych parkach i zespołach parków krajobrazowych zwiększył się, ale tylko w przypadku trzech z sześciu kontrolowanych zespołów parków krajobrazowych przywrócono poziom zatrudnienia, liczony w etatach, do poziomu równego bądź wyższego od zatrudnienia z końca 2008 r. W przypadku siedmiu kontrolowanych parków, funkcjonujących jako samodzielne jednostki organizacyjne, sytuację taką odnotowano tylko w PK Wzniesień Łódzkich.

Według stanu z 2011 r., w kontrolowanych zespołach parków krajobrazowych zatrudnionych było od 17 do 51 osób. Biorąc pod uwagę ilość parków w danym zespole, na pojedynczy park krajobrazowy przypadało od dwóch do czterech osób. W parkach stanowiących samodzielne jednostki organizacyjne zatrudnienie (w tym dyrektorzy, pracownicy SPK i administracji) wynosiło od czterech do 13 osób.

W ocenie dyrektorów ośmiu kontrolowanych jednostek stan zatrudnienia nadal nie był wystarczający w stosunku do istniejących potrzeb. Standard zatrudnienia określony został w oparciu o analizę zadań zawartych w art. 16 ust. 1, art. 105 ust 4 oraz art. 107 *uoop*, na spotkaniu Porozumienia Parków Krajobrazowych. Przyjęto, że optymalna obsada kadrowa w pojedynczym parku krajobrazowym, tylko w odniesieniu do pracowników merytorycznych, to cztery etaty specjalistów do spraw ochrony przyrody żywej, ochrony przyrody nieożywionej, ochrony dóbr kultury i krajobrazu oraz edukacji ekologicznej.

**Utrzymujące się niedobory kadrowe skutkowały, w niektórych parkach, zaniechaniem lub niepełną realizacją zadań ustawowych, co przedstawiono w dalszej treści niniejszej Informacji.**

W wyniku kontroli stwierdzono, że nie wszyscy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach należących do Służby Parku Krajobrazowego spełniali wymogi zawarte w *rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Krajobrazowych*<sup>21</sup>.

*W Gostynińsko-Włocławskim PK zatrudniono obecnego p.o. Dyrektora Parku na stanowisku głównego specjalisty ds. administracji, pomimo braku wymaganego stażu pracy w ochronie przyrody, a obecnie jako p.o. Dyrektora, chociaż*

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 395.



*pracownik ten nie miał wymaganego stażu pracy na stanowisku kierowniczym. Ponadto w okresie od 1 maja 2010 r. do 31 maja 2011 r. na stanowisku gł. specjalisty ds. ochrony przyrody i krajobrazu zatrudniano osobę, która również nie spełniała wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska w zakresie wymaganego stażu pracy.*

*W Suwalskim PK jeden z sześciu pracowników SPK nie spełniał wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska – w zakresie stażu, ale został zatrudniony, gdyż jak wyjaśniono tylko on przy naborze miał wymagane wykształcenie i zgodził się dojeżdżać do pracy 20 km.*

*W Zespole Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK, jeden pracownik zatrudniony na stanowisku w SPK nie spełniał wymogów rozporządzenia Ministra Środowiska – w zakresie wymaganego wykształcenia.*

Spośród objętych kontrolą parków i zespołów parków krajobrazowych tylko w przypadku Gostynińsko-Włocławskiego PK mienie jakim dysponowała ta jednostka nie uległo zmianie w związku z realizacją przepisów *uuios* dotyczących tworzenia rdoś. W pozostałych jednostkach stan posiadania zmniejszył się. Do rdoś przekazywano najczęściej sprzęt komputerowy wraz z oprogramowaniem, kserokopiarki, aparaty fotograficzne, meble biurowe i sprzęt biurowy. Rzadziej przekazywano samochody (Nadbużański PK, Zespół PK Województwa Śląskiego, Mazurski PK), łodzie (Nadbużański PK), nieruchomości (Nadbużański PK, PK Puszczy Knyszyńskiej, Suwalski PK).

W związku z przejściem kompetencji w zakresie parków krajobrazowych przez samorządy województw, w przypadku ośmiu z dziewięciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich (z wyjątkiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego) wojewodowie w celu realizacji przepisów *uoipz* przekazali właściwym zarządom województw nieruchomości, które były wykorzystywane do działalności statutowej parków krajobrazowych.

Uszczuplony na początku 2009 r. potencjał techniczny większości kontrolowanych parków i zespołów parków krajobrazowych był w badanym okresie stopniowo odbudowywany, niemniej jednak tylko w przypadku trzech jednostek (PK Wysoczyzny Elbląskiej, Mazurskiego PK oraz PK Puszczy Knyszyńskiej) był on, według kierujących tymi jednostkami, wystarczający dla realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych.

Spośród niedostatków w wyposażeniu parków lub zespołów parków krajobrazowych, które utrudniały właściwą realizację zadań, najczęściej wskazywano brak odpowiedniej bazy lokalowej, w szczególności bazy edukacyjnej (46% kontrolowanych jednostek) oraz niewystarczającą liczbę lub brak odpowiednich samochodów (31% kontrolowanych jednostek).

### 3.2.1.7. Wyposażenie pracowników SPK w bezpłatne umundurowanie

**W większości kontrolowanych jednostek nie przestrzegano przepisów dotyczących wyposażenia wszystkich pracowników SPK w bezpłatne umundurowanie.**

Zgodnie z art. 107 ust. 5 *uop* pracownik Służby Parku Krajobrazowego otrzymuje bezpłatne umundurowanie, które obowiązkowo nosi przy wykonywaniu czynności służbowych. Nieprawidłowości w powyższym zakresie stwierdzono w czterech parkach krajobrazowych i czterech zespołach parków krajobrazowych, tj. w 61,5% kontrolowanych jednostek.

*W Dolnośląskim ZPK z ośmiu pracowników zatrudnionych na stanowiskach SPK trzech nie otrzymało umundurowania. Według wyjaśnień Dyrektora dwie osoby (główna księgowa i kierowniczka ośrodka dydaktyczno-muzealnego) otrzymały części sortu w postaci części umundurowania polowego, w związku z charakterem wykonywanej faktycznej pracy, a ponadto pracownice te zwróciły się z prośbą o zwolnienie ich z obowiązku wykonywania pracy w mundurze. W przypadku Zastępcy Dyrektora zatrudnionego na czas określony, wyjaśniono, że mundur zostanie zakupiony po zawarciu umowy o pracę na czas nieokreślony.*

*W Gostynińsko-Włocławskim PK oraz Krajeńskim PK pracownicy zatrudnieni na stanowiskach SPK pobierali i otrzymywali bezpłatne części umundurowania nieujęte w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r.*

w sprawie wzorów legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Krajobrazowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk<sup>22</sup>, a także niezgodnie z ustalonymi w nim okresami użytkowania tych części umundurowania.

W ZPK Województwa Małopolskiego jeden z 17 pracowników zatrudnionych na stanowiskach SPK, nie otrzymał umundurowania. Według wyjaśnień Dyrektora było to spowodowane prośbą tego pracownika, umotywowaną względami zdrowotnymi.

W Mazowieckim ZPK z ośmiu pracowników zatrudnionych na stanowiskach w SPK wykonujących zadania na terenie Brudzeńskiego PK i Nadbużańskiego PK, pięciu pracowników nie otrzymało umundurowania. Według wyjaśnień Dyrektora dopiero pod koniec 2010 r. skompletowano kadrę i dlatego zakupy umundurowania przesunięto na 2011 r.

W PK Puszczy Knyszyńskiej jeden z sześciu pracowników zatrudnionych na stanowiskach w SPK, nie otrzymał umundurowania. Według wyjaśnień Dyrektora pracownik ten nie pobrał umundurowania, gdyż poszukiwał innej pracy.

W PK Wysoczyzny Elbląskiej jeden z ośmiu pracowników zatrudnionych na stanowiskach w SPK, nie otrzymał umundurowania, ze względu na fakt zatrudnienia na czas określony, a następnie oddelegowania do wykonywania zadań związanych wyłącznie z realizowanym przez Park projektem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej.

W ZPK Województwa Wielkopolskiego umundurowanie otrzymywały osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Według wyjaśnień Dyrektora umundurowanie otrzymują pracownicy po 2 latach pracy – taki sposób przyznawania mundurów jest także podyktowany brakiem środków na ich zakup dla wszystkich pracowników.

### 3.2.1.8. Organizacja wewnętrzna parków

**Dyrektorzy wszystkich PK i ZPK uregulowali zasady prowadzenia działalności i organizację wewnętrzną tych jednostek, poprzez wydanie aktów wewnętrznych, w tym regulaminów organizacyjnych.** Dokonali oni także podziału kompetencji i odpowiedzialności podległych im pracowników poprzez sporządzenie pisemnych zakresów obowiązków, których przyjęcie pracownicy pisemnie potwierdzili. W przypadku dwóch parków krajobrazowych ujawniono związane z tym nieprawidłowości.

*W Gostynińsko-Włocławskim PK w zakresach czynności nie przypisano pracownikom szeregu zadań SPK, określonych w art. 107 ust. 2 uoop, co utrudniło właściwą organizację pracy w Parku.*

*W Mazurskim PK w zakresie czynności starszego strażnika nie przypisano zadań związanych z prowadzeniem kontroli obiektów i obszarów poddanych ochronie, co było niezgodne z regulaminem organizacyjnym Parku.*

Na terenie 22 spośród 24 analizowanych parków krajobrazowych znajdowały się obszary lub fragmenty obszarów Natura 2000, stanowiące w poszczególnych parkach od 5% do 100% ich powierzchni. Ponadto na terenie 20 parków było łącznie 150 rezerwatów przyrody.

Zgodnie z art. 107 ust. 2 pkt 4 uoop do zadań SPK należy realizacja zadań związanych z ochroną innych form ochrony przyrody w granicach parku krajobrazowego.

Spośród kontrolowanych jednostek dyrektorzy trzech parków krajobrazowych oraz dwóch zespołów parków krajobrazowych zawarli w regulaminach organizacyjnych tych jednostek lub w zakresach czynności podległych pracownikom zapisy dotyczące realizacji zadań na terenie rezerwatów przyrody położonych w granicach parków krajobrazowych. W szczególności zapisy te dotyczyły przygotowywania i oceny wniosków w sprawie zmian granic rezerwatów oraz współpracy z organami sprawującymi nadzór nad rezerwatami.

W odniesieniu do obszarów Natura 2000 zapisy dotyczące realizacji przez SPK zadań na ich terenie, znajdującym się w granicach parku, zawarte były jedynie w regulaminie PK Puszczy Knyszyńskiej, w którym do obowiązku jednego z pracowników należało między innymi prowadzenie zagadnień związanych z ochroną obszarów Natura 2000.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 584.

Ponadto w przypadku trzech innych parków krajobrazowych i dwóch zespołów parków, funkcjonowały ogólne zapisy dotyczące realizacji zadań związanych z ochroną innych form ochrony w granicach parku krajobrazowego.

Regulacja zawarta w art. 107 ust. 2 pkt 4 *uoop* budziła jednak kontrowersje i wątpliwości interpretacyjne. Przepis ten wskazuje, że SPK powinna realizować na obszarze parku krajobrazowego zadania w odniesieniu do innych form ochrony przyrody, co wprowadza kolizję kompetencji, jeżeli na obszarze parku krajobrazowego znajdują się inne formy ochrony przyrody.

Z przepisów *uoop* nie wynika obowiązek uzgadniania podejmowanych przez SPK działań, wykonywania poleceń lub stosowania się do wytycznych innych organów w zakresie realizacji ich zadań związanych z ochroną form przyrody znajdujących się w granicach parków krajobrazowych. Zgodnie z art. 105 ust. 4 *uoop* do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy jednak między innymi współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi.

Natomiast art. 124 ust. 1 *uuios* zobowiązuje regionalnego dyrektora ochrony środowiska do współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych przy wykonywaniu swoich zadań. W przepisach nie wskazano jednak, w jaki sposób współpraca ta powinna przebiegać oraz jaki winien być jej zakres przedmiotowy i ewentualne źródła finansowania podejmowanych działań.

Z przeprowadzonych na zlecenie parków krajobrazowych analiz stanu prawnego wynikało, iż w sytuacji gdy przepisy nie regulują przypadków kolizji kompetencji podmiotów, władnych do podejmowania decyzji w zakresie funkcjonowania różnych form ochrony przyrody, gdy obszar parku krajobrazowego pokrywa się z obszarem innej formy ochrony przyrody, wtedy dochodzi do współistnienia kompetencji różnych organów właściwych do każdej z form ochrony przyrody, w relacji równorzędności. Z powyższych analiz wynikało także, iż do wykonywania swoich kompetencji przez jeden organ nie jest wymagana zgoda drugiego organu, a na terenie parku krajobrazowego pokrywającego się z terenem rezerwatów przyrody oraz z obszarami Natura 2000, SPK i rdoś w zakresie swoich kompetencji są równorzędne i niezależne.

**Zasady i zakres wykonywanie przez SPK zadań w odniesieniu do innych form ochrony przyrody wymagają jasnego sprecyzowania, podobnie jak i sposób finansowania tych zadań.**

### 3.2.1.9. Rady parków i zespołów parków krajobrazowych

Organem opiniodawczo-doradczym, w zakresie ochrony przyrody, w parku krajobrazowym lub zespole parków jest powoływana przez zarząd województwa rada parku krajobrazowego lub rada zespołu parków krajobrazowych (art. 95 ust. 4 i art. 99 ust. 1 *uoop*). W wyniku kontroli w pięciu urzędach marszałkowskich stwierdzono opieszałą realizację tego obowiązku przez zarządy województw, przez co nie zachowano ciągłości funkcjonowania rad i realizacji przez nie zadań ustawowych, wymienionych w art. 99 ust. 4 *uoop*.

*Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, do zakończenia kontroli, nie powołał rad siedmiu parków krajobrazowych i jednego zespołu parków krajobrazowych, pomimo iż kadencje rad tych parków zakończyły się w 2010 r. Przyczyną powyższego, według Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, była procedura wskazania członków rad parków położonych na terenie sąsiednich województw. Wobec niezakończenia tej procedury postanowiono zaczekać z powołaniem rad dla pozostałych parków, aby dokonać powołania rad w tym samym czasie dla wszystkich parków krajobrazowych województwa kujawsko-pomorskiego.*

*Zarząd Województwa Małopolskiego powołał Radę Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego dopiero w czerwcu 2011 r., tj. po upływie 22 miesięcy od przejścia przez Samorząd Województwa Małopolskiego*

kompetencji w zakresie parków krajobrazowych. Według p.o. Dyrektora Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego dopiero w dniu 3 marca 2011 r. propozycja powołania Rady znalazła się w punkcie obrad Zarządu Województwa. Wcześniejsze sugestie dotyczące powołania Rady nie odnosiły skutku z różnorodnych względów, jak wybory samorządowe i reorganizacja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Zarząd Województwa Łódzkiego powołał Radę Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich po ośmiu miesiącach od wygaśnięcia kadencji poprzedniej Rady. Według Marszałka Województwa Łódzkiego procedura wyłaniania kandydatów na członków Rady Parku zbiegła się w czasie z wyborami samorządowymi. W ocenie Marszałka zasadne było powołanie rady parku po wyborach samorządowych, a brak rady nie miał wpływu na realizację zaplanowanych zadań.

Zarząd Województwa Wielkopolskiego powołał Radę Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego dopiero po ośmiu miesiącach od wygaśnięcia kadencji poprzedniej Rady. W opinii Wicemarszałka Województwa Wielkopolskiego wykonywane przez Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego działania nie wymagały pilnego powołania Rady ZPK.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, do zakończenia kontroli, nie powołał rad parków krajobrazowych, położonych na terenie województwa.

Nie wszyscy dyrektorzy kontrolowanych parków lub zespołów parków krajobrazowych, przy których funkcjonowały rady parków lub zespołów parków, korzystali z możliwości opiniodawczo-doradczych tych organów.

Dyrektor Mazurskiego PK nie zasięgał opinii Rady Parku dotyczącej opracowywanego planu ochrony, jak również innych dokumentów istotnych dla działalności Parku, nawet w przypadku skierowania do niego, przez wiceprzewodniczącego Rady, wniosku w tej sprawie, a także pomimo wniosku NIK o zintensyfikowanie działalności Rady Parku, min. poprzez korzystanie z jej opinii w sprawach związanych z działalnością Parku, sformułowanego po kontroli przeprowadzonej w 2002 r.

Dyrektor PK Wysoczyzny Elbląskiej nie zasięgał opinii Rady w sprawach dotyczących Parku, a na jedynym posiedzeniu Rady, jakie odbyło się w kontrolowanym okresie, tylko poinformował Radę o zadaniach wykonanych przez Park.

W Dolnośląskim ZPK, Rada nie opiniowała i nie oceniała realizacji projektów i programów działalności Zespołu.

**Minimalizowanie funkcji doradczej i oceniającej rad parków i zespołów parków krajobrazowych w działalności niektórych kontrolowanych parków krajobrazowych było zjawiskiem niekorzystnym, gdyż ograniczało udział czynników społecznych w podejmowaniu decyzji, a także uwzględniając wymóg zasiadania w tych radach przedstawicieli o wysokim poziomie wiedzy fachowej, mogło mieć wpływ na jakość tych decyzji.**

### 3.2.1.10. Nadzór nad parkami

**Niejasna była kwestia nadzoru nad parkami, jako formami ochrony przyrody – jaki organ i w jakim zakresie sprawuje taki nadzór.**

Ustawa o ochronie przyrody, dając sejmikowi województwa kompetencje tworzenia parków krajobrazowych i nadawania im statutu, nie wskazała jednoznacznie organu nadzorującego parki. Konwent Marszałków Województw RP już w 2010 r. zwracał się do Ministra Środowiska o uregulowanie tej kwestii. Do czasu zakończenia kontroli stosowne regulacje nie zostały wprowadzone. W informacji udzielonej NIK, w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK, Minister Środowiska stwierdził między innymi, że zagadnienie to uwzględniane jest w toku prowadzonych prac nad założeniami do nowej ustawy o ochronie przyrody.

W okresie objętym kontrolą nadzór marszałka województwa nad parkami krajobrazowymi, jako samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, zapisany został w statutach nadanych parkom krajobrazowym lub zespołom parków i wynikał z przepisów z art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>23</sup> oraz art. 247 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup>.

W strukturach wszystkich dziewięciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich, po dniu 1 sierpnia 2009 r. wyznaczono komórki organizacyjne zajmujące się sprawami parków krajobrazowych, a w regulaminach organizacyjnych urzędów uwzględniono zadania dotyczące tych parków. Realizacją przedmiotowych zadań w poszczególnych urzędach marszałkowskich zajmowało się od dwóch do ośmiu osób. Pracownicy zatrudnieni w tych komórkach, między innymi przygotowywali informacje na temat funkcjonowania parków dla administracji rządowej (GDOŚ i rdoś), a także dla Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Pracownicy siedmiu, spośród dziewięciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich, przeprowadzali kontrole działalności parków krajobrazowych. W dwóch województwach kontrole parków dotyczyły jedynie zagadnień finansowych. W większości kontrolowanych samorządów województw przeprowadzano kontrole działalności statutowej jak i finansowej PK.

Działalność parków krajobrazowych badały także niekontrolowane przez NIK urzędy marszałkowskie województw śląskiego i łódzkiego, w których zasięgnięto informacji w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK.

*W marcu 2010 Wydział Kontroli Urzędu Marszałkowskiego w Katowicach przeprowadził w Zespole Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego kontrolę w zakresie gospodarki finansowej, natomiast w listopadzie 2010 r. oraz w czerwcu 2011 r. Wydział Ochrony Środowiska przeprowadził kontrolę w zakresie działalności statutowej i finansowej. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.*

*Z dyspozycji Marszałka Województwa Łódzkiego, pracownicy Wydziału Kontroli Finansowej Departamentu Kontroli i Skarg Urzędu Marszałkowskiego przeprowadzili w grudniu 2009 r. kontrolę gospodarki finansowej w PK Wzniesień Łódzkich. Po kontroli wydano zalecenia w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.*

**Wykazane w niniejszym rozdziale liczne niejasności dotyczące funkcjonowania parków krajobrazowych wskazują na konieczność wprowadzenia istotnych zmian w obowiązujących przepisach, w tym w szczególności w ustawie o ochronie przyrody. W obecnym brzmieniu przepisy nie zapewniają bowiem właściwej organizacji działalności parków krajobrazowych.**

### 3.2.2. Planowanie zadań w parkach krajobrazowych

Podstawowym instrumentem realizacji ustawowych zadań w parku krajobrazowym jest plan ochrony parku, o którym mowa w art. 18 ust. 1 *uoop*. Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 6 *uoop* plan ochrony dla parku krajobrazowego zawiera między innymi ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych. Zawarte w planie ochrony między innymi zalecenia dotyczące lokalizacji inwestycji, budowy lub rozbudowy obiektów, dopuszczalnych form architektonicznych czy materiałów konstrukcyjnych, stanowić więc mogą fundament ochrony krajobrazu na terenie parku. Ponadto tylko planowanie i konsekwentna realizacja działań w dłuższej perspektywie czasowej może przynieść właściwe efekty w postaci zachowanej przyrody i dziedzictwa kulturowego.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

### 3.2.2.1. Sporządzanie projektów planów ochrony

Obowiązek sporządzenia projektu planu ochrony spoczywa na dyrektorze parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych (art. 19 ust. 1 pkt 3 *uoop*). Sejmik województwa ustanawia zaś ten plan w drodze uchwały, w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody (art. 19 ust. 6a *uoop*).

Spośród 73 parków krajobrazowych, pozostających w kompetencji dziewięciu kontrolowanych samorządów województw, obowiązujące plany ochrony posiadało jedynie 20 parków, tj. 27%. W województwie podlaskim plany ochrony miały wszystkie trzy funkcjonujące tam parki krajobrazowe. W województwie małopolskim i wielkopolskim planów ochrony nie miał zaś żaden z odpowiednio 11 i 13 parków krajobrazowych.

W badanej próbie 24 parków krajobrazowych (18 kontrolowanych oraz sześciu w województwie zachodniopomorskim nieposiadających struktur organizacyjnych), planami ochrony legitymowało się 10 parków<sup>25</sup>. Tylko dla dwóch z nich (PK Dolina Jezierzycy i Chęcińsko-Kieleckiego PK) plany ochrony były ustanowione w kontrolowanym okresie, w drodze uchwały sejmiku województwa. W pozostałych przypadkach plany ochrony pochodziły z lat wcześniejszych i ustanowione były w drodze rozporządzeń wojewodów.

W przypadku wielu parków krajobrazowych, jeszcze przed dniem 1 sierpnia 2009 r. rozpoczęto opracowywanie planów ochrony. Dotyczyło to ogółem 36 parków (54%) położonych na terenie objętych właściwością kontrolowanych urzędów marszałkowskich oraz 12 spośród parków objętych kontrolą.

Niestety, w latach 2009–2011, prace te często nie były kontynuowane lub prowadzono je opieszale, co było działaniem nierzetelnym. Z ustaleń kontroli wynika, że przyczyną takiej sytuacji, obok niewystarczających środków finansowych, były:

- długotrwałe uzgodnienia projektu planu z organami samorządów gminnych oraz błędy proceduralne dotyczące konsultacji społecznych;
- zmiana wymogów prawa i niejasności dotyczące obowiązku zapewnienia zgodności planu ochrony parku krajobrazowego z zadaniami ochronnymi ustanowionymi dla obszarów N2000 położonych na jego terenie, zgodnie z art. 20 ust. 5 *uoop*;
- spory sądowe z wykonawcami planów (Nadwarciański PK, PK im. Generała Dezyderego Chłapowskiego);
- toczący się proces reorganizacji funkcjonowania służb ochrony przyrody, w tym zmiany kadrowe dotyczące osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie parków krajobrazowych.

*Projekt planu ochrony Mazurskiego PK nie był opiniowany przez Radę Parku. Wystąpiły też uchybienia w toku konsultacji społecznych. W ogłoszeniu zamieszczonym na stronie internetowej brak było między innymi daty publikacji, co uniemożliwiało jednoznaczne określenie terminu rozpoczęcia i zakończenia konsultacji. Wicemarszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego w listopadzie 2011 r. poinformował Dyrektora Parku, że Sejmik Województwa nie może podjąć uchwały w sprawie planu ochrony Parku, dopóki procedura konsultacji społecznych nie spełni wymogów formalnych.*

*Pełną dokumentację w sprawie uchwalenia planu dla Gostynińsko-Włocławskiego PK, przekazano do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego po roku od przejęcia kompetencji przez samorząd*

<sup>25</sup> PK Doliny Jezierzycy, Krajeński PK, PK Wzniesień Łódzkich, Nadbużański PK, PK Puszczy Knyszyńskiej, Suwalski PK, Chęcińsko-Kielecki PK, PK Wysoczyzny Elbląskiej, Iński PK, Szczeciński PK „Puszcza Bukowa”.

województki. Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego, pomimo uzupełnienia w marcu 2011 r. tej dokumentacji, nie podjął do czasu zakończenia kontroli uchwały zatwierdzającej plan ochrony Parku;

W 2010 r. podjęto prace dla uaktualnienia, sporządzonych przed 1 sierpnia 2009 r., projektów planów ochrony dla Popradzkiego PK i PK Orlich Gniazd, a także dla 9 pozostałych parków funkcjonujących w strukturze Zespołu PK Województwa Małopolskiego. Złożone w czerwcu 2011 r. wnioski do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej o dofinansowanie sporządzenia tych planów zostały odrzucone z powodu negatywnej oceny formalnej.

W okresie od kwietnia 2008 r. do lipca 2010 r. nie podejmowano prac w zakresie uwzględnienia uwag do projektu planu ochrony Brudzeńskiego PK, zgłoszonych przez Wojewodę Mazowieckiego jeszcze w 2007 r., gdyż wszyscy pracownicy zajmujący się pracami nad projektem planu przeszli do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie. W 2011 r., pomimo otrzymania promesy Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie na dofinansowanie prac nad aktualizacją projektu planu ochrony Parku, Dyrektor Mazowieckiego ZPK zrezygnował z realizacji tego zadania uznając, iż zgodnie z art. 20 ust. 5 uoop, aktualizacja planu uwarunkowana jest sporządzeniem przez RDOŚ planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, znajdującego się na terenie Parku.

W przypadku trzech parków krajobrazowych z terenu województwa zachodniopomorskiego (Cedyńskiego PK, Drawskiego PK i PK Doliny Dolnej Odry), dla których projekty planów ochrony zostały opracowane przed dniem 1 sierpnia 2009 r., nie podejmowano dalszych prac z powodu likwidacji struktur organizacyjnych tych parków.

Dla dwóch parków krajobrazowych (PK Ujście Warty i Nadnidziański PK) nie podejmowano żadnych prac w celu opracowania projektów planów ochrony. W pierwszym przypadku przyczyną braku działań w przedmiotowym zakresie była likwidacja struktur organizacyjnych parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim, a w drugim – zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora Zespołu Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK – brak planu zadań ochronnych dla obszaru N2000, częściowo pokrywającego się z obszarem Parku, które w planie ochrony powinny zostać uwzględnione.

### 3.2.2.2. Plany ochrony parków krajobrazowych a obszary Natura 2000

Spośród 10 planów ochrony, obowiązujących w kontrolowanych parkach krajobrazowych, jedynie plan ochrony PK Doliny Jezierzycy, ustanowiony w październiku 2011 r. przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego, w części pokrywającej się z obszarami Natura 2000 (PLH 020002 Dębińskie Mokradła i PLH 020018 Łęgi Odrzańskie), uwzględniał zakres planów zadań ochronnych dla tych obszarów. Przepis art. 20 ust. 5 uoop, w myśl którego plan ochrony parku krajobrazowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinien uwzględniać zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 28 uoop albo zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 29 uoop, stwarzał wręcz „patową” sytuację. Opracowywane przez szereg lat projekty planów ochrony parków krajobrazowych, których sporządzenie wymagało dużego zaangażowania sił i środków, nie mogły w większości przypadków uwzględnić zakresu zadań ochronnych N2000, ponieważ zadania takie nie zostały jeszcze przez rdoś dla większości obszarów opracowane.

Regulacja, zawarta w art. 20 ust. 5 uoop, była przedmiotem interpretacji sporządzonej w kwietniu 2009 r. przez Dyrektora Departamentu Obszarów Natura 2000 w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Zgodnie z przedstawionym tam stanowiskiem, ewentualne pominięcie w planie ochrony parku krajobrazowego zakresu, o którym mowa w art. 28 bądź art. 29 uoop, jest w pewnych przypadkach dopuszczalne, ale skutkowałoby powstaniem obowiązku sporządzenia, w myśl art. 33 ust. 3 uoop, oceny oddziaływania planu ochrony parku krajobrazowego na obszar Natura 2000 i przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania na zasadach określonych w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Według Dyrektora Departamentu Obszarów Natura 2000 w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, użyte przez ustawodawcę w art. 20 ust. 5 uoop wyrażenie „powinny uwzględnić”

oznacza konieczność względną, czyli sytuację w której podmiot zobowiązany do podjęcia określonego działania w sprzyjających okolicznościach jest w stanie obowiązek ten wypełnić. W praktyce, według GDOŚ, ustanawiane powinny być jedynie te nieuwzględniające powyższych zakresów projekty planów ochrony, które są w stopniu zaawansowania uniemożliwiającym ich modyfikację np. złożenie do podpisu, czy niemożliwe do poprawienia przez wykonawcę z powodu zakończonych rozliczeń finansowych. Jednocześnie w swoim piśmie GDOŚ zalecił, aby po ustanowieniu planu ochrony parku krajobrazowego, który nie zawiera zakresu, o którym mowa w art. 28 bądź 29 *uoop*, właściwy organ uzupełnił go jak najszybciej o wspomniany zakres, w trybie art. 19 *uoop*, wskazując także, iż alternatywą do tego uzupełnienia jest opracowanie planu zadań ochronnych lub planu ochrony dla obszaru Natura 2000, w trybie art. 28 bądź art. 29 *uoop*.

Wobec takiego stanowiska, brak ustanowienia zadań ochronnych dla położonego na terenie parku krajobrazowego obszaru N2000, nie dla wszystkich dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych stanowił przeszkodę w kontynuowaniu prac nad ustanowieniem planów ochrony.

*Projekt planu ochrony Chęcińsko-Kieleckiego PK, pomimo iż nie uwzględniał zakresu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, został w styczniu 2010 r. zaopiniowany wraz z prognozą oddziaływania na środowisko przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach, który w lipcu 2010 r. uzgodnił projekt uchwały w sprawie ustanowienia planu ochrony Parku.*

*W PK Orlich Gniazd (w części położonej w województwie śląskim) – po ustaleniach z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Katowicach zdecydowano nie uwzględniać w projekcie planu zakresu zadań ochronnych obszarów Natura 2000 pokrywających się z obszarem Parku i ustalono, że tematykę obszarów Natura 2000 RDOŚ opracuje samodzielnie.*

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zapytany w grudniu 2011 r., w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, czy i jakie działania powinni podjąć dyrektorzy parków krajobrazowych dla doprowadzenia do zgodności posiadanych planów ochrony lub przygotowanych projektów takich planów z planami ochrony/zadań ochronnych przygotowywanych dla N2000 oraz, czy wydano w tym zakresie wytyczne, stwierdził, że: „wszelkie ustanowione bądź opracowywane przez dyrektorów parków krajobrazowych dokumenty powinny zostać przeanalizowane pod kątem zgodności z przepisami *uoop*. W przypadku gdy dokument jest w trakcie opracowywania, zaleca się również ścisłą współpracę dyrektora parku krajobrazowego z rdoś podczas trwania całego procesu planistycznego. GDOŚ nie opracował odrębnych wytycznych w tym zakresie, ale zawarł pewne wskazania w wytycznych dotyczących opracowywania projektów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, które przekazał rdoś”.

**Istniejące różnice w interpretacji przepisu art. 20 ust. 5 *uoop* i brak ogólnodostępnych, jasnych wytycznych w tym zakresie, nie sprzyjały realizacji obowiązku ustanowienia planu ochrony, jeżeli park krajobrazowy jeszcze planu nie posiadał.**

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>26</sup>, dla parków krajobrazowych utworzonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie pięciu lat od dnia wejście w życie tej ustawy, tj. do 15 listopada 2013 r. **Istnieje poważne ryzyko niedotrzymania tego terminu przez znaczny odsetek parków, dla których dotychczas planów nie ustanowiono. Oznacza to, że parki te nie będą dysponowały podstawowym instrumentem służącym planowaniu zadań ochronnych na swoim terenie w dłuższej perspektywie czasowej.**

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 201, poz. 1237.



W parkach krajobrazowych nieposiadających ustanowionego planu ochrony, podstawą planowania działań były roczne plany pracy, które konstruowano z uwzględnieniem celów ochrony określonych w aktach o ich utworzeniu (rozporządzeniach wojewodów lub uchwałach sejmików województw).

### 3.2.3. Działania w zakresie ochrony walorów parków krajobrazowych

#### 3.2.3.1. Realizacja zadań Służby Parków Krajobrazowych

W większości kontrolowanych jednostek realizowano pełen zakres ustawowych obowiązków określonych w art. 107 ust. 2 *uoop*, dotyczących ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej.

We wszystkich parkach prowadzono działalność edukacyjną. W badanym okresie na terenie poszczególnych parków przeprowadzono od 30 do ponad 280 przedsięwzięć edukacyjnych różnego rodzaju. Dominowały prelekcje i zajęcia terenowe. Na terenie wszystkich PK wyznaczone były ścieżki przyrodniczo-dydaktyczne w liczbie od jednej do 15.

Ponadto SPK przeprowadzały zajęcia warsztatowe, pogadanki, wystawy, konkursy, a także organizowały lub współorganizowały rajdy i imprezy okolicznościowe, podczas których propagowane były walory parków.

Większość znajdującej się w parkach krajobrazowych infrastruktury dydaktycznej powstała przed dniem 1 sierpnia 2009 r., ale w badanym okresie na terenie kilku parków utworzono nowe ścieżki edukacyjne lub wykonano remont istniejących.

*W PK Puszczy Knyszyńskiej ustawiono nowe tablice edukacyjne na trzech ścieżkach, w tym jednej nowo wytyczonej.*

*W PK Orlich Gniazd (część w województwie śląskim) utworzono jedną ścieżkę, na której wyznaczono punkty edukacyjne, ustawiono trzy tablice dydaktyczne oraz wykonano przejścia w miejscach podmokłych.*

*W Popradzkim PK w ramach rewitalizacji „Szlaku przyrodniczego po matecznikach puszczy karpackiej im. Adama hrabiego Stadnickiego” przeprowadzono remont kapitalny ścieżki ekologicznej, ustawiono sześć tablic opisowych, dwie tablice opisowe z mapami i trzy tablice przyrodniczo-informacyjne.*

Ustawiane były także tablice informacyjne o parku, jego usytuowaniu i działalności, obiektach kultury, wartościach przyrodniczych.

Na terenie dziewięciu kontrolowanych parków, SPK miały do dyspozycji własną bazę edukacyjną w postaci ośrodków edukacji ekologicznej, sal edukacyjno-ekspozycyjnych oraz sal dydaktycznych. Służby pozostałych parków stacjonarną działalność edukacyjną prowadziły w pomieszczeniach używanych lub wynajmowanych oraz w szkołach, przedszkolach, siedzibach urzędów gmin, domach kultury.

*W Gostynińsko-Włocławskim PK od 1998 r. prowadzono budowę pracowni dydaktycznej w Kowalu, w tym sal dydaktycznych i ekspozycyjnych, która nie została jednak zakończona z uwagi na brak środków finansowych.*

Edukacja oraz promocja walorów parku krajobrazowego realizowana była również za pośrednictwem audycji radiowych i telewizyjnych, strony internetowej parku.

Na terenie każdego z kontrolowanych parków stworzone zostały warunki dla turystyki i rekreacji. Wyznaczone zostały szlaki turystyczne (piesze, rowerowe, wodne lub konne), parkingi, plaże i kąpieliska oraz pola biwakowe.

Służby parków krajobrazowych współpracowały w zakresie ochrony i propagowania walorów parku z organami samorządu, jednostkami organizacyjnymi Lasów Państwowych, organizacjami ekologicznymi i turystycznymi, a także z innymi podmiotami. Współpraca polegała głównie

na współdziałaniu przy organizacji imprez, realizacji projektów, przygotowaniu materiałów i tablic informacyjnych, a także opiniowaniu decyzji administracyjnych i dokumentów planistycznych.

Wszystkie kontrolowane jednostki przygotowywały i wydawały (ze środków wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, środków własnych lub innych źródeł) materiały informacyjne w postaci albumów, broszur, folderów, map, ulotek, kalendarzy. W kontrolowanym okresie jednostki te wydały od jednej do 11 publikacji (Suwalski PK), a także dysponowały i rozpowszechniały wcześniej wydane materiały. W publikacjach informowano zarówno o walorach przyrodniczych jak i kulturowych.

W przypadku parków krajobrazowych województwa zachodniopomorskiego, nieposiadających struktur organizacyjnych, nie można mówić o realizacji przez SPK zadań określonych w art. 107 ust. 2 *uop*, z powodu braku tych służb. Pracownicy RDOŚ w Szczecinie wykonując zadania na terenie obszarów Natura 2000, obejmujących znaczną część terenów parków krajobrazowych, realizowali jednocześnie szereg zadań w odniesieniu do parków, w tym w zakresie działalności edukacyjnej i promocyjnej. Organizowano zajęcia edukacyjne na terenach parków krajobrazowych, np. w PK Doliny Dolnej Odry pływano łodziami po kanałach Międzyodrza, na ścieżce przyrodniczej Drawskiego PK organizowano zajęcia terenowe, oprowadzano wycieczki po Cedyńskim PK, w siedzibie Wydziału Spraw Terenowych RDOŚ w Złocięncu<sup>27</sup> organizowano warsztaty, rozpowszechniano materiały informacyjne o parkach krajobrazowych i obszarach Natura 2000 wśród osób fizycznych i jednostek organizacyjnych zgodnie ze zgłaszanym zapotrzebowaniem.

W wyniku kontroli ustalono, że funkcjonujący w strukturach wojewody, Ośrodek Dydaktyczno-Muzealny „Świdwie”<sup>28</sup> z dniem 1 stycznia 2009 r., został przejęty przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie. W oparciu o art. 169 ust. 1 *uioś*, mienie ruchome i nieruchomości o wartości początkowej 2.067,6 tys. zł, w tym między innymi samochody, budynki i urządzenia, zostały przekazane RDOŚ. Zacytowany przepis, stanowiący podstawę omawianego działania, nie uprawniał jednak do przejęcia przez Regionalnego Dyrektora mienia pozostającego w dyspozycji Kierownika Ośrodka. Było to więc działanie niezgodne z prawem.

We wszystkich jednostkach z wyjątkiem Gostynińskiego-Włocławskiego PK, gromadzono dokumentację dotyczącą przyrody oraz wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych (art. 17 ust. 2 pkt 3 *uop*).

*W Parku Krajobrazowym Puszczy Knyszyńskiej w 2009 r. założono ewidencję i sporządzono dokumentację fotograficzną kapliczek. W 2011 r. sporządzono dokumentację fotograficzną chronionych roślin.*

*W PK Wzniesień Łódzkich w 2009 r. przeprowadzono inwentaryzację florystyczną cennej łąki wilgotnej w Budkach Brzezińskich oraz sporządzono listę gatunków roślin naczyniowych rezerwatu „Parowy Janinowskie”. W 2010 r. we współpracy z Uniwersytetem Łódzkim opracowano katalog owadów występujących na terenie Parku (2.292 gatunki) i przy współpracy Dyrekcji PK oraz Mazowiecko-Świętokrzyskiego Towarzystwa Ornitologicznego wydano publikację pt. „Owady Insecta Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich”. W 2011 r. przeprowadzono inwentaryzację najcenniejszych drzew z określeniem ich lokalizacji, stanu zdrowotnego oraz parametrów. Wyniki inwentaryzacji zamieszczono w rejestrze „Wykaz cennych drzew na terenie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich”, w którym szczegółowo opisano 306 drzew i wskazano 83 „najcenniejsze drzewa”. W 2011 r. przeprowadzono szczegółową inwentaryzację i waloryzację przyrodniczą obszaru, na którym planowane jest ustanowienie użytku ekologicznego pn. „Źródlika w Skoszewach Nowych”.*

<sup>27</sup> Do 1 stycznia 2009 r. siedziba Zespołu Drawskiego i Ińskiego Parku Krajobrazowego.

<sup>28</sup> Ośrodek Dydaktyczno-Muzealny „Świdwie” nie działał w strukturach parków krajobrazowych w województwie zachodniopomorskim. Został on utworzony w 2000 r. jako państwowa jednostka budżetowa, podporządkowana Wojewodzie Zachodniopomorskiemu.

Kontrolowane jednostki podejmowały także działania w zakresie ochrony czynnej gatunków i siedlisk na terenie parków krajobrazowych, np.:

- zabiegi pielęgnacyjne i lecznicze drzew (Brudzeński PK, Nadbużański PK, Suwalski PK);
- przeciwdziałanie sukcesji i utrzymywanie muraw przez usuwanie krzewów oraz organizację wypasu (PK Orlich Gniazd część w województwie śląskim);
- ochronę płazów ginących na drogach (PK Puszczy Knyszyńskiej, PK Orlich Gniazd część w województwie śląskim, Nadwarciański PK);
- zawieszanie budek i koszy lęgowych (PK Orlich Gniazd część w województwie śląskim, PK im. gen. Dezyderego Chłapowskiego);
- przesiedlanie gatunków objętych ochroną z terenów zagrożonych na inne siedliska (PK Wysoczyzny Elbląskiej).

Zgodnie z art. 107 ust. 2 pkt 4 *uoop*, na terenie 16 parków krajobrazowych SPK podejmowały działania związane z ochroną pozostających w granicach parku innych form ochrony przyrody. Polegały one w szczególności na bieżącym monitorowaniu rezerwatów przyrody, lustracji i pielęgnacji pomników przyrody, weryfikacji stref ochronnych gatunków, współpracy i konsultacjach z organami nadzorującymi rezerwaty i pomniki przyrody, a także opracowywaniu raportów o stanie tych form ochrony przyrody. Zaznaczyć jednak należy, że realizację działań związanych z ochroną innych form ochrony przyrody w granicach parków krajobrazowych utrudniało współistnienie kompetencji różnych organów do tego samego obszaru lub obiektu. Kwestia ta przedstawiona została w rozdziałach 3.2.1. oraz 3.2.5. niniejszej Informacji.

Tylko na terenie dwóch parków (PK Sudetów Wałbrzyskich, PK Doliny Jezierzycy) właściwe służby Dolnośląskiego ZPK nie podejmowały działań związanych z ochroną innych form ochrony przyrody w granicach parków krajobrazowych, między innymi w związku z brakiem zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

Na terenie sześciu parków<sup>29</sup>, SPK nie prowadziły w kontrolowanym okresie działań, w zakresie inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych, stanowisk roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk, a także zasługujących na ochronę tworów i składników przyrody nieożywionej, zgodnie z art. 107 ust. 2 pkt 1 *uoop*. W 2009 r. zadanie to nie było realizowane ponadto w Brudzeńskim PK ze względu na ograniczenia kadrowe spowodowane przejściem pracowników do rdoś. W przypadku czterech parków (PK Sudetów Wałbrzyskich, Gostynińsko-Włocławski PK, Krajeński PK, Popradzki PK) brak działań uzasadniano aktualnością wyników inwentaryzacji przeprowadzonej w latach wcześniejszych. W Nadwarciańskim PK w 2011 r. inwentaryzację przeprowadzali studenci uniwersytetu w Poznaniu. W dwóch innych parkach (Mazurski PK, PK Puszczy Knyszyńskiej) zakres prowadzonych prac inwentaryzacyjnych był mniejszy od istniejących potrzeb. W pozostałych parkach wybrane gatunki lub siedliska były inwentaryzowane, zarówno przez pracowników parku jak i pracowników naukowych, studentów i uczniów prowadzących badania, wolontariuszy i członków organizacji pozarządowych. W efekcie wnioskowano o utworzenie stref ochronnych stanowisk chronionych roślin czy gniazd ptaków.

<sup>29</sup> PK Sudetów Wałbrzyskich, Gostynińsko-Włocławski PK, Krajeński PK, Popradzki PK, PK Orlich Gniazd część w województwie małopolskim, Nadwarciański PK.

W trzech parkach krajobrazowych<sup>30</sup> ich służby nie podejmowały działań dotyczących identyfikacji oraz oceny istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych (art. 107 ust. 2 pkt 2 uoop). W przypadku PK Doliny Jezierzycy uzasadniano to pokryciem parku w 85% przez lasy i związanym z tym brakiem zagrożeń, natomiast w przypadku dwóch parków funkcjonujących w strukturze ZPK Województwa Małopolskiego wskazano, iż w związku z zapisami *uuioś to rdoś* jest instytucją, która identyfikuje i ocenia potencjalne zagrożenia dla środowiska wszystkich inwestycji, w tym także dla inwestycji realizowanych na terenie parku krajobrazowego.

Zaniechania lub niepełna realizacja ustawowych zdań SPK, często wynikały z niewystarczającej obsady kadrowej.

*W Mazurskim PK braki kadrowe powodowały przeciążenie zadaniami na trzech stanowiskach, co skutkowało wykonywaniem tylko niezbędnych oraz terminowych zadań, bez możliwości przebywania w terenie.*

*W Suwalskim PK przekazanie pracowników do RDOŚ z dniem 1 stycznia 2009 r. spowodowało zmniejszenie, w latach 2009–2011, zakresu monitoringu zwierząt i obiektów cennych pod względem kulturowym i przyrodniczym, prowadzonej działalności edukacyjnej i o około 50% ilości przeprowadzonych wizytacji i patroli terenowych.*

*W PK Puszczy Knyszyńskiej z powodu braku etatu strażnika, nie były prowadzone systematyczne kontrole terenowe w zakresie przestrzegania zakazów obowiązujących na terenie Parku. Ponadto zakres prowadzonych prac inwentaryzacyjnych był mniejszy od potrzeb. Według dyrektora tego Parku ilość etatów stałych, finansowanych z dotacji Wojewody Podlaskiego, jest niewystarczająca i nie zapewnia obsadzenia wszystkich stanowisk SPK, niezbędnych do realizacji zadań z art. 107 uoop.*

*Według dyrektora Dolnośląskiego ZPK środki przekazywane z budżetu państwa nie pozwalały na zatrudnienie specjalistów z poszczególnych dziedzin w ilości wystarczającej dla każdego parku krajobrazowego. Nie była możliwa specjalizacja pracowników Zespołu, ze względu na nadmiar zadań i obowiązków jakie wykonują w poszczególnych parkach.*

*W Gostynińsko-Włocławskim PK i Krajeńskim PK braki w zatrudnieniu stanowiły podstawową przyczynę ograniczenia realizacji przez Park zadań ustawowych.*

### 3.2.3.2. Działania w odniesieniu do inwestycji na terenie parków

Największym zagrożeniem dla zachowania walorów parków była presja inwestycyjna, a w szczególności presja osadnicza na cennych przyrodniczo terenach analizowanych parków. Kierujący parkami i zespołami parków, poza możliwością składania wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie obszarów wchodzących w skład parków krajobrazowych, nie posiadali instrumentów prawnych zapewniających uczestnictwo w postępowaniach administracyjnych dotyczących realizacji inwestycji na terenie parków, które umożliwiałyby realny wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej, w sytuacji gdy właściwe gminy nie uchwałyły mpzp.

W lipcu 2010 r. Porozumienie Parków Krajobrazowych Polski skierowało do marszałków województw pismo wskazujące na konieczność szybkiego uregulowania dotychczasowej polityki przestrzennej na obszarach gmin, w którym wskazano, iż „*Postępująca na skutek braku planów miejscowych bezładna i praktycznie niekontrolowana zabudowa terenów cennych przyrodniczo lub terenów zalewowych to proces nieodwracalny, który należy jak najszybciej zahamować, gdyż w efekcie powoduje on rosnące dzisiaj i w przyszłości koszty społeczne. Z dotychczasowej praktyki w parkach krajobrazowych wynika, że to nie samorządy a pojedynczy inwestorzy kreują politykę zagospodarowania przestrzeni, ponieważ w większości przypadków urzędnicy w urzędach gmin wydają decyzje o warunkach zabudowy tam gdzie*

<sup>30</sup> PK Doliny Jezierzycy, PK Orlich Gniazd część w województwie małopolskim, Popradzki PK.

*chce inwestor tłumacząc, że nie ma przeciwwskazań bo nie ma aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy."*

Kompetencje w zakresie uzgadniania projektów decyzji (o warunkach zabudowy oraz o lokalizacji inwestycji celu publicznego), dotyczących inwestycji planowanych na terenie parków krajobrazowych, w myśl art. 53 ust. 3 pkt 8 *upzp* posiadał natomiast regionalny dyrektor ochrony środowiska. Organ ten zgodnie z art. 16 ust. 7 *uoop* był także właściwy do uzgadniania projektów dokumentów planistycznych (m.in. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, w zakresie ustaleń tych dokumentów mogących mieć negatywny wpływ na ochronę parku krajobrazowego. Niestety, pomimo obowiązywania art. 124 *uuos*, współpraca rdoś z dyrektorami parków krajobrazowych, tak pożądana w omawianej kwestii, w wielu przypadkach pozostawiała wiele do życzenia, co przedstawiono w rozdziale 3.2.5. niniejszej Informacji.

W przypadku 10 kontrolowanych parków krajobrazowych, SPK podejmowały jednak czynności w celu udziału w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, poprzez opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych, planowanych do realizacji na terenach tych parków lub też uczestnictwo w prowadzonych postępowaniach na prawach strony, wnosząc odwołania i skargi na wydane decyzje administracyjne. Podejmowanie takich działań utrudniał fakt, iż nie zawsze SPK były informowane o prowadzonych postępowaniach administracyjnych w sprawie inwestycji planowanych na terenie PK. Za element dobrej praktyki należałoby uznać zawarcie, z gminami położonymi na terenie parku, porozumienia o wzajemnym informowaniu się nt. planowanych przedsięwzięć i prowadzonych postępowań. Spośród kontrolowanych parków porozumienie w tej sprawie zawarte zostało pomiędzy Mazurskim PK a dwiema gminami. Dyrektor Zespołu PK Województwa Małopolskiego oraz dyrektor Mazowieckiego Zespołu PK zwrócili się do właściwych gmin z wnioskami o informowanie ich o prowadzonych postępowaniach na terenie kierowanych parków, w celu umożliwienia im udziału w tych postępowaniach na prawach strony.

**W ocenie NIK, brak obowiązku informowania dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych przez właściwe organy administracji publicznej o wszczynanych postępowaniach administracyjnych w przedmiocie inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych, utrudnia SPK podejmowanie działań mających na celu zapobieżenie ewentualnym nieprawidłowościom w tym zakresie, mogącym doprowadzić do dewastacji terenu.**

Ponadto brak było możliwości skutecznego egzekwowania w praktyce zapisów planów ochrony parków krajobrazowych w stosunku do decyzji o warunkach zabudowy.

Niektóre z kontrolowanych jednostek, opiniując projekty decyzji o warunkach zabudowy, bardzo często jako powód negatywnej opinii wskazywały niezgodność planowej inwestycji z ustaleniami obowiązującego planu ochrony parku krajobrazowego. Opinie te uwzględniały także właściwe rdoś, nie uzgadniając w takich przypadkach projektów decyzji o warunkach zabudowy. Niekiedy takie postępowanie było skutkiem bezpośrednich zapisów w planach ochrony – np. w planie ochrony PK Wzniesień Łódzkich zawarto zapis, iż ustalenia planu są wiążące dla mpzp i decyzji o warunkach zabudowy.

W wielu przypadkach, rozpatrując zażalenia na postanowienia organu I instancji, GDOŚ uchylał rozstrzygnięcia rdoś i uzgadniał warunki zabudowy.

*W postanowieniu GDOŚ z dnia 4 lipca 2011 r. uchylającym postanowienie rdoś, które nie uzgadniało, zgodnie z opinią dyrektora PK Puszczy Knyszyńskiej, decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji niezgodnej z planem ochrony Parku oraz rozporządzeniem o utworzeniu Parku, „mogącej w znaczący sposób wpłynąć na strukturę doliny Supraśl” stwierdzono, że „zgodnie z przepisami ustawy o ochronie przyrody, przepisy planu ochrony parku krajobrazowego stanowią jedynie normy ogólne oraz ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw. Nie mogą być brane pod uwagę w procedurze uzgadniania warunków zabudowy”.*

W trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska poproszony został o udzielenie informacji między innymi na temat liczby wydanych, w całym okresie swojego działania, postanowień uchylających postanowienia rdoś i uzgadniających warunki zabudowy na terenie parków krajobrazowych oraz powodów wydania takich rozstrzygnięć.

Z uzyskanej informacji wynika, że spośród 64 postanowień tego organu uchylających postanowienia rdoś lub wojewodów oraz uzgadniających warunki zabudowy, część z nich wydano z powodu odmowy uzgodnienia planowej inwestycji przez organ I instancji na podstawie jej niezgodności z ustaleniami planu ochrony parku krajobrazowego. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w omawianej informacji wskazał, iż *zapisy planu ochrony, pomimo obowiązywania tego planu jako aktu prawa miejscowego, nie stanowią norm skonkretyzowanych mieszczących się w reżimie prawnym parku krajobrazowego. Zapisy planu ochrony wprowadzające ograniczenia w odniesieniu do zabudowy w parku krajobrazowym stanowią ograniczenie prawa własności, które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej może być wprowadzone jedynie w drodze ustawy. Natomiast ograniczenia prawa własności wprowadzone do planu ochrony parku krajobrazowego nie wynikają z ustawy, a jedynie z aktu prawa miejscowego.* Przedstawione przez GDOŚ stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkich Sądów Administracyjnych.

Wystąpiły przypadki uchylania przez GDOŚ postanowień rdoś, odmawiających uzgodnienia planowanych inwestycji na terenie parku krajobrazowego, jako między innymi sprzecznych z zapisami obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Na przykład w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia GDOŚ w postanowieniu z dnia 30 maja 2011 r. dotyczącym inwestycji na terenie Szczecińskiego Parku Krajobrazowego „Puszcza Bukowa”, przytaczając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie (sygn. akt II SA/Lu 282/10) wskazał, iż zapisy studium nie mogą stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych. Przyjęte przez GDOŚ stanowisko powodowało w efekcie sytuację, że dla terenów objętych jednoznacznym zakazem zabudowy, zawartym w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, mogła być wydana decyzja rażąco sprzeczna z tym zakazem. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 sierpnia 2009 r. Sygn. II OSK 1250/08 zaprezentował pogląd odmienny od stanowiska GDOŚ i stwierdził, że chociaż stosownie do art. 9 ust. 5 *upzp* studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa miejscowego i nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji o warunkach zabudowy, jednak powyższa regulacja nie oznacza, że decyzje administracyjne wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami. W uzasadnieniu do niniejszego wyroku NSA zauważył, iż z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w mpzp oraz w decyzjach o warunkach zabudowy, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami. Inaczej, zdaniem NSA, powodowałoby to sytuację, w której określony zapis studium musiałby być uwzględniony w uchwalonym dla danego terenu mpzp, natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem studium całkowicie

sprzeczna. Taka wykładnia, zdaniem NSA, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją.

W zakresie ochrony przyrody i krajobrazu znaczenie i rola studium znajduje odzwierciedlenie zarówno w przepisach *ustawy o ochronie przyrody* jak i przepisach *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zgodnie z art. 3 pkt 1 *uoop* cele ochrony przyrody realizowane są między innymi przez uwzględnienie wymagań ochrony przyrody w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Z kolei w myśl art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 *upzp*, w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

**W ocenie NIK, przyjęcie i stosowanie stanowiska, iż decyzje o warunkach zabudowy mogą być sprzeczne z ustaleniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, nie służy ochronie przyrody w parkach krajobrazowych. Dotyczy to spornych inwestycji, planowanych do realizacji na terenach tych parków gdzie nie ma mpzp. Inwestorzy zadowoleni z takich rozstrzygnięć z pewnością nie będą ich kwestionować i zaskarżać do sądów administracyjnych.**

### 3.2.3.3. Oznakowanie parków

W myśl art. 115 ust. 1 i 2 *uoop* na obrzeżach lub w pobliżu parku krajobrazowego, organ sprawujący nadzór nad tą formą ochrony przyrody umieszcza tablice informujące o nazwie parku krajobrazowego (tzw. tablice urzędowe) oraz o zakazach obowiązujących na jego terenie (tzw. tablice regulaminowe). Wzory obu rodzajów tablic, zgodnie z delegacją ustawową, określiło *rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic*<sup>31</sup>.

**Żaden spośród 24 badanych parków krajobrazowych nie był oznakowany zgodnie z obowiązującymi przepisami.**

Cztery parki krajobrazowe (Mazurski PK, Nadnidziański PK, PK Orlich Gniazd część w województwie małopolskim, PK Ujście Warty część w województwie zachodniopomorskim) nie były wcale oznakowane.

Jako przyczynę tego stanu wskazywano brak środków finansowych (Nadnidziański PK, PK Orlich Gniazd część w województwie małopolskim), a w przypadku Mazurskiego PK – negatywne stanowisko Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – Oddziału w Olsztynie, które zdaniem Dyrektora Parku uniemożliwiało montaż tablic wykonanych w kwietniu 2011 r.

Pozostałe 20 PK, było oznakowanych tablicami informującymi o nazwie parku, (tzw. tablicami urzędowymi), jednak tylko osiem z nich oznakowano tablicami spełniającymi wymogi *rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów tablic*. W przypadku 12 parków tablice nie odpowiadały wzorowi w zakresie kształtu, wielkości liter, rodzaju materiałów z jakich zostały wykonane oraz kolorystyki, a także z powodu braku godła. W niektórych parkach było to spowodowane wykonaniem tablic przed wejściem w życie rozporządzenia. Jednak stwierdzono też przypadki wykonania w badanym okresie tablic, odbiegających od wzoru i oznakowania nimi parków.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 268, poz.2665.

*W Dolnośląskim ZPK granice parków w miejscach przecięcia z głównymi drogami wjazdowymi zostały oznakowane w 2010 r. tablicami wykonanymi, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu, zgodnie z zakresem systemu identyfikacji wizualnej Urzędu Marszałkowskiego, ale niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Środowiska.*

*W Zespole Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK w 2011 r. odebrano bez zastrzeżeń oznakowanie Chęcińsko-Kieleckiego PK, które różniło się od wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Środowiska w zakresie rozmiarów wizerunku orła w koronie, wielkością odstępów pomiędzy napisami i wizerunkiem orła w koronie oraz ich odległościami od krawędzi tablicy.*

Ponadto Dyrektor PK Puszczy Knyszyńskiej, dostrzegając potrzebę uzupełnienia oznakowania Parku, pismem z dnia 27 lipca 2011 r. poinformował Departament Infrastruktury i Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego o potrzebie umieszczenia 44 tablic informacyjnych, proponowanych miejscach ich umieszczenia uzgodnionych z nadleśnictwami oraz kosztach zakupu i ustawienia tablic. Dane, zawarte w kosztorysie stanowiącym załącznik do powyższego pisma, wskazywały jednak, że zaproponowano wykonanie tablic nieodpowiadających wymogom rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzorów tablic.

W badanej próbie 24 parków krajobrazowych, żaden nie był, zgodnie z obowiązującymi przepisami, oznakowany tablicami informującymi o obowiązujących w parku zakazach (tzw. tablicami regulaminowymi). Tablice umieszczono wprawdzie na terenie dwóch parków (Brudzeński PK i Nadbużański PK), nie spełniały one jednak wymogów określonych w powyższym rozporządzeniu Ministra Środowiska, w zakresie wymiarów tablicy oraz kompletności informacji (zakazów).

W składanych w toku kontroli wyjaśnieniach dotyczących braku tablic regulaminowych wskazywano przede wszystkim na:

- wysoki koszt ich wykonania, spowodowany dużymi rozmiarami tablic i związany z tym wysoki koszt umieszczenia – konieczność solidnych fundamentów i stelażu ze względu na narażenie na zniszczenie przez wiatr. Według wyliczeń dokonanych przez dyrektorów czterech kontrolowanych jednostek, aby tablice spełniały wymogi rozporządzenia Ministra Środowiska, w zakresie wielkości liter, odstępów między znakami i zawartości merytorycznej, powinny mieć wymiary od 3,63 m x 1,21 m do 4,5 m x 1,5 m, w zależności od ilości zakazów w danym parku

*Jednostkowy koszt wykonania i zainstalowania tablicy, określony przez potencjalnych wykonawców wynosiłby ok.: 2,0 tys. zł według Dyrektora Zespołu PK Województwa Małopolskiego; 2,5 – 3,5 tys. zł według Dyrektora PK Wzniesień Łódzkich; 6,5 – 7,8 tys. zł według Dyrektora Dolnośląskiego Zespołu PK.*

*Dyrektor PK Wzniesień Łódzkich oszacował ogólny koszt rozmieszczenia takich tablic na obrzeżach Parku na 45,0 – 63,0 tys. zł. Natomiast Dyrektor ZPK Województwa Śląskiego koszt ich rozmieszczenia dla 8 parków, wchodzących w skład Zespołu, w zależności od rodzaju materiału, określił w granicach od 582,2 tys. zł do 608,1 tys. zł.*

- negatywny wpływ takich tablic, ze względu na duże rozmiary, na walory krajobrazowe parków, co byłoby sprzeczne z celami, dla których parki zostały powołane;
- znaczne narażenie na dewastację lub kradzież;
- niecelowość ustawiania takich tablic przy drogach; duża ilość zawartych tam informacji jest poza możliwością percepcji przejeżdżającego kierowcy, a mogłaby dodatkowo rozpraszać jego uwagę i zagrażać bezpieczeństwu.

**W świetle uzyskanych wyjaśnień, umieszczanie tablic informujących o zakazach na terenie PK w miejscach i formie określonej przepisami wydaje się mało uzasadnione, zarówno ze względów ekonomicznych jak i merytorycznych.**



**Istnieje potrzeba rozważenia zmiany określonego wzoru tablicy informującej o zakazach obowiązujących na terenie parku, w tym jej rozmiaru, jak również celowości umieszczania takich tablic na obrzeżach lub w pobliżu PK.**

**Dobłą praktyką byłoby umieszczanie takich informacji w miejscach gromadzenia się osób odwiedzających park, takich jak parkingi, plaże, pola biwakowe, obiekty edukacyjne itp.**

Ponadto, jak wspomniano w rozdziale 3.2.1., przepisy *uop* nie określały organu nadzorującego parki krajobrazowe, trudno zatem jest mówić o organie, który zgodnie z art. 115 ust. 2 *uop*, był odpowiedzialny za oznakowanie parków krajobrazowych.

Kontrolowani marszałkowie województw często nie mieli pełnej wiedzy o realizacji zadań SPK w podległych im parkach i stanie oznakowania granic parków (w przypadku województw: kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego, zachodniopomorskiego). Wszyscy marszałkowie mieli informacje o działalności edukacyjnej prowadzonej przez służby parków krajobrazowych.

### 3.2.4. Nadzór nad respektowaniem wprowadzonych w parkach zakazów

Katalog wprowadzonych w danym parku krajobrazowym zakazów i odstępstw od ich stosowania zawiera akt o jego utworzeniu z ewentualnymi zmianami (art. 16 ust.1 *uop*). Aby ustalone zakazy stanowiły realną podstawę ochrony walorów parku, konieczne jest ich respektowanie.

#### 3.2.4.1. Działania podejmowane przez Służby Parków Krajobrazowych

Spośród 18 kontrolowanych parków, w których funkcjonowała służba parku, w 15 jej pracownicy prowadzili systematyczne działania (patrole, lustracje terenowe) w zakresie monitorowania przestrzegania zakazów.

*Służby Suwalskiego Parku Krajobrazowego, przeprowadzały w latach 2009 – 2011 około 100 patroli rocznie; w porównaniu z 2008 r. ilość patroli zmniejszyła się o połowę w związku z niższym stanem zatrudnienia.*

W trzech parkach (Gostynińsko-Włocławskim PK, PK Puszczy Knyszyńskiej i Krajeńskim PK), głównie z powodu braków kadrowych, nie podejmowano systematycznych działań w terenie, a respektowanie zakazów nadzorowano poprzez analizę i opiniowanie, nadsyłanych przez gminy i inne podmioty, projektów dokumentów planistycznych i decyzji lub w trakcie interwencji podejmowanych w związku z otrzymanymi zgłoszeniami i skargami.

W badanym okresie wpłynęło łącznie 47 skarg do ośmiu badanych parków.

Ogółem naruszenie obowiązujących zakazów (od jednego do 24 przypadków) odnotowały, w kontrolowanym okresie, służby 11 kontrolowanych parków. Dotyczyły one przede wszystkim nielegalnych wysypisk śmieci, a ponadto takich działań jak: wycinka drzew bez zezwolenia, zabudowa w strefie ochronnej, pozyskiwanie kruszywa, wypalanie trzcinowisk.

Wystąpił przypadek nierespektowania obowiązujących w parku zakazów przez organ administracji samorządowej. Starosta Włocławski wydał koncesję na poszukiwanie kruszywa naturalnego na obszarze Gostynińsko-Włocławskiego PK, pomimo obowiązującego na terenie Parku zakazu pozyskiwania dla celów gospodarczych skał i minerałów oraz negatywnej opinii dyrektora Parku.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami pracownicy parków podejmowali działania, polegające przede wszystkim na zawiadomieniu właściwych organów gminy, nadzoru budowlanego, straży miejskiej, straży pożarnej lub policji, w celu ustalenia i ukarania winnych oraz podjęcia działań naprawczych.

*W efekcie lustracji, przeprowadzonych przez służby Suwalskiego PK, w 2010 r. stwierdzono samowolne wybudowanie budynku gospodarczego w strefie ochronnej Jeziora Kopane. Zawiadomiony powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wydał nakaz rozbiórki budynku. W 2011 r. ujawniono nielegalne ustawienie kontenerów w strefie ochronnej Jeziora Hańcza. Prowadzone jest postępowanie w tej sprawie przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.*

Skuteczną metodą ochrony obszaru parku krajobrazowego i zapewnienia respektowania wprowadzonych zakazów jest ich uwzględnienie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 105 ust. 4 pkt 5 *uooop* uprawnia dyrektora parku lub zespołu parków do składania wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład PK. W badanej próbie z uprawnienia tego skorzystali dyrektorzy pięciu parków krajobrazowych oraz dwóch zespołów parków, tj. ponad połowa kontrolowanych jednostek organizacyjnych. W przypadku pozostałych jednostek, gminy nie sporządzały mpzp lub nie było potrzeby składania wniosków.

Wyniki kontroli wskazują, że **SPK, w miarę posiadanych możliwości i uprawnień, monitorowały przestrzegania ustalonych zakazów i podejmowały działania w celu zapobiegania ich łamaniu.** W trzech parkach nie podejmowano jednak systematycznych działań w terenie, a respektowanie zakazów nadzorowano głównie poprzez analizę i opiniowanie dokumentów, co w ocenie NIK było działaniem niewystarczającym.

#### 3.2.4.2. Działania podejmowane przez inne organy

W przypadku województwa zachodniopomorskiego, gdzie brak było SPK, działania w zakresie monitorowania zakazów wprowadzonych w parkach krajobrazowych wykonywali pracownicy RDOŚ w Szczecinie podczas: lustracji terenowych związanych z weryfikacją skarg oraz uzgadnianiem inwestycji, lustracji rezerwatów przyrody, a także przeprowadzanych inwentaryzacji przyrodniczych. W wyniku tych działań ujawniono łącznie 14 przypadków naruszeń zakazów obowiązujących w parkach krajobrazowych, o czym powiadomiono właściwe organy administracji publicznej oraz organy ścigania.

Sześciu marszałków województwa nie miało informacji o stwierdzonych przypadkach naruszenia zakazów obowiązujących w PK położonych na ich terenie. Trzej dysponowali takimi danymi ze sprawozdań składanych przez dyrekcje parków, w jednym przypadku nie wiedzieli jednak, czy i jakie działania podjęto w celu ukarania winnych.

Pięciu z dziewięciu kontrolowanych marszałków województw, nie miało też informacji o podejmowanych przez pracowników PK lub rdoś (w przypadku województwa zachodniopomorskiego) działaniach dla monitorowania przestrzegania obowiązujących zakazów.

Żaden z marszałków województw nie podejmował ze swojej strony działań dla monitorowania przestrzegania obowiązujących w PK zakazów, ani nie zlecał takich działań.

#### 3.2.5. Współpraca pomiędzy parkami krajobrazowymi i regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska

Do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy między innymi współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi (art. 105 ust. 4 pkt 4 *uooop*). Z kolei w myśl art. 124 ust. 1 *uuioś*, regionalny dyrektor ochrony środowiska powinien wykonywać swoje zadania przy współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych.

Współdziałanie tych dwu jednostek z punktu widzenia ochrony walorów parku krajobrazowego i realizacji przez SPK niektórych zadań ustawowych jest wręcz nieodzowne. Jak wspomniano we wcześniejszych rozdziałach niniejszej Informacji, na terenie parków krajobrazowych zlokalizowane są też inne ustawowe formy ochrony przyrody, w tym między innymi obszary N2000 i rezerваты przyrody, będące w kompetencji rdoś, wobec których SPK zobowiązana jest wykonywać działania na podstawie art. 107 ust 2 pkt 4 *uop*. Rdoś jest zaś organem uzgadniającym projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy, na obszarach położonych w granicach parków krajobrazowych i ich otulin (art. 53 ust. 4 pkt 8 oraz art. 60 ust. 1 *upzp*).

### 3.2.5.1. Forma i zakres współpracy

Przepisy prawa, nie regulowały formy i zakresu współpracy. Z opinii prawnych, wykonanych na zlecenie kontrolowanych parków krajobrazowych wynika, iż współdziałanie pomiędzy regionalnym dyrektorem ochrony środowiska a dyrektorem parku krajobrazowego może przyjąć formę wzajemnych nieobowiązujących konsultacji, informowania się, powiadamiania o planowanych działaniach, przedstawiania swojego stanowiska w sprawie, ustaleń co do kierunków działań itp. Celem tej współpracy powinno być zwłaszcza porozumienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska i dyrektora parku krajobrazowego, co do sposobu wykonywania przez SPK zadań związanych z ochroną przyrody i obszarów Natura 2000, położonych w granicach parku krajobrazowego.

**W wyniku kontroli stwierdzono, że spośród 13 badanych jednostek (parków i zespołów parków krajobrazowych) tylko dwie podpisały formalne porozumienie/umowę w sprawie współpracy z rdoś, a w jednej zawarcie porozumienia czeka na sfinalizowanie.**

*Dyrektor PK Puszczy Knyszyńskiej zawarł, w oparciu o art. 124 ust. 1 *uoi*, porozumienie z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Białymstoku, którego przedmiotem była wola współpracy w zakresie prowadzonej wspólnej działalności na rzecz ochrony przyrody, środowiska, walorów krajobrazowych oraz działalności edukacyjno-informacyjnej na obszarze Parku. Porozumienie zawierało między innymi deklarację wzajemnej pomocy w zakresie realizacji zadań związanych z tworzeniem i likwidacją form ochrony przyrody, ochroną obszarów Natura 2000, organizowaniem seminariów, konferencji, szkoleń, prowadzeniem wizji terenowych w postępowaniach administracyjnych, przekazywaniem danych przyrodniczych. Na podstawie tego porozumienia SPK przeprowadzała między innymi, na wniosek RDOŚ, wizje terenowe w sprawach dotyczących szkód w środowisku.*

*Pomiędzy ZPK Województwa Małopolskiego a RDOŚ w Krakowie zawarta została umowa o współpracy w sprawie opracowania projektów planów ochrony dla parków krajobrazowych oraz projektów planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000. Obie strony umowy wyraziły wolę współdziałania zgodnie z posiadanymi kompetencjami, aktualnymi możliwościami oraz w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Niestety z powodu odrzucenia przez NFOŚiGW wniosków ZPK o sfinansowanie projektów planów ochrony poszczególnych parków, prace wynikające ze wspomnianej umowy nie zostały podjęte.*

*Dyrektor PK Wzniesień Łódzkich, w oparciu o wcześniejsze ustne uzgodnienia, przedłożył w październiku 2011 r. Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Łodzi, wstępną propozycję stosownego porozumienia, które planowano zawrzeć do końca 2011 r.*

Ponadto Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach, w informacji przekazanej w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK* stwierdził, że z początkiem 2012 r. zamierza podjąć działania w celu ustalenia zasad przyszłej współpracy pomiędzy RDOŚ a Zespołem Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK.

Wystąpiły przypadki, w których kierowane do rdoś, przez kontrolowane jednostki, propozycje zawarcia porozumień regulujących zasady ich wzajemnej współpracy nie znalazły akceptacji rdoś.

*Dyrektor Dolnośląskiego Zespołu PK wystąpił do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu z propozycją podpisania porozumienia określającego zakres zadań jaki wykonywaliby pracownicy Zespołu, sposób informowania Zespołu przez RDOŚ o potrzebie współpracy, a także sposób rozliczenia za wykonywane zadania*

*przez Zespół na rzecz RDOŚ. W odpowiedzi RDOŚ poinformowała Zespół PK, iż po dokonanej analizie prawnej przepisów nie może podpisać takiego porozumienia, a zadania RDOŚ wynikające z uoop nie mogą być powierzane innym jednostkom. Jednocześnie RDOŚ wyraziła nadzieję na dalszą nieformalną współpracę z Zespołem w zakresie ochrony przyrody.*

*Dyrektor Mazurskiego PK wystąpił we wrześniu 2010 r. do RDOŚ w Olsztynie z wnioskiem o wypracowanie wspólnego stanowiska, między innymi w zakresie opiniowania i wyrażania zgody na realizację obiektów budowlanych w granicach Parku i jego otuliny oraz dokumentowania i wykorzystania monitoringu celów ochrony rezerwatów przyrody na terenie Parku. RDOŚ w Olsztynie nie ustosunkował się formalnie do tego wniosku, a według dyrektora Parku w rozmowach telefonicznych RDOŚ przedstawił pogląd, że zagadnienia takie jak między innymi monitoring rezerwatów przyrody są wyłącznie jego zadaniem i żadna współpraca z Parkiem nie jest w tej dziedzinie potrzebna. Ponadto według dyrektora Parku propozycja współpracy przedstawiona we wniosku Parku została przez RDOŚ w Olsztynie odebrana jako „próba wchodzenia w cudze kompetencje”.*

*Regionalny Konserwator Przyrody w Warszawie, w odpowiedzi na wniosek Dyrektora Mazowieckiego Zespołu PK o podanie szczegółowych zaleceń i wymogów odnośnie aktualizacji projektu planu ochrony Brudzeńskiego PK, zawierający sugestię zawarcia porozumienia, dotyczącego przygotowania planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 Sikórz, poinformował między innymi, że nie widzi potrzeby zawarcia porozumienia w tej sprawie, ponieważ stosowne uzgodnienia planu ochrony dla tego Parku nastąpią w trybie przewidzianym w art. 19 ust. 6b uoop.*

Pomimo braku formalnych porozumień wszystkie kontrolowane parki i ich zespoły w różnym zakresie współpracowały z właściwymi rdoś. Współpraca ta z reguły dotyczyła bieżących spraw, polegała między innymi na wzajemnym przekazywaniu informacji dotyczących wybranych obszarów parków krajobrazowych, udziale przedstawicieli parków w pracach regionalnych rad ochrony przyrody, uczestnictwie we wspólnych wizytacjach terenowych, opiniowaniu przez służby parków przekazanych im dokumentów, przekazywaniu materiałów promocyjnych i edukacyjnych.

Przedstawiciele dwóch jednostek (Zespołu PK Województwa Małopolskiego, Suwalskiego PK) brali udział w pracach tzw. „zespołów lokalnej współpracy”, powołanych przez właściwe rdoś w trakcie tworzenia planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000, położonych w granicach parków krajobrazowych. Ponadto RDOŚ w Białymstoku przekazał Dyrektorowi Suwalskiego PK wyniki prac badawczych prowadzonych w rezerwach, znajdujących się w granicach tego Parku, a także uzgodnił lokalizację na terenie Parku tablic informujących o obszarach Natura 2000.

Służby Zespołu PK Województwa Małopolskiego i PK Wzniesień Łódzkich, przeprowadzały w badanym okresie wraz z przedstawicielami właściwych rdoś wspólne lustracje rezerwatów położonych na terenie parków krajobrazowych. W Dolnośląskim Zespole PK służby parków samodzielnie dokonywały lustracji rezerwatów i sporządzały stosowne notatki, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości informowały RDOŚ we Wrocławiu.

Zdaniem większości dyrektorów parków krajobrazowych i zespołów parków krajobrazowych zakres współpracy z rdoś nie był jednak wystarczający, chociaż różny w poszczególnych jednostkach.

Żaden z dyrektorów kontrolowanych parków lub zespołów parków krajobrazowych nie otrzymał od właściwego rdoś zaleceń lub wytycznych w zakresie ochrony obszarów N2000 i rezerwatów na terenie PK. Powodem tego mogły być niejasne przepisy uoop w tej kwestii.

Brak ustalenia zasad i zakresu współpracy, dotyczącej ochrony obszarów, dla których istnieje kolizja kompetencji podmiotów władnych do podejmowania działań w stosunku do tych terenów, skutkować może powielaniem działań lub odwrotnie ich zaniechaniem.

### 3.2.5.2. Uzgadnianie inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych

Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska nie zawsze zwracali się do kierujących parkami krajobrazowymi i zespołami tych parków o zajęcie stanowiska lub wyrażenie opinii wobec

uzgadnianych projektów dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 16 ust. 7 *uop*. Kierujący parkami nie posiadali więc wiedzy o postępowaniach prowadzonych przez rdoś w tym zakresie. Wyjątkiem była sytuacja w PK Puszczy Knyszyńskiej, gdzie dyrektor Parku opiniował, na wniosek RDOŚ w Białymstoku, takie dokumenty. Ponadto Dyrektor Dolnośląskiego ZPK przekazywał do RDOŚ we Wrocławiu swoje opinie w sprawach, o których mowa w art. 16 ust. 7 *uop*, jednak na 11 wydanych w badanym okresie opinii tylko jedna została wydana na wniosek RDOŚ, w przypadku pozostałych wiedzę o prowadzonych postępowaniach dyrektor Zespołu uzyskiwał w ramach współpracy z Wojewódzkim Biurem Urbanistycznym.

W przypadku 11 spośród kontrolowanych parków, właściwi rdoś nie korzystali z wiedzy i doświadczeń SPK w toku uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy. Dyrektorzy parków krajobrazowych i ich zespołów z reguły nie posiadali wiedzy o ewentualnych postępowaniach prowadzonych przez rdoś, a informacje o planowanych inwestycjach pozyskiwali od gmin, które wcześniej wszczęły postępowania administracyjne w tych sprawach. W takich przypadkach, część kontrolowanych jednostek z własnej woli przekazywała do rdoś swoje stanowisko.

Jako przyczynę niewłączenia dyrektorów parków krajobrazowych i ich zespołów w proces uzgadniania przez rdoś dokumentów planistycznych, o których mowa w art. 16 ust. 7 *uop* oraz projektów decyzji administracyjnych dotyczących inwestycji planowanych do realizacji na terenie parków krajobrazowych, zapytane w trybie art. 29 ust. 2 lit. f *ustawy o NIK*, rdoś wskazywały z reguły zbyt krótkie terminy na wydanie uzgodnienia, które uniemożliwiały zasięgnięcie pisemnych opinii parków. Ponadto postępowanie niektórych rdoś w wyżej wymienionych sprawach zmieniało się w trakcie badanego okresu.

*RDOŚ w Łodzi, zwracał się w 2009 r. do Dyrektora PK Wzniesień Łódzkich o opinie w sprawach projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących terenu Parku, a od 2010 r. wyłącznie zawiadamiał Dyrektora Parku o dokonanych uzgodnieniach.*

*Dyrektor Mazurskiego PK otrzymywał w 2009 r. postanowienia RDOŚ w Olsztynie, na które mógł i niekiedy wnosił zażalenia do GDOŚ. W 2010 r. takie postanowienia otrzymywał sporadycznie i bez żadnych uzasadnionych merytorycznie kryteriów. Z kolei w 2011 r. Dyrektor Parku otrzymywał takie postanowienia tylko w przypadkach, gdy gminy uznały go za stronę w prowadzonym postępowaniu.*

Nieuzasadnione wydaje się pomijanie przez rdoś, Służb Parków Krajobrazowych w procesie uzgadniania dokumentów planistycznych i decyzji administracyjnych dotyczących terenów parków krajobrazowych. SPK z racji swojego doświadczenia i pracy w terenie są najbardziej predysponowane do identyfikacji zagrożeń dla tego terenu. Brak współpracy w tym zakresie nie służy realizacji celów ochrony przyrody na terenach parków krajobrazowych.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, zapytany w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, czy i jakie podejmował działania dla uregulowania zakresu i form współpracy regionalnych dyrektorów ochrony środowiska z dyrektorami parków krajobrazowych, o której mowa w art. 124 *uuioś*, zarówno w części dotyczącej wykonywania przez SPK, na podstawie art. 107 ust. 2 pkt 4 *uop*, działań na terenie rezerwatów przyrody i obszarów Natura 2000, jak i w części związanej z procesem uzgadniania przez rdoś, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 8 i art. 60 ust. 1 *upzp*, projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy na obszarach położonych w granicach parków krajobrazowych i ich otulin, poinformował NIK, że nie podejmował żadnych działań. Stwierdził też między innymi, że rdoś z własnej inicjatywy podejmowali współpracę z marszałkami województw i w przypadku istniejącej potrzeby, pomimo braku regulacji prawnych, zasięgali opinii dyrektora parku w sprawie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy.

Współpraca pomiędzy rdoś i dyrektorami parków krajobrazowych, nawet gdy nie jest uregulowana przepisami prawa, powinna być elementem dobrej praktyki, zarówno w parkach krajobrazowych jak i rdoś. Brak współpracy pomiędzy dyrektorami parków krajobrazowych i rdoś, szczególnie w zakresie uzgodnień warunków zabudowy planowanych inwestycji, może skutkować nieodwracalnym zniekształceniem krajobrazu.

### 3.2.6. Współpraca w sprawie parków krajobrazowych pomiędzy regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska i zarządami województw

Spośród dziewięciu kontrolowanych urzędów marszałkowskich w dwóch przypadkach zarząd województwa zawarł z właściwym rdoś porozumienie dotyczące między innymi parków krajobrazowych.

*W październiku 2009 r. Marszałek Województwa Świętokrzyskiego zawarł z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Kielcach porozumienie o współpracy w zakresie wymiany zasobów danych informacji przestrzennej, którego przedmiotem było nieodpłatne przekazywanie tych zasobów będących w dyspozycji obu jednostek, w tym warstw dotyczących parków krajobrazowych.*

*We wrześniu 2010 r. Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego zawarł z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Szczecinie porozumienie w sprawie współpracy i wspólnej realizacji zadań z zakresu ochrony przyrody na terenie województwa zachodniopomorskiego. W porozumieniu tym Regionalny Dyrektor zobowiązał się do współpracy merytorycznej między innymi w zakresie pomocy w wykonywaniu zadań z zakresu ochrony przyrody przez Służby Parku Krajobrazowego oraz wspomaganie, w ramach posiadanych możliwości, realizacji zadań określonych w art. 107 ustawy o ochronie przyrody. Jednak wobec braku na terenie województwa zachodniopomorskiego struktur organizacyjnych parków krajobrazowych, na podstawie przedmiotowego porozumienia, jak wykazano w toku kontroli, prowadzona była jedynie wymiana korespondencji w zakresie: przekazania materiałów do dwóch planów ochrony parków krajobrazowych, wprowadzenia ewentualnych zmian w rozporządzeniu Wojewody Zachodniopomorskiego w sprawie Drawskiego PK oraz wydarzeń edukacyjnych na terenie parków.*

W innych przypadkach współpraca odbywała się, bez formalnego określenia jej zasad i prowadzona była w oparciu o przepisy *uoop* oraz dodatkowo w niektórych województwach poprzez udział przedstawicieli urzędów marszałkowskich i rdoś w organizowanych spotkaniach dyskusyjnych (województwo kujawsko-pomorskie) oraz w pracach organów opiniodawczo-doradczych (województwo mazowieckie).

### 3.2.7. Gospodarka finansowa w parkach krajobrazowych

Wraz z przejściem od 1 sierpnia 2009 r. przez samorządy województw kompetencji dotyczących parków krajobrazowych, zgodnie z art. 38 *uoi pz* otrzymywały one z budżetu państwa (poprzez wojewodów) dotacje na realizację zadań własnych w tym zakresie.

*W województwie zachodniopomorskim, w latach 2009–2011 Marszałek Województwa nie otrzymywał dotacji od Wojewody Zachodniopomorskiego. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego wystąpił do Wojewody Zachodniopomorskiego z wnioskami o dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań w parkach krajobrazowych dopiero na lata 2011 i 2012. W 2011 r. nie uzyskano wnioskowanej dotacji w kwocie 1.500 tys. zł, z powodu niezwiększenia limitu wydatków przyznanego wcześniej przez Ministra Finansów dla części 85/32 województwa zachodniopomorskiego. Z kolei na 2012 r. z wnioskowanej kwoty dotacji, w wysokości 1.661 tys. zł, została przyznana kwota 300 tys. zł. Wnioskowane przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego kwoty dotacji na lata 2011–2012, były kwotami szacunkowymi, które zamierzano zweryfikować dopiero po zarezerwowaniu w ustawach budżetowych konkretnych kwot dotacji na zadania w parkach krajobrazowych dla województwa zachodniopomorskiego.*

Łączne wydatki 13 kontrolowanych jednostek (parków i zespołów parków krajobrazowych) w 2010 r.<sup>32</sup> wyniosły 18,5 mln zł. Parki krajobrazowe funkcjonujące jako samodzielne jednostki, na swoją działalność wydatkowały od 279,2 tys. zł (Krajeński PK) do 537,8 tys. zł (Suwalski PK). Natomiast zespoły parków krajobrazowych wydatkowały od 1,7 mln zł (Zespół Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK) do 3,7 mln zł (ZPK Województwa Śląskiego), przy czym oba te Zespoły zarządzały ośmioma parkami krajobrazowymi.

Z wyjątkiem PK Wzniesień Łódzkich, wszystkie kontrolowane parki i ich zespoły posiadały informacje o źródłach pochodzenia otrzymywanych środków. Samorząd Województwa Łódzkiego, będący beneficjentem dotacji Wojewody Łódzkiego, nie informował poszczególnych parków z terenu województwa jaka część przekazywanych im środków pochodzi z budżetu wojewody. W pozostałych 12 kontrolowanych jednostkach, z dotacji poszczególnych wojewodów finansowano od 18,8% (PK Puszczy Knyszyńskiej) do 86,8% (Mazurski PK) całkowitych wydatków. W dziewięciu jednostkach dotacja wojewody miała dominujący udział wśród źródeł finansowania, w tym w sześciu stanowiła ponad 50%. Środki pochodzące z budżetu właściwych województw stanowiły od 2,3% (Krajeński PK) do 68% (PK Puszczy Knyszyńskiej), a w trzech jednostkach stanowiły ponad połowę wydatkowanych kwot.

Wszystkie kontrolowane jednostki podejmowały działania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych. Głównym ich źródłem były środki wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z których dofinansowanie uzyskały wszystkie kontrolowane parki krajobrazowe lub zespoły tych parków. W większości jednostek środki wfośigw miały kilkunastoprocentowy udział w strukturze wydatków.

Poza składaniem wniosków do wfośigw, podejmowano także działania w celu uzyskania wsparcia finansowego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych poszczególnych województw, z Fundacji EkoFundusz, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Tylko trzy kontrolowane jednostki aplikowały w badanym okresie o środki finansowe do NFOŚiGW, z czego Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego otrzymał dotację na realizację zadania pn. „*Poszerzenie udostępnienia edukacyjnego i doposażenia Ośrodka Edukacyjnego w Kalinie*”, w ramach którego wydatkował 138,0 tys. zł, a wniosek Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego pn. „*Monitoring ruchu turystycznego w Popradzkim PK*” został w październiku 2011 r. umieszczony na liście rankingowej NFOŚiGW. Dyrektor Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego w 2011 r. złożył do NFOŚiGW 12 wniosków na łączną kwotę 6,8 mln zł, z tego 11 dotyczyło sporządzenia planów ochrony parków krajobrazowych. Wszystkie wnioski dotyczące sporządzenia planów ochrony parków NFOŚiGW odrzucił z powodu negatywnej oceny formalnej, wskazując na brak elementów dotyczących zakresu wymaganego dla opracowania planów zadań ochronnych czy planu ochrony obszarów Natura 2000, oraz brak przewidywania, we wnioskach, ustanowienia tych planów w drodze uchwały sejmiku województwa, wymaganej w świetle art. 19 ust. 6 *uoop*.

Osiem z 13 kontrolowanych parków i zespołów parków krajobrazowych otrzymane środki wydatkowało zgodnie z planem finansowym i zawartymi umowami, przestrzegając przepisów o zamówieniach publicznych.

<sup>32</sup> Porównania wydatków kontrolowanych parków/zespołów parków i źródeł ich finansowania dokonano w odniesieniu do 2010 r., dla którego dysponowano danymi za pełny rok kalendarzowy.

We wszystkich jednostkach środki z dotacji wojewodów zostały wykorzystane na poziomie przekraczającym 99%. Przeznaczone były głównie na wynagrodzenia pracowników. W ogólnych kwotach wydatków PK lub ZPK środki na wynagrodzenia stanowiły od 31,5% (Dolnośląski ZPK) do 75,5% (Mazurski PK). W 10 z 13 kontrolowanych jednostek wynagrodzenia pracowników stanowiły w 2010 r. ponad połowę ogółu wydatków.

Środki uzyskane z wfośigw były przeznaczane, zgodnie z zawartymi umowami na realizację zadań ustawowych kontrolowanych jednostek i na ich doposażenie, tj. na:

- działalność edukacyjną i organizację bazy dla tej działalności,
- wydawanie publikacji edukacyjno-popularyzacyjnych,
- wykonanie lub doposażenie ścieżek przyrodniczo-dydaktycznych,
- zadania z zakresu ochrony czynnej na terenie parków,
- zakupy samochodów,
- wykonanie projektu planu ochrony parku,
- zakup sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem.

W pięciu kontrolowanych parkach i zespołach parków krajobrazowych, przy zawieraniu lub rozliczeniu umów oraz realizacji wydatków, odnotowano działania nielegalne, polegające między innymi na: nieprzestrzeganiu postanowień zawartych umów, zawieraniu umów na czas nieokreślony z wykonawcami wyłonionymi na podstawie przepisów *ustawy – Prawo zamówień publicznych* oraz działania nierzetelne takie jak np.: niezabezpieczenie interesów parków w zawieranych umowach, odbiory prac i wypłacenie wynagrodzenia wykonawcom, pomimo iż wykonane prace nie spełniały wymogów określonych w umowach.

*W Krajeńskim PK, niezgodnie z wnioskiem i umową zawartą z wfośigw, wydatkowano środki na nagrody w konkursie fotograficznym. Zamiast zakupu sprzętu i artykułów fotograficznych dla 5 osób, nagrodzono 10 uczestników talonami. W załączonej do rozliczenia fakturze udokumentowano, niezgodnie z przydziałem nagród, zakup pięciu sztuk sprzętu fotograficznego. Ponadto w przypadku innej umowy, po wydaniu nagród nie uzyskano od laureatów potwierdzenia ich odbioru, co było wymagane tą umową.*

*W Zespole Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK odebrano tablice do oznakowania parku krajobrazowego, które były niezgodne z obowiązującymi wymogami, a także wypłacono wynagrodzenie wykonawcy projektu planu ochrony, pomimo iż na potrzeby sporządzania planu nie wykonał oszacowania kosztów jego realizacji, co było wymagane § 14 pkt 12 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody<sup>33</sup>. Ponadto Dyrektor Zespołu zawarł z wykonawcą, wyłonionym w trybie zapytania o cenę, umowę na ochronę obiektów i terenu siedziby Zespołu na czas nieokreślony, czym naruszył art. 142 ust. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.*

*W Suwalskim PK nie udokumentowano przeprowadzenia przez głównego księgowego kontroli wstępnej czterech umów o dzieło i zlecenia na kwotę 36,6 tys. zł, co naruszało przepisy art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.*

*W PK Wysoczyzny Elbląskiej w dwóch z pięciu badanych umów nie zabezpieczono interesów Parku, na przykład poprzez określenie wysokości kar umownych i warunków ich stosowania.*

*W Dolnośląskim ZPK, w zawieranych umowach, zastosowanie kary umownej za każdy dzień zwłoki w wykonaniu zadania miało charakter fakultatywny.*

Na finansowe rezultaty kontroli złożyły się nieprawidłowości, stwierdzone w Zespole Świętokrzyskich i Nadnidziańskich PK w Kielcach, na kwotę ogółem 266,1 tys. zł, w tym:

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 794.



- kwota 78,9 tys. zł wydatkowana była z naruszeniem prawa i dotyczyła wypłaty wynagrodzenia za ochronę obiektów i terenu siedziby zespołu parków podmiotowi, któremu zlecono zadanie z naruszeniem zasad postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego;
- kwoty w wysokości 170,4 tys. zł oraz 9,9 tys. zł wydatkowane były z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami, co polegało na wypłacie wynagrodzenia wykonawcy projektu planu ochrony Chęcińsko-Kieleckiego PK i wykonawcy tablic informujących o nazwie parku, pomimo że przedmioty zamówień nie zostały wykonane w pełni zgodnie z umowami;
- kwota w wysokości 6,9 tys. zł stanowiła potencjalne finansowe skutki nieprawidłowości, związanej z koniecznością zapłaty za ochronę obiektów i terenu siedziby podmiotowi, któremu zlecono zadanie z naruszeniem zasad postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego.

### 3.2.8. Realizacja wniosków z poprzednich kontroli NIK

Spośród 18 kontrolowanych parków krajobrazowych, działających w dniu kontroli w ramach 13 jednostek organizacyjnych (parków i zespołów parków krajobrazowych), 14 parków było objętych wcześniejszymi kontrolami NIK, w tym 11 parków<sup>34</sup> przeprowadzoną w 2002 r. kontrolą funkcjonowania parków krajobrazowych<sup>35</sup>, 11 parków<sup>36</sup> przeprowadzoną w 2007 r. kontrolą wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000<sup>37</sup>. Ponadto Dolnośląski Zespół PK był objęty przeprowadzoną w 2003 r. kontrolą przygotowania do wypełniania przez Polskę ratyfikowanej w 1996 r. międzynarodowej Konwencji o różnorodności biologicznej (podpisanej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r.)<sup>38</sup>.

Wnioski sformułowane przez NIK w efekcie tych kontroli w większości przypadków zostały zrealizowane lub też podjęto ich realizację, przy czym realizacja części wniosków ze względów finansowych została rozłożona w czasie.

W trzech parkach stwierdzono, że wnioski nie były realizowane.

*Do Dyrektora Popradzkiego PK, w 2007 r. NIK wniosowała o podjęcie działań zmierzających do pozyskania niezbędnych środków w celu wznowienia prac nad przygotowaniem projektu planu ochrony Parku i przedłożenia go do ustanowienia przez Wojewodę Małopolskiego oraz uzyskania dokumentacji dotyczącej planu ochrony obszaru Natura 2000 „Ostoja Popradzka”, jaki został opracowany w ramach projektu Phare. Wniosków nie zrealizowano, gdyż nie uzyskano środków finansowych na przygotowanie projektu planu ochrony oraz nie został Parkowi udostępniony przez Ministra Środowiska plan ochrony N2000 „Ostoja Popradzka”.*

*Do Dyrektora Mazurskiego PK, w 2002 r. NIK wniosowała o zintensyfikowanie działań Rady Parku między innymi poprzez uzyskiwanie jej opinii w sprawach związanych z działalnością Parku. W świetle ustaleń niniejszej kontroli, sytuacja nie uległa zmianie i Dyrektor nadal nie zasięgał opinii Rady dotyczących dokumentów istotnych dla działalności Parku.*

*Dyrektor PK Wysoczyzny Elbląskiej nie zrealizował wniosku NIK z 2002 r o zaktualizowanie posiadanych danych o stanie prawnym nieruchomości, zlokalizowanych na terenie Parku. Według wyjaśnień realizacja wniosku wymagałaby uzyskania danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, co jest zbyt kosztowne dla Parku.*

<sup>34</sup> Nadbużański PK, Suwalski PK, PK Puszczy Knyszyńskiej, PK Orlich Gniazd (część w woj. śląskim), Chęcińsko-Kielecki PK, Nadnidziański PK, Mazurski PK, PK Wysoczyzny Elbląskiej, Nadwarciański PK, PK im. Gen. Dezyderego Chłapowskiego, Gostynińsko-Włocławski PK.

<sup>35</sup> Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków krajobrazowych – Nr ewid. 191/2002/P/02/079/KSR.

<sup>36</sup> PK Puszczy Knyszyńskiej, PK Orlich Gniazd (część w woj. śląskim), Chęcińsko-Kielecki PK, Nadnidziański PK, Popradzki PK, Mazurski PK, Nadwarciański PK, PK im. Gen. Dezyderego Chłapowskiego, Nadbużański PK, PK Doliny Jezierzycy, PK Sudetów Wałbrzyskich.

<sup>37</sup> Informacja o wynikach kontroli wdrażania ochrony na obszarach Natura 2000 – Nr ewid. 167/2007/P/07114/KSR.

<sup>38</sup> Informacja o wynikach kontroli przygotowania do wypełniania przez Polskę ratyfikowanej w 1996 r. międzynarodowej Konwencji o różnorodności biologicznej (podpisanej w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r.) – Nr ewid. 11/2004/P/03/116/KSR.

#### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola poprzedzona została analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli udział wzięło dziewięć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz osiem Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.3.

Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2, w związku z art. 5 ust. 2 *ustawy o NIK*, pod względem legalności, rzetelności i gospodarności w jednostkach samorządu, a w RDOŚ w Szczecinie, na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 *ustawy o NIK* pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

W toku kontroli, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, pobrano dodatkowe informacje u Ministra Środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, wojewodów i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska właściwych dla województw, na terenie których zlokalizowane były kontrolowane parki krajobrazowe.

Sporządzono 23 protokoły kontroli. Do żadnego z nich nie wniesiono zastrzeżeń.

Zgodnie z szeroko stosowaną metodą oceny zarządzania obszarami chronionymi<sup>39</sup>, przygotowano zawierający 29 pytań kwestionariusz oceny funkcjonowania skontrolowanych parków krajobrazowych, w którym syntetycznie ujęto najważniejsze wyniki kontroli. Każdemu pytaniu przypisano odpowiedzi, z zastosowaniem skali punktowej od 0 do 2. Suma uzyskanych przez park punktów umożliwiła ocenę jego funkcjonowania w ramach poszczególnych celów kontroli jak i ocenę ogólną. Suma punktów wszystkich parków w stosunku do maksymalnej ilości punktów umożliwiła ogólną ocenę wszystkich parków w badanej próbie. Kwestionariusz, wypełniony na podstawie danych zawartych w protokołach kontroli stanowi Załącznik 5.5.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których łącznie sformułowano 69 wniosków pokontrolnych, w tym: 46 do dyrektorów parków i zespołów parków krajobrazowych, 19 do marszałków województw i cztery do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Szczecinie.

**Do dyrektorów parków i zespołów parków krajobrazowych** wnioskowano między innymi o: podjęcie skutecznych działań w celu opracowanie projektów planów ochrony lub uchwalenia projektów już przygotowanych; podjęcie działań w celu oznakowania granic parku; zapewnienie wydawania należącego służbie parku bezpłatnego umundurowania zgodnie z art. 107 ust. 5 *ustawy o ochronie przyrody*; podjęcie działań w celu zapewnienia systematycznego prowadzenia kontroli terenowych w zakresie przestrzegania zakazów obowiązujących na obszarze parku; wyeliminowanie przypadków zatrudniania na stanowiskach SPK osób nieposiadających kwalifikacji; przeprowadzenie na terenie parków krajobrazowych inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych, stanowisk roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk, a także zasługujących na ochronę tworów i składników przyrody nieożywionej; rozważenie możliwości określenia zasad współpracy zespołu parków z właściwą regionalną dyrekcją ochrony środowiska.

<sup>39</sup> Protected Area Management Effectiveness Assessment In Europe, BfN-Skripten 271b, 2010.

**Do marszałków województw** wnioskowano między innymi o: rozważenie potrzeby i formy współpracy z marszałkami sąsiadujących województw w zakresie działalności parku krajobrazowego położonego w tych województwach; powołanie rad parków i rad zespołu parków; zapewnienie warunków dla terminowego sporządzenia projektów planów ochrony przez dyrektorów parków krajobrazowych i przez dyrektorów zespołu parków krajobrazowych, które nie posiadają tych planów, w celu ich uchwalenia przez sejmik województwa; wdrożenie systemu sprawozdawczości obejmującego pełną informację o realizacji przez parki krajobrazowe i zespoły parków ich zadań ustawowych; zapewnienie systematycznego, okresowego przeprowadzania kontroli parków, w tym wydatkowania środków finansowych; pilne podjęcie działań w celu utworzenia struktur organizacyjnych parków krajobrazowych i zapewnienia przez nie realizacji ustawowych zadań.

Do jednego wystąpienia pokontrolnego zgłoszone zostały zastrzeżenia. Spośród trzech zastrzeżeń Marszałka Województwa Zachodniopomorskiego, uchwałą Komisji Odwoławczej NIK Departamentu Środowiska, zatwierdzoną postanowieniem Prezesa NIK z dnia 25 stycznia 2012 r., jedno, dotyczące oceny faktu niewystąpienia przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego z wnioskiem o dotację celową z budżetu państwa na działalność parków krajobrazowych w 2009 i 2010 r., zostało uwzględnione w części, natomiast w pozostałej części zastrzeżenia oddalono.

Z 69 wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych zrealizowanych zostało 38 (25 w parkach i zespołach parków krajobrazowych, 10 w urzędach marszałkowskich, trzy w RDOŚ w Szczecinie), 21 wniosków było w trakcie realizacji (11 w parkach i zespołach parków krajobrazowych, dziewięć w urzędach marszałkowskich, jeden w RDOŚ w Szczecinie), a realizacja 10 wniosków, skierowanych do dyrektorów parków lub zespołów parków krajobrazowych, nie została jeszcze podjęta.

**W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne dyrektorzy parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych** poinformowali między innymi, że: podjęli lub kontynuują działania w celu opracowania projektów planów ochrony parków krajobrazowych; podjęli działania w celu oznakowania granic parku; prowadzą działania w celu wyposażenia pracowników SPK w bezpłatne umundurowanie; podjęli działania zmierzające do weryfikacji zakazów obowiązujących na obszarze parków; przygotowali projekty porozumień o współpracy pomiędzy parkiem a RDOŚ lub prowadzą z RDOŚ uzgodnienia w tym zakresie; podjęli działania w celu przeprowadzenia na terenie parków inwentaryzacji siedlisk przyrodniczych, stanowisk roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk, a także zasługujących na ochronę tworów i składników przyrody nieożywionej.

**Marszałkowie województw** poinformowali między innymi, że: zobowiązali kierujących parkami do przygotowania wniosków do wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz do wojewody w celu pozyskania środków na opracowanie planów ochrony parków oraz na ich oznakowanie, a także iż na bieżąco będą monitorowali działania dyrektorów parków i ich zespołów w tym zakresie; niezwłocznie zostaną podjęte stosowne uchwały w celu powołania rad parków krajobrazowych; zostanie wdrożony system sprawozdawczości obejmującej informację z realizacji przez parki krajobrazowe i ich zespoły zadań statutowych; utworzone zostały struktury organizacyjne parków krajobrazowych.

## 5.1. Charakterystyka stanu prawnego

Park krajobrazowy, zgodnie z ustawą z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 r. o *ochronie przyrody*<sup>40</sup>, zwanej dalej *uoop*, jest jedną z form ochrony przyrody. Obejmuje on obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania, popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju (**art. 6 ust. 1 pkt 3**). Na obszarach graniczących z parkiem krajobrazowym może być wyznaczona otulina (**art. 16 ust. 1 i 2 uoop**).

Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, wymienionych w **art. 17 ust. 1 uoop**, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo radami gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony (**art. 16 ust. 3 uoop**). Sejmik województwa w drodze uchwały nadaje statut parku krajobrazowego lub zespołu parków krajobrazowych określający strukturę organizacyjną parku lub zespołu parków (**art. 16 ust. 5 uoop**). Zgodnie z **art. 16 ust. 4 uoop** projekt uchwały sejmiku województwa w sprawie utworzenia, zmiany granic lub likwidacji parku krajobrazowego wymaga uzgodnienia z właściwą miejscowo radą gminy oraz właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Do dnia 31 lipca 2009 r. organem właściwym do utworzenia, zmiany granic i likwidacji parku krajobrazowego był wojewoda, który czynił to rozporządzeniem będącym aktem prawa miejscowego. Z dniem 1 sierpnia 2009 r. kompetencje te zostały przejęte przez sejmik województwa na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie*<sup>41</sup>. **Art. 35** tej ustawy stanowi, że do czasu wejścia w życie aktów prawa miejscowego, wydanych na podstawie upoważnień zmienianych ustawą, zachowują moc dotychczasowe akty prawa miejscowego. Zgodnie z **art. 26 tej ustawy**, wojewoda na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego miał obowiązek, w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przekazać organowi przejmującemu zadania i kompetencje dokumentację związaną z toczącymi się postępowaniami sądowymi i administracyjnymi. Postępowania wszczęte i niezakończone przed wojewodą, od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy toczą się przed organem, który przejął jego zadania i kompetencje (**art. 27**).

Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województwa oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego (**art. 16 ust. 7 uoop**).

<sup>40</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.

Zgodnie z **art. 17 ust. 1 uoop** w parku krajobrazowym mogą być wprowadzone zakazy, których listę, stosownie do art. 16 ust. 3 *uoop* określa uchwała sejmiku województwa o utworzeniu parku krajobrazowego.

Dla parków krajobrazowych sporządza się i realizuje plan ochrony, który ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku krajobrazowego (**art. 18 ust. 1 i 2 uoop**).

Przepis art. 8 *ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw*<sup>42</sup> wydłuża termin ustanowienia planów ochrony dla parków krajobrazowych. Zgodnie z tym przepisem dla parków krajobrazowych utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 15 listopada 2008 r., dla których nie ustanowiono planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Projekt planu ochrony dla parku krajobrazowego sporządza dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych, który zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w *ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu (**art. 19 ust. 1 i 1a uoop**).

Projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin (**art. 19 ust. 2 uoop**).

Sejmik województwa ustanawia, w drodze uchwały, plan ochrony dla parku krajobrazowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody (**art. 19 ust. 6a uoop**). Przepisy ust. 1a i 2 art. 19 *uoop* stosuje się odpowiednio w przypadku dokonywania zmiany planu ochrony (**art. 19 ust. 3 uoop**).

Projekt uchwały, o której mowa w ust. 6a, wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (**art. 19 ust. 6b uoop**).

Plan ochrony dla parku krajobrazowego, położonego na terenie kilku województw, ustanawia sejmik województwa właściwy ze względu na siedzibę dyrekcji parku, w porozumieniu z pozostałymi sejmikami województw (**art. 19 ust. 8 uoop**).

Plan ochrony dla parku krajobrazowego w części pokrywającej się z obszarem Natura 2000 powinny uwzględniać zakres planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 28 *uoop*, albo zakres planu ochrony dla obszaru Natura 2000, o którym mowa w art. 29 *uoop* (**art. 20 ust. 5 uoop**).

Plan ochrony ustanowiony dla parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29 *uoop*, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000 (**art. 30 ust. 1 uoop**).

Zgodnie z **art. 32 ust. 3 uoop** regionalny dyrektor ochrony środowiska koordynuje funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na obszarze swojego działania.

Minister Środowiska na podstawie art. 21 *uoop* wydał *rozporządzenie z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego*,

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 201, poz.1237.

dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody<sup>43</sup>, zwane dalej rozporządzeniem.

Zgodnie z **§ 1 rozporządzenie** określa dla parku krajobrazowego, m.in.:

- 1) tryb sporządzania projektu planu ochrony (**§ 2 – § 7 rozporządzenia**);
- 2) zakres prac na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony – (**§ 14 – § 18 rozporządzenia**);
- 3) tryb dokonywania zmian w planie ochrony (**§ 19 rozporządzenia**);
- 4) zakres i sposoby ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (**§ 33 i § 34 rozporządzenia**).

Przedmiotem regulacji art. 105 ust. 1-4 *uop* jest status prawny, kompetencje i sposób powoływania dyrektora parku krajobrazowego.

Parkiem krajobrazowym kieruje dyrektor parku krajobrazowego, którego powołuje zarząd województwa, po zasięgnięciu opinii regionalnej rady ochrony przyrody (**art. 105 ust. 1 i 2 uop**).

Dyrektora parku krajobrazowego, położonego na terenie kilku województw, powołuje zarząd województwa właściwy ze względu na siedzibę parku, w porozumieniu z pozostałymi zarządami województw (**art. 105 ust. 3 uop**).

Zgodnie z **art. 105 ust. 4 uop** do zadań dyrektora parku krajobrazowego należy:

- ochrona przyrody, walorów krajobrazowych oraz wartości historycznych i kulturowych;
- organizacja działalności edukacyjnej, turystycznej oraz rekreacyjnej;
- współdziałanie w zakresie ochrony przyrody z jednostkami organizacyjnymi oraz osobami prawnymi i fizycznymi;
- składanie wniosków do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących zagospodarowania przestrzennego obszarów wchodzących w skład parku krajobrazowego.

Zgodnie z **art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie** dotychczasowi dyrektorzy parków krajobrazowych<sup>44</sup> pełnią swoje funkcje do czasu powołania nowych dyrektorów w trybie art. 105 ust. 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 21, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

W celu kierowania parkami krajobrazowymi mogą być tworzone zespoły parków krajobrazowych, jako jednostki budżetowe w rozumieniu przepisów o finansach publicznych (**art. 106 ust. 1 uop**).

Do dyrektora zespołu parków krajobrazowych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dyrektora parku krajobrazowego (**art. 106 ust. 2 uop**).

Zadania z zakresu ochrony przyrody, walorów krajobrazowych, wartości historycznych i kulturowych oraz działalności edukacyjnej na terenie parku krajobrazowego wykonuje Służba Parku Krajobrazowego (**art. 107 ust. 1 uop**).

Szczegółowe zadania Służby Parku Krajobrazowego określa **art. 107 ust. 2 uop**, do których należy:

- 1) inwentaryzacja siedlisk przyrodniczych, stanowisk roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową oraz ich siedlisk, a także zasługujących na ochronę tworów i składników przyrody nieożywionej;

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 794.

<sup>44</sup> Do dnia 31 lipca 2009 r. dyrektorzy parków krajobrazowych powoływani byli przez wojewodów.

- 2) identyfikacja i ocena istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych parku krajobrazowego oraz wnioskowanie o podejmowanie działań mających na celu eliminowanie lub ograniczanie tych zagrożeń i ich skutków, a także innych działań w celu poprawy funkcjonowania i ochrony parku krajobrazowego;
- 3) gromadzenie dokumentacji dotyczącej przyrody oraz wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych;
- 4) realizacja zadań związanych z ochroną innych form ochrony przyrody w granicach parku krajobrazowego;
- 5) informowanie o przepisach o ochronie przyrody osób przebywających na obszarach podlegających ochronie oraz w miejscach, w których znajdują się twory i składniki przyrody objęte formami ochrony przyrody;
- 6) prowadzenie edukacji przyrodniczej w szkołach i wśród miejscowego społeczeństwa, a także promowanie wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i turystycznych parku krajobrazowego;
- 7) współpraca z samorządami, zarządcami obszarów parku krajobrazowego, organizacjami ekologicznymi i z innymi podmiotami, mającymi związek z ochroną parku krajobrazowego.

Podkreślenia wymaga fakt, że od dnia wejścia w życie *uuioś*, tj. od dnia 15 listopada 2008 r. funkcjonują w Polsce nowe organy administracji powołane do usprawnienia procesu zarządzania środowiskiem – jest to Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, wykonujący swoje zadania przy pomocy generalnej dyrekcji ochrony środowiska oraz w każdym z 16 województw regionalny dyrektor ochrony środowiska, wykonujący swoje zadania przy pomocy regionalnej dyrekcji ochrony środowiska. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska jest centralnym organem administracji rządowej, zaś regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem administracji rządowej niezespółonej. Regionalny dyrektor ochrony środowiska podlega Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska. Zadania Dyrektora Generalnego Ochrony Środowiska określa szczegółowo **art. 127 uuioś**. Natomiast zadania dyrektora regionalnego ochrony środowiska zawiera **art. 131 ust. 1 uuioś**. Zgodnie z brzmieniem **art. 124 uuioś**, regionalny dyrektor ochrony środowiska wykonuje swoje zadania przy współpracy z dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych. W przepisie tym nie wskazano, w jaki sposób współpraca ta powinna przebiegać oraz jaki winien być jej zakres przedmiotowy. Jednak **art. 105 ust. 4 uoop** określa zakres zadań dyrektora parku krajobrazowego i w związku z tym wydaje się zasadne stwierdzenie, że współpraca, o której mowa w **art. 124 uuioś**, będzie się odnosiła do realizacji tych zadań.

Należy zauważyć, że regionalne dyrekcje ochrony środowiska powstały w znacznym stopniu na bazie parków krajobrazowych, co wynikało z przepisów ww. ustawy. Zgodnie z **art. 165 ust. 1 uuioś**, wojewoda w terminie 7 dni od dnia jej ogłoszenia był zobowiązany przygotować m.in. imienne wykazy pracowników Służb Parków Krajobrazowych parków lub zespołów tych parków, na terenie których wyznaczono obszary Natura 2000 lub projektuje się wyznaczyć obszary Natura 2000, którzy mają stać się pracownikami rdoś. Wykaz ten miał być w terminie 7 dni od dnia wejścia w życie *uuioś* uzgodniony przez wojewodę z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (**art. 165 ust. 3 uuioś**). Z dniem 1 stycznia 2009 r. pracownicy wymienieni w uzgodnionym wykazie stawali się pracownikami służby cywilnej zatrudnionymi w rdoś (**art. 165 ust. 5 uuioś**). W wyniku realizacji ww. przepisu, kadry niektórych parków krajobrazowych uległy znacznemu uszczupleniu. Także z dniem wejścia w życie

*uuioś*, na podstawie **art. 169 ust. 2 pkt 1**, mienie ruchome stanowiące własność Skarbu Państwa, będące w dyspozycji parków krajobrazowych lub ich zespołów, na terenie których wyznaczono obszary Natura 2000 lub projektuje się wyznaczyć obszary Natura 2000, przejęli regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, a na podstawie **art. 169 ust. 3 pkt 1** tej ustawy, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, będące w trwałym zarządzie parków krajobrazowych lub ich zespołów, na terenie których wyznaczono obszary Natura 2000 lub projektuje się wyznaczyć obszary Natura 2000, przeszły nieodpłatnie w trwały zarząd właściwych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.



## 5.2. Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 201, poz. 1237.
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – Dz. U. Nr 92, poz. 753 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. zmieniająca ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie – Dz. U. Nr 99, poz. 826.
7. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic – Dz. U. Nr 268, poz. 2665.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Krajobrazowych – Dz. U. Nr 41, poz. 395.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2005 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Krajobrazowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk – Dz. U. Nr 67, poz. 584.
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody – Dz. U. Nr 94, poz. 794.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000 – Dz. U. Nr 64, poz. 401.
12. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków – Dz. U. Nr 25, poz. 133 ze sprostowaniem.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz. U. Nr 213, poz. 1397.

### 5.3. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp	Skontrolowany podmiot	Uczestnik kontroli
1.	Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Śląskiego Park Krajobrazowy Orlich Gniazd – cz. śląska	Departament Środowiska
2.	Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich	
3.	Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	
5.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Szczecinie (Park Krajobrazowy Doliny Dolnej Odry, Szczeciński Park Krajobrazowy „Puszcza Bukowa”, Cedyński Park Krajobrazowy, Drawski Park Krajobrazowy, Iński Park Krajobrazowy, Park Krajobrazowy „Ujście Warty”)	
6.	Suwalski Park Krajobrazowy	Delegatura NIK w Białymstoku
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Delegatura NIK w Bydgoszczy
8.	Gostynińsko-Włocławski Park Krajobrazowy	
9.	Krajeński Park Krajobrazowy	
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	
11.	Zespół Świętokrzyskich i Nadnidziańskich Parków Krajobrazowych – Chęcińsko-Kielecki Park Krajobrazowy – Nadnidziański Park Krajobrazowy	Delegatura NIK w Kielcach
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Delegatura NIK w Krakowie
13.	Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego – Popradzki Park Krajobrazowy – Park Krajobrazowy Orlich Gniazd – cz. małopolska	
14.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	
15.	Mazurski Park Krajobrazowy	Delegatura NIK w Olsztynie
16.	Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej	
17.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	
18.	Zespół Parków Krajobrazowych Województwa Wielkopolskiego – Nadwarciański Park Krajobrazowy – Park Krajobrazowy im. gen. Dezyderego Chłapowskiego	Delegatura NIK w Poznaniu
19.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Delegatura NIK w Warszawie
20.	Mazowiecki Zespół Parków Krajobrazowych – Brudzeński Park Krajobrazowy – Nadbużański Park Krajobrazowy	
21.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	
22.	Dolnośląski Zespół Parków Krajobrazowych – Park Krajobrazowy Doliny Jezierzycy – Park Krajobrazowy Sudetów Wałbrzyskich	Delegatura NIK we Wrocławiu
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	

## 5.4. Charakterystyka kontrolowanych parków

Lp.	Nazwa parku (województwo)	Rok utworzenia	Powierzchnia (ha)		Ilość rezerwatów	Obszary N2000 % pow. Parku
			Parku	Otuliny		
1.	PK Dolina Jezierzycy (dolnośląskie)	1994	7.953,0	-	1	59,5
2.	PK Sudetów Wałbrzyskich (dolnośląskie)	1998	6.493,0	2.895,0	-	100
3.	Gostyńsko – Włocławski PK (kujawsko-pomorskie)	1979	38.950,0	14.195,0	13	15,4
4.	Krajeński PK (kujawsko-pomorskie)	1998	73.850,0	-	5	-
5.	PK Wzniesień Łódzkich (łódzkie)	1996	11.580,0	3.083,0	3	4,99
6.	Popradzki PK (małopolskie)	1987	54.392,7	21.768,8	13	94,4
7.	PK Orlich Gniazd (małopolskie)	1980-82	12.842,2	18.751,9	2	31
8.	Brudzeński PK (mazowieckie)	1988	3.171,0	4.397,0	3	6
9.	Nadbużański PK (mazowieckie)	1993	74.136,5	39.535,2	12	31
10.	PK Puszczy Knyszyńskiej (podlaskie)	1988	74.447,0	52.255,0	21	100
11.	Suwalski PK (podlaskie)	1976	6.284,0	8.617	5	100
12.	PK Orlich Gniazd (śląskie)	1980 – 82	47.965,0	12.842,2	12	21
13.	Chęcińsko-Kielecki PK (świętokrzyskie)	1996	20.505,0	11.123,8	10	41,8
14.	Nadnidziański PK (świętokrzyskie)	1986	23.164,0	26.011,0	9	83,76
15.	Mazurski PK (warmińsko- mazurskie)	1977	53.655,0	18.608,0	11	97,4
16.	PK Wysoczyzny Elbąskiej (warmińsko- mazurskie)	1985	13.732	22.948	4	20,5
17.	Nadwarciański PK (wielkopolskie)	1995	13.428,0	-	-	99,5
18.	PK im. Gen. Dezyderego Chłapowskiego (wielkopolskie)	1992	17.220,0	-	-	-

5.5. Kwestionariusz oceny funkcjonowania kontrolowanych parków<sup>45</sup>

Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma
		<i>Cel nr 1</i>																		
1.	Czy park ma aktualny status prawny? a) Brak obowiązującego aktu b) Nie posiadał obowiązującego aktu dłużej niż 6 m-cy c) Posiada obowiązujący akt	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	33
2.	Czy park ma aktualny statut? a) Nie b) Jest przygotowywany c) Tak uchwalony przez sejmik	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
3.	Czy został powołany Dyrektor Parku? a) Park nie ma dyrektora b) Jest p.o. Dyrektora c) Tak	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	33
4.	Czy dyrektorowi parku/zespołu powierzono inne zadania niż określa ustawa? a) Tak na obszarze całego województwa, także poza obszarem parku b) Tak w granicach parku c) Nie	2	2	2	2	2	0	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	26
5.	Czy stan zatrudnienia jest wystarczający? a) Nie b) Prawie c) Tak	0	0	0	0	0	2	2	2	2	0	0	2	2	2	0	2	0	0	14
6.	Czy pracownicy mieli określone zakresy obowiązków? a) Nie b) Tak ale niezgodnie ze statutem lub przepisami prawa c) Tak	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	34

<sup>45</sup> Bez parków krajobrazowych województwa zachodniopomorskiego, w których nie funkcjonowały struktury organizacyjne.

Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma
		<i>Cel nr 1</i>																		
7.	Czy pracownicy służby parku otrzymali umundurowanie? a) Nie b) Tak ale nie wszyscy lub niekompletne c) Tak	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	1	1	24
8.	Czy posiadany potencjał techniczny parku był wystarczający dla realizacji zadań? a) Nie b) Tak ale są niewielkie braki c) Tak	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	0	0	0	2	2	0	0	0	9
9.	Czy na terenie parku zorganizowano warunki do prowadzenia działalności edukacyjnej? a) Nie b) Tak ale skromnymi c) Tak, dobrymi	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
10.	Czy wyznaczone są ścieżki edukacyjne? a) Nie b) Tak ale brak ich oznakowania c) Tak	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
11.	Czy była powołana rada parku? a) Nie b) Był a przerwa w działalności rady powyżej 6 miesięcy c) Tak	2	2	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	29
12.	Czy ustalone są zakazy obowiązujące na terenie parku? a) Nie ma zakazów b) Tak ale w kontrolowanym okresie zostały ograniczone c) Tak i pozostały niezmiennie	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	35
<b>Suma dla celu nr 1</b>																		<b>345 pkt, tj. 79.9%</b>		

Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma
		<b>Cel nr 2</b>																		
13.	Czy park ma plan ochrony? a) Nie b) Jest projekt c) Tak	2	0	1	2	2	1	1	1	2	2	2	1	2	0	1	2	1	1	24
14.	Czy projekt planu ochrony, a także wszystkie realizowane projekty i programy działalności PK w zakresie ochrony przyrody, edukacji, turystyki i rekreacji były opiniowane, a ich realizacja oceniana przez radę parku krajobrazowego lub radę zespołu parków krajobrazowych (art. 99 ust. 4 uoop)? a) Nie b) Tylko niektóre c) Tak	1	0	1	1	2	0	0	1	2	0	2	2	2	2	0	2	0	0	18
		<b>Suma dla celu nr 2</b>																		
		<b>42 pkt, tj. 58,3%</b>																		
		<b>Cel nr 3</b>																		
15.	Czy w okresie objętym kontrolą SPK prowadziła działania w zakresie inwentaryzacji przyrodniczej parku? a) Nie b) Tak ale w sposób okresowy lub w niewystarczającym zakresie c) Tak	2	0	0	0	2	0	0	1	2	1	2	2	2	2	1	2	0	2	21
16.	Czy w okresie objętym kontrolą podejmowano działania w celu identyfikacji i oceny istniejących oraz potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych parku krajobrazowego? a) Nie b) Tak ale w sposób okresowy lub w niewystarczającym zakresie c) Tak	0	2	2	1	2	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	29

Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma	
		<b>Cel nr 3</b>																			
17.	Czy w okresie objętym kontrolą podejmowano działania w celu gromadzenia dokumentacji dotyczącej przyrody oraz wartości historycznych, kulturowych i etnograficznych? a) Nie b) Tak, ale w sposób niewystarczający c) Tak	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	34
18.	Czy podejmowano działania dla ochrony innych form przyrody położonych w granicach parku krajobrazowego? a) Nie b) Tak, ale w sposób niewystarczający c) Tak	0	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	32
19.	Czy prowadzono zajęcia edukacyjne? a) Nie b) W ograniczonym zakresie, np. tylko terenowe c) Tak, wiele	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
20.	Czy współpracowano z samorządami, zarządcami/właścicielami terenów na obszarze parku krajobrazowego? a) Nie b) Tak, ale sporadycznie c) Tak	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
21.	Czy dyrektor parku lub zespołu parków uczestniczył w postępowaniach administracyjnych w sprawie inwestycji na terenie PK? a) Nie b) Tak, ale tylko w sporadycznych przypadkach c) Tak	0	1	2	2	2	2	0	0	0	2	2	2	1	0	0	2	0	0	0	18

Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma
<b>Cel nr 3</b>																				
22.	Czy opracowano i udostępniano publikacje (foldery, broszury, mapy, albumy) o parku? a) Nie b) Tak ale pochodzą z wcześniejszych lat c) Tak opracowane w kontrolowanym okresie.	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36
23.	Czy granice parku zostały oznakowane zgodnie z przepisami? a) Wcale nie oznakowano b) Tak, ale brak tablic o zakazach, lub istniejące oznakowanie jest niezgodne z obowiązującym wzorem c) Tak	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	15
																		<b>Suma dla celu nr 3</b>	<b>257 pkt, 79,3 %</b>	
<b>Cel nr 4</b>																				
24.	Czy prowadzone były kontrole respektowania zakazów? a) Nie b) Tak ale tylko w związku ze skargami lub przy okazji innych działań c) Tak regularnie, planowane	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	33
																		<b>Suma dla celu nr 4</b>	<b>33 pkt, tj. 91,7 %</b>	
<b>Cel nr 5</b>																				
25.	Czy dyrektor parku lub zespołu parków współpracował z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska? a) Nie b) Tak ale bez porozumienia i tylko w zakresie planu ochrony oraz opiniowania często bezskutecznie decyzji wz c) Tak zawarto porozumienie	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	19
																		<b>Suma dla celu nr 5</b>	<b>19 pkt, tj. 52,8 %</b>	



Lp	Pytanie	Kontrolowane parki krajobrazowe																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	suma	
<b>Cel nr 6</b>																					
26.	Czy dyrektor parku/zespołu uzyskał dofinansowanie ze źródeł spoza budżetu państwa i samorządu województwa? a) Nie b) Nie ale podejmował próby c) Tak	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	36	
27.	Wydatki na wynagrodzenie w 2010 r. stanowiły: a) powyżej 85% ogółu wydatków b) 60-84% c) poniżej 60%	2	2	1	1	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	31	
28.	Czy działalność parku była nadzorowana przez marszałka województwa? a) Nie b) Tylko przez analizę sprawozdań c) Tak poprzez kontrole i analizę sprawozdań	1	1	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	30	
29.	Czy wystąpiły nieprawidłowości w wydatkach kontrolowanych parków/zespołów? a) Istotne b) Uchybienia c) Nie wystąpiły	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	0	0	2	1	2	2	27	
												<b>Suma dla celu nr 6</b>								<b>124 pkt, tj. 86,1 %</b>	
<b>Suma uzyskanych pkt przez pk/ogółem</b>		42	40	40	42	49	41	40	43	52	49	49	51	49	46	47	52	39	43	820	
		%	72,4	69,0	69,0	72,4	84,5	70,7	69,0	74,1	89,7	84,5	87,9	84,5	79,3	81,0	89,7	67,3	74,1	78,6	
Odpowiedzi: a) – 0 pkt, b) – 1 pkt, c) – 2 pkt.																					
1-PK Doliny Jezierzycy, 2-PK Sudetów Wałbrzyskich, 3-Gostynińsko-Wrocławski PK, 4-Krajeński PK, 5-PK Wzniesień Łódzkich, 6-Popradzki PK, 7-PK Orlich Gniazd (część w woj. małopolskim), 8-Brudzeński PK, 9-Nadbużański PK, 10-PK Puszczy Knyszyńskiej, 11-Suwański PK, 12-PK Orlich Gniazd (część w woj. śląskim), 13-Chęcińsko-Kielecki PK, 14-Nadnidzaiński PK, 15-Mazurski PK, 16-PK Wysockizny Elbląskiej, 17-Nadwarciański PK, 18-PK im. gen. Dezyderygo Chtapowskiego.																					

## 5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Środowiska
7. Minister Sprawiedliwości
8. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
9. Prokurator Generalny
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
13. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
14. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
15. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
16. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
17. Senacka Komisja Środowiska
18. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
19. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska
20. Marszałkowie województw
21. Wojewodowie