



KSI-4101-01-00/2013  
Nr ewid. 196/2013/P/13/123/KSI

Informacja o wynikach kontroli

## FUNKCJONOWANIE PARKÓW NARODOWYCH

## MISJA

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

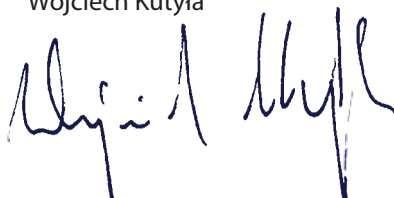
## WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Środowiska:  
Anna Krzywicka



Akceptuję:  
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli  
Warszawa, dnia 3 kwietnia 2014 r.

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)

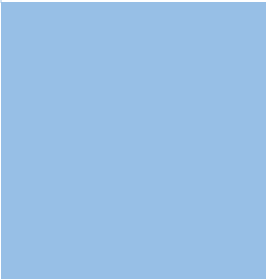
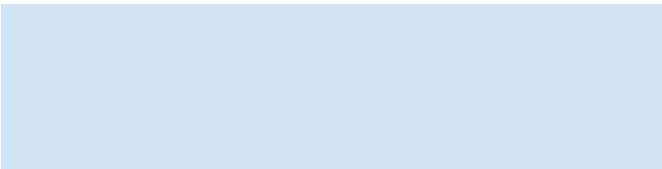
|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| WPROWADZENIE .....                                                                                                                      | 7  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....                                                                                                             | 8  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....                                                                                                  | 9  |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....                                                                                      | 9  |
| 2.2. Synteza ustaleń kontroli .....                                                                                                     | 9  |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....                                                                                                      | 14 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....                                                                                                     | 16 |
| 3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych<br>i organizacyjnych .....                                           | 16 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....                                                                                                   | 17 |
| 3.2.1. Organizacja działalności i zarządzania w parkach narodowych .....                                                                | 17 |
| 3.2.1.1. Obszar parku .....                                                                                                             | 17 |
| 3.2.1.1.1. Struktura własności .....                                                                                                    | 19 |
| 3.2.1.1.2. Wykupy i zamiany gruntów .....                                                                                               | 20 |
| 3.2.1.2. Oznakowanie granic parku .....                                                                                                 | 21 |
| 3.2.1.3. Struktura organizacyjna .....                                                                                                  | 23 |
| 3.2.1.4. Zatrudnienie .....                                                                                                             | 25 |
| 3.2.1.5. Udostępnianie parku .....                                                                                                      | 29 |
| 3.2.1.5.1. Organizacja turystyki i jej wpływ na przyrodę parku .....                                                                    | 30 |
| 3.2.1.5.2. Prowadzenie badań naukowych .....                                                                                            | 39 |
| 3.2.1.5.3. Działalność edukacyjna .....                                                                                                 | 40 |
| 3.2.1.5.4. Prowadzenie działalności komercyjnej .....                                                                                   | 44 |
| 3.2.1.5.5. Upowszechnianie informacji o parku .....                                                                                     | 45 |
| 3.2.1.6. System inspekcji .....                                                                                                         | 46 |
| 3.2.1.7. Kary i sankcje .....                                                                                                           | 47 |
| 3.2.1.8. Współpraca z jednostkami samorządów terytorialnych, innymi<br>organami ochrony przyrody oraz organizacjami pozarządowymi ..... | 49 |
| 3.2.1.9. Rady naukowe .....                                                                                                             | 51 |
| 3.2.1.10. Funkcjonowanie kontroli zarządczej .....                                                                                      | 51 |
| 3.2.1.11. Nadzór Ministra Środowiska nad parkami narodowymi .....                                                                       | 52 |
| 3.2.1.11.1. Kontrole .....                                                                                                              | 53 |
| 3.2.1.11.2. Zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych .....                                                                               | 53 |
| 3.2.1.11.3. Analiza i sporządzanie sprawozdań .....                                                                                     | 54 |

|                                                                                                                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.3. Działania podejmowane w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody ..... | 59 |
| 3.3.1. Strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej.....                                                                                                                                   | 59 |
| 3.3.2. Wartości przyrodnicze parków narodowych .....                                                                                                                                                                    | 61 |
| 3.3.3. Zdefiniowanie celu ochrony .....                                                                                                                                                                                 | 65 |
| 3.3.4. Identyfikacja presji.....                                                                                                                                                                                        | 66 |
| 3.3.5. Planowanie ochrony .....                                                                                                                                                                                         | 67 |
| 3.3.6. Prowadzenie działań na terenie parku .....                                                                                                                                                                       | 71 |
| 3.3.6.1. Użytkowanie terenu .....                                                                                                                                                                                       | 73 |
| 3.3.6.2. Realizacja zadań ochronnych.....                                                                                                                                                                               | 76 |
| 3.3.7. Monitoring.....                                                                                                                                                                                                  | 80 |
| 3.3.8. Efekty zabiegów ochronnych .....                                                                                                                                                                                 | 81 |
| 3.4. Gospodarowanie środkami finansowymi .....                                                                                                                                                                          | 83 |
| 3.4.1. Roczne plany finansowe i sprawozdania z ich wykonania.....                                                                                                                                                       | 91 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....                                                                                                                                                                                           | 94 |
| 4.1. Przygotowanie kontroli .....                                                                                                                                                                                       | 94 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....                                                                                                                                           | 94 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI .....                                                                                                                                                                                                     | 98 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

|                                |                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARiMR</b>                   | Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa                                                                                                                                  |
| <b>CKPŚ</b>                    | Centrum Koordynacji Projektów Środowiskowych                                                                                                                                       |
| <b>DLiOP</b>                   | Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody w Ministerstwie Środowiska                                                                                                                |
| <b>dyrektywa „ptasia”</b>      | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz.U. L 20 z 26.01.2010, s. 7                                  |
| <b>dyrektywa „siedliskowa”</b> | dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dz.U. L 206 z 22.07.1992, s.7 z późn. zm., ze sprostowaniem |
| <b>KE</b>                      | Komisja Europejska                                                                                                                                                                 |
| <b>mpzp</b>                    | miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego                                                                                                                                     |
| <b>Minister</b>                | Minister Środowiska                                                                                                                                                                |
| <b>MŚ</b>                      | Ministerstwo Środowiska                                                                                                                                                            |
| <b>N2000</b>                   | Natura 2000                                                                                                                                                                        |
| <b>NFOŚiGW</b>                 | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej                                                                                                                            |
| <b>NOK</b>                     | Najwyższy Organ Kontroli                                                                                                                                                           |
| <b>wfośigw</b>                 | wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej                                                                                                                        |
| <b>ooś</b>                     | ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia lub ocena oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu                                 |
| <b>OSOp</b>                    | obszar specjalnej ochrony ptaków oznaczony symbolem PLB                                                                                                                            |
| <b>obszar N2000</b>            | wyznaczony OSOp oraz zgłoszony SOOs mający znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej                                                                                                    |
| <b>PGL LP</b>                  | Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe                                                                                                                                        |
| <b>pjb</b>                     | państwowa jednostka budżetowa                                                                                                                                                      |
| <b>PMS</b>                     | Państwowy Monitoring Środowiska                                                                                                                                                    |
| <b>PN</b>                      | park narodowy/parki narodowe                                                                                                                                                       |
| <b>POliŚ</b>                   | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko                                                                                                                                     |
| <b>RDOŚ</b>                    | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska                                                                                                                                             |
| <b>rdoś</b>                    | regionalne dyrekcje ochrony środowiska                                                                                                                                             |
| <b>regionalny dyrektor</b>     | regionalny dyrektor ochrony środowiska                                                                                                                                             |
| <b>SOOs</b>                    | specjalny obszar ochrony siedlisk oznaczony symbolem PLH                                                                                                                           |
| <b>UE</b>                      | Unia Europejska                                                                                                                                                                    |
| <b>uoop</b>                    | ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.                                                                                      |

- upzp** ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.
- uuioś** 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. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.
- upoś** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.
- uofp** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- Pzp** ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.
- uZoop** ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 224, poz.1337



Kontrola funkcjonowania parków narodowych podjęta została z inicjatywy własnej NIK, w ramach priorytetu – zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego. Kontrola realizowana była w ramach międzynarodowego projektu<sup>1</sup>, przewidzianego na lata 2013–2014, z udziałem dziewięciu Najwyższych Organów Kontroli, członków Grupy Roboczej EUROSAT ds. Kontroli Środowiska. NOK Litwy jest koordynatorem projektu, uczestnikami obok NIK, są NOKi: Bułgarii, Chorwacji, Danii, Norwegii i Ukrainy, a obserwatorami NOKi Armenii i Estonii. Idea przeprowadzenia kontroli powstała m.in. w związku z ogłoszeniem przez UNESCO dekady różnorodności biologicznej, obejmującej lata 2010–2020. Parki narodowe, tworzone w celu zachowania wyjątkowo cennych wartości przyrodniczych, odgrywają fundamentalną rolę w ochronie bioróżnorodności. Dzięki kontroli funkcjonowania parków narodowych, Najwyższe Organy Kontroli włączają się w ogólnoswiatowe działania na rzecz ochrony przyrody i badanie spraw istotnych ze społecznego punktu widzenia.

Opublikowane na stronie KE ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_379\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_379_sum_en.pdf)) wyniki sondażu, przeprowadzonego w czerwcu 2013 r. na reprezentatywnej próbie 26.000 obywateli UE (w tym 1.000 w Polsce), wskazują m.in., że 90% osób uznaje ochronę przyrody za ważną, a 97% uważa, że ochrona przyrody jest naszym „moralnym obowiązkiem”. W porównaniu z wynikami analogicznego sondażu z 2007 r. i 2010 r., wszystkie stosowane wskaźniki zmieniły się w kierunku „proprzyrodniczym”.

<sup>1</sup> Zakres i zasady współpracy międzynarodowej przedstawiono w rozdziale 4.1.

### Cel główny

Celem kontroli było dokonanie oceny działań podejmowanych w parkach narodowych dla realizacji ustawowo określonych zadań, w tym: ochrony ekosystemów, udostępniania obszaru parku narodowego i edukacji przyrodniczej.

### Zakres kontroli

Obszary objęte kontrolą, służące realizacji ww. celu, dotyczyły:

- organizacji działalności i zarządzania w parkach narodowych, udostępniania parków oraz nadzoru Ministra Środowiska nad parkami narodowymi;
- działań podejmowanych w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody, odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów oraz edukacji przyrodniczej;
- gospodarowania środkami finansowymi.

### Kontrolowane podmioty

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska oraz 11 parkach narodowych. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera Załącznik 5.2.

### Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto działania podejmowane w okresie od 1 stycznia 2010 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach.

### Badania kontrolne

Badania kontrolne prowadzono od 8 kwietnia 2013 r. do 20 września 2013 r., na podstawie art. 2 ust. 1, w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK<sup>2</sup>, pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości.

---

<sup>2</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, parki narodowe prawidłowo realizowały swoje zadania, określone w ustawie o *ochronie przyrody*. Podejmowano działania ochronne w ekosystemach parków, mające na celu zachowanie różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, a także przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenie zniekształconych siedlisk. Prowadzono działania związane z edukacją przyrodniczą oraz udostępnianiem parków.

Niekorzystnym zjawiskiem był natomiast brak planów ochrony. Termin ich sporządzenia przedłużano kolejnymi ustawami. W konsekwencji PN nie dysponowały dokumentem określającym szczegółowe cele ochrony wynikające ze specyfiki parku i jego walorów przyrodniczych. Nie było też ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących obszar parku wraz z otuliną, co utrudniało respektowanie właściwego zagospodarowania terenów sąsiadujących z parkiem.

Stwierdzone w PN nieprawidłowości dotyczyły m.in.: funkcjonowania kontroli zarządczej, oznakowania parków, organizacji pól biwakowych, sposobu oceny realizacji celów i w dużej mierze wynikały z braku wspólnych dla wszystkich parków ustaleń i wytycznych.

W ocenie NIK, zdecydowanie niewystarczające były działania Ministra Środowiska, zobowiązanego przepisami prawa do sprawowania nadzoru nad parkami narodowymi. Funkcjonujący w Ministerstwie Środowiska system zbierania i przetwarzania danych o działalności PN był niezadowalający zarówno co do zakresu tych danych, jak też sposobu ich przetwarzania. Brak było narzędzi dla oceny realizacji zadań w parkach narodowych, systemu i metod oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań oraz rozwiązań umożliwiających łączną analizę realizacji zaplanowanych celów i zadań. Nie służył temu system corocznej sprawozdawczości z działalności parków, zawierający wybrane dane statystyczne, niedające całościowego obrazu. Minister nie pozyskiwał informacji dla potrzeb oceny stopnia realizacji, ustanowionych swoimi rozporządzeniami, zadań ochronnych i ich efektów. Rutynowo składane przez PN roczne sprawozdania nie były na bieżąco poddawane analizie porównawczej pod kątem zachodzących zmian w kolejnych latach oraz zróżnicowania pomiędzy parkami. Ponadto, ustawowy obowiązek Ministra, dotyczący sporządzania rocznych sprawozdań z działalności parków narodowych realizowany był nierzetelnie, a przekazywane innym organom niektóre dane dotyczące parków były niespójne lub nawet błędne. Opieszały był także proces przygotowywania w Ministerstwie Środowiska aktów prawnych dotyczących parków narodowych i ich funkcjonowania.

### 2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Zgodnie z art. 10 uZoop, statuty PN utraciły moc z dniem 1 stycznia 2013 r., Minister Środowiska nie wydał przed tym terminem rozporządzeń nadających statuty PN, choć ich projekty zostały przygotowane już w marcu 2011 r. Rozporządzenia Ministra w tym zakresie wydane zostały w dniu 18 lutego 2013 r., a weszły w życie, w zależności od parku, w dniach 8–11 marca 2013 r. Skutkowało to funkcjonowaniem wszystkich 23 parków narodowych w Polsce

bez obowiązujących statutów w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie powyższych rozporządzeń. W ocenie NIK, postępowanie Ministra Środowiska w tym zakresie było nierzetelne. (str. 23)

Określona statutami struktura organizacyjna PN obejmowała od 6 (PN „Ujście Warty”) do 27 (Kampinoski PN) komórek organizacyjnych. Pomimo że art. 103 ust. 2 pkt 2 i 3 uoop zobowiązuje Służby PN m.in. do prowadzenia muzeum oraz badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej, statuty 5 spośród kontrolowanych PN nie wyróżniały pracowni naukowej, czy nawet samodzielnego stanowiska do badań naukowych, a w 8 PN nie wyróżniono muzeum.

2. Według stanu na koniec 2012 r., w kontrolowanych PN zatrudnionych było ogółem 718 osób, w tym 421, tj. 58,6%, na stanowiskach Służby PN. W poszczególnych parkach liczba osób zatrudnionych w Służbie PN wynosiła od 19 (Ojcowski PN i PN „Ujście Warty”) do 105 (Kampinoski PN). W 4 z 11 kontrolowanych parków (Białowieskim, Biebrzańskim, „Ujście Warty” i Wolińskim) wskazywano na zbyt małą liczbę pracowników. Minister Środowiska nie ustalał zasad, ani wskazówek dotyczących organizacji i obsady kadrowej w PN, w tym liczby osób, które powinny być zatrudnione w Służbie Parku dla zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania, pozostawiając dyrektorom PN swobodę w tym zakresie.

Jak wykazała kontrola, nie było korelacji pomiędzy obsadą kadrową a takimi parametrami charakteryzującymi park jak: jego powierzchnia, długość szlaków turystycznych czy liczba odwiedzających turystów.

Pracownicy zatrudnieni w Służbie PN otrzymywali przysługujące im na mocy art. 104 ust. 1 uoop bezpłatne umundurowanie. W 4 na 11 kontrolowanych PN (Wolińskim, Biebrzańskim, Białowieskim, Karkonoskim) wystąpiły przypadki niezachowania terminu, określonego w załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.<sup>3</sup>, przekazania uprawnionym pracownikom umundurowania lub jego części. Uzyskane w toku kontroli dane wskazują, że przepisy dotyczące zaopatrzenia pracowników Służby Parku w poszczególne elementy umundurowania powinny umożliwiać stosowanie, w miarę potrzeb, ekwiwalentnych zamienników. Zdaniem NIK, celowym i gospodarnym byłoby przeprowadzanie bieżącej analizy potrzeby wymiany elementów umundurowania pracowników parku i dokonywanie jej w uzasadnionych przypadkach, z częstotliwością uzależnioną od charakteru wykonywanych zadań, z zachowaniem ogólnych obowiązujących zasad. (str. 25-26)

3. Faktyczna powierzchnia 8 z 11 kontrolowanych PN różniła się od powierzchni podanej w rozporządzeniach RM o ich utworzeniu lub w sprawie tych PN. Proces legislacyjny projektów rozporządzeń zawierających aktualne powierzchnie parków, przesłanych Ministrowi Środowiska przez dyrektorów PN, przez ponad dwa lata nie został zakończony. (str. 17-18)
4. W badanym okresie żaden z kontrolowanych PN nie miał planu ochrony. Jakkolwiek dyrektorzy 4 PN<sup>4</sup> przekazali Ministrowi Środowiska projekty planów ochrony, jednak Minister, mimo upływu sześciomiesięcznego terminu (w przypadku 3 projektów), nie ustanowił ani nie odmówił ich ustanowienia, co było niezgodne z art. 19 ust. 5 uoop. (str. 68)

<sup>3</sup> W sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk (Dz.U. Nr 89, poz. 754).

<sup>4</sup> Pienińskiego PN, Białowieskiego PN, Kampinoskiego PN i PN Gór Stołowych.

PN nie dysponowały więc dokumentem definiującym szczegółowe cele ochrony przyrody, wynikające ze specyfiki danego parku i określającym ustalenia dla potrzeb opracowania dokumentów planistycznych dotyczących parku i otuliny, utworzonej na obszarach graniczących z parkiem, która zgodnie z art. 5 pkt 14 uoop powinna zabezpieczać PN przed zagrożeniami zewnętrznymi, wynikającymi z działalności człowieka.

Działania dyrektorów kontrolowanych PN, dotyczące uzgadniania lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy, w oparciu o art. 53 ust. 4 pkt 7, art. 60 ust. 1 i art. 64 ust. 1 upzp, a także projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, na podstawie art. 10 ust. 6 uoop, nie były wystarczająco skuteczne. W praktyce, w odniesieniu do większości kontrolowanych PN, planowanie i zagospodarowanie terenów sąsiadujących z parkami, w tym terenów enklaw niezaliczanych do parku, ale położonych w obrębie głównego kompleksu, nie respektowało potrzeb obszaru chronionego. Zdaniem NIK, brak dokumentu zawierającego szczegółowo zdefiniowane cele ochrony przyrody w danym PN, mógł stanowić okoliczność utrudniającą właściwe uzasadnianie stanowiska dyrektora przy uzgadnianiu planów oraz decyzji dotyczących zagospodarowania otuliny i terenów parku będących we władaniu innych podmiotów czy osób prywatnych. (str. 65-66, 72)

5. PN realizowały swoje ustawowe obowiązki działając w oparciu o ustanawiane przez Ministra Środowiska, na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 1 uoop, zadania ochronne. Dokonana w toku kontroli analiza realizacji niektórych z zaplanowanych prac, ujawniła przypadki ich niewykonania lub wykonania w ograniczonym zakresie, czego przyczyną była sytuacja ekonomiczna lub panujące warunki atmosferyczne. W sposób niejednolity oceniano w PN krótko- i długoterminowe efekty prowadzonych działań. W niektórych parkach wyniki monitoringu analizowano i wykorzystywano w celu oceny skuteczności zabiegów ochronnych, w innych służyły one jedynie opisowi aktualnego stanu i nie były poddawane dalszej analizie. Minister Środowiska nie zobowiązywał dyrektorów PN do raportowania o stopniu realizacji ustanowionych przez niego zadań ochronnych i efektach wykonanych zabiegów. Zdaniem NIK, było to postępowanie nierzetelne, a analiza realizacji i efektów działań byłaby celowa z punktu widzenia weryfikacji, ustanawianych przez Ministra Środowiska, zadań ochronnych. (str. 57, 81)
6. We wszystkich kontrolowanych PN prowadzone były działania służące realizacji ustawowo określonych celów (art. 8 ust. 2 uoop), w tym zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody, przywrócenia im właściwego stanu oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk, eliminacji istniejących i potencjalnych zagrożeń. W PN w różny sposób i w niejednolitym zakresie określano różnorodność biologiczną. Brak było ujednoliconego zestawu wskaźników różnorodności biologicznej, które mogłyby być stosowane w odniesieniu do określonych obszarów PN, siedlisk czy grup systematycznych, stanowiąc podstawę ustalenia i porównania skuteczności podejmowanych działań.

Minister Środowiska nie formułował zaleceń czy wytycznych dla PN, dotyczących stosowania wskaźników różnorodności biologicznej, nie wymagał też raportowania z realizacji tego ustawowego obowiązku PN. W MŚ nie gromadzono nawet danych dotyczących ogólnej liczby występujących na terenie danego PN gatunków roślin, grzybów i zwierząt (w tym gatunków ginących i zagrożonych wyginięciem) oraz unikatowych typów siedlisk przyrodniczych. W ramach rocznej sprawozdawczości z działalności PN, pozyskiwano jedynie informacje o liczebności

zwierząt gatunków łownych oraz wybranych gatunków zwierząt chronionych. Zdaniem NIK, celem byłoby wprowadzenie ujednoliconego zestawu wskaźników, w tym różnorodności biologicznej, które umożliwiłyby ocenę skuteczności funkcjonowania PN. (str. 58, 81)

7. W latach 2010–2012 kontrolowane parki odwiedziło blisko 18 mln osób. Liczba turystów odwiedzających poszczególne parki wahała się od 80,8 tys. w *Biebrzańskim PN* do 5,6 mln w *Karkonoskim PN*. Zasady i miejsca w PN udostępniane w celach naukowych, edukacyjnych i turystycznych, określone były w zadaniach ochronnych oraz uszczegółowione zarządzeniami dyrektorów PN. W 10 z kontrolowanych parków (z wyjątkiem *Pienińskiego PN*) ustalone były też limity osób odwiedzających i poruszających się po szlakach. Długość tras turystycznych w poszczególnych parkach wahała się od 13,3 km (*PN „Ujście Warty”*) do 555,3 km (*Kampinoski PN*). NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w oznakowaniu szlaków turystycznych. Poddane oględzinom ich odcinki były oznakowane wyraźnie, stan drogi umożliwiał wygodne poruszanie się, a miejsca niebezpieczne były zabezpieczone.  
W miejscach odpoczynku zachowana była czystość i w większości ustawiono kosze na śmieci (z wyjątkiem *Pienińskiego PN*), często nie było jednak zaplecza sanitarnego. Na 41 takich miejsc poddanych oględzinom tylko 10, tj. 24,4%, było wyposażonych w sanitariaty.  
W 45 parkach wyznaczone były miejsca, gdzie dopuszczalne było rozbicie namiotu (pola biwakowe, pola namiotowe, miejsca biwakowe). W 2 parkach (*Drawieńskim PN* i *PN „Ujście Warty”*) nie spełniały one jednak minimalnych wymogów, określonych w załączniku nr 3 (dla pól biwakowych) lub nr 7 (dla innych miejsc, gdzie możliwe jest ustawienie namiotów i przyczep samochodowych) rozporządzenia *Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie*<sup>6</sup>.  
We wszystkich parkach turystyka została uznana za istniejące lub potencjalne zagrożenie dla przyrody parku, jednak tylko w 57 z 11 kontrolowanych analizowano i oceniano wpływ turystyki na stan przyrody parku i w miarę potrzeb podejmowano działania dla jego zminimalizowania. (str. 31–38)
8. We wszystkich PN prowadzono działania związane z edukacją przyrodniczą. Zróżnicowana była jednak zasobność bazy edukacyjnej i jej wyposażenie, podobnie jak oferta edukacyjna parków. W latach 2010–2012 z zajęć edukacyjnych skorzystało od 6,8 tys. osób w *Drawieńskim PN* do 67,7 tys. w *Karkonoskim PN*. W 10 PN (z wyjątkiem *Pienińskiego PN*) zostały wyznaczone ścieżki edukacyjne w liczbie od 3 (*Ojcowski PN*) do 13 (*Biebrzański PN*) i długości od 4,8 km (*Białowieski PN*) do 86,8 km (*Karkonoski PN*). W 5 PN funkcjonowały muzea przyrodnicze. (str. 40–43)
9. Granice wszystkich 11 kontrolowanych PN były oznakowane. W 2 parkach (*Białowieskim PN* i *Gorczańskim PN*) stwierdzono jednak niewystarczające oznakowanie, a w 3 (*Kampinoskim PN*, *Pienińskim PN* i *PN „Ujście Warty”*) nie spełniało ono wymogów formalnych, określonych rozporządzeniem *Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic*<sup>8</sup>. (str. 21)
10. Parki narodowe rocznie na swoją działalność wydatkowały/ponosiły koszty od 3,4 mln zł (*PN „Ujście Warty”* w 2010 r.) do 33,1 mln zł (*Kampinoski PN* w 2012 r.). Nie odnotowano korelacji

<sup>5</sup> *Biebrzański PN, Drawieński PN, Gorczański PN, PN „Ujście Warty”.*

<sup>6</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz.169 z późn. zm.

<sup>7</sup> *Białowieski PN, Gorczański, PN. Karkonoski PN, Ojcowski PN i Woliński PN.*

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 268, poz. 2665.

między wydatkowanymi kwotami/ponoszonymi kosztami a powierzchnią parku, liczbą odwiedzających go turystów czy ofertą edukacyjną. W 6 PN otrzymane środki budżetowe nie wystarczały na pokrycie wynagrodzeń. Fakt, że środki z budżetu wykorzystywane są w zdecydowanej większości na wynagrodzenia lub czasami nawet nie zabezpieczają tych wydatków wskazuje, że działalność PN i realizacja ich ustawowych obowiązków w znacznym stopniu zależna jest od pozyskania dodatkowych środków. Wobec obserwowanego zmniejszenia przekazywanych PN środków z budżetu państwa istnieje, zdaniem NIK, niebezpieczeństwo nadmiernej komercjalizacji działalności PN w celu pozyskania wyższych przychodów. (str. 84–86).

W 2012 r. wynik finansowy 9 z 11 kontrolowanych parków był ujemny. Łączna skumulowana strata netto w tych parkach wyniosła –8.055 tys. zł, tj. była prawie cztery razy większa od łącznej skumulowanej straty netto planowanej dla tych dziewięciu parków (–2.093 tys. zł). W ocenie NIK, wyniki finansowe parków narodowych osiągnięte w pierwszym roku ich funkcjonowania jako państwowych osób prawnych, wskazują na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na kondycję finansową tych jednostek w przyszłych okresach. (str. 88)

11. Spośród 11 kontrolowanych PN, 7 uzyskiwało wpływy z tytułu opłat za wstęp. W latach 2010–2012 wyniosły one ogółem 18.197,3 tys. zł (w kolejnych latach wpływy te wykazywały tendencję wzrostową: 5.501,6 tys. zł w 2010 r., 5.877,7 tys. zł w 2011 r. i 6.818,0 tys. zł w 2012 r.). Kontrola wykazała, że w dwóch parkach (PN „Ujście Warty” i Wolińskim PN), wymienionych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r.<sup>9</sup>, nie pobierano opłat, co było sprzeczne z art. 12 ust. 10 *uoop*, w dwóch innych (Ojcowskim PN i PN Gór Stołowych – od 11 kwietnia 2013 r.) pobierano zaś opłaty w oparciu o art. 12. ust. 3 i 4 *uoop*, choć parki te nie zostały wymienione w rozporządzeniu Ministra Środowiska. (str. 87)
  12. W 7<sup>10</sup> spośród 11 badanych PN w latach 2010–2012 nie funkcjonowała kontrola zarządcza w zakresie i według standardów określonych w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>11</sup> oraz w komunikacie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r.<sup>12</sup>, co było postępowaniem nierzetelnym. (str. 51)
  13. Do połowy 2013 r. Minister Środowiska nie sporządził, wymaganego art. 9 ust. 3 *uoop*, rocznego sprawozdania zbiorczego z działalności PN w 2011 r. oraz w 2012 r. Dane z 2011 r. (przechowywane elektronicznie) do końca czerwca 2013 r. nie zostały jeszcze całościowo zestawione. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. (str. 55)
- Natomiast w sporządzonym sprawozdaniu z działalności PN w 2010 r., a także w materiałach przekazywanych Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, przesyłanych do GUS i innych organów, zamieszczano błędne i niespójne dane. Np. pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu a danymi przekazanymi GUS wystąpiły rozbieżności dotyczące: własności i kategorii użytkowania gruntów; turystyki; stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych w parkach narodowych.

<sup>9</sup> W sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty (Dz.U. Nr 91, poz. 765), uchylone z dniem 11 kwietnia 2013 r. zastąpione rozporządzeniem MŚ z dnia 18 marca 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 400).

<sup>10</sup> Białowiecki PN, Biebrzański PN, Drawieński PN, Gorczański PN, Kampinoski PN, PN Gór Stołowych i PN „Ujście Warty”.

<sup>11</sup> Dz.Urz. MF Nr 15, poz. 84.

<sup>12</sup> W sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko.

Działania Ministra Środowiska związane ze sporządzaniem sprawozdań i przekazywaniem informacji o PN, NIK uznała za nierzetelne i oceniła negatywnie. NIK zwróciła również uwagę na niewłaściwą organizację pracy w MŚ, skutkującą niepotrzebnym generowaniem dodatkowych zadań dla pracowników zarówno PN jak i MŚ.

Składane przez PN sprawozdania z działalności, w formie tabelarycznej, według opracowanego w Ministerstwie Środowiska wzoru, zawierały wybrane dane statystyczne oraz wynikające z aktów prawnych dotyczących PN. Nie zawierały one natomiast informacji o aktualnym stanie przyrody, bioróżnorodności, zagrożeniach, wykonaniu zaplanowanych zabiegów ochronnych, przyczynach ewentualnych rozbieżności między wielkościami planowanymi a wykonanymi oraz efektach podejmowanych działań. W ocenie NIK, zakres danych uzyskiwanych w ramach rocznej sprawozdawczości nie był wystarczający dla oceny funkcjonowania PN, nie umożliwiał też dokonania analizy i porównania efektów ich działalności. Sprawozdawczość w badanym okresie nie stanowiła skutecznego narzędzia nadzoru, zgodnie z założeniami przedstawionymi w dokumencie pt. „*Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych*”, zaakceptowanym przez Ministra Środowiska w listopadzie 2012 r. (str. 55–59)

14. W badanym okresie pracownicy MŚ przeprowadzili łącznie 20 kontroli w parkach narodowych, obejmując nimi 14 spośród 23 istniejących w kraju PN. Kontrole dotyczyły m.in: gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, realizacji zadań ochronnych, stanu prac nad planem ochrony, gospodarki finansowej, polityki mieszkaniowej, terminowości wydawania postanowień dyrektora parku. W wewnętrznej strategii Biura Kontroli i Audytu MŚ założono objęcie planową kontrolą każdej jednostki przynajmniej raz na 5 lat. NIK pozytywnie oceniła przeprowadzanie kontroli w parkach narodowych i ich efekty. (str. 53)
15. Obowiązujące w kontrolowanym okresie: *Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007–2013*, opracowane przez Ministra Środowiska w związku z delegacją zawartą w art. 111 ust. 1 i 2 *uop*<sup>13</sup>, zatwierdzone uchwałą Rady Ministrów Nr 270/2007 z dnia 26 października 2007 r. zawierały, w odniesieniu do PN, cele dotyczące utworzenia nowych lub powiększenia istniejących PN, które były niemożliwe do realizacji ze względów społecznych i ekonomicznych. Ponadto, w 2013 r. powinien zostać przygotowany program działań na kolejny okres, tj. lata 2014–2020. Do dnia zakończenia kontroli, projekt takiego programu nie został przygotowany. (str. 59–60)
16. Zastosowanie, opracowanego na potrzeby niniejszej kontroli, kwestionariusza oceny parków narodowych umożliwiło syntetyczne ukazanie wyników i ocenę podejmowanych w parkach działań w skali punktowej<sup>14</sup>. Poszczególne parki uzyskały od 76,7% do 94,4% maksymalnej liczby punktów. Ogółem parki narodowe z badanej próby, na 974 punktów uzyskały 799, tj. 82,0%. (Załącznik 5.4)

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia kontroli, zawarte w Informacji, ukazują PN jako jednostki zróżnicowane zarówno pod względem wartości przyrodniczych i zasięgu terytorialnego, jak i struktury organizacyjnej, poziomu zatrudnienia, bazy i aktywności edukacyjnej czy naukowej oraz wysokości osiąganych przychodów

<sup>13</sup> W brzmieniu obowiązującym do 15 listopada 2008 r.

<sup>14</sup> Metodę sporządzenia kwestionariusza omówiono w rozdziale 4.2.

i kosztów działalności. Minister Środowiska pozostawił dyrektorom PN dużą niezależność w zakresie organizacji funkcjonowania parków. Nie zapewnił sobie jednak skutecznych narzędzi, umożliwiających ich ocenę, w tym skuteczność i efektywność podejmowanych działań.

Od początku 2012 r., kiedy parki narodowe zaczęły funkcjonować jako państwowe osoby prawne, nadzór Ministra Środowiska nad ich działalnością nabrał jeszcze większego znaczenia, co zauważył ustawodawca uszczegóławiając zakres nadzoru i kontroli Ministra w odniesieniu do PN.

Kontrola wykazała, że do czasu jej zakończenia, nie został jednak wdrożony taki system nadzoru nad PN, który wypełniałby wymogi art. 9 ust. 2 *uop*. Wyszczególnione w tym przepisie kontrole w różnych obszarach działalności PN (kontrola: funkcjonowania parków narodowych; wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej; realizacji zadań parków narodowych; realizacji planów finansowych parków narodowych; działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody) w dużej mierze mogłyby być realizowane poprzez zbieranie i analizę stosownych danych, jednak kontrola NIK wykazała, że w MŚ nie stworzono właściwego systemu zbierania i przetwarzania danych.

W listopadzie 2012 r. Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody, z up. Ministra zaakceptował dokument pn. „*Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych*”, którego wdrożenie powinno usprawnić nadzór nad parkami narodowymi, jednak do czasu zakończenia kontroli jego założenia jeszcze nie zostały wdrożone.

W związku z wynikami kontroli, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, niezbędne jest, zdaniem NIK, podjęcie przez Ministra Środowiska działań w zakresie:

- 1) stworzenia systemu sprawozdawczości z działalności PN, umożliwiającego dokonywanie oceny skuteczności i efektywności realizacji przez parki zadań i celów;
- 2) wypracowania zestawu podstawowych parametrów, które umożliwiłyby porównywalność danych i stanowiły fundament do długoterminowych analiz zmian zachodzących w przyrodzie parków narodowych;
- 3) opracowania, obowiązującego we wszystkich parkach, systemu szacowania wpływu turystyki na przyrodę parku;
- 4) przyśpieszenia prac nad aktami prawnymi związanymi z funkcjonowaniem PN;
- 5) zakończenia prace nad projektem *Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2014–2020* oraz dokonanie jego analizy pod kątem możliwości realizacji w danej perspektywie czasowej;
- 6) uregulowania zasad i możliwości funkcjonowania pól biwakowych na terenie PN.

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

Ochrona zasobów przyrodniczych od wielu już lat przybrała charakter globalny, podlega międzynarodowym konwencjom i porozumieniom, leży w zakresie działalności organizacji międzynarodowych, w tym ONZ. Funkcjonowanie obszarów chronionych prawem uznano za najskuteczniejszą metodę zabezpieczenia bioróżnorodności, w tym zachowania unikalnych i zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt. Parki narodowe jako obiekty o wysokim reżimie ochronnym (kategoria II według klasyfikacji obszarów chronionych Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN)), odgrywają fundamentalną rolę w ochronie przyrody.

Zgodnie z IUCN, park narodowy powinien: *mieć powierzchnię większą niż 1000 ha; obejmować wiele ekosystemów mało lub zupełnie nieprzekształconych użytkowaniem i działalnością ludzką, gdzie gatunki roślin i zwierząt oraz przyroda nieożywiona mają szczególne znaczenie dla celów naukowych, wychowawczych i rekreacyjnych, albo gdzie występują krajobrazy naturalne o dużej wartości estetycznej. Ochrona obszaru powinna zostać ustanowiona aktem prawnym wydanym przez najwyższe władze państwowe i zastosowane zostaną środki aby ograniczyć lub całkowicie wyeliminować użytkowanie terenu możliwie na całej jego powierzchni. Zwiedzanie obszaru jest dozwolone (pod określonymi warunkami) w celach rekreacyjnych, wychowawczych i kulturalnych. Władze państwowe przystąpiły do praktycznej ochrony przez wyłonienie odpowiednich służb jako strażników i przeznaczyły środki budżetowe na ich funkcjonowanie.*

W Polsce wyznaczono 23 parki narodowe, zajmujące łącznie ok. 1% powierzchni kraju. Zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1 *uoop*, park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 *uoop*, obszar parku narodowego może być udostępniany w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę. Zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje Służba Parku Narodowego (art. 103 ust.1 *uoop*).

Spośród funkcjonujących w Polsce PN, dziewięć zostało wpisanych na listę Światowych Rezerwatów Biosfery (*Babiogórski PN, Białowiecki PN, Bieszczadzki PN, Bory Tucholskie PN, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Słowiński PN i Tatrzański PN*<sup>15</sup>). *Białowiecki PN* ma ponadto status Obiektu Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO. Siedem PN objętych zostało Konwencją Ramsarską<sup>16</sup> (*Biebrzański PN, Słowiński PN, Narwiański PN, Poleski PN, Wigierski PN, PN „Ujście Warty” oraz część Karkonoskiego PN*). Wszystkie PN włączono do europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000.

*Uoop* stanowi podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie PN w Polsce. W kontrolowanym okresie była ona wielokrotnie nowelizowana. Z punktu widzenia PN szczególne znaczenie miała nowelizacja z dnia 18 sierpnia 2011 r., wprowadzona *uZoop*, której uregulowania weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. Z tym dniem zmienił się przede wszystkim status prawny PN. Do 31 grudnia 2011 r. parki narodowe były państwowymi jednostkami budżetowymi. Od 1 stycznia 2012 r. zgodnie z brzmieniem art. 8a *uoop*, park narodowy jest „państwową osobą prawną” w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Stan na koniec 2012 r.

<sup>16</sup> Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego.

<sup>17</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Zmiana formy prawnej w jakiej funkcjonuje PN, spowodowała szereg innych zmian dotyczących m.in. prowadzenia gospodarki finansowej, sporządzania planów i sprawozdań finansowych oraz nadzoru ministra właściwego do spraw środowiska nad parkami narodowymi. Nowelizacja ustawy nie spowodowała natomiast zasadniczych zmian w zakresie zadań realizowanych przez PN i obowiązków Służby Parków Narodowych.

Przepisy prawne, regulujące poszczególne sfery działalności parków wraz z omówieniem wprowadzonych zmian i konsekwencji ich wprowadzenia, przedstawione zostały przy analizie wyników kontroli w określonym zakresie, w celu zwiększenia przejrzystości przedstawianych ustaleń.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Organizacja działalności i zarządzania w parkach narodowych

Park narodowy, oprócz tego, że jest obszarową formą ochrony przyrody, jest także jednostką organizacyjną, która winna posiadać swoje organy i strukturę.

#### 3.2.1.1. Obszar parku

W 8 z 11 kontrolowanych PN (tj. z wyjątkiem *Ojcowskiego PN, Kampinoskiego PN i PN Gór Stołowych*) wystąpiły rozbieżności pomiędzy faktyczną powierzchnią parku, a powierzchnią podaną w obowiązujących aktach prawnych o jego utworzeniu lub rozporządzeniach w sprawie tych PN<sup>18</sup>. Występujące różnice spowodowane były głównie wprowadzeniem nowych i bardziej dokładnych metod pomiarowych, czasami wynikały też ze zwykłych pomyłek.

- Zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie utworzenia Parku Narodowego „Ujście Warty”<sup>19</sup>, obszar PNUW wynosi 7.955,86 ha. W sprawozdaniach kierowanych do Ministerstwa Środowiska oraz na stronie internetowej PNUW podano jednak, że powierzchnia Parku wynosi 8.074 ha. Dyrektor Parku wyjaśnił, że przyczynami rozbieżności w tym zakresie są błędy w ww. rozporządzeniu, polegające na nieuwzględnieniu w powierzchni Parku działek stanowiących nieruchomości Nadleśnictwa Bogdaniec w gminie Witnica o powierzchni 81,73 ha, a także: wadliwie opisany przebieg granicy Parku, błędy w ewidencji gruntów prowadzonej przez starostów oraz pomyłki pracowników PNUW. Powierzchnia Parku, określona w oparciu o matematyczne wyliczenie programem do obróbki danych przestrzennych GIS, wynosi 8.057,57 ha. Prace nad weryfikacją powierzchni Parku znajdują się w końcowej fazie. Dyrekcja Parku przygotowała propozycję zmiany rozporządzenia o utworzeniu Parku Narodowego „Ujście Warty”.
- W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 1997 r. w sprawie *Gorczańskiego Parku Narodowego*<sup>20</sup> powierzchnię Parku określono na 7.019,07 ha. Podczas opracowywania projektu planu ochrony GPN ustalono, że jego rzeczywista powierzchnia wynosi 7.029,09 ha i uwzględniono ją w przedmiotowym projekcie. Zwiększenie powierzchni było wynikiem aktualizacji operatu ewidencji gruntów, sporządzonej na zlecenie Parku przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej Oddział w Krakowie.

W skali kraju sytuacja taka ma miejsce w 17 z 23 PN. Według danych MŚ z 2010 r., różnica pomiędzy powierzchniami PN, określonymi w rozporządzeniach Rady Ministrów, a powierzchniami rzeczywistymi wynosiła ogółem 2.027,26 ha.

<sup>18</sup> Powierzchnia PN określona została rozporządzeniami Rady Ministrów o utworzeniu parku narodowego, zmienianymi rozporządzeniami RM w sprawie parku narodowego.

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 67, poz. 681.

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 5, poz. 26.

NIK kilkakrotnie, w wyniku poprzednich kontroli<sup>21</sup>, wnioskowała o podjęcie skutecznych działań dla doprowadzenia do zgodności faktycznej powierzchni parków z aktami prawnymi je ustanawiającymi, co nie zostało zrealizowane.

Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody, pismem z dnia 31 grudnia 2010 r. zwrócił się do dyrektorów PN z prośbą o przygotowanie i przekazanie do MŚ projektów rozporządzeń określających granice PN. Proces legislacyjny przesłanych przez dyrektorów PN projektów rozporządzeń, zawierających aktualne powierzchnie parków, przez blisko trzy lata nie został zakończony. Do dnia 11 grudnia 2013 r. ani jedno rozporządzenie nie zostało wydane.

- Dla formalnego celu uregulowania granic i powierzchni, dyrektor Drawieńskiego PN, wystąpił dwukrotnie w badanym okresie do MŚ z projektami rozporządzenia w sprawie Drawieńskiego PN (14 lipca 2010 r. i 5 stycznia 2011 r.). Naczelnik Wydziału Parków Narodowych w Ministerstwie Środowiska w dniach 22 listopada 2012 r. i 27 lutego 2013 r. przesłał do Parku informację dotyczącą prac nad projektem.
- Dyrektor Pienińskiego PN przesłał do Ministerstwa Środowiska projekt rozporządzenia w dniu 30 marca 2011 r.
- Dyrektor Biebrzańskiego PN, celem urealnienia powierzchni Parku, dnia 12 maja 2011 r. przesłał do MŚ projekt rozporządzenia zawierający obliczoną metodą matematyczną powierzchnię Parku (59.763 ha), jednak do dnia 19 czerwca 2013 r. odpowiedzi w tej sprawie nie otrzymał.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Leśnictwa i Ochrony Przyrody w MŚ (DLiOP), „(...) Niezasadnym jest rozpoczynanie procesu legislacji, w sytuacji, w której dokładne pomiary geodezyjne lub zmiana podmiotu władającego nieruchomością mogą spowodować konieczność ponownej zmiany rozporządzenia. (...) w parkach narodowych trwają zaawansowane prace nad projektami planów ochrony parków, w ramach których zostanie dokładnie określony podział powierzchniowy każdego z nich (także geodezyjny). Powyższe może spowodować, że przekazany przed zakończeniem prac projekt rozporządzenia Rady Ministrów będzie nieaktualny. Dodatkowo, w związku ze zmianą formy organizacyjno-prawnej parków narodowych, zmianie uległ sposób władania nieruchomościami. (...) nie wszystkie parki zakończyły już procedurę związaną ze zmianą formy władania nieruchomościami, w związku z czym nie jest jasna sytuacja prawna wszystkich nieruchomości. (...) Aktualnie w odniesieniu do Poleskiego Parku Narodowego oraz Karkonoskiego Parku Narodowego Departament podjął prace legislacyjne zmierzające do zmiany rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie tych parków. W przygotowaniu są także projekty rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie Biebrzańskiego Parku Narodowego oraz Drawieńskiego Parku Narodowego”.

NIK nie może w pełni zaakceptować zaprezentowanego stanowiska, jako wewnętrznie niespójnego, którego nie potwierdzają wyniki kontroli. Należy bowiem stwierdzić, że:

- struktura własności nie ma bezpośredniego wpływu na powierzchnię parku w określonych granicach,
- zmiana wykazanej w rozporządzeniu powierzchni na ogół nie jest związana ze zmianą granic parku,
- nie wszystkie parki dokonują pomiarów w ramach sporządzania planów ochrony; np. w Biebrzańskim PN nie przewiduje się w najbliższym czasie przystąpienia do przygotowania planu ochrony, natomiast jak wynika z przytoczonych wyjaśnień, zaakceptowano dane uzyskane z obliczeń.

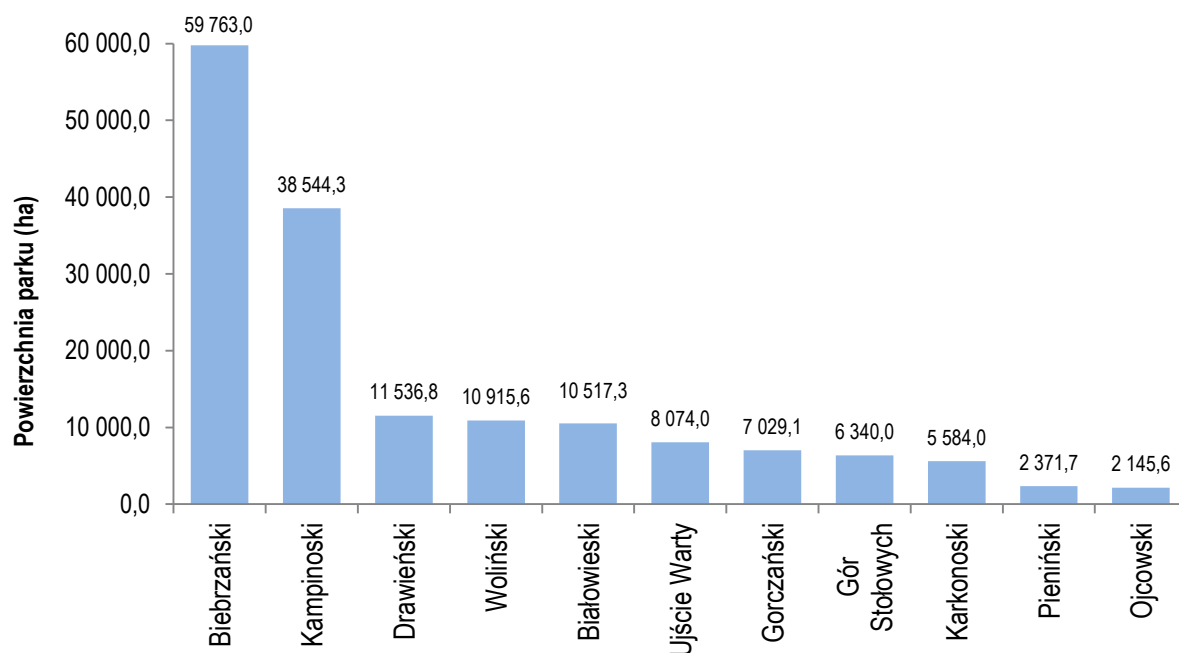
<sup>21</sup> P/03/116 – Przygotowanie do wypełnienia przez Polskę ratyfikowanej w 1996 r. międzynarodowej Konwencji o różnorodności biologicznej (podpisanej w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r.); P/07/114 – Wdrażanie ochrony na obszarach Natura 2000; P/09/140 – Gospodarowanie nieruchomościami w parkach narodowych.

Zdaniem NIK, działania Ministra związane z doprowadzeniem do zgodności pomiędzy faktyczną powierzchnią parków narodowych a powierzchnią określoną rozporządzeniami RM były opieszałe, co należy uznać za postępowanie nierzetelne.

Powierzchnię objętych badaniem PN, według danych uzyskanych w toku kontroli, ilustruje poniższy wykres.

Wykres nr 1

Powierzchnia skontrolowanych parków narodowych



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

Parki uszeregowano w kolejności od największego (Biebrzański PN) do najmniejszego (Ojcowski PN), co będzie stosowane również przy dalszej analizie materiału.

### 3.2.1.1.1. Struktura własności

Grunty Skarbu Państwa dominowały we wszystkich parkach i stanowiły od 59,1% (*Pieniński PN*) do 100% (*Białowiecki PN*) powierzchni parku. W 6 parkach grunty SP stanowiły powyżej 98%.

Strukturę własności gruntów na terenie kontrolowanych PN, według stanu na 31 grudnia 2012 r., przedstawia poniższe zestawienie.

Tabela nr 1

| Park Narodowy  | Powierzchnia rzeczywista | Grunty Skarbu Państwa | Grunty Prywatne | Grunty gminne i inne |
|----------------|--------------------------|-----------------------|-----------------|----------------------|
|                | ha                       | %                     | %               | %                    |
| Białowiecki    | 10 517,30                | 100,00                | 0,00            | 0,00                 |
| Biebrzański    | 59 763,00                | 56,36                 | 39,92           | 3,72                 |
| Drawieński     | 11 536,80                | 99,04                 | 0,96            | 0,00                 |
| Gorczański     | 7 029,09                 | 93,40                 | 5,45            | 1,15                 |
| Gór Stołowych  | 6 340,00                 | 98,53                 | 1,47            | 0,00                 |
| Kampinoski     | 38 544,30                | 86,59                 | 12,71           | 0,70                 |
| Karkonoski     | 5 584,04                 | 99,75                 | 0,03            | 0,22                 |
| Ojcowski       | 2 145,60                 | 66,67                 | 29,54           | 3,79                 |
| Pieniński      | 2 371,70                 | 59,12                 | 30,25           | 10,63                |
| „Ujście Warty” | 8 057,57                 | 98,58                 | 0,97            | 0,45                 |
| Woliński       | 10 915,50                | 99,87                 | 0,01            | 0,12                 |
| <b>razem</b>   | <b>162 264,90</b>        | <b>79,35</b>          | <b>18,83</b>    | <b>1,82</b>          |

Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

Pewien odsetek gruntów Skarbu Państwa na terenie parków narodowych pozostawał w zarządzie innych podmiotów.

- W PN „Ujście Warty” sprawował zarząd nad 94,3% gruntów Skarbu Państwa, pozostałe były w zarządzie RZGW<sup>22</sup> – 2,1%, Marszałka Województwa Lubuskiego – 1,8%, LZMiUW<sup>23</sup> – 0,1%, Kółka Rolniczego w Lubnie – 1,0%, Starosty Gorzowskiego – 0,6% oraz ANR<sup>24</sup> – 0,1%.

### 3.2.1.1.2. Wykupy i zamiany gruntów

Wykupu gruntów, położonych w granicach parku, dokonywało w kontrolowanym okresie 6 spośród kontrolowanych PN. Ogółem wykupiono 710,2 ha, z czego zdecydowaną większość na terenie Biebrzańskiego PN i Kampinoskiego PN.

- Biebrzański PN w latach 2010–2012 nabył łącznie 457,1 ha gruntów, w tym 49,14 ha (z 1.688 ha) planowanych do wykupu w zadaniach ochronnych na lata 2011–2012. Z-ca dyrektora Parku wyjaśnił, że niezrealizowanie zamierzeń w zakresie wykupu gruntów było wynikiem zapisania, w zadaniach ochronnych, gruntów do wykupu w ilości znacznie przekraczającej możliwości finansowe i organizacyjne Parku. Dopiero od stycznia do września 2012 r. można było zrealizować prawo pierwokupu ok. 50 ha za kwotę nieco ponad 400 tys. zł, ale mimo bardzo korzystnej ceny (średnio 5,5 tys. zł za ha) poprzedni dyrektor parku z tej możliwości nie korzystał.
- Kampinoski PN nabył od właścicieli prywatnych grunty o powierzchni ogółem 212,79 ha. Zgodnie z projektem planu ochrony Parku na lata 2012–2031, przewidywane jest wykupienie 2.829 ha gruntów prywatnych, położonych w granicach Parku. Analiza transakcji zakupu wykazała, że dokonywane one były prawidłowo: w strefach przewidzianych przez Park do wykupu, według cen przyjętych w wycenach i zgodnie z kolejnością wynikającą z listy nieruchomości zgłoszonych do sprzedaży o uregulowanym stanie prawnym (według stanu na koniec 2012 r. na liście znajdowało się 185 nieruchomości o powierzchni ok. 290 ha, których szacunkowa wartość wynosiła ok. 30 mln zł). Dokonana analiza wykazała również, że w latach 2010–2012 nie dokonywano zakupów gruntów w strefach przewidzianych w projekcie planu ochrony 2012–2031 do zamian, wymian i korekty granic.

<sup>22</sup> Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej.

<sup>23</sup> Lubuski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych.

<sup>24</sup> Agencja Nieruchomości Rolnych.

### 3.2.1.2. Oznakowanie granic parku

Zgodnie z art. 115 *uop* ust. 1 i 2, dyrektor PN zobowiązany jest do umieszczenia na obrzeżach lub w pobliżu parku tablic informujących o jego nazwie oraz o obowiązujących na terenie parku zakazach.

W efekcie kontroli, nieprawidłowości dotyczące oznakowania stwierdzone zostały w 5 PN. W 3 (*Kampinoskim PN, Pienińskim PN i PN „Ujście Warty”*) polegały one na tym, że tablice nie spełniały wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 grudnia 2004 r. w sprawie wzorów tablic<sup>25</sup> (brak godła państwowego, nieprawidłowe wymiary). Kwesta ta poruszana była już przez NIK przy okazji kontroli parków krajobrazowych, w wyniku której wnioskowano do Ministra Środowiska m.in. o wprowadzenie zmian w rozporządzeniu *w sprawie wzoru tablic*<sup>26</sup>. W dwóch PN stwierdzono jednak braki dotyczące oznakowania. I tak:

- Dyrektor Białowieskiego PN nie zapewnił umieszczenia tablic informujących o zakazach obowiązujących na terenie Parku, przy wejściu na szlak turystyczny „Wokół uroczyska Głuszc”.<sup>25</sup>
- W Gorczańskim PN na żadnym skrzyżowaniu dróg z granicą Parku nie ustawiono tablic urzędowych informujących o nazwie Parku i tablic informujących o obowiązujących na terenie PN zakazach, co dyrektor Parku wyjaśnił niedostatkiem środków finansowych, zapewniając jednocześnie, że uzupełnienie oznakowania tablicami urzędowymi będzie zlecone.

Ponadto, przy wejściach do PN umieszczane były tzw. „witacze” informujące o przekroczeniu granicy PN, jego atrakcjach, trasach turystycznych itp., wykonane według indywidualnych projektów.

Zdjęcie nr 1

Brama do Wolińskiego PN na granicy z Międzyzdrojami



Źródło: materiały kontrolne

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 268, poz. 2665.

<sup>26</sup> Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych – Nr ewid. 120/2012/P11111/KSI.

Zdjęcie nr 2

Wejście na trasę turystyczną i ścieżkę dydaktyczną od strony Lubina w Wolińskim PN zabezpieczono bramkami z żerdzi w celu uniemożliwienia wjazdu quadami



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 3

Woliński PN, wejście na punkt widokowy jeziora Turkusowego



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 4

Mapa parku przy wejściu do Gorczańskiego PN



Źródło: materiały kontrolne

Zdaniem NIK, istotnym jest aby przekazana informacja o wkroczeniu na teren parku i zasadach w nim obowiązujących była widoczna, czytelna i estetyczna. Zróżnicowanie formy przekazu podkreśla zaś indywidualny charakter parku.

### 3.2.1.3. Struktura organizacyjna

W latach 2010–2012, PN funkcjonowały w oparciu o statuty nadane przez Ministra w drodze zarządzeń, na podstawie obowiązującego, do 31 grudnia 2011 r., art. 8 ust. 4 *uoop*.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. zaczął obowiązywać przepis art. 8f *uoop*, zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska, w drodze rozporządzenia, nadaje parkowi narodowemu statut określający jego organizację wewnętrzną, tryb działania jego organu oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia sprawnego działania parku narodowego oraz właściwej realizacji jego zadań.

W związku ze zmianami *uoop* oraz formuły prawnej w jakiej funkcjonują PN, Minister Środowiska winien wydać nowe akty prawne, nadające statuty parkom. Stosownie do art. 10 *uZoop* wydane wcześniej statuty traciły moc z dniem 1 stycznia 2013 r.

Minister Środowiska do końca 2012 r., tj. przez blisko półtora roku obowiązywania przepisu, który zapowiadał utratę mocy statutów PN oraz przez rok funkcjonowania parków w zmienionej formule prawnej, nie wydał nowych rozporządzeń w sprawie statutów PN. Rozporządzenia te zostały podpisane przez Ministra Środowiska dopiero w dniu 18 lutego 2013 r., zaś weszły w życie w dniach 8–11 marca 2013 r. Skutkowało to funkcjonowaniem 23 parków narodowych bez obowiązujących statutów w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia wejścia w życie powyższych rozporządzeń.

Zgodnie z uzyskanymi wyjaśnieniami, przyczyną zaistniałej sytuacji był długotrwały proces uzgodnień oraz zmiana w jego trakcie koncepcji dotyczącej szczegółowości określenia struktury organizacyjnej parków.

- Projekty nowych statutów, zawierające m.in. organizację wewnętrzną każdego PN, zostały przygotowane w marcu 2011 r. Określono w nich nazwy każdej komórki organizacyjnej PN. W I kwartale 2012 r. zmieniono koncepcję postanawiając, że w statutach struktura organizacyjna określona zostanie ogólnie, tj. dział, zespół, samodzielne stanowisko, która będzie uszczegółowiona w regulaminie organizacyjnym każdego PN. W dniu 16 kwietnia 2012 r. projekty statutów przesłano, celem zgłoszenia ewentualnych uwag, do: wszystkich komórek organizacyjnych MŚ, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, jak również do wszystkich PN. Następnie, do dnia 29 października 2012 r., gdy projekty przesłano do Rządowego Centrum Legislacji, zgłoszone uwagi były analizowane i uzgadniano struktury organizacyjne PN.

W latach 2010–2012 organizacja wewnętrzna kontrolowanych PN, określona ich regulaminami, odpowiadała strukturze wynikającej ze statutu poszczególnych parków, z wyjątkiem *Biebrzańskiego PN*, którego regulamin organizacyjny wprowadzony w 2008 r. od stycznia 2011 r. był nieaktualny. W 2013 r. organizacja wewnętrzna 4 PN (*Białowieskiego, Biebrzańskiego, Pienińskiego, Wolińskiego*) nie była zgodna z nowymi statutami. Dyrektorzy 2 z ww. parków przystąpili do przygotowania nowych zarządzeń w sprawie regulaminu organizacyjnego parku. Dyrektor *Wolińskiego PN* zatwierdził nowy regulamin w dniu 28 maja 2013 r. natomiast dyrektorzy *Białowieskiego PN* i *Biebrzańskiego PN*, pomimo braku zgodności wewnętrznej struktury organizacyjnej z nowym statutem, nie podejmowali prac nad ich dostosowaniem, stojąc na stanowisku, że zmiany wymagają w pierwszej kolejności statuty.

- W *Białowieskim PN*, do dnia zakończenia kontroli NIK, obowiązywał regulamin organizacyjny z 1 września 2011 r., który nie był dostosowany do organizacji wewnętrznej ustanowionej w statucie nadanym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 18 lutego 2013 r., którego projekt był przygotowany przez poprzedniego dyrektora BPN. Koncepcja zarządzania Parkiem, przedstawiona przez aktualnego dyrektora wymaga zmian w organizacji wewnętrznej jednostki, wiąże się z koniecznością zmiany statutu i zaakceptowania tego dokumentu przez związki zawodowe. Nowy statut i regulamin organizacyjny zostały opracowane. Przewidywano, że statut zostanie zatwierdzony w lipcu 2013 r.<sup>27</sup>.

Określona statutem struktura organizacyjna każdego z kontrolowanych PN była zróżnicowana i obejmowała od 6 (PN „Ujście Warty”) do 27 komórek organizacyjnych (*Kampinoski PN*). W parkach wyróżniono też od jednego (*Ojcowski PN*) do 17 obwodów ochronnych (*Kampinoski PN*). W strukturze organizacyjnej każdego z parków funkcjonował posterunek Straży Parku, poza tym w parkach wyróżniano: wyłącznie działy, działy z podległymi komórkami, zespoły i samodzielne stanowiska, lub też zespoły, pracownię i sekcje, itp.

Chociaż, zgodnie z art. 103 ust. 2 *uoop*, do zadań Służby PN należy m.in. prowadzenie muzeum i prowadzenie badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej, w statutach 5 spośród kontrolowanych PN (*Biebrzańskim PN, Drawieńskim PN, Pienińskim PN, PN „Ujście Warty”, Wolińskim PN*) nie wyróżniono pracowni naukowej czy nawet samodzielnego stanowiska do badań naukowych, a w strukturze organizacyjnej 8 PN nie wyróżniono muzeum.

- W strukturze organizacyjnej PN „Ujście Warty” nie przewidziano pracowni naukowej, nie było też zatrudnionych pracowników na stanowiskach naukowych. Dyrektor Parku wyjaśnił, że badania naukowe ukierunkowane na cele wymienione w art. 103 ust. 2 pkt 3 *uoop* prowadził, w ramach obowiązków służbowych, Zespół ds. ochrony przyrody i monitoringu.

<sup>27</sup> Nowy statut został nadany rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 24 grudnia 2013 r.

### 3.2.1.4. Zatrudnienie

Dyrektorzy wszystkich PN w Polsce wyłonieni byli w drodze konkursu. W kontrolowanym okresie Minister Środowiska, na podstawie art. 101 ust. 2 *uop*, powołał na 5-letnią kadencję, dyrektorów 21 PN<sup>28</sup>, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 7 września 2004 r. *w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora parku narodowego*<sup>29</sup> (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie konkursu”). W 2012 r., w związku z odwołaniem dyrektorów *Biebrzańskiego PN* i *Białowieckiego PN*, przeprowadzony został nowy nabór na te stanowiska, w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 10 lipca 2012 r. *w sprawie organizacji i przeprowadzania naboru na stanowisko dyrektora parku narodowego*<sup>30</sup>. W wyniku naboru, we wrześniu i listopadzie 2012 r., Minister Środowiska powołał dyrektorów tych parków na czas nieokreślony, zgodnie z wprowadzonymi zmianami w *uop*.

W dniu 28 grudnia 2012 r.<sup>31</sup>, Minister Środowiska poinformował pozostałych 21 dyrektorów PN, że z dniem 1 stycznia 2012 r. zostali dyrektorami parku narodowego jako państwowej osoby prawnej i dotychczasowe powołanie obowiązuje bezterminowo.

W wyniku kontroli ujawniono dwa przypadki niezgodnego z prawem działania komisji konkursowych.

- *Pomimo powołania przez Ministra Środowiska, zgodnie z obowiązującymi przepisami, Komisji konkursowych*<sup>32</sup>, *w pięcioosobowych składach, pierwsze posiedzenia tych komisji, które podjęły uchwały, odbyły się w niepełnym składzie. Działanie takie było niezgodne z § 5 ust. 3 oraz § 8 ust. 3 ww. rozporządzenia w sprawie konkursu.*

Według danych uzyskanych w MŚ, liczba osób zatrudnionych we wszystkich PN w kraju, w latach 2011–2012 utrzymywała się na podobnym poziomie i wynosiła (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) 1538 osób na koniec 2011 r. i 1539 osób na koniec 2012 r. W latach 2011–2012 zatrudnienie w parkach narodowych wzrosło o ponad 400 osób w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. (1127 osób), co było wynikiem przejęcia przez parki narodowe zadań zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych<sup>33</sup>.

W kontrolowanych PN, według stanu na koniec 2012 r., zatrudnionych było ogółem 718 osób, w tym 421 osób, tj. 58,6%, na stanowiskach Służby PN, określonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. *w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych*<sup>34</sup>.

Zgodnie z art. 103 ust. 1 *uop*, Służba Parku Narodowego wykonuje zadania związane z ochroną przyrody, badaniami naukowymi i działalnością edukacyjną, a także ochroną mienia parku narodowego oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego.

<sup>28</sup> W badanym okresie nie wybierano dyrektorów dwóch PN: *Gór Stołowych* i *Wigierskiego*, którzy zostali powołani przez Ministra Środowiska w 2008 r.

<sup>29</sup> Dz.U. Nr 205, poz. 2104.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 839.

<sup>31</sup> Pismem znak: DLPpn-4102-32/52663/12/TC.

<sup>32</sup> W dniu 25 stycznia 2010 r. – powołano komisję konkursową mającą na celu przeprowadzenie konkursu na stanowisko dyrektora *Poleskiego PN*, w dniu 9 sierpnia 2011 r. – powołano komisję konkursową mającą na celu przeprowadzenie konkursu na stanowisko dyrektora *Magurskiego PN*.

<sup>33</sup> W 2010 r. przeciętne zatrudnienie w gospodarstwach pomocniczych wyniosło 455 osób (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych).

<sup>34</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 753.

W poszczególnych parkach liczba osób zatrudnionych w Służbie PN wynosiła od 19 (PN „Ujście Warty”) do 105 (Kampinoski PN).

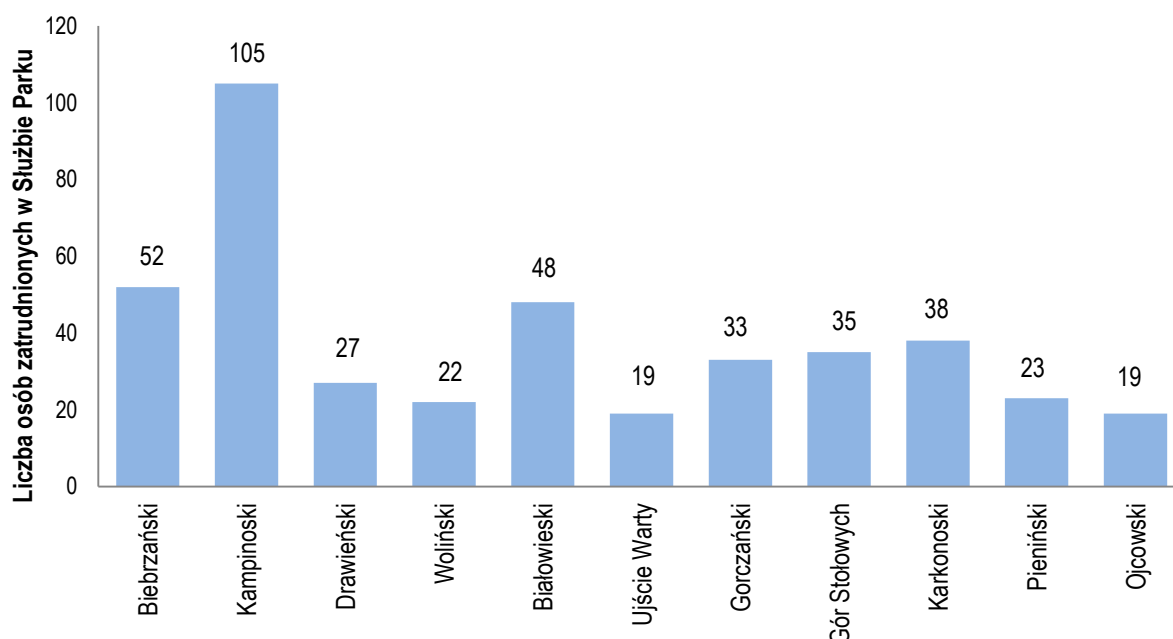
Analiza danych uzyskanych w wyniku kontroli wskazuje, że nie ma bezpośredniej korelacji pomiędzy liczbą osób zatrudnionych w służbie PN a jego powierzchnią, długością szlaków turystycznych czy „popularnością” parku, rozumianą jako liczbę osób odwiedzających.

Minister Środowiska nie ustalał zasad, czy wskazówek dotyczących obsady kadrowej w PN w tym liczby osób, które powinny być zatrudnione w Służbie Parku Narodowego dla zapewnienia jego sprawnego funkcjonowania.

Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody „(...) z uwagi na samodzielne kształtowanie przez dyrektorów parków narodowych polityki kadrowej w podległych im jednostkach, Minister Środowiska nie podejmował działań związanych ze zmniejszeniem lub zwiększeniem zatrudnienia w parkach narodowych”.

Wykres nr 2

Liczba osób zatrudnionych w Służbie Parku w kontrolowanych parkach narodowych według stanu na koniec 2012 r. (parki uszeregowano według powierzchni, malejąco)



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

We wspomnianym wcześniej rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. określono 42 stanowiska pracowników Służb Parków Narodowych, co nie oznacza, że w każdym z parków wszystkie stanowiska powinny być obsadzone. Dyrektorzy PN rezygnowali najczęściej z zatrudnienia osób na stanowiskach wymagających wyższych kwalifikacji i kierowniczych, takich jak: profesor, docent, kierownik działu..., główny specjalista ..., nadleśniczy.

W 4 z 11 kontrolowanych parków (Białowieskim PN, Biebrzańskim PN, PN „Ujścia Warty” i Wolińskim PN) wskazywano na zbyt małą liczbę pracowników.

- W Wolińskim PN, w porównaniu do planowanego zatrudnienia, określonego w załączniku nr 2 do Regulaminu z 13 czerwca 2011 r., nie obsadzono 4 (15,4%) stanowisk (głównego specjalisty ds. ochrony przyrody, kierownika zespołu ds. edukacji, adiunkta ds. obszarów Natura 2000 i kustosza). Dyrektor Parku wyjaśnił, że wakaty na ww. 4 stanowiskach powstały w latach 2011–2012. Obowiązki pracowników z wakujących stanowisk przejęte zostały

*przez inne osoby. Ograniczone środki finansowe (dotacja budżetowa dla Parku w 2013 r. pokrywa przydzielony w ustawie budżetowej limit na wynagrodzenia zaledwie w 70%) nie pozwalają na zatrudnienie takiej ilości pracowników, którzy zapewniliby właściwe funkcjonowanie Parku.*

Zdaniem dyrektorów PN trudności z pozyskaniem kadr spowodowane były niskim poziomem wynagrodzeń i zamrożonym funduszem płac.

- *W PN „Ujście Warty”, w latach 2010–2012 nie zatrudniano kadry na etatach naukowych, co jak wyjaśnił dyrektor tego Parku wynikało z ograniczeń finansowych, związanych z ustawowym ograniczeniem płac w jednostkach sektora finansów publicznych. W strategii zarządzania przewidziano zasilenie Zespołu ds. ochrony przyrody i monitoringu specjalistami ds. ochrony przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem ornitologów i hydrologa.*

Zgodnie z art. 103 ust. 5 *uoop*, Minister Środowiska zobowiązany jest określić, w drodze rozporządzenia, warunki wynagradzania za pracę pracowników parków narodowych i przyznawania im innych świadczeń związanych z pracą. Do dnia zakończenia kontroli, Minister Środowiska nie wypełnił ww. delegacji ustawowej, pomimo iż obowiązuje ona od 1 stycznia 2012 r.

- *Prace związane z wydaniem wspomnianego powyżej rozporządzenia zostały podjęte przez DLiOP w kwietniu 2012 r. Parkom narodowym oraz organizacjom związkowym działającym w parkach narodowych przesłano wstępny projekt z prośbą o analizę i uwagi, które pomogą w opracowaniu jego ostatecznego kształtu. Jednocześnie, Związek Pracodawców Polskich Parków Narodowych podjął negocjacje z organizacjami związkowymi działającymi w parkach narodowych w sprawie Ponadzakładowego Układu Zbiorowego Pracy dla Pracowników Parków Narodowych (PUZP). W związku z tym wstrzymano prace nad projektem ww. rozporządzenia do czasu podpisania i wejścia w życie PUZP. Przewidywany termin wejścia w życie rozporządzenia Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody przewiduje na I kwartał 2014 r.*

Zgodnie z art. 13 ust. 2 *uZoop*, do czasu określenia nowych warunków wynagrodzenia za pracę, warunki pracy i płacy pracowników parków narodowych, będących państwowymi osobami prawnymi, pozostają bez zmian.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego w parkach narodowych wyniosło – 3.820,3 zł w 2010 r.; 3.617,8 zł w 2011 r. i 3.810,7 zł w 2012 r. Było ono istotnie niższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w administracji państwowej województw, na terenie których zlokalizowane są skontrolowane PN, które w 2012 r. wynosiło 4.489,1 zł<sup>35</sup>.

Porównanie wynagrodzenia pracowników PN i pracowników Lasów Państwowych – posiadających często zbliżone kwalifikacje – ujawnia jeszcze większą dysproporcję. Według rocznika statystycznego GUS *Leśnictwo 2013*<sup>36</sup> przeciętne wynagrodzenie miesięczne w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe, w 2012 r. wynosiło 6.966,2 zł.

Kwestia niskich wynagrodzeń pracowników PN poruszana była również m.in. na 46 posiedzeniu Komisji Środowiska Senatu RP w dniu 2 kwietnia 2013 r.

W wyniku kontroli w 3 parkach odnotowano pojedyncze przypadki zatrudnienia osób nieposiadających kwalifikacji, określonych w ww. rozporządzeniu.

- *Obowiązki zastępcy dyrektora Pienińskiego PN powierzono osobie, która nie miała wymaganego stażu pracy na kierowniczym stanowisku.*
- *W Białowieskim PN i Drawieńskim PN na stanowisku adiunkta Parku zatrudnione były osoby posiadające wykształcenie nieodpowiadające profilowi określonemu dla tego stanowiska w załączniku nr 1 pkt 26 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska.*

<sup>35</sup> Rocznik Statystyczny Województw, GUS 2013 r.

<sup>36</sup> ISSN 1230-574X.

Zgodnie z zaleceniem zawartym w komunikacie Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej gospodarka wodna i ochrona środowiska, pracownicy 10 kontrolowanych PN posiadali aktualne zakresy czynności<sup>37</sup>. Nieprawidłowości stwierdzono w jednym PN.

- Kontrola 15 (z 22) teczek osobowych pracowników Służby Wolińskiego PN wykazała, że 11 osób na stanowiskach: leśniczych (5 osób), podleśniczych (4 osoby), konserwatora obwodu ochronnego i starszego strażnika Straży Parku nie posiadało zakresów obowiązków. Zastępca dyrektora Parku posiadał nieaktualny zakres obowiązków zastępcy dyrektora Ochrony Przyrody – kierownika Gospodarstwa Pomocniczego z 15 stycznia 2001 r., które to stanowisko zostało zlikwidowane z końcem 2010 r. Zakres obowiązków komendanta Straży Parku nie miał daty sporządzenia i przyjęcia przez pracownika. W trakcie kontroli NIK nieprawidłowości dotyczące braku zakresów obowiązków zostały usunięte.

W 7 na 11 kontrolowanych PN pracownicy, stosownie do art. 104 ust.1 uoop, otrzymali bezpłatne umundurowanie, które odpowiadało (wraz z okresem jego użytkowania) wymogom określonym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.<sup>38</sup>. W 4 parkach (Wolińskim, Biebrzańskim, Białowieskim, Karkonoskim) niezachowane zostały terminy przekazania uprawnionym pracownikom umundurowania lub jego części, określone w załączniku nr 8 do ww. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r.

- W Karkonoskim PN trzem pracownikom wydano części umundurowania 9 miesięcy przed końcem okresu ich używalności, a kolejnym trzem 7,5 miesiąca po upływie okresu używalności, wynoszącego w tym przypadku 18 miesięcy. Zwłoka w wymianie umundurowania nie skutkowała skargami oraz roszczeniami pracowników wobec Parku. NIK uwzględnił wyjaśnienia złożone przez dyrektora Parku, iż taki stan rzeczy był spowodowany prowadzeniem raz do roku postępowania w sprawie zamówienia publicznego na umundurowanie, co skutkowało dostarczeniem przez wykonawcę umundurowania w jednym terminie, przy jednoczesnym braku magazynu mundurowego.
- W Wolińskim PN, w skontrolowanych 5 kartotekach wyposażenia pracowników Służby Parku stwierdzono wydanie 51 sztuk bezpłatnego umundurowania w terminach niezgodnych z okresami jego użytkowania, określonych w załączniku nr 8 do rozporządzenia MŚ z dnia 28 kwietnia 2005 r. W 48 przypadkach bezpłatne umundurowanie wydano z opóźnieniem od 4 do 10 miesięcy, a w 2 przypadkach – 4 miesiące przed upływem terminu używalności umundurowania<sup>39</sup>. Stwierdzono też niewydanie trzem osobom 4 elementów umundurowania, a w jednym przypadku wydanie dwu egzemplarzy tego samego elementu. Powyższe wyjaśniono trudnościami związanymi z dostawami umundurowania odpowiedniego rozmiaru i nieuwagą.

Niezależnie od sortów mundurowych, pracownikom parków (na określonych stanowiskach) przysługiwała również odzież bhp według norm przydziału środków ochrony indywidualnej, odzieży i obuwia roboczego oraz środków pracy, określonych przez dyrektora parku stosownym zarządzeniem. Dostawa sortów mundurowych i odzieży ochronnej objęta była zamówieniami publicznymi. Znamienne dla przedmiotowego zagadnienia jest stanowisko pracowników Parku Narodowego Gór Stołowych, że określony czasokres użytkowania niektórych elementów umundurowania jak mundur wyjściowy, kurtka mundurowa, koszule mundurowe (białe i zielone), kapelusz, rękawice skórzane i czapka mundurowa jest zbyt krótki. Leśnicy, a szczególnie pracujący w terenie, sortów tych nie zużywają. Ich zdaniem, bardziej przydatne są rzeczy wydawane w ramach odzieży bhp, tj. spodnie bhp, koszulki polo, a zwłaszcza buty terenowe.

Zdaniem NIK, celowym i gospodarnym byłoby prowadzenie bieżącej analizy w zakresie potrzeby wymiany elementów umundurowania pracowników parku i dokonywanie jej w uzasadnionych przypadkach, z częstotliwością uzależnioną od charakteru wykonywanych zadań, z zachowaniem ogólnych zasad.

<sup>37</sup> Stwierdzono na próbie losowo wybranych pracowników.

<sup>38</sup> W sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk (Dz.U. Nr 89, poz. 754).

<sup>39</sup> Wykazano odstępstwa od terminu należnego powyżej 3 miesięcy.

### 3.2.1.5. Udostępnianie parku

Zgodnie z art. 5 pkt 22 *uop*, udostępnianiem jest umożliwianie korzystania z parku narodowego lub niektórych jego obszarów i obiektów w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, filmowania, fotografowania, a także w celach zarobkowych.

W myśl art. 8b ust 1 pkt 2 i 3 *uop*, udostępnianie oraz prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą (często wymagającą udostępnienia terenu PN) jest jednym z zadań parków narodowych. Powinno ono odbywać się na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych oraz w zarządzeniach dyrektora parku narodowego i tylko w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę parku (art 12 ust 1 *uop*). Miejsca, które mogą być udostępniane oraz maksymalna liczba osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach, powinny zostać określone w planie ochrony lub do czasu jego sporządzenia w zadaniach ochronnych (art. 12 ust. 2 *uop*).

Udostępnianie parku narodowego należy do zadań Służby Parku Narodowego (art. 103 ust.2 pkt 5 *uop*), która zobowiązana jest również do utrzymywania w należytym stanie infrastruktury technicznej zarządzanej przez park narodowy (art. 103 ust.2 pkt 4 *uop*).

Dla kontrolowanych PN, miejsca udostępniane w celach naukowych, edukacyjnych i turystycznych (w miarę potrzeb również sportowych) określone zostały w załączniku nr 5 do ustanowionych przez Ministra Środowiska zadań ochronnych. Wyszczególniono tam m.in. szlaki turystyczne i edukacyjne, obiekty edukacyjne (muzea, wystawy) i turystyczne (schroniska, pola biwakowe, miejsca wypoczynku).

Limity osób odwiedzających lub mogących przebywać jednocześnie w określonych miejscach parku, wyznaczone były w ustanowionych przez Ministra Środowiska zadaniach ochronnych dla 10 spośród 11 kontrolowanych parków i zależały od specyfiki miejsca, sposobu udostępniania (szlaki piesze, rowerowe, spływy, biwakowanie itd.) oraz celu udostępniania (turystyka, edukacja, badania naukowe).

- W Białowieckim PN w 2011 r., w ramach udostępniania Parku do celów turystycznych określono limit 500 osób mogących jednocześnie przebywać w obrębie ochronnym Hwoźna i limit 200 osób mogących odwiedzać „Uroczysko Głuszc” (część obrębu ochronnego Hwoźna). W ramach udostępniania Parku do celów rekreacyjnych wprowadzono limit 20 osób mogących korzystać ze stawów w Parku Pałacowym. W 2012 r., w porównaniu do roku 2010 i 2011, na wniosek Ministerstwa Środowiska, uszczegółowiono miejsca i obszary udostępniane w Parku oraz limity osób mogących jednocześnie przebywać w miejscach udostępnianych, m.in.: w Rezerwacie Pokazowym Żubrów i Osadzie Zwierzyńiec wprowadzono limit 150 osób, zaś na stanowisku edukacyjnym kolejki wąskotorowej „Uroczyska Głuszc” i na obszarze Parku objętym ochroną czynną limit 200 osób.
- W Gorczańskim PN ustalono m.in. limity dla miejsc udostępnianych w celach edukacyjnych (ścieżki edukacyjne): 20 osób dziennie na 1 km ścieżki w 2010 r. i 35 osób na 1 km w latach 2011–2012, a w celach kulturowych (prezentacja wypasu) do 100 osób dziennie (w latach 2010–2012). Dla miejsc udostępnianych w celach turystycznych: szlaki piesze: 20 osób dziennie na 1 km szlaku w 2010 r. i 35 osób na 1 km szlaku w latach 2011–2012; szlaki rowerowe: 1 rowerzysta na 1 km szlaku w 2010 r. i 3 na 1 km w latach 2011–2012; szlaki konne: 1 jeździec na 2 km szlaku w 2010 r. i 3 na 2 km w latach 2011–2012; pola biwakowe: na polanie Oberówka do 55 osób w latach 2010–2012; na polanie Trusiówka 35 osób w 2010 r. i do 20 osób w latach 2011–2012; trasy zjazdowe do uprawiania narciarstwa – 900 osób na 1 godzinę.

W Pienińskim PN nie określono limitów osób odwiedzających. Kierownictwo Parku stało na stanowisku, iż nie powinno wprowadzać limitowania zwiedzania i radykalnie zwiększać opłat za wstęp i korzystanie z urządzeń, ale powinno m.in. dążyć do zrealizowania takich celów jak kontynuacja działań edukacyjnych, zmierzających do podniesienia kultury zwiedzania i zwiększenia akceptacji dla istnienia Parku oraz zapewnienia kompetentnej obsługi.

### 3.2.1.5.1. Organizacja turystyki i jej wpływ na przyrodę parku

Dyrektorzy wszystkich kontrolowanych PN wydali zarządzenia szczegółowo regulujące sposób i zakres udostępniania parku. We wszystkich parkach zwiedzanie było dopuszczone po oznakowanych szlakach turystycznych, ścieżkach edukacyjnych, spacerowych i drogach publicznych oraz po innych udostępnionych obszarach.

Ponadto, opracowane zostały regulaminy dotyczące szczególnego sposobu udostępniania, jak np. regulamin udostępniania dla amatorskiego połowu ryb, korzystania z poszczególnych miejsc i obiektów parku.

Udostępnianiem parku i organizacją turystyki zajmowały się osoby zatrudnione w parku. W dwóch parkach (*Ojcowskim PN* i *Pienińskim PN*) obok pracowników parku, w sezonie turystycznym część zadań wykonywały osoby spoza parku.

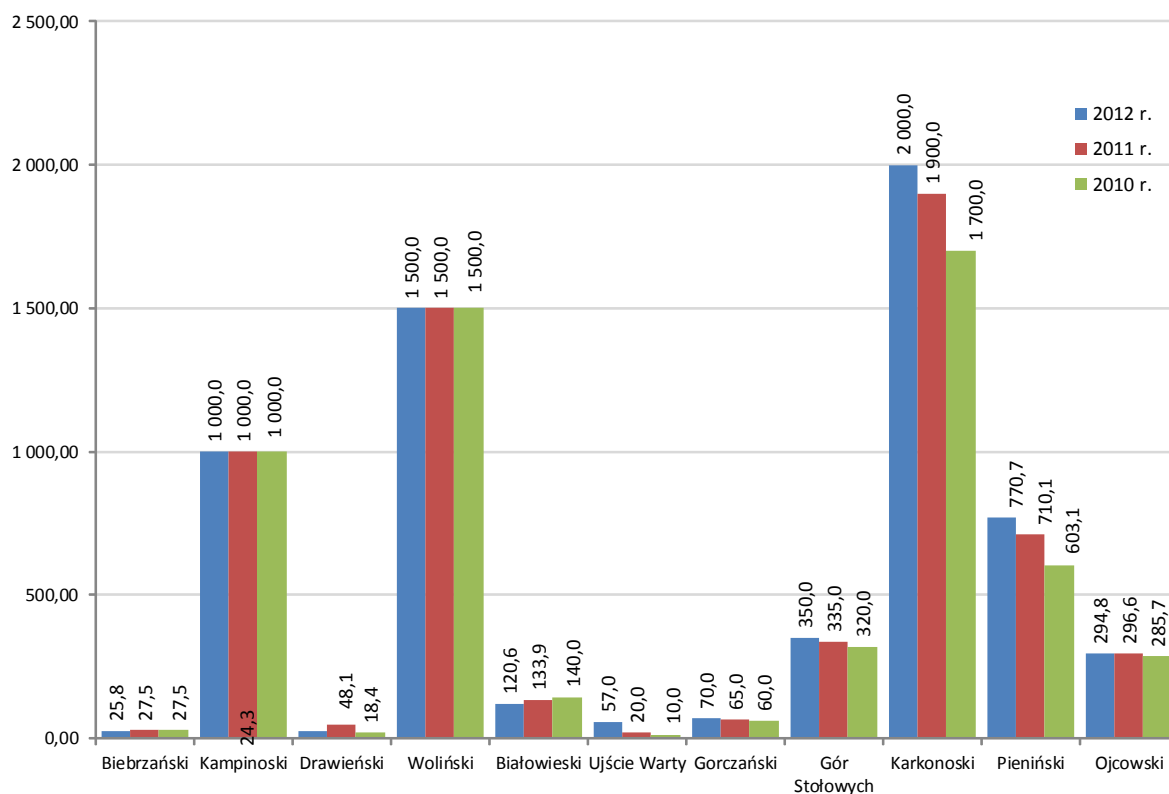
- W *Ojcowskim PN*, w okresie sezonu turystycznego (od kwietnia do października), zatrudniany jest dodatkowo jeden parkingowy i pięciu kasjerów. W zakresie udostępniania do zwiedzania, Park na zasadzie dwustronnego uzgodnienia współpracuje od 1953 r. z Biurem Obsługi Ruchu Turystycznego PTTK w Ojcowie oraz Biurem Usług Turystycznych „Ojcowianin” w Ojcowie. Wymagania wobec osób oprowadzających po Parku zostały określone w regulaminie dla przewodników. Osoby oprowadzające po OPN są obowiązane do posiadania uprawnień przewodnickich oraz uzyskania licencji dyrektora Parku na przewodnictwo i prowadzenie w nim zajęć dydaktycznych. Usługi przewodnickie w jaskiniach (*Jaskinia Łokietka* i *Jaskinia Ciemna*) są realizowane przez Konsorcjum „Jaskinia” w Skale. Firma ta została wyłoniona w przetargu nieograniczonym, oferując najniższą cenę.
- W *Pienińskim PN* udostępnianiem Parku oraz organizacją zwiedzania zajmują się osoby w nim zatrudnione. Natomiast obsługą ruchu turystycznego na szczytach Trzech Koron i Sokolicy oraz 4 pawilonów wystawowych zajmują się firmy zewnętrzne wyłonione w przetargu nieograniczonym.

W latach 2010–2012 kontrolowane parki odwiedziło ogółem ok. 17,9 mln osób. Liczba turystów odwiedzających w badanym okresie poszczególne parki wahała się od 80,8 tys. w *Biebrzańskim PN* do 5,6 mln w *Karkonoskim PN*.

Liczba osób odwiedzających parki wzrastała w kolejnych latach: w 2010 r. wynosiła 5,7 mln, w 2011 r. – 6,0 mln i w 2012 r. – 6,2 mln. Zdecydowany wzrost zainteresowania turystyką obserwowano w 6 spośród 11 kontrolowanych PN, z tego w 5 położonych na terenach górskich i podgórskich oraz w *PN „Ujście Warty”*. W 4 PN liczba odwiedzających utrzymywała się na stałym poziomie, a tylko w jednym parku – *Białowieskim PN* zaobserwowano spadek liczby turystów w kolejnych latach.

Wykres nr 3

Szacunkowa liczba osób odwiedzających kontrolowane parki narodowe w latach 2010–2012 (w tys. osób)



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

Do najliczniej odwiedzanych należały: Karkonoski PN, Woliński PN i Kampinoski PN.

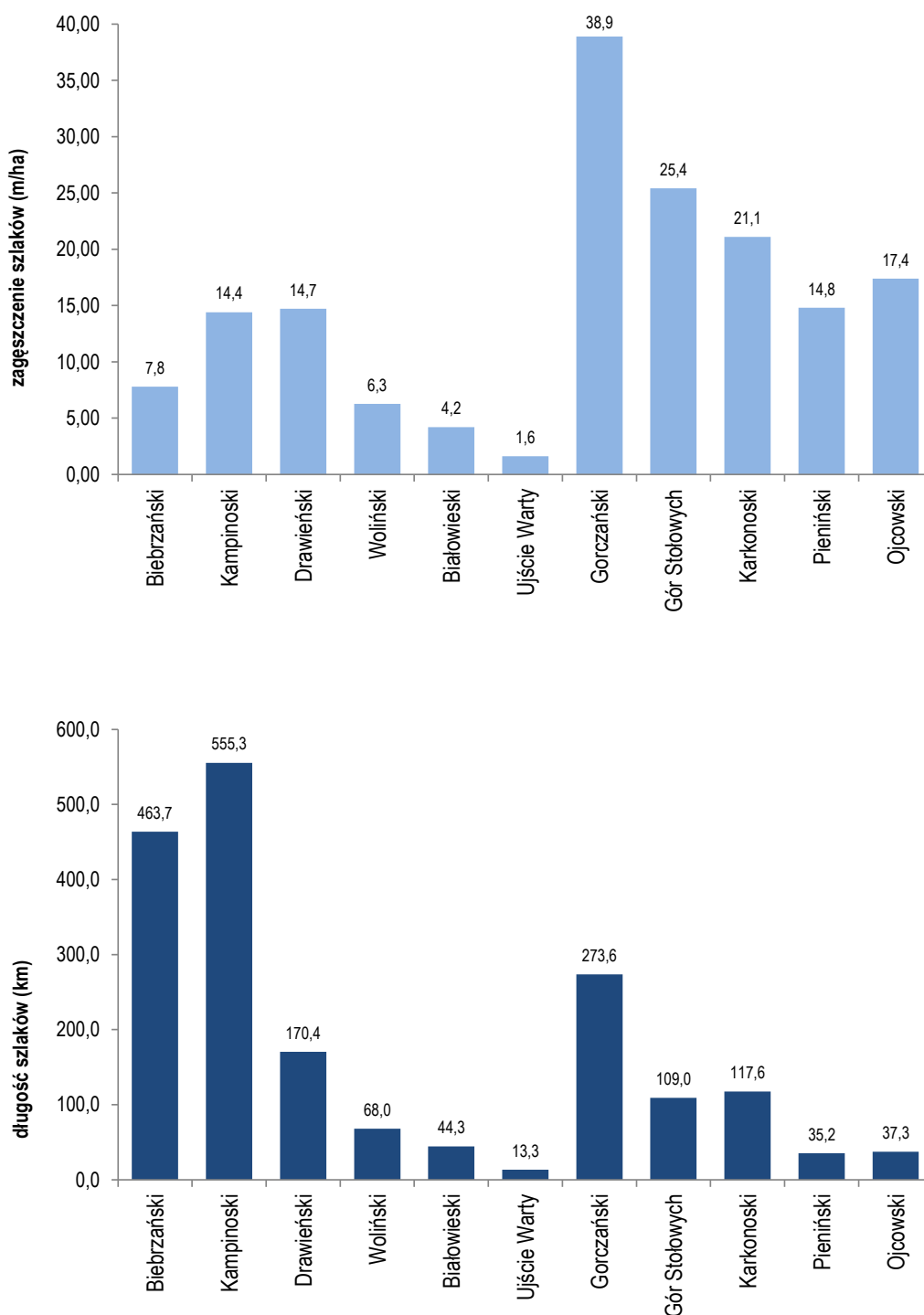
Liczba osób odwiedzających park szacowana była przez pracowników parków, na podstawie ilości sprzedawanych biletów, map i wydawnictw o parku, w oparciu o kilkukrotne bezpośrednie liczenie osób przekraczających wejścia do parku lub samochodów na parkingach. W PN „Ujście Warty” i Karkonoskim PN, w ramach realizowanych projektów związanych z ochroną parku, zainstalowano elektroniczne czujniki do monitorowania ruchu turystycznego.

Osoby odwiedzające PN miały do dyspozycji oznakowane trasy o długości od 13,3 km (PN „Ujście Warty”) do 555,3 km (Kampinoski PN). W badanym okresie tylko w 3 PN (Białowieckim, Biebrzańskim i Ojcowskim), wydłużono szlaki turystyczne ogółem o 13 km.

Niejednolite było zagęszczenie szlaków na hektar powierzchni parku, które według stanu z 2012 r. wynosiło od 1,6 m/ha (PN „Ujście Warty”) do 38,9 m/ha (Gorczański PN).

Wykres nr 4

Długość oraz zagęszczenie szlaków w kontrolowanych parkach narodowych w 2012 r.



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

NIK nie wносиła zastrzeżeń do oznakowania szlaków turystycznych. Oznakowanie poddanych oględzinom fragmentów szlaków w kontrolowanych PN było wyraźne, znaki umieszczone były na rozstajach dróg, stan drogi umożliwiał wygodne poruszanie się, a miejsca niebezpieczne lub niekomfortowe były zabezpieczone.

Zdjęcie nr 5

Oznakowanie szlaków w PN Górze Stołowych



Zdjęcie nr 6

Zabezpieczone przejście w PN Górze Stołowych



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 7

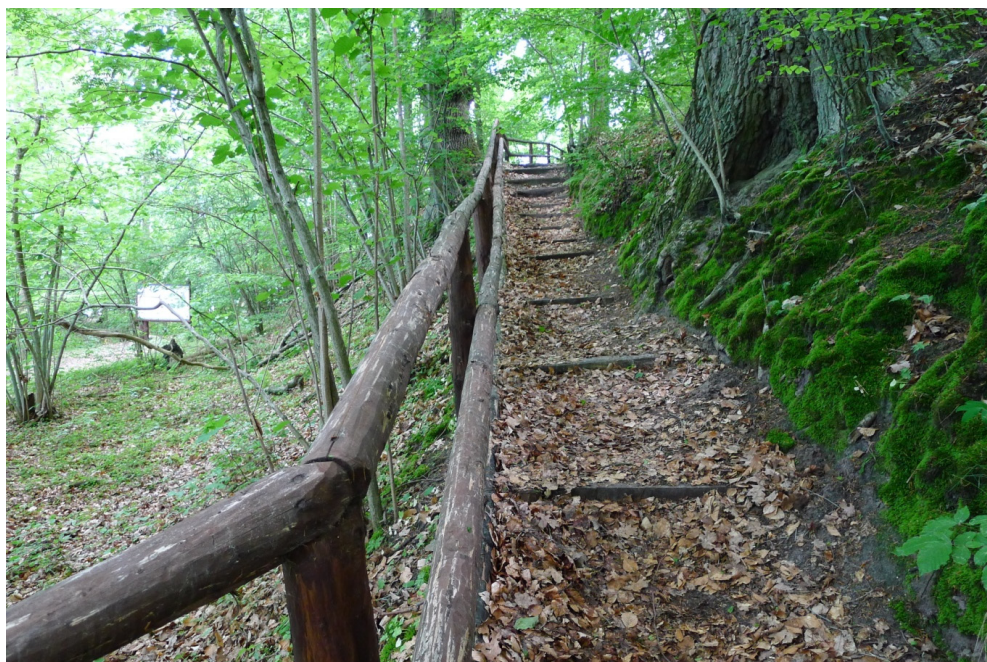
Oznakowanie szlaków w Gorczańskim PN



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 8

Miejsce niekomfortowe (na półwyspie Jeziora Czajczego) w Wolińskim PN zabezpieczono barierkami i schodami z żerdzi



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 9

Utrzymanie szlaków turystycznych w wyższych partiach Karkonoskiego PN



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

Zdjęcie nr 10

Zabezpieczenie odcinków szlaku w Gorczańskim PN



Źródło: materiały kontrolne

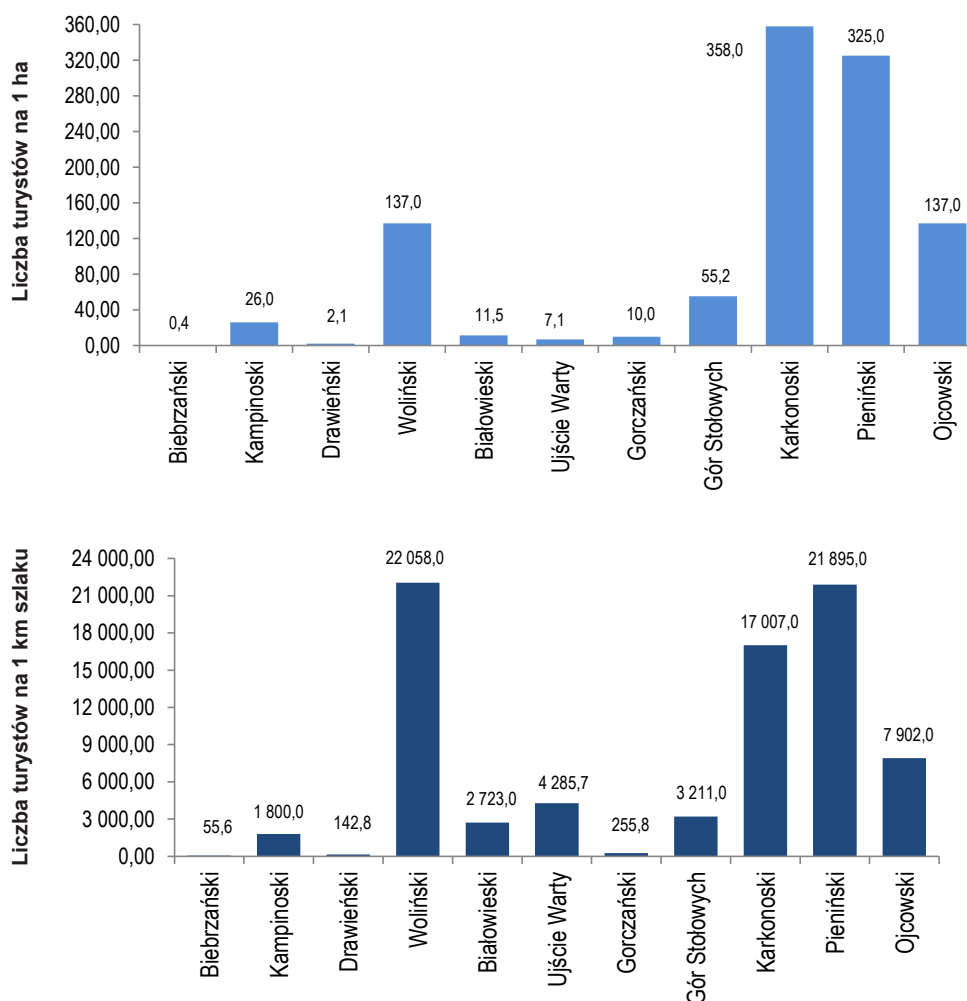
Przykładem dobrej praktyki mogą być działania w PN Gór Stołowych.

- *Oznakowania szlaków na rozstajach dróg posiadało dodatkowo walory estetyczne, miało charakter małej architektury, było proste, estetyczne, a zarazem dobrze spełniające swoje przeznaczenie, tj. czytelne oznaczenie szlaków. W wielu miejscach przy szlakach umieszczone były też tablice poglądowe, informacyjne i edukacyjne, prezentujące m.in. mapę Parku, jego ekosystemy, florę i faunę, w tym z ich opisem alfabetem Braille'a.*

Dla określenia presji, jaką ruch turystyczny wywiera na przyrodę parku, obok ogólnej liczby odwiedzających osób istotne jest ich „zagęszczenie” na terenie parku i szlakach turystycznych. Biorąc pod uwagę liczbę turystów i wielkość parku, można precyzyjniej oszacować tę presję i porównać kontrolowane parki. Analizując dane z 2012 r. stwierdzono, że największe zagęszczenie turystów w stosunku do powierzchni parku występowało w *Karkonoskim PN* i *Pienińskim PN*, które wyniosło odpowiednio 358 i 325 osób/ha. Najniższa liczba turystów przypadająca na hektar parku, obserwowana była w *Biebrzańskim PN* i *Drawieńskim PN* i wynosiła odpowiednio 0,4 oraz 2,1 osoby/ha. W odniesieniu do długości szlaków turystycznych, najbardziej zaludnione były trasy w *Wolińskim PN* i *Pienińskim PN*, gdzie na 1 km szlaków turystycznych przypadało odpowiednio w ciągu roku 22.058 i 21.895 osób. Najrzadziej eksploatowane były szlaki w *Biebrzańskim PN* i *Drawieńskim PN*, gdzie na 1 km szlaków przypadało odpowiednio 55 oraz 143 osoby. Pełne dane dotyczące „zagęszczenia” turystów w badanych parkach przedstawia wykres poniżej.

Wykres nr 5

„Zagęszczenie” turystów w kontrolowanych parkach w 2012 r.



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

Biorąc pod uwagę, że powyższe dane odnoszą się do całego roku, w miesiącach przypadających na szczyt ruchu turystycznego „zagęszczenie” turystów jest znacznie większe.

Na obrzeżach parków wyznaczone były parkingi, a na trasach turystycznych wyznaczono miejsca widokowe (platformy, wieże itp.) oraz od kilku (3 w Wolińskim PN, 4 w PN „Ujście Warty”, 7 w Biebrzańskim PN) do kilkudziesięciu (23 Karkonoski PN, 40 Pieniński PN, 60 Gorczański PN) miejsc odpoczynku wyposażonych w ławy i stoły lub dodatkowo wiaty<sup>40</sup>.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w wyznaczonych miejscach odpoczynku zachowana była czystość i znajdowały się tam z reguły kosze na śmieci. Nie było ich w Pienińskim PN.

- W Pienińskim PN, jak wyjaśniono, z uwagi na dobro zwierząt, przyjęto rozwiązanie, że na szlakach (w tym w miejscach przeznaczonych do odpoczynku) nie będzie koszy na śmieci. Zdaniem kierownika Działu udostępniania Parku, przy wzmożonym ruchu turystycznym kosze na śmieci wypełniałyby się szybko i kolejne odpady wyrzucanoby poza kosze, zaś opakowania i resztki pokarmu, byłyby obiektem zainteresowania zwierząt. Usuwanie odpadów wymagałoby zatrudnienia kilku ekip sprzątających, a opróżnianie koszy mogłoby odbywać się po opuszczeniu szlaków przez zwiedzających, aby nie utrudniać im przemieszczania się po szlakach. O braku koszy wraz z prośbą znoszenia resztek pokarmu, opakowań i śmieci do pojemników przy pawilonach wejściowych do Parku, informowano na stronie internetowej PPN i na mapach dla turystów.

<sup>40</sup> Wiata, tj. zadaszenie ze stołem i ławkami.

Za kontrolę czystości i porządku w obrębie PN odpowiedzialne były Służby Parku, natomiast za utrzymanie czystości i porządku na szlakach turystycznych i w miejscach odpoczynku odpowiedzialne były na ogół firmy zewnętrzne, wyłaniane w ramach postępowań przetargowych.

W miejscach wypoczynku często nie było zaplecza sanitarnego. Na 41 takich miejsc poddanych oględzinom, tylko 10, tj. 24,4%, było wyposażonych w sanitariaty. Brak zaplecza sanitarnego w miejscach wypoczynku, na ogół tłumaczono ich dostępnością w innych obiektach turystycznych na terenie parku (schroniskach, ośrodkach edukacji itp.).

W 2 parkach, w trakcie oględzin stwierdzono niewłaściwy stan techniczny wyposażenia miejsc wypoczynku.

- W Kampinoskim PN odnotowano: na polanie wypoczynkowej w Granicy – uszkodzenia w dachach czterech spośród pięciu wiat znajdujących się na parkingu i brak czytelnego oznaczenia kierunku jednego szlaku; na terenie Skansenu w Granicy – zły stan drewnianych chat (w dachach liczne ubytki strzechy, zabezpieczone folią budowlaną); w Lipkowie – brak zagospodarowania polany wypoczynkowej.
- W PN „Ujście Warty”, na trzy poddane oględzinom miejsca, miejsca wypoczynku, gdzie powinny znajdować się wiaty, w dwóch z tych miejsc wiat nie było. Dyrektor Parku wyjaśnił, że wiaty w ww. punktach zostały zdemontowane ze względu na ich zły stan techniczny oraz z powodu przeprowadzanego remontu wału przeciwpowodziowego (w przypadku wiaty położonej na tym wale). Ponadto nowa wiat „Na Śluzie” została już postawiona, natomiast druga wiat przygotowana była do montażu, który ze względu na zbyt wysoki poziom wody, nie był możliwy.

W 4 PN wyznaczono miejsca, gdzie dopuszczalne było rozbicie namiotu. W PN „Ujście Warty” i Gorczańskim PN były wyznaczone po 2 pola biwakowe, w Biebrzańskim PN – 2 pola namiotowe i w Drawieńskim PN 6 miejsc biwakowych.

Kontrola wykazała, że niejednolicie rozumiana była terminologia oraz wymogi jakie obiekty tego typu winny spełniać.

- W Gorczańskim PN, zgodnie z ustanowionymi przez Ministra Środowiska zadaniami ochronnymi, na polanach Oberówka, Trusiówka i Stare Wierchy wyznaczono „pola biwakowe”. Według dyrektora Parku obiekty te nie są polami biwakowymi, a spełniają tylko standardy „miejsc biwakowego” i w ewidencji Parku oraz na stronie internetowej dostępnej dla odwiedzających, są tak opisywane. Dodał on, że z powodu braku w dokumentach ministerialnych (roczne zadania ochronne, sprawozdania, analizy) rozróżnienia tych terminów, w korespondencji z Ministerstwem posługiwano się zamiennie tymi określeniami. Zgodnie z danymi ze strony internetowej Parku (dane z 30 września 2013 r.) funkcjonują 2 miejsca biwakowe, z których mogą korzystać turyści dysponujący własnymi namiotami, za określoną w regulaminie opłatą (Pole Stare Wierchy zostało zlikwidowane w 2011 r.). Przeprowadzone w toku kontroli oględziny na polanie Oberówka wykazały, że widniała tam informacja o możliwości ustawienia namiotu, teren był ogrodzony, wyposażony w wiatę, stoły, kosze na śmieci i stojaki na rowery. Nie było wody i sanitariatów.

Minimalne wymogi dla pól biwakowych określa załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>41</sup>, a dla innych miejsc, gdzie możliwe jest ustawienie namiotów i przyczep samochodowych, załącznik nr 7 do ww. rozporządzenia. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia niezależnie od nazwy miejsca, gdy przeznaczone jest ono do ustawienia namiotu, zapewniony musi być punkt poboru wody pitnej, miejsce na nieczystości, pojemnik na śmieci oraz sanitariaty.

- W PN „Ujście Warty”, poddane oględzinom pole biwakowe „Niwka”, wyznaczone w zarządzeniach dyrektora Parku w sprawie udostępnienia Parku Narodowego „Ujście Warty” dla turystyki, nie zostało ogrodzone, a na jego terenie nie było urządzeń sanitarnych i poboru wody pitnej. Dyrektor Parku w wyjaśnieniach podał m.in., że większe zanieczyszczenie niż turyści powodują wypasane krowy i konie, a w 12-letniej historii Parku była tylko jedna skarga na brak toalet.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz.169 z późn. zm.

Zdaniem NIK, dopuszczanie do funkcjonowania pól biwakowych czy miejsc biwakowych, bez zapewnienia podstawowych urządzeń sanitarnych, było działaniem nierzetelnym. Potrzeba wyposażenia miejsc wypoczynku i biwakowania w odpowiednią infrastrukturę, nie wynika wyłącznie z powodów dyktowanych potrzebą ochrony przyrody na terenie Parku przed zanieczyszczeniem, lecz powinna być również rozpatrywana w kategorii zapewnienia właściwych warunków turystom odwiedzającym Park.

Oględziny pola namiotowego w Grzędach, na terenie *Biebrzańskiego PN* oraz 2 miejsc biwakowych na terenie *Drawieńskiego PN*, dostarczyły przykładów wystarczającego wyposażenia miejsc przewidzianych na ustawienie namiotu.

- W *Drawieńskim PN* stwierdzono, że 2 poddane oględzinom miejsca biwakowe były ogrodzone, wyposażone w drewniane wiaty ze stołami i ławami do siedzenia, kubły z workami na śmieci oraz drewniane biotoalety (ze zbiornikami bezodpływowymi na nieczystości) i spełniały wymagania określone w załączniku nr 7 do ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy.
- W *Biebrzańskim PN* funkcjonowały w pełni wyposażone pola namiotowe przeznaczone na 120 miejsc.

Zdaniem NIK, zasady funkcjonowania na terenie parków narodowych, miejsc przeznaczonych na rozbijanie namiotów wymagają dodatkowej, precyzyjnej regulacji, w tym stosowania jednolitej terminologii.

Mimo, że we wszystkich kontrolowanych parkach monitorowano ruch turystyczny, tylko w 5 z nich (*Białowieskim PN*, *Gorczańskim PN*, *Karkonoskim PN*, *Ojcowskim PN* i *Wolińskim PN*) analizowano i oceniano wpływ turystyki na stan przyrody parku i w miarę potrzeb podejmowano działania dla jego zminimalizowania.

- W *Gorczańskim PN* prowadzony jest monitoring ruchu turystycznego i wpływu turystyki na środowisko przyrodnicze Parku (częstotliwość badań co 5 lat). W ramach realizacji projektu „Ochrona przyrody GPN poprzez modernizację jego infrastruktury turystycznej – etap I” wykonano badania wpływu ruchu turystycznego na środowisko przyrodnicze oraz monitoring zmian środowiska przyrodniczego (gleba, pokrywa roślinna) na remontowanych szlakach turystycznych i ścieżkach edukacyjnych.
- W *Karkonoskim PN* opracowano i wprowadzono system szacowania wpływu turystyki na stan przyrody i bioróżnorodności poprzez m.in. prowadzenie własnych analiz szlaków turystycznych pod kątem zagrożenia erozją wodną (na podstawie wyników analizy można wnioskować o zmianę przebiegu niektórych odcinków szlaków szczególnie narażonych na zniszczenie) oraz monitoringu ruchu turystycznego (w okresie wzmożonego ruchu turystycznego występuje bardzo duża penetracja terenów Parku, w szczególności w rejonie Karpacza, Szklarskiej Poręby, Wodospadu Szklarki i wzgórza Chojnik). Na podstawie analiz zagrożeń związanych z antropopresją, erozją wodną powierzchniową, a także analiz rozmieszczenia i natężenia ruchu turystycznego, określono limity osób, jakie mogą jednorazowo przebywać w danym miejscu w Parku. W latach 2010–2012 w KPN zrealizowano 10 projektów badawczych, związanych z turystyką i jej wpływem na ekosystemy Parku.
- Prowadzone przez *Białowieski PN* analizy wpływu ruchu turystycznego na przyrodę Parku skutkowały: wyłączeniem od 2012 r. z ruchu turystycznego tras: „Przez Łagier” i „Trasy Objazdowej” w Obrębie Ochronnym Orłówka ze względu na wydeptywanie przez turystów roślinności z powodu obchodzenia wilgotniejszych, podtopionych miejsc na ścieżce; wprowadzeniem na terenie Obwodu Ochronnego Sierganowo obowiązku stosowania przez zaprzęgi konne płacht podogonowych, ze względu na pojawiające się na trasie przejazdu gatunki roślin synantropijnych, przenoszonych na tereny chronione w odchodach na kopytach końskich; określeniem limitu osób mogących jednocześnie przebywać w udostępnianych miejscach. W porównaniu do 2010 r., w ramach udostępniania Parku do celów turystycznych zmniejszono z „bez ograniczeń” do 500 liczbę osób mogących jednocześnie przebywać w obrębie ochronnym Hwoźna i z „bez ograniczeń” do 200 liczbę osób mogących odwiedzać „Uroczysko Głuszc” (część obrębu ochronnego Hwoźna). W ramach udostępniania Parku do celów rekreacyjnych wprowadzono limit 20 osób mogących korzystać ze stawów w Parku Pałacowym.

W *Pienińskim PN* – jedynym parku, w którym nie określano limitu osób przebywających jednocześnie w danym miejscu, a liczba turystów przypadająca na 1 km szlaku była wysoka, nie ustalono i nie wprowadzono systemu szacowania wpływu turystyki na stan przyrody i bioróżnorodności.

Poinformowano jedynie, że w zbiorach Parku znajdują się 2 prace magisterskie, w których oceniano wpływ turystyki na przyrodę Parku i na erozję gleb wzdłuż szlaków turystycznych w 2008 r. i 2009 r. Zdaniem NIK, celowym byłoby opracowanie, obowiązującego we wszystkich parkach, systemu szacowania wpływu turystyki na przyrodę parku. Z zapisów zawartych w ustanowionych przez Ministra Środowiska, zadaniach ochronnych wynika, że we wszystkich kontrolowanych parkach turystyka lub pewne jej aspekty zostały uznane za czynniki zagrażające lub potencjalnie mogące zagrażać przyrodzie parku, a dla ich minimalizacji niezbędne jest podejmowanie działań zaradczych. Systematyczna analiza wpływu turystyki byłaby więc również przydatna z punktu widzenia monitorowania czynnika zagrażającego przyrodzie parku i konieczności ustalenia adekwatnych działań.

W PN nie było danych jak sprawdzane było respektowanie określonych w zadaniach ochronnych limitów osób odwiedzających i poruszających się po szlakach. W sporządzanych przez parki sprawozdaniach (co opisane jest w pkt 3.2.1.11.3. niniejszej Informacji) podawana była jedynie liczba turystów czy osób objętych zajęciami edukacyjnymi. Na podstawie tych danych nie można stwierdzić czy respektowano ustalone limity.

#### 3.2.1.5.2. Prowadzenie badań naukowych

Przepisy art. 103 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 3 *uop* zobowiązują Służbę PN do prowadzenia badań naukowych w celu określenia metod i sposobów ochrony przyrody, skuteczności działań ochronnych oraz rozpoznawania różnorodności biologicznej

Jak wspomniano wcześniej, omawiając strukturę organizacyjną i zasób kadrowy, w strukturze organizacyjnej 5 PN nie wyróżniono komórki organizacyjnej do spraw badań naukowych czy nawet samodzielnego stanowiska. W Służbie PN nie było osób zatrudnionych na stanowiskach naukowych. W niektórych parkach (*Biebrzański PN*, *PN „Ujście Warty”*) badania prowadzone były przez osoby zatrudnione na innych stanowiskach (np. specjalistów).

Badania naukowe w PN prowadziły często podmioty zewnętrzne (szkoły wyższe, instytuty naukowe, organizacje pozarządowe) po uzyskaniu, zgodnie z art. 15 ust.1 pkt 24 *uop*, zgody dyrektora parku lub w przypadku konieczności naruszenia obowiązujących w parku zakazów, po uzyskaniu zezwolenia Ministra Środowiska wydanego, na podstawie art. 15 ust. 3 *uop*, po zasięgnięciu opinii dyrektora PN.

Dyrektorzy 11 kontrolowanych PN wydali w latach 2010–2012 łącznie 195 zezwoleń, umożliwiając jednostkom naukowo-badawczym lub innym podmiotom wstęp do parku w celu m.in. realizacji zajęć edukacyjnych lub inwentaryzacji gatunków.

Na terenie poszczególnych parków realizowanych było od 13 (*PN „Ujście Warty” i Drawieński PN*) do 225 (*Białowiecki PN*) tematów badawczych. Większość tematów stanowiły badania podstawowe, których zadaniem jest dostarczenie wiedzy o występowaniu i biologii gatunków, kierunkach zmian zachodzących w ekosystemach.

Wyniki badań naukowych były podstawą planowania działań ochronnych, ukierunkowania badań monitoringowych. Wykorzystywane były również w toku prac nad projektami planu ochrony.

- W *PN „Ujście Warty”*, w latach 2010–2012 zrealizowano osiem prac badawczych, w tym sześć wykonanych przez jednostki naukowe oraz dwie przez pracowników PNUW (w tym praca doktorska). Ponadto 6 prac jest w toku.
- W *Ojcowskim PN* pracownicy Parku w 2012 r. realizowali 15 projektów badawczych dotyczących m.in. skuteczności zabiegów na murawach kserotermicznych i łąk, stanu populacji rzadkich gatunków flory, zróżnicowania flory leśnej, gatunków obcego pochodzenia (we florze i błonkówkach), poznania niezbadanych grup fauny (niektóre grupy

*muchówek i pluskwiaków), oceny wpływu ruchu samochodowego na populację płazów. Podmioty zewnętrzne realizowały 41 tematów. OPN zamieszcza w internecie „Listę preferowanych przez Park tematów badawczych”, jednak ich nie finansuje, przez co ma bardzo ograniczony wpływ na ich wybór przez jednostki obce.*

- *Pieniński PN nie zatrudnia etatowych pracowników naukowych, jak również nie posiada pracowni naukowo-badawczych, a pracownicy Parku w ramach wykonywanych czynności z tytułu umowy o pracę nie realizowali badań naukowych na terenie Parku. Na podstawie tematów zgłoszonych przez instytuty badawcze czy uczelnie opracowywano plany badań naukowych na dany rok kalendarzowy. Plany uzyskiwały akceptację Rady Naukowej Parku. W kontrolowanym okresie w ramach badań ukierunkowanych na ochronę obszaru realizowano 24 tematy, a w ramach badań zagrożonych gatunków i siedlisk – 26 tematów. W Pienińskim PN przyjęto model prowadzenia badań oparty na pracy specjalistów z różnych ośrodków naukowych i uczelnianych, wychodząc z założenia, że prowadzenie badań siłami własnych pracowników byłoby nieuzasadnione ekonomicznie i organizacyjnie. Według wyjaśnień dyrektora Parku, prowadzenie badań na wysokim poziomie wymaga zatrudnienia wysokiej klasy specjalistów o wąskich specjalizacjach, ponieważ problematyka zagadnień z zakresu ochrony przyrody jest bardzo szeroka, Park musiałby zatrudnić wielu takich specjalistów. Stąd, gdy pojawiają się konkretne problemy w zakresie metod, sposobów ochrony przyrody lub skuteczności działań ochronnych, wymagające badań naukowych, Park zleca temat badawczy specjalistom z zewnątrz lub inspiruje do wykonania badań w ramach środków danej instytucji. Kierownictwo Parku nie prowadzi szeroko zakrojonej akcji oferowania zestawów takich badań, ponieważ ma w tym względzie negatywne doświadczenia. W latach 90 XX w. PPN oferował listy tematów badawczych, które miały wzbogacić wiedzę o jego różnorodności biologicznej. W zamian za wyniki badań oferowany był miesięczny darmowy pobyt w pokoju gościnnym oraz darmowy przejazd. Do projektu zgłosiło się tylko kilkoro studentów piszących prace magisterskie.*

### 3.2.1.5.3. Działalność edukacyjna

Prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą jest jednym z zadań PN (art. 8b ust. 1 pkt 3 *uoop*), które powinno przyczynić się do realizacji celu w jakim park został utworzony, tj. zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 2 *uoop*).

Wśród zadań Służby PN, określonych art. 103 ust. 2 *uoop*, wymieniono m.in.: informowanie i promocję w zakresie ochrony przyrody, w tym prowadzenie muzeum przyrodniczego, ośrodków informacji i edukacji oraz publikowanie materiałów informacyjnych i promocyjnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w każdym z parków zatrudnione były osoby odpowiedzialne za działania edukacyjne, posiadające właściwe kwalifikacje. Działalność edukacyjną realizowano w formie lekcji w terenie, warsztatów, prelekcji i wykładów. Podstawowymi celami edukacji było: kształtowanie odpowiednich postaw w stosunku do przyrody u dzieci i młodzieży szkolnej, a także wszystkich odwiedzających park, doskonalenie kadr związanych z ochroną przyrody, zapoznanie z zasadami udostępniania parku, uzyskanie akceptacji istnienia parku u lokalnej społeczności.

W większości PN istniała baza edukacyjna głównie w postaci: sal wykładowych i ekspozycyjnych, wytypowanych i oznakowanych ścieżek edukacyjnych, zawierających informacje o występujących gatunkach i siedliskach.

Zasobność bazy edukacyjnej i jej wyposażenia była zróżnicowana, podobnie jak oferta edukacyjna parków.

- *W Białowieskim PN na bazę edukacyjną składały się pomieszczenia w budynku Ośrodka Edukacji Przyrodniczej (sala projekcyjna dla ok. 40 słuchaczy – 52,7 m<sup>2</sup>, sala seminaryjna dla ok. 60 słuchaczy – 74,3 m<sup>2</sup>, sala do zajęć dydaktycznych z dziećmi – 35,5 m<sup>2</sup>) oraz pomieszczenia w Muzeum Przyrodniczo-Leśnym (ekspozycja stała – dwa poziomy po 750 m<sup>2</sup>, sala konferencyjna mieszcząca 167 osób – 216,0 m<sup>2</sup> i sala wystaw tymczasowych – 53,2 m<sup>2</sup>), 5 ścieżek edukacyjnych o długości 4,8 km.*

- W Drawieńskim PN bazę edukacyjno-dydaktyczną stanowiły: sala edukacyjna przy dyrekcji Parku w Drawnie (sala do prelekcji, laboratorium przyrodnicze, sala ekspozycyjna), punkt Informacji w Głusku przystosowany do prowadzenia zajęć i wygłaszania prelekcji, terenowa Stacja Badawcza w Ostrowcu (2 laboratoria, sala wykładowa), 6 ścieżek dydaktycznych o długości 29 km wyposażonych w 71 tablic edukacyjnych, geologiczna powierzchnia edukacyjna na miejscu biwakowym „Drawnik” poświęcona petrografii i paleontologii Puszczy Drawskiej.
- W PN Gór Stołowych, ośrodek edukacyjny dysponował salą audiowizualną na 25 osób z pełnym wyposażeniem multimedialnym oraz laboratorium na 10 stanowisk (mikroskopy, binokulary) i biblioteką. Na terenie Parku celom edukacyjnym służyły 4 ścieżki dydaktyczne o długości 14,5 km i 6 stanowisk dydaktycznych pn. „Geoatrakcje Gór Stołowych”.
- W Gorczańskim PN bazę edukacyjną stanowiły: ośrodek edukacyjny w budynku dyrekcji (sala edukacyjna i sala wystawienniczo-konferencyjna), dwa ośrodki terenowe (Gajówka Mikołaja i sala edukacyjna w budynku dawnej owczarni, tzw. Chata GPN) oraz 10 ścieżek edukacyjnych o łącznej długości 53,1 km.
- W Ojcowskim PN bazę edukacyjną stanowiły sale konferencyjne (3), dydaktyczne (2), ekspozycyjna (1) i laboratorium (1); 3 ścieżki dydaktyczne o długości 14,4 km, muzealna ekspozycja przyrodniczą, którą w latach 2010–2012 odwiedziło blisko 79 tysięcy osób i trasy w zewnętrznej części ekspozycji przyrodniczej OPN o długości łącznej 1,8 km.

Tylko w jednym z 11 kontrolowanych parków nie wyznaczono ścieżek edukacyjnych.

- W Pienińskim PN nie ma wyznaczonych i oznakowanych ścieżek dydaktycznych. Według wyjaśnień dyrektora, Park przyjął inny sposób podejścia do edukacji terenowej i ścieżek edukacyjnych, polegający na odejściu od znakowania ich w terenie i przygotowania opisu w formie przewodnika po ścieżkach. Opracowano i wydano przewodnik „Pieniny – park dwu narodów”, który jest opisem wszystkich ścieżek. Wyznaczenie nowych ścieżek edukacyjnych w Parku o tak małej powierzchni, jaką ma Park i tak gęstej sieci szlaków turystycznych, jest niemożliwe.

W pozostałych parkach było od 3 (Ojcowski PN) do 13 (Biebrzański PN) ścieżek edukacyjnych o długości od 4,8 km (Białowieski PN) do 86,8 km (Karkonoski PN). W latach 2010–2012 długość ścieżek edukacyjnych zwiększyła się tylko w Kampinoskim PN o 1,8 km.

Zdjęcie nr 11

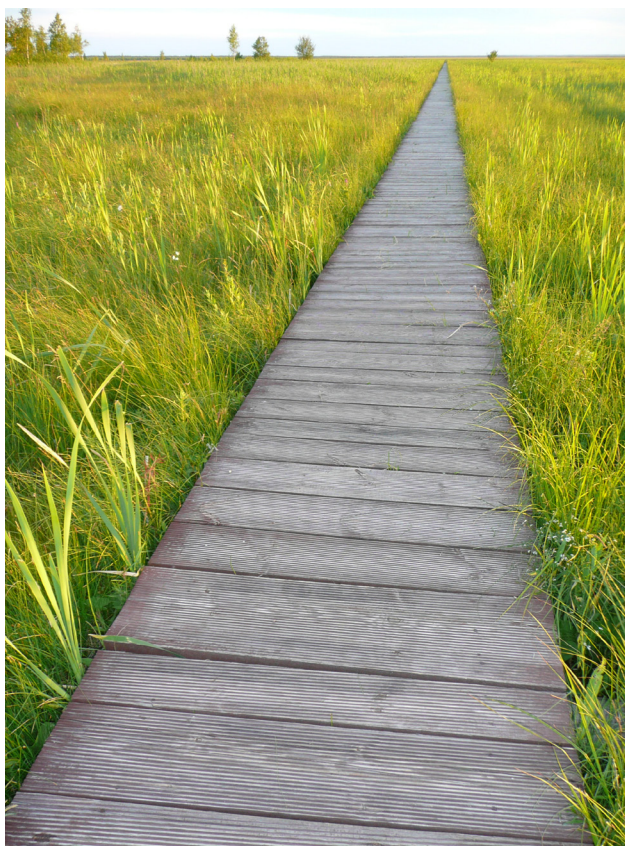
Tablica „Drzewa Wolińskich Lasów” – ścieżka dydaktyczna „Poznaj Las”, oddział 18



Źródło: materiały kontrolne

Zdjęcie nr 12

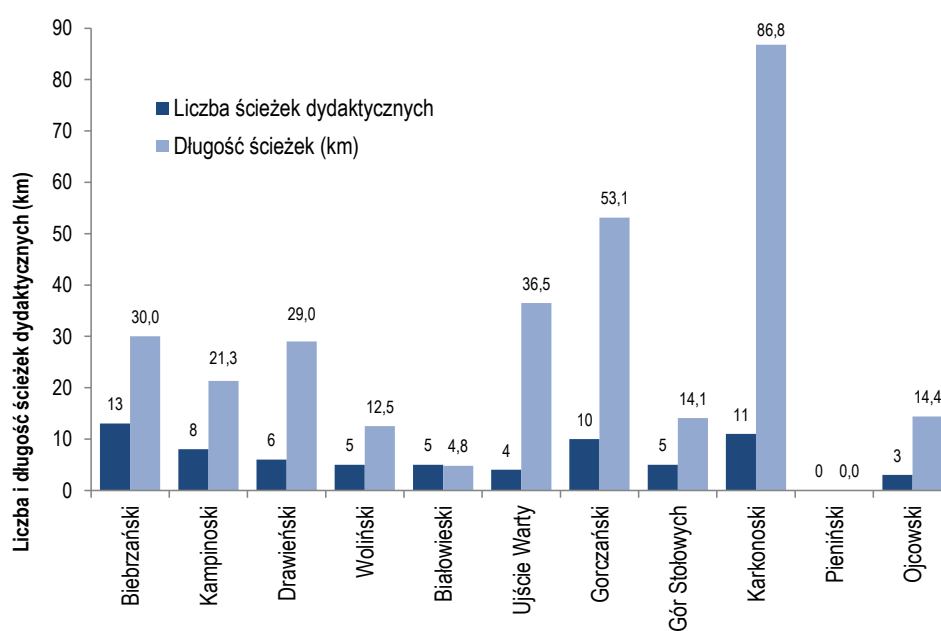
Pomost umożliwiający obserwację mokradeł w Biebrzańskim PN



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

Wykres nr 6

Liczba i długość (km) ścieżek dydaktycznych, zawierających informacje o gatunkach i siedliskach występujących w kontrolowanych parkach narodowych



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

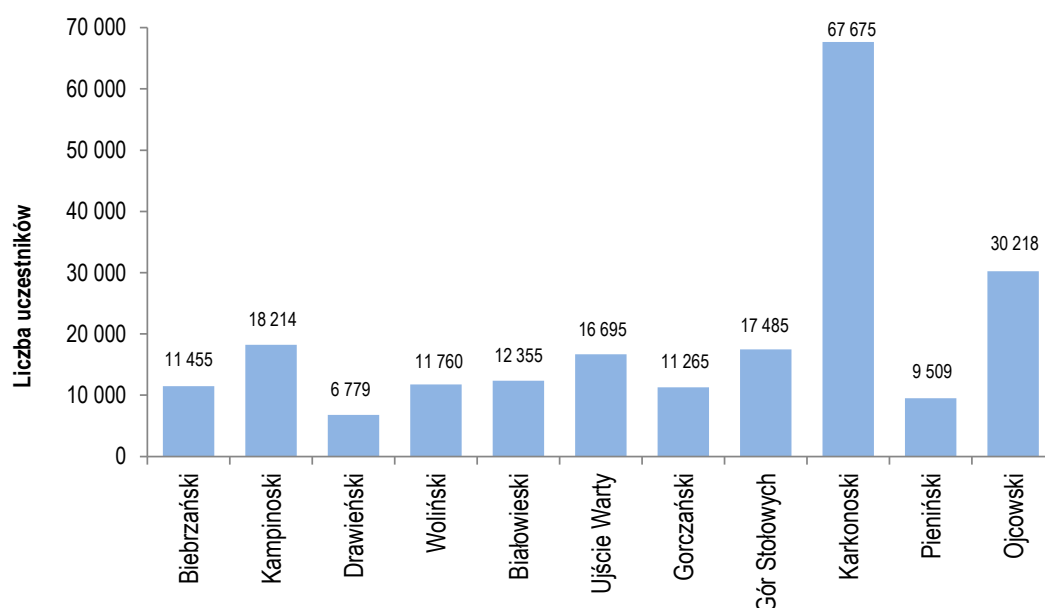
W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin fragmentów ścieżek edukacyjnych stwierdzono, że były one w dobrym stanie, prawidłowo oznakowane i opatrzone czytelnymi, właściwie wyeksponowanymi tablicami poglądowymi (tam gdzie przewidziano ich ustawienie). W *Kampinoskim PN* niektóre oznakowania wymagały jednak konserwacji.

- W *Gorczańskim PN* ścieżki oznaczono wyłącznie tablicami informacyjnymi z przebiegiem trasy (na początku i końcu ścieżki) oraz drewnianymi brązowymi słupkami z kolejnymi numerami punktów (przystanków) i logo Parku. Dyrektor wyjaśnił, że przyjęto zasadę niewystawiania tablic informacyjnych z opisem przystanków, koncentrując się na wydawaniu przewodników z opisem, zdjęciami i rycinami elementów fauny i flory. Przewodniki te były dostępne w Dyrekcji GPN, terenowych obiektach edukacyjnych, ośrodkach wczasowych, Gminnym Ośrodku Kultury w Łopusznej oraz Wiejskim Ośrodku Kultury w Ochotnicy Górnej, w cenie do 3,50 zł. Opracowując tę formę przekazu, kierowano się większą przystępnością dla zwiedzających oraz obawą przed aktami wandalizmu.

We wszystkich kontrolowanych parkach realizowano programy edukacyjne. Prowadzono zajęcia terenowe oraz stacjonarne w oparciu o własną bazę edukacyjną lub w obiektach innych podmiotów (głównie w szkołach). Aktywność poszczególnych parków w zakresie edukacji była bardzo zróżnicowana, w latach 2010–2012, zajęciami edukacyjnymi objęto w poszczególnych parkach od 6,8 tys. osób w *Drawieńskim PN* do 67,7 tys. w *Karkonoskim PN*. Szczegółowe dane dla poszczególnych parków przedstawia wykres poniżej.

Wykres nr 7

Liczba osób uczestniczących w zajęciach dydaktycznych i programach edukacyjnych, w PN, w latach 2010–2012



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

Analiza danych uzyskanych w wyniku kontroli wskazuje, że liczba osób objętych zajęciami edukacyjnymi nie była zależna od liczby osób zatrudnionych w Służbie PN oraz liczby i długości ścieżek edukacyjnych.

Pomimo że do zadań Służby PN, wymienionych w art. 103 ust. 2 *uoop*, należy prowadzenie muzeum przyrodniczego, obiekty takie nie funkcjonowały w 6 spośród 11 kontrolowanych parków (*Biebrzańskim PN*, *Drawieńskim PN*, *Gorczańskim PN*, *Karkonoskim PN*, *Pienińskim PN*, *PN „Ujście Warty”*). W 4 z ww. Parków organizowano jednak wystawy i ekspozycje.

- Dyrektor PN „Ujście Warty” podejmował działania w celu pozyskania budynku do adaptacji lub działki na budowę muzeum przyrodniczego.
- W Karkonoskim PN do końca 2010 r., w budynku siedziby dyrekcji Parku, funkcjonowało Muzeum Przyrodnicze, lecz z uwagi na zbyt małą przestrzeń wystawienniczą oraz przestarzałą ekspozycję, zainteresowanie nią było niewielkie (559 turystów w 2010 r.). Do końca 2017 r. zaplanowano utworzenie Centrum Edukacyjno-Muzealnego przy przyszłej, nowej siedzibie Parku.
- Pieniński PN nie posiadał muzeum przyrodniczego, natomiast organizował wystawy przyrodnicze w budynku dyrekcji Parku, zamku w Czorsztynie oraz pawilonach wystawowych w Szczawnicy, Hałuszowej, Sromowcach Kątach oraz Sromowcach Niżnych. W badanym okresie wystawy odwiedziło 955,6 tys. osób.

Nietypowe muzeum funkcjonuje w PN Gór Stołowych. W 2002 r. przy dyrekcji Parku otwarte zostało pierwsze w Polsce Muzeum Żaby<sup>42</sup>. Pomysł otwarcia Muzeum zrodził się w trakcie realizacji projektu pn. „Czynna ochrona płazów w Górach Stołowych”. Celem utworzenia tego nietypowego Muzeum (a faktycznie instytucji paramuzealnej), było wyeksponowanie przedmiotów codziennego użytku, wiążących się w sposób pośredni lub bezpośredni z wizerunkiem płazów, a w szczególności żab. Muzeum, znajdujące się na posesji dyrekcji Parku, posiada kolekcję ponad 3.000 eksponatów, pochodzących z blisko 20 krajów świata i 6 kontynentów. Muzeum udostępniane jest bezpłatnie. Do końca 2011 r. obowiązywał przepis art. 9 ust. 2, pkt 3 *uop* zobowiązujący ministra właściwego do spraw środowiska do koordynowania działalności naukowej i edukacyjnej w parkach narodowych.

W składanych Ministrowi Środowiska sprawozdaniach przekazywane były co roku dane m.in. o: długości ścieżek edukacyjnych, ośrodkach edukacyjnych, imprezach i zajęciach edukacyjnych. Minister Środowiska nie obejmował tych zagadnień prowadzonymi kontrolami w PN.

#### 3.2.1.5.4. Prowadzenie działalności komercyjnej

Działalność gospodarcza w PN związana była głównie z prowadzeniem schronisk turystycznych, korzystaniem z gruntów przez firmy telekomunikacyjne lub działalnością handlowo-usługową, polegającą m.in. na sprzedaży pamiątek i wydawnictw.

Na terenie 6 kontrolowanych PN (*Białowieskiego, Gór Stołowych, Kampinoskiego, Karkonoskiego, Ojcowskiego i Wolińskiego*) funkcjonowały punkty handlowo-usługowe. W pozostałych parkach taka działalność komercyjna prowadzona była poza ich obszarem. Najwięcej omawianych obiektów było w *Ojcowskim PN* (60) oraz *Karkonoskim PN* (27). Liczba takich punktów nie była zależna od wielkości PN oraz liczby odwiedzających go osób. *Ojcowski PN* jest najmniejszym z Parków, co roku przebywa w nim ok. 300 tys. turystów.

- Na terenie *Ojcowskiego PN*, 30% gruntów stanowią tereny prywatne. Działalność komercyjna prowadzona jest w prywatnych domach w obrębie tych działek. Zdaniem dyrektora Parku, *uop* nie daje prawnych możliwości do ingerencji w działalność handlowo-usługową, prowadzoną na działkach prywatnych na terenie Parku. Prowadzenie małych restauracyjek zlokalizowanych w zabudowie wiejskiej i wynajem pokoi w zasadzie nie ma oddziaływania na przyrodę w Parku. Działalność ta służy turystom odwiedzającym Park. Wpływ takich obiektów na przyrodę jest nieistotny, a nawet czasami pozytywny, gdyż kanalizuje ruch turystyczny i rekreacyjny poprzez zmniejszenie jego naporu na szlaki. Część odwiedzających Park spędza czas na terenie posesji prywatnych, nie na szlakach.
- W *Karkonoskim PN* blisko połowa (11) punktów handlowo-usługowych zlokalizowana jest w schroniskach górskich. Podejmowano działania aby wyprowadzić część działalności komercyjnej poza Park. W toku uzgodnień studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dyrektor Parku odmawiał budowy nowych, odbudowy zniszczonych

<sup>42</sup> W muzeum nie ma terrarium, w którym prezentowane byłyby żaby żywe, jak i wypreparowane.

oraz rozbudowy istniejących obiektów, prowadzących działalność komercyjną, związaną z obsługą ruchu turystycznego. Przykładem wyprowadzenia działalności komercyjnej z terenu Parku było zamknięcie schroniska „Kamieńczyk” (byłej strażnicy Straży Granicznej), zlokalizowanego w strefie występowania cietrzewia. Długotrwałe postępowanie, prowadzone przez Park w stosunku do Agencji Mienia Wojskowego, polegające na odmowie zgody na sprzedaż tego obiektu na cele komercyjne i utworzenie tam kolejnego na terenie Parku obiektu o charakterze hotelowo-gastronomicznym, doprowadziło ostatecznie do jego przejęcia przez Park na cele badawczo-monitoringowe. Karkonoski PN pełnił ciągły nadzór nad obiektami handlowo-usługowymi, w szczególności w zakresie prawidłowości funkcjonowania gospodarki wodno-ściekowej i systemów opałowo-grzewczych, w kwestii uzgadniania projektów decyzji w sprawie pozwoleń wodno-prawnych, a także co do emisji hałasu, zanieczyszczeń i utrzymania ogólnego porządku wokół obiektów.

W pozostałych 4 parkach działalność handlowo-usługowa prowadzona była w bardzo ograniczonym zakresie i nie stanowiła, w opinii dyrektorów tych parków, zagrożenia dla osiągnięcia celów ochrony.

- Zdaniem dyrektora PN Gór Stołowych w sytuacji, gdy blisko 100% terenu Parku należy do Skarbu Państwa, możliwość rozwoju jakiegokolwiek działalności w jego granicach w pełni zależy od administracji PN. Prowadzona na terenie Parku działalność komercyjna była działalnością „służebną” wobec działalności turystycznej, edukacyjnej i udostępniania zasobów przyrodniczych i kulturowych i nie wymagała podejmowania działań dla jej wyprowadzenia poza Park, przy założeniu, iż działalność ta nie powoduje pogorszenia stanu zasobów oraz obniżenia walorów przyrodniczych i krajobrazowych Parku. Zaznaczyć należy, iż w enklawach Parku, a zwłaszcza w Karłowie, wpływ dyrekcji Parku np. na działalność gastronomiczną był ograniczony. Przeprowadzone oględziny wykazały istnienie w nich mało estetycznych – w ocenie NIK – punktów tzw. małej gastronomii.
- Dyrektor Kampinoskiego PN, w którym funkcjonowało 5 punktów handlowo-usługowych, stwierdził że „(...) ze względu na niewielką liczbę obiektów handlowo-usługowych i ich lokalizację w obszarach zurbanizowanych, na terenie KPN nie stwierdza się ich negatywnego wpływu na stan przyrody w KPN” oraz wskazał, że „Park nie ponosił nakładów na usuwanie szkód związanych z działalnością obiektów handlowo-usługowych”.

### 3.2.1.5.5. Upowszechnianie informacji o parku

Do zadań Służby Parku Narodowego należy również informowanie i promocja w zakresie ochrony przyrody (art. 103 ust. 2 pkt 2 uoop).

Kontrola wykazała, że wszystkie parki informowały, na swoich stronach internetowych, o ich funkcjonowaniu, historii, zasobach przyrodniczych, kulturowych, możliwościach uprawiania turystyki, prowadzonych działaniach i aktualnych wydarzeniach. Ponadto, we wszystkich parkach dostępne były informatory, foldery, mapy, przewodniki itp.

W latach 2010–2012 opublikowano 226 pozycji wydawniczych o walorach kontrolowanych parków (od 3 o Ojcowskim PN do 51 o Kampinoskim PN).

Zdjęcie nr 13

„Infokiosk” – PN Górze Stołowych



Źródło: materiały kontrolne

- NIK pozytywnie oceniła zainstalowanie w 6 gminach położonych na terenie PN Górze Stołowych multimedialnych „infokiosków”, mających pomagać turystom, w tym informować o Parku, jego atrakcjach, szlakach turystycznych, itp.  
NIK zwróciła jednak uwagę na utrudnienia w korzystaniu z nich przez osoby niskiego wzrostu, w szczególności dzieci, z uwagi na zbyt wysoko umieszczony ekran i brak podestów.

### 3.2.1.6. System inspekcji

We wszystkich kontrolowanych PN przeprowadzane były inspekcje terenu i kontrole wykonywania zadań ochronnych. W poszczególnych parkach zasady inspekcji były zróżnicowane i wynikały ze specyfiki parku oraz potrzeb. Kontrole i inspekcje wykonywane były zarówno przez osoby zatrudnione w Straży Parku jak i przez innych pracowników Służby Parku, jak np.: nadleśniczy, leśniczy, podleśniczy, konserwator obrębu czy obwodu ochronnego.

System inspekcji często tworzyło kilka aktów wewnętrznych, jak np.: regulamin organizacyjny (odpowiednim komórkom przypisano stosowne zadania, np. sekcji planowania przypisano m.in. planowanie, kontrolę i dokumentowanie wszelkich zabiegów służących ochronie zasobów przyrodniczych i kulturowych); instrukcje służbowe konserwatorów obwodu ochronnego, leśniczego, podleśniczego i strażnika; zakresy czynności pracowników (np. leśniczym, podleśniczym i strażnikom przypisano m.in. prowadzenie ciągłej obserwacji stanu ekosystemów leśnych, nieleśnych i wodnych oraz nadzorowanie przebiegu prac na terenie powierzonego obchodu); plany pracy Straży Parku (określały m.in. prowadzenie patroli pieszych i samochodowych pod kątem nielegalnego wyrębu drzew, kłusownictwa i nielegalnego ruchu pojazdów oraz kontrole szlaków turystycznych). Straż Parków prowadziła działania w oparciu o miesięczne plany pracy Posterunku Straży, które w związku ze specyfiką parku mogły zawierać wytyczne dotyczące niezbędnych działań Straży Parku.

- W PN „Ujście Warty” ustalone były dyspozycje takie jak: patrolowanie terenów obwodów ochronnych Słońsk i Polder Płn. ze względu na mogące tam wystąpić naruszenia granic przez myśliwych polujących w sąsiednim kole łowieckim (z planu pracy na marzec 2010 r.); zwrócenie szczególnej uwagi na przestrzeganie zakazu połowu miętusa przez wędkarzy (z planu pracy na luty 2010 r.); wzmożenie kontroli wędkarzy pod kątem przestrzegania limitu ilościowego i wymiarowego szczupaka (z planu pracy na lipiec 2011 r.); kontrolowanie przestrzegania zakazu połowu metodą spinningową od 15 listopada 2011 r. (z planu pracy na grudzień 2011 r.); kontrolowanie wędkarzy pod kątem wniesienia opłat (z planu pracy na maj 2012 r.).

W kontrolowanych parkach przeprowadzono w analizowanym okresie od 84 do 1648 patroli terenu. Z przebiegu patroli sporządzane były raporty i udokumentowane były rozliczeniem czasu pracy Straży Parku.

Kontrole wykonania zabiegów ochronnych przeprowadzane były na ogół przez konserwatorów obwodów ochronnych, pracowników działu ochrony zasobów przyrody lub przedstawicieli innych komórek organizacyjnych. Z realizowanych kontroli sporządzane były protokoły lub notatki służbowe, ponadto fakt przeprowadzenia kontroli odnotowywany był w książkach służbowych. Realizacja zabiegów ochronnych przez podmioty zewnętrzne sprawdzana była przy okazji odbioru prac, co potwierdzały protokoły odbioru wykonanych zabiegów ochronnych i innych robót.

NIK nie wносиła zastrzeżeń do organizacji systemu inspekcji w PN.

### 3.2.1.7. Kary i sankcje

W myśl art. 127 pkt 1 lit a *uooop*, kto umyślnie narusza zakazy obowiązujące w parkach narodowych, podlega karze aresztu albo grzywny. Służba PN ma obowiązek (art.103 ust.1 *uooop*) ochrony mienia parku narodowego oraz zwalczania przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parku narodowego. W związku z tym posiada ona uprawnienia m.in do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości; kontroli dowodów wniesienia opłat za wstęp do parku lub niektóre jego tereny; zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia; kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy (art. 108 ust. 5 *uooop*) oraz nakładania grzywny w drodze mandatu karnego, wobec osób naruszających obowiązujące w PN zakazy<sup>43</sup>.

W kontrolowanym okresie z uprawnień do nałożenia ww. sankcji finansowych skorzystali upoważnieni pracownicy 10 z 11 kontrolowanych PN. Wyjątkiem był *Białowiecki PN* gdzie, w badanym okresie, nie nałożono ani jednej grzywny w drodze mandatu karnego, zwanej dalej „mandatem”. NIK zwróciła uwagę, że niska efektywność inspekcji terenu prowadzonych przez pracowników Straży Parku, mogła wynikać ze znacznego obszaru przypadającego na jednego strażnika (ok. 3.505 ha).

<sup>43</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom parków narodowych, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego Dz.U. Nr 74, poz. 648.

Najwięcej mandatów nałożono w dwu z trzech najliczniej odwiedzanych PN, tj. w *Kampinoskim PN* i w *Karkonoskim PN*, (odpowiednio 246 mandatów, na łączną kwotę 41.500 zł i 211 mandatów na łączną kwotę 35.980 zł). Najmniej mandatów nałożono w *PN Gór Stołowych* – 16 na kwotę 2.850 zł. Ogółem w kontrolowanych PN nałożono 1.078 mandatów na kwotę 156,4 tys. zł<sup>44</sup>.

Według danych dostępnych w MŚ, w latach 2010–2012 we wszystkich 23 PN, popełniono łącznie 3.387 wykroczeń, za które wymierzono grzywny w drodze mandatu karnego na kwotę 386,4 tys. zł, w tym: w 2010 r. – 1.180 wykroczeń na kwotę 126,5 tys. zł; w 2011 r. – 1.038 na kwotę 117,0 tys. zł oraz w 2012 r. – 1.169 na kwotę 142,9 tys. zł.

Powodem nałożenia mandatów w badanych parkach było najczęściej naruszenie zakazów określonych art. 15 ust. 1 pkt 5, 6, 10, 11, 13, 15, 16, 17 i 18 *uoop* (tj. pozyskiwanie, niszczenie lub umyślne uszkodzanie roślin oraz grzybów czy obiektów przyrodniczych; palenie ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używanie źródeł światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego; prowadzenie działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych; połów ryb i innych organizmów wodnych w miejscach innych niż wyznaczone; poruszanie się poza szlakami; wprowadzanie psów w miejsca lub przez osoby nieuprawnione; wspinaczka, eksploracja jaskiń lub zbiorników wodnych poza wyznaczonymi miejscami; wjazd samochodem pomimo zakazu) oraz popełnienie wykroczeń, określonych w art. 148–166, rozdziału XIX – Szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe, ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – *Kodeks wykroczeń*<sup>45</sup>.

Rodzaj wykroczeń karanych grzywnami był w poszczególnych parkach różny i wynikał ze specyfiki parku oraz ustalonych przez dyrektora zasad udostępniania.

- W *PN Gór Stołowych* w badanym okresie nie karano grzywnami w drodze mandatu karnego za poruszanie się poza szlakami. Dokonywano wyłącznie wylegitymowań i pouczeń. W Parku nie ma zakazu (poza obszarami ochrony ścisłej) zbierania runa leśnego (grzybów i jagód), pod warunkiem niestosowania maszynek, stąd brak kar z tego tytułu i – według dyrektora Parku – brak konfliktów z mieszkańcami otuliny.
- W *Pienińskim PN* głównymi powodami nałożenia kar finansowych było poruszanie się poza szlakami oraz wprowadzanie psów do Parku. Wykroczenia te stanowiły łącznie ponad 77% (odpowiednio 43% i 34%) wszystkich wymierzonych grzywn (129).
- W *Biebrzańskim PN* nie stwierdzono przypadków poruszania się turystów poza szlakami. Grzywny wymierzono za połów ryb lub innych organizmów wodnych poza miejscami do tego wyznaczonymi w planie zadań ochronnych, przejazd pojazdami poza drogami publicznymi i miejscami wskazanymi przez dyrektora BbPN i używanie łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego poza akwenami lub szlakami wyznaczonymi przez dyrektora BbPN.

Poza nakładaniem mandatów, dyrektorzy parków w wymagających tego przypadkach (np. wyrębu lasu, kradzieży drewna, kłusownictwa, nielegalnego wznoszenia budynków, prowadzenia handlu) zawiadamiali organy ścigania o naruszeniu przepisów prawa i występowali do sądów powszechnych w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody.

- W badanym okresie dyrektor *Karkonoskiego PN* 13-krotnie zawiadamiał organy ścigania o naruszeniu przepisów prawa oraz skierował 13 wniosków do sądów powszechnych w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony przyrody i ukaranie sprawców wykroczeń dotyczących: zbioru owoców borówki czernicy, poruszania się poza wyznaczonym szlakiem turystycznym oraz wjazdu samochodem terenowym na obszar leśny.
- Dyrektor *PN Gór Stołowych* w badanym okresie wszczął 15 spraw w związku z kradzieżą drewna, z których 3 zostały zakończone wyrokami skazującym i windykacją należności.

<sup>44</sup> Parki nie posiadały informacji o realizacji dochodów z tego tytułu, gdyż środki te wpływają na konto właściwego Urzędu Wojewódzkiego.

<sup>45</sup> Dz.U. z 2013 r., poz 482 z późn. zm.

- Dyrektor Biebrzańskiego PN poinformował organy ścigania w dziewięciu sprawach (dotyczących kradzieży drewna, puszczenia luzem psa w lesie, postrzelenia sowy z wiatrówki, posiadania sieci, połowu ryb kuszą), z czego w trzech sprawcy zostali ukarani, w jednej pouczeni, trzy postępowania zostały umorzone. W dwóch sprawach Park dotychczas nie otrzymał informacji o efektach prowadzonych postępowań.
- W badanym okresie, w związku ze zwalczaniem szkodnictwa leśnego, dyrektor Ojcowskiego PN powiadamiał organy ścigania 10 razy i wnosił o ukaranie winnych. W wyniku działań Straży Parku ujawniono dziewięć przypadków kradzieży drewna o łącznej masie 16,79 m<sup>3</sup> oraz jeden przypadek kłusownictwa (postrzelenie dzika). Wszystkie przypadki ujawnionych kradzieży drewna jak również sprawa postrzelenia dzika zostały zgłoszone Policji. Według stanu na 30 kwietnia 2013 r., z 10 ujawnionych przypadków szkodnictwa leśnego, wyrokami sądu skazano sprawców trzech kradzieży drewna, w pozostałych siedmiu przypadkach postępowanie wyjaśniające zostało umorzone ze względu na niewykrycie sprawców.

### 3.2.1.8. Współpraca z jednostkami samorządów terytorialnych, innymi organami ochrony przyrody oraz organizacjami pozarządowymi

Dla efektywnej realizacji zadań przez parki narodowe i osiągania ustawowo określonych celów pożądane jest współdziałanie wielu podmiotów i organów. Parki narodowe położone są na terenie kilku, a czasami nawet kilkunastu gmin. Realizacja szerokiej współpracy z innymi jednostkami i organizacjami to nie tylko dobra praktyka w działaniach na rzecz ochrony przyrody, ale i obowiązek wynikający z przepisów prawa. Zgodnie z art. 94 ust. 1. *uooop* dyrektor parku narodowego wykonuje na swoim terenie zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i zobowiązany jest z mocy art. 124 ust. 1 oraz art. 131 ust. 1 pkt 9 i 10 *uuioś*, do współpracy z innymi jednostkami i organami (dyrektorami parków krajobrazowych lub zespołów parków krajobrazowych, organami samorządu terytorialnego, organizacjami ekologicznymi).

Kontrola wykazała, że dyrektorzy wszystkich kontrolowanych PN, podejmowali współpracę z innymi jednostkami. Przepisy prawa nie regulują formy i zakresu takiej współpracy. W poszczególnych parkach realizowana była ona w różnym zakresie, w zależności od lokalnych potrzeb. Dyrektorzy PN zawierali często porozumienia o współpracy z gminami lub związkami międzygminnymi, stowarzyszeniami, organizacjami ekologicznymi i turystycznymi, placówkami naukowo-badawczymi. Efektem współpracy była organizacja wspólnych przedsięwzięć na rzecz ochrony parku i edukacji oraz rozwiązywanie konfliktów.

NIK nie wnosiła zastrzeżeń do współpracy dyrektorów PN z innymi podmiotami, wskazywała zaś przykłady dobrych praktyk.

- Dyrektor Karkonoskiego PN, w celu realizacji współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi, zawarł m.in. porozumienia ze Związkiem Gmin Karkonoskich o współpracy w zakresie rozwoju przyrodniczego, turystycznego, kulturowego i gospodarczego Regionu Karkonoskiego, z Grupą Regionalną GOPR w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających na obszarze KPN, a także z PTTK Oddział Sudety Zachodnie w sprawie letniego znakowania szlaków turystycznych. Ponadto obowiązywały porozumienia zawarte w latach wcześniejszych z nadleśnictwami Śnieżka w Kowarach, Szklarska Poręba, Kamienna Góra i z Komendą Miejską Policji w Jeleniej Górze w zakresie wspólnych przedsięwzięć dotyczących zwalczania przestępstw i wykroczeń, z KRNP<sup>46</sup> o wzajemnej współpracy i wspieraniu podczas realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska 2007–2013. Zakres współpracy pomiędzy KPN, a poszczególnymi instytucjami określony został szczegółowo w zawieranych porozumieniach. Wymierne efekty współpracy, prowadzonej przez KPN z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, dotyczyły m.in.:
  - rezygnacji z realizacji tras narciarskich w Kotle Szrenickim oraz na Hali pod Łabskim Szczytem (na obszarze 31 ha);
  - wypracowania programu rozwoju ujęć wody pitnej dla Karpacza, polegającego na rezygnacji z rozbudowy drenażowych ujęć wody, położonych na terenie Parku (wysoko w górach) na rzecz budowy zbiorników wody zlokalizowanych poza Parkiem;

<sup>46</sup> Odpowiednik Karkonoskiego PN w Republice Czeskiej.

- wypracowania najmniej uciążliwego dla środowiska przyrodniczego Parku i otuliny zakresu budowy ośrodka narciarskiego w Kowarach;
- wykreślenia ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Jeleniej Góry (Sobieszów i Jagniątków) możliwości przekształcania gruntów rolnych na cele budowlane na terenach bezpośrednio przyległych do granicy Parku;
- wyrażenia przez Radę Miejską Jeleniej Góry zgody na poszerzenie granic KPN o tereny gruntów należących Skarbu Państwa oraz o grunty wykupione przez KPN, a także na bezpłatne przekazanie na rzecz KPN obiektów po zespole pałacowo-dworskim w Jeleniej Górze-Sobieszowie (z przeznaczeniem na Centrum Muzealno-Edukacyjne KPN);
- wprowadzenia w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego oraz w projekcie Planu Zagospodarowania Województwa Dolnośląskiego zapisów umożliwiających poszerzenie KPN o obszary jego obecnej otuliny.

Ponadto efektem stałej współpracy ze Związkiem Gmin Karkonoskich, była organizacja imprez z zakresu edukacji dla dzieci i młodzieży z Kotliny Jeleniogórskiej. Stała współpraca Straży Parku ze Strażą Leśną okolicznych nadleśnictw i policją przyczyniała się do poprawy rezultatów w ściganiu sprawców przestępstw oraz wykroczeń, w szczególności w zakresie wjazdu na teren Parku i jego otuliny quadami i motocyklami. Współpraca Parku z Dolnośląską Federacją Przewodników wpływała korzystnie na jakość świadczonych usług przewodnickich na terenie Parku, szczególnie w zakresie przestrzegania przepisów obowiązujących na terenie KPN oraz w zakresie podnoszenia świadomości ekologicznej uczestników wycieczek.

- Dzięki współpracy Kampinoskiego PN z organami samorządu, m.in. opracowano projekt techniczny zagospodarowania polany rekreacyjno-turystycznej w Lipkowie (z Gminą Stare Babice) oraz zlokalizowano w otulinie KPN, w rejonie wsi Truskaw, oczyszczalnię ścieków „Mokre Łąki”, należącą do Gminy Izabelin, która odprowadza oczyszczone ścieki do sztucznego zbiornika wodnego znajdującego się w granicach Parku. KPN pozytywnie zaopiniował lokalizację i budowę tej oczyszczalni pod warunkiem oczyszczania ścieków do określonych przez Park parametrów, gwarantujących minimum II klasę czystości wody. Wyniki badań przeprowadzanych przez certyfikowane laboratoria potwierdzają wysoki stopień oczyszczenia ścieków i spełnianie parametrów określonych przez Park. Realizacja tej inwestycji przy prawidłowym jej funkcjonowaniu połączyła potrzeby gminy z zachowaniem wymogów ochrony przyrody, wpływając korzystnie na zwiększenie różnorodności biologicznej na terenie Parku.
- Pracownicy PN Gór Stołowych, w ramach współpracy z samorządami, świadczyli nieodpłatnie usługi edukacyjne szkołom zlokalizowanym w otulinie Parku z terenu 6 gmin. W 2013 r. dyrekcja PNGS wystąpiła do gmin położonych na jego terenie i w otulinie z „Propozycją współpracy na rzecz utworzenia w Górach Stołowych i okolicach geoparku krajowego<sup>47</sup>. Geopark krajowe nie są formą ochrony przyrody i w związku z tym nie wiążą się z nimi zakazy czy nakazy mogące mieć wpływ na rozwój danego terenu. Geopark krajowy Gór Stołowych stanowić ma potwierdzenie wysokich walorów geologicznych regionu i służyć głównie popularyzacji danego miejsca. Jednocześnie utworzenie Geoparku krajowego Gór Stołowych stanowiłoby odciążenie Parku, poprzez zwiększenie zainteresowania turystów atrakcyjnymi terenami jego okolic. Skuteczna była współpraca Parku z Klubem Przyrodników, ogólnopolską pozarządową organizacją ekologiczną, zajmującą się ochroną przyrody. Zauważyć należy realizację projektu „Odtwarzanie i czynna ochrona zagrożenia siedlisk hydrogenicznych w Sudetach Środkowych”, prowadzonego w latach 2010–2012 na obszarze PNGS, czego wymiernym przykładem była m.in. budowa ścieżki ekologicznej oraz montaż tablic informacyjno-edukacyjnych, a przede wszystkim budowa infrastruktury spowalniającej odpływy wody.

Zgodnie z art. 10 ust. 6 uoop, dyrektorzy parków prowadzili postępowania w sprawie uzgodnienia projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów przestrzennego zagospodarowania województwa w części dotyczącej parku i otuliny w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Dokonywali też, na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7, w związku z art. 60 ust. 1 i art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>48</sup>, uzgodnień decyzji w sprawach ustalania lokalizacji celu publicznego i warunków zabudowy.

<sup>47</sup> Geopark – jest to obszar o zdefiniowanych granicach, zawierający pojedyncze lub mozaikowo rozłożone obiekty o wybitnych walorach geologicznych (geotypy), wartościowe dla geoturystyki i edukacji, które zostały udokumentowane w drodze przeprowadzonej inwentaryzacji i oceny. W tym jest ochrona dziedzictwa geologicznego, a drugim stosowanie bezkonfliktowego wykorzystywania walorów obszar w lokalnej polityce zrównoważonego rozwoju społecznego i ekonomicznego.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm..

Współpraca z organami samorządu realizowana była również na forum rad naukowych parków, których członkami są przedstawiciele samorządu.

### 3.2.1.9. Rady naukowe

Przy dyrektorach wszystkich PN funkcjonowały rady naukowe jako organ opiniotwórczo-doradczy w zakresie ochrony przyrody<sup>49</sup>. Członków rad powoływał Minister Środowiska, zgodnie z art. 98 ust. 1 *uop*, na pięcioletnią kadencję. Liczba osób wchodzących w skład rad naukowych w poszczególnych parkach wahała się od 14 do 20. Członkami byli m.in. pracownicy naukowcy wyższych uczelni, pracownicy urzędów gmin oraz urzędów marszałkowskich, regionalnych dyrekcji ochrony środowiska, regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych oraz przedstawiciele organizacji ekologicznych.

Dyrektorzy parków zwracali się do rad naukowych najczęściej o wyrażenie opinii w sprawach: projektów planów ochrony, zmian w zadaniach ochronnych, tematów badawczych prowadzonych na terenie Parku, planów dotyczących rozbudowy bazy edukacyjnej i turystycznej na terenie PN, stanowiska w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego gmin położonych na terenie parku lub otuliny.

Ze względu na interdyscyplinarny skład rad naukowych ich posiedzenia stwarzały możliwość konfrontacji różnych stanowisk i znalezienia kompromisu w kwestiach spornych.

### 3.2.1.10. Funkcjonowanie kontroli zarządczej

Właściwie funkcjonująca kontrola zarządcza powinna wspomagać kierowników jednostek w działaniach dla zapewnienia efektywnego, oszczędnego i terminowego realizowania działań.

W ślad za wprowadzonym ustawą o *finansach publicznych* obowiązkiem zapewnienia funkcjonowania takiej kontroli, Minister Środowiska wydał w dniu 10 lutego 2011 r. komunikat w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – gospodarka wodna i środowisko.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w 7<sup>50</sup> spośród badanych PN, w latach 2010–2012 kontrola zarządcza nie funkcjonowała w pełnym zakresie i według standardów, określonych w komunikacie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych oraz w ww. komunikacie Ministra Środowiska. Najczęściej brak było określenia celów i mierników ich realizacji, nie sporządzono też analizy ryzyka i nie podejmowano działań w celu zmniejszenia ryzyka niezrealizowania zadań.

W oświadczeniu Ministra Środowiska o stanie kontroli zarządczej za 2012 r. stwierdzono m.in., iż w związku z brakiem pełnego wdrożenia działań nadzorczych, zastrzeżenie dotyczące niewystarczającego nadzoru nad jednostkami podległymi/nadzorowanymi w 2012 r. zostało utrzymane, pomimo wprowadzonych usprawnień w porównaniu do 2011 r. W 2012 r. zostały opracowane i przyjęte przez kierownictwo resortu zasady nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi. Wdrażanie tych zasad rozpoczęto w 2012 r. z zamiarem kontynuowania w 2013 r. Zastrzeżenia dotyczyły „braku systematycznego nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministerstwo Środowiska, zarówno na etapie planowania celów i zadań,

<sup>49</sup> Zadania rady naukowej parku narodowego precyzuje art. 98 ust. 3 *uop*.

<sup>50</sup> Białowieskim PN, Biebrzańskim PN, Drawieńskim PN, Gorczańskim PN, Kampinoskim PN, PN Gór Stołowych i PN „Ujście Warty”.

*jak również ich realizacji. Taki stan rzeczy niesie ryzyko niewłaściwego wykorzystania zasobów resortu do osiągania celów wyznaczonych przez Ministra Środowiska”.*

Minister Środowiska w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej stwierdził m.in., iż „Zarządzanie ryzykiem nie było w wystarczającym stopniu powiązane z celami oraz zadaniami Ministerstwa Środowiska. W części jednostek podległych lub nadzorowanych nie funkcjonuje zarządzanie ryzykiem lub jest zorganizowane w sposób nieprofesjonalny. Ponadto, mimo znaczących postępów w obszarze zarządzania przez cele, wymagana jest dalsza praca w tym obszarze (...)”.

Tak więc, stanowisko Ministra zbieżne jest z zaleceniami NIK, dotyczącymi poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

### 3.2.1.11. Nadzór Ministra Środowiska nad parkami narodowymi

Zgodnie z art. 9 *uop*, Minister Środowiska sprawuje nadzór nad PN. W praktyce jego kompetencje w stosunku do PN wykonuje Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Główny Konserwator Przyrody, określający szczegółowe zadania oraz nadzorujący pracę DLiOP<sup>51</sup>. W Departamencie tym funkcjonował Wydział Parków Narodowych. W latach 2010–2011 w Wydziale zatrudnionych było 10 osób, które oprócz realizacji zadań związanych z nadzorem Ministra Środowiska nad parkami narodowymi, wykonywały także zadania dodatkowe wynikające z bieżących potrzeb, w tym nadzoru nad Generalną Dyрекcją Ochrony Środowiska. Od dnia 16 maja 2013 r. w Wydziale Parków Narodowych zatrudnionych było 8 osób (zadania dotyczące nadzoru nad GDOŚ zostały przeniesione do innej komórki). Dla porównania, w Krajowym Zarządzie Parków Narodowych (do 1 maja 2004 r.) zadania związane z nadzorem nad parkami narodowymi realizowało 20 osób.

Wraz ze zmianą *uop*, zakres nadzoru został uszczegółowiony. I tak, w okresie do 31 grudnia 2011 r., był on realizowany w oparciu o art. 9 *uop* w wersji przed nowelizacją z 18 sierpnia 2011 r., zgodnie z którym nadzór obejmował czynności zawarte w katalogu zamkniętym, takie jak:

- 1) zatwierdzanie planów finansowych oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych;
- 2) zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- 3) koordynowanie działalności naukowej i edukacyjnej;
- 4) kontrolę funkcjonowania parków narodowych;
- 5) funkcjonowanie Służb Parków Narodowych.

Od 1 stycznia 2012 r. nadzór nad parkami reguluje także art. 9 *uop*, jednakże w treści znówelizowanej przez *uZoop* wersji, zgodnie z którym nadzór nad działalnością parków narodowych, poprzez dodanie w ust. 2 tegoż artykułu wyrazu „w szczególności”, stanowi tzw. katalog otwarty. Oznacza to, że wymienione w nim czynności mogą być rozszerzone o inne, niezbędne do realizacji funkcji nadzoru. Nadzór obejmuje także nieco zmieniony zakres, co jest konieczne z uwagi na zmianę formy organizacyjno-prawnej parku. Do czynności nadzorczych ustawodawca zaliczył w szczególności:

<sup>51</sup> Zarządzeniem nr 25 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Środowiska (M.P. z 2012 r., poz. 202), z dniem 7 kwietnia 2012 r. utworzono w MŚ Departament Leśnictwa i Ochrony Przyrody. Do dnia 6 kwietnia 2012 r. właściwym do spraw parków narodowych był Departament Ochrony Przyrody.

- 1) zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony, o którym mowa w art. 18 *uop*, lub zadań ochronnych, o których mowa w art. 22 *uop*;
- 2) kontrolę funkcjonowania parków narodowych;
- 3) kontrolę wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej;
- 4) kontrolę realizacji zadań parków narodowych;
- 5) kontrolę realizacji planów finansowych parków narodowych;
- 6) kontrolę działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody (art. 9 ust. 2 *uop*).

Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 3 *uop*, minister właściwy do spraw środowiska zobligowany jest do sporządzania rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych, przygotowywanych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, przedkładanych przez dyrektorów parków narodowych.

#### 3.2.1.11.1. Kontrole

W latach 2010–2012 pracownicy MŚ prowadzili kontrole PN, ujęte w rocznych planach kontroli resortowej, przyjmowanych na posiedzeniach kierownictwa resortu środowiska i zatwierdzanych przez Ministra Środowiska<sup>52</sup> oraz kontrole doraźne, podejmowane m.in. w wyniku otrzymanych skarg. W wewnętrznej strategii Biura Kontroli i Audytu MŚ założono objęcie planową kontrolą każdej jednostki przynajmniej raz na 5 lat.

W badanym okresie przeprowadzono łącznie 20 kontroli w PN, z czego: 14 stanowiły kontrole planowe, ujęte w planach kontroli na te lata, a 6 – kontrole doraźne (poza planem). Skontrolowano 14 z 23 PN (niektóre z parków kontrolowane były ponownie w związku ze skargą lub w celu sprawdzenia realizacji wniosków z poprzedniej kontroli). Ponadto, ze wszystkich parków zebrano i zestawiono dane, dotyczące bieżących i planowanych potrzeb inwestycyjnych. Większość kontroli obejmowała zakresem takie zagadnienia jak: gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, realizacja zadań ochronnych, stan prac nad planem ochrony, gospodarka finansowa, polityka mieszkaniowa, terminowość wydawania postanowień dyrektora parku.

W wyniku przeprowadzonych kontroli sformułowano łącznie 96 zaleceń pokontrolnych oraz skierowano cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych<sup>53</sup>.

NIK pozytywnie oceniła przeprowadzanie przez pracowników MŚ kontroli w parkach narodowych.

#### 3.2.1.11.2. Zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych

Elementem nadzoru Ministra Środowiska nad działalnością PN jest zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych, wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych (do 31 grudnia 2011 r. obowiązek ten wynikał z art. 9 ust. 2 pkt 2 *uop*, a od 1 stycznia 2012 r. z art. 9 ust. 2 pkt 1 *uop*), które określają szczegółowy zakres przedmiotowy i rozmiar działań zaplanowanych do wykonania w danym roku przez park.

Kontrola wykazała, że Minister nie wykorzystywał w pełni tego narzędzia, nie egzekwował bowiem od parków przekazywania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych.

<sup>52</sup> Plan kontroli resortowej na 2010 r. został przyjęty na posiedzeniu kierownictwa resortu w dniu 4 listopada 2009 r., na 2011 r. w dniu 1 grudnia 2010 r., a na 2012 r. w dniu 21 grudnia 2011 r.

<sup>53</sup> Dotyczyły one *Biebrzańskiego PN* (dwa zawiadomienia), *Babiogórskiego PN* i *Białowieskiego PN*.

- Dyrektorzy dwóch (Magurskiego PN i Poleskiego PN) z trzech wybranych do analizy parków nie przekazali Ministrowi rocznych zadań rzeczowych na 2011 r., a on nie wyegzekwował ich przedłożenia. W latach 2011–2012 nie wysyłano pism przypominających o konieczności przedkładania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych.

Postępowanie takie było niezgodne z własnym stanowiskiem Ministra w sprawie nadzoru nad PN. W dokumencie, zaakceptowanym z up. Ministra przez Podsekretarza Stanu, Głównego Konserwatora Przyrody, w listopadzie 2012 r. pt. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych”, wskazano bowiem istotne znaczenie w nadzorze nad PN, zatwierdzania rocznych zadań rzeczowych.

### 3.2.1.11.3. Analiza i sporządzanie sprawozdań

Analiza sprawozdań, to jeden z najprostszych sposobów sprawowania nadzoru. Zgodnie z art. 9 ust. 3 *uooop*<sup>54</sup>, Minister Środowiska zobowiązany jest sporządzać roczne sprawozdanie z działalności parków narodowych. W celu pozyskania informacji, w Ministerstwie Środowiska opracowano i skierowano do dyrektorów wszystkich PN ujednolicony wzór sprawozdania (w formie tabelarycznej), zawierający wybrane parametry charakteryzujące parki narodowe.

W kolejnych latach badanego okresu wyznaczono dyrektorom parków narodowych różne terminy na składanie rocznych sprawozdań z ich działalności. W styczniu 2011 r. wystąpiono do dyrektorów PN o przekazanie danych za 2010 r. do dnia 28 lutego 2011 r.; w lipcu 2012 r. o dane za 2011 r. – do 30 sierpnia 2012 r. oraz w maju 2013 r. o dane za 2012 r. z terminem ich przekazania do 30 czerwca 2013 r.

W MŚ nie można było stwierdzić, czy dyrektorzy PN dotrzymywali wyznaczonych terminów, gdyż w DLiOP przechowano wyłącznie tabele z danymi źródłowymi. Nie archiwizowano korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DLiOP w sprawie rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych PN, wskazującej na datę ich otrzymania.

Kontrola w PN wykazała, że niektóre ze sprawozdań przekazywane były z opóźnieniem. Czasami jednak wysyłane były nawet wcześniej, zanim skierowano do nich pisemną prośbę o przesłanie sprawozdań.

- *Sprawozdania za poprzedni rok przekazano np:*
  - z Kampinoskiego PN: 5 maja 2011 r. (tj. z opóźnieniem), 19 kwietnia 2012 r. (z wyprzedzeniem terminu) i 28 czerwca 2013 r. (w terminie);
  - z PN Gór Stołowych: 20 lutego 2011 r., 30 sierpnia 2012 r. i 1 lipca 2013 r. (w wyznaczonych terminach);
  - z Karkonoskiego PN: 7 marca 2011 r., 3 września 2012 r. i 1 lipca 2013 r. (z opóźnieniem);
  - z Biebrzańskiego PN: 9 maja 2011 r. (z opóźnieniem), 19 kwietnia 2012 r. (z wyprzedzeniem);
  - z Drawieńskiego PN: 5 stycznia 2011 r., 29 sierpnia 2012 r. i 8 kwietnia 2013 r. (z wyprzedzeniem);
  - z Białowieskiego PN: 6 maja 2011 r. (z opóźnieniem), 19 kwietnia 2012 r. (z wyprzedzeniem) i do 28 maja 2013 r. nie przekazano za 2012 r., twierdząc iż brak było dyspozycji z MŚ.

Zdaniem NIK, brak archiwizacji korespondencji elektronicznej pomiędzy parkami narodowymi a DLiOP w sprawie rocznych sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych uniemożliwia m.in. jednostkom kontrolnym sprawdzenie terminowości przekazania powyższych sprawozdań Ministrowi Środowiska, jak również uwzględnienie ewentualnych uwag wniesionych do przedłożonych sprawozdań.

<sup>54</sup> W stanie prawnym do dnia 1 stycznia 2012 r. obowiązek sporządzania przez MŚ sprawozdań z działalności PN wynikał z art. 9 ust. 2 pkt 1 *uooop*, obecnie z art. 9 ust. 3 *uooop*.

W toku kontroli Dyrektor DLiOP, zobowiązała się, że przy zbieraniu informacji za 2013 r. będą archiwizowane także dokumenty, przy których PN przekazują sprawozdania.

Poza danymi wymaganymi w sprawozdaniach, w bieżącej pracy wykorzystywano dane pozyskane z PN, dotyczące m.in.: wysokości kwot podatku od nieruchomości, należnych w przypadku likwidacji zwolnienia zawartego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych; współwłasności nieruchomości; szacunkowej liczby przetargów na rozporządzanie nieruchomościami przez PN; przewidywanych wpływów z tytułu rozporządzania nieruchomościami (najmy, dzierżawy); potrzeb wykupów gruntów w PN; bezpieczeństwa na szlakach turystycznych; nakładów związanych z udostępnieniem turystycznym PN; potrzeb w zakresie środków finansowych związanych z realizacją projektów z udziałem środków UE; potrzeb finansowych związanych z działaniami inwestycyjnymi (wydatki majątkowe); zaległości urlopowych dyrektorów PN, programów informatycznych używanych w PN.

Do połowy 2013 r. w Ministerstwie Środowiska sporządzono jedynie sprawozdanie z działalności parków narodowych w 2010 r. (w sierpniu 2011 r.). Do czasu zakończenia kontroli nie sporządzono, wymaganych art. 9 ust. 3 *uop*, sprawozdań z działalności parków narodowych w 2011 r. oraz w 2012 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor DLiOP, przyczyną niesporządzenia sprawozdania za 2011 r. było zwiększenie zadań wynikających ze zmiany formy organizacyjno-prawnej PN (dodatkowe obowiązki związane m.in. z koniecznością opracowania rozporządzeń Ministra Środowiska oraz wykonywania zadań dotyczących nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska).

Dane z parków narodowych za 2011 r., (przechowywane elektronicznie) do dnia zakończenia kontroli, tj. 28 czerwca 2013 r., nie zostały nawet zestawione całościowo. Zestawiano poszczególne dane niezbędne w ramach bieżących prac Departamentu, tj. związane z zatrudnieniem w PN oraz potrzebą wykupu gruntów. Zaplanowano sporządzenie sprawozdań za 2011 r. oraz za 2012 r. do dnia 31 sierpnia 2013 r.

Sprawozdanie (zestawienia tabelaryczne) z działalności parków narodowych w 2010 r. obejmowało dane ze sprawozdań (również tabelarycznych) z poszczególnych PN, dotyczące m.in.: aktualnych powierzchni parków narodowych i określonych w obowiązujących rozporządzeniach o ich utworzeniu; powierzchni obszarów Natura 2000; powierzchni według własności i kategorii użytkowania oraz ochronności gruntów; gruntów obcych i projektowanych wykupów; zatrudnienia; nauki; edukacji; turystyki; pożarów; szkółek i materiałów sadzeniowych; odnowienia i pielęgnacji lasu oraz jego ochrony; ochrony lądowych ekosystemów nieleśnych oraz wodnych; redukcji zwierzyny; liczebności wybranych gatunków zwierząt w parkach narodowych; kosztów i przychodów z działalności.

Dane przekazane przez dyrektorów PN oraz dane zbiorcze były wykorzystane m.in. do opracowania dwóch materiałów na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pn. „Funkcjonowanie parków narodowych w aspekcie zmian ustawy o finansach publicznych” (maj 2011 r.) oraz „Informacja na temat funkcjonowania parków narodowych po zmianach ustawy o ochronie przyrody” (maj 2012 r.), a także przy opiniowaniu aktów prawnych.

Ponadto, niektóre dane<sup>55</sup> (w formie tabelarycznej), dotyczące funkcjonowania parków narodowych w 2010 r. i 2011 r., były przekazane do Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) na potrzeby publikacji: *Ochrona środowiska 2011* oraz *Ochrona środowiska 2012*.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w sporządzonym sprawozdaniu za 2010 r. (jedynym jakie opracowano w kontrolowanym okresie), materiałach przekazywanych Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, danych przesyłanych GUS i innym organom zamieszczano błędne i niespójne dane.

- W sprawozdaniu z działalności PN za 2010 r. w efekcie pomyłek przy wprowadzaniu danych, podano błędne dane dotyczące: liczby imprez edukacyjnych organizowanych przez PN, form własności i kategorii użytkowania gruntów; turystyki, tj.: liczby kempingów, biwaków; schronów przeciwdeszczowych; stadionów; liczby turystów; stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych w PN (jelenia, sarny, kozicy, świstaka, głuszcza).
- Do GUS przekazano błędne dane o powierzchni PN w 2010 r. Dla trzech PN<sup>56</sup> podano powierzchnię ogółem wynikającą z obowiązujących rozporządzeń o utworzeniu parków, natomiast dla pozostałych parków – aktualną powierzchnię. Skutkowało to podaniem na potrzeby statystyki publicznej – publikacji GUS *Ochrona środowiska 2011* – niejednorodnych danych dotyczących powierzchni parków narodowych w Polsce w 2010 r., a w konsekwencji błędnej ich ogólnej powierzchni.
- W materiale na posiedzenie Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa pt. „Funkcjonowanie parków narodowych w aspekcie zmian ustawy o finansach publicznych” z maja 2011 r. zamieszczono niejednorodne, bądź błędne dane o powierzchni parków narodowych, tj.:
  - w przypadku trzech PN<sup>57</sup> podano powierzchnię ogółem wynikającą z obowiązujących rozporządzeń o utworzeniu parków, natomiast dla pozostałych parków – aktualną powierzchnię;
  - w przypadku czterech PN<sup>58</sup> podana powierzchnia nie była zgodna z określoną w rozporządzeniu ani z aktualną powierzchnią parku;
  - dla Słowińskiego PN podano powierzchnię 21.573 ha, nie informując, że dotyczy to powierzchni z wyłączeniem wód przybrzeżnych Morza Bałtyckiego.
- Dwie spośród trzech informacji, przekazanych do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (MSW), w związku z przygotowywanymi raportami o stanie bezpieczeństwa w Polsce za poszczególne lata badanego okresu, tj. za 2010 r. i 2011 r., zawierały błędne dane dotyczące m.in. liczby wykroczeń i wysokości wymierzonych grzywien w drodze mandatu karnego za naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych<sup>59</sup>.

Ponadto, wystąpiły rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi w sprawozdaniu z działalności PN i danymi przekazanymi do GUS, dotyczące: własności i kategorii użytkowania gruntów; turystyki; stanu liczebnego głównych gatunków zwierząt łownych i chronionych w parkach narodowych.

- Liczba jeleni przekazana GUS wynosiła 6223, a w sprawozdaniu – 6164; liczba saren: dla GUS – 8613, w sprawozdaniu – 8618; liczba kozic: dla GUS – 489, w sprawozdaniu – 142; liczba świstaków: dla GUS – 325, w sprawozdaniu – 230; liczba głuszców: dla GUS – 112, w sprawozdaniu – 20.

Powyższe rozbieżności wynikały m.in. z faktu, że pracownicy Ministerstwa, dwukrotnie żądali od dyrektorów PN przesyłania zbliżonych informacji: na potrzeby sprawozdawczości GUS i w ramach sprawozdania z działalności parków narodowych, których nie weryfikowano.

Kontrola wykazała również, że niektóre PN samodzielnie przekazywały dane sprawozdawcze do GUS.

<sup>55</sup> Dotyczące 23 PN w zakresie: powierzchni według form własności, turystyki, działalności dydaktycznej, głównych gatunków zwierząt łownych i regulacji ich populacji, zwierząt chronionych, pozyskiwania drewna oraz szkodnictwa i ochrony przed szkodnictwem.

<sup>56</sup> PN: Drawieńskiego; Narwiańskiego i Pienińskiego.

<sup>57</sup> Drawieńskiego, Pienińskiego oraz Wolińskiego.

<sup>58</sup> Bieszczadzkiego, Kampinoskiego, Magurskiego oraz Wigierskiego.

<sup>59</sup> W informacji za 2010 r. podano łączną liczbę popełnionych wykroczeń wynoszącą 1.179 na kwotę 126.100 zł, zamiast 1.180 na kwotę 126.160 zł. Natomiast w informacji za 2011 r. podano łączną liczbę popełnionych wykroczeń wynoszącą 976 na łączną kwotę 112.760 zł, zamiast 1.038 na kwotę 116.670 zł.

Brak szczegółowej weryfikacji danych przekazywanych przez dyrektorów parków narodowych na potrzeby sprawozdawczości GUS oraz sprawozdań z działalności parków narodowych, Dyrektor DLiOP wyjaśniła brakami kadrowymi w Wydziale Parków Narodowych przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków (sytuacja kadrowa opisana została w części niniejszej Informacji dotyczącej organizacji działalności).

NIK zwróciła uwagę na niewłaściwą organizację pracy w MŚ, skutkującą generowaniem dodatkowych zadań dla pracowników zarówno PN jak i MŚ, pomimo występujących trudności kadrowych. Dotyczy to nieskorelowania terminów sporządzenia sprawozdań przez dyrektorów PN z przekazywaniem przez MŚ danych o PN na potrzeby GUS. W efekcie, zwracano się do dyrektorów PN o przekazanie do MŚ dwa razy takich samych danych, tj.: raz w celu sporządzenia sprawozdań z działalności PN, natomiast ponownie – na potrzeby sprawozdawczości GUS. Uzyskane dane były następnie każdorazowo zestawiane przez pracowników MŚ.

- *Pomimo posiadania danych z działalności PN za 2010 r. (przekazywanych MŚ do dnia 28 lutego 2011 r.) ponownie, w kwietniu 2011 r., żądano przekazania przez dyrektorów PN takich danych za 2010 r. – tym razem dla GUS (termin przekazania danych zbiorczych GUS – 30 czerwca 2011 r.).*

Radca Ministra, wnioskująca do PN o dane za 2010 r. wyjaśniła m.in., że: „W związku z natłokiem zadań oraz z faktem ograniczonej liczby pracowników w Wydziale Parków Narodowych, mogących, w owym czasie, przetworzyć (wybrać z większej liczby danych) dane przekazane przez PN do sprawozdania na potrzeby GUS – ponowna prośba o przesłanie danych była najbardziej racjonalna. Pozwalała bowiem na uniknięcie błędów tzw. omyłek pisarskich.”

Dyrektor DLiOP wyjaśniła natomiast m.in., że „(...) z uwagi na powtarzające się dane Departament rozważa wprowadzenie krótszego, niż obecnie założony, terminu przekazywania sprawozdań z działalności parku narodowego (np. do końca I kwartału roku następującego po roku sprawozdawczym) tak by przekazane dane mogły służyć także do sprawozdawczości dla GUS.”

Wzór sprawozdania wymagał przesyłania co roku do MŚ niezmiennych danych lub takich które powinny być na stałe w zasobach informacyjnych MŚ, jak np. rok utworzenia, powierzchnia parku w dniu utworzenia, data obowiązującego rozporządzenia dotyczącego PN, powierzchnia według rozporządzenia itp. We wzorze sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych i sprawozdaniu zbiorczym z działalności parków narodowych<sup>60</sup> nie przewidziano natomiast zamieszczenia danych dotyczących: planowanych wielkości, wykonania w roku poprzednim, wskaźników wykonania jak również przyczyn ewentualnych rozbieżności między wielkościami planowanymi a wykonanymi.

Minister Środowiska nie zbierał danych, które umożliwiłyby mu stwierdzenie: czy ustanowione przez niego zadania ochronne są wykonywane, czy respektowane są np. limity osób odwiedzających park, jakie efekty przynoszą działania ochronne, itd. W opinii NIK, było to postępowanie nierzetelne.

Sprawozdania nie zawierały też informacji o aktualnym stanie przyrody, bioróżnorodności, zagrożeniach, występujących problemach i efektach podejmowanych działań. Dyrektorzy kontrolowanych PN stwierdzili, że nie przekazywali do MŚ takich danych, gdyż ich nie wymagano.

- *W Pienińskim PN sporządzono na własne potrzeby sprawozdania z realizacji planów ochronnych, monitoringu, prowadzonych badań naukowych w 2010 i 2011 r.*
- *W Ojcowskim PN sporządzano w marcu każdego roku sprawozdania za rok poprzedni, które zawierały plan i wykonanie zabiegów ochronnych, sprawozdań tych nie wysyłano do MŚ.*

<sup>60</sup> Dotyczy to tabel, w których poszczególne wielkości są planowane.

Zdaniem NIK, brak powyższych danych skutkowało ujmowaniem w sprawozdaniach jedynie danych statystycznych, które bez możliwości ich porównania nie prezentowały pełnego obrazu działalności parków narodowych.

Dyrektor DLiOP wyjaśniła m.in., że porównywanie danych przez ich zestawianie z wykonaniem roku poprzedniego było dokonywane w przypadku konieczności przeprowadzenia analizy w odniesieniu do konkretnego przypadku. Dodała również, iż będzie rozważona korekta tabel przekazywanych PN w ramach sprawozdawczości – uzupełnionych o kolumny wykonania w roku ubiegłym i ewentualne rozszerzenie ich o inne dane, np. wskaźniki wykonania.

Ponadto, w sprawozdaniu z działalności PN w 2010 r. nie ujęto problemów związanych z funkcjonowaniem PN ani nieprawidłowości odnotowanych w wyniku kontroli w parkach narodowych.

Minister Środowiska nie żądał również i nie otrzymywał informacji dotyczących wykonania przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych w układzie przedstawianym w zatwierdzonych przez niego zadaniach rzeczowych, pomimo że formularze zatwierdzonych zadań przewidywały miejsce na podanie informacji dotyczących ich realizacji. W ocenie NIK, Minister Środowiska pozbawiał się tym samym możliwości dokładnej oceny stopnia wykonania tych zadań.

Zastępca Dyrektora DLiOP wyjaśniła: *„Jak dotąd, zadania te nie były w sposób formalny rozliczane w tych samych tabelach, natomiast dane zbierane są od parków w formie innych zestawień (sprawozdań) z parków, w szerszym ujęciu, niż w zadaniach rzeczowych. Będą one dokładnie rozliczane w momencie uzyskania przez wszystkie parki planów ochrony.”*

Zdaniem NIK, uzależnianie rozliczania realizacji zadań od posiadania przez wszystkie parki planów ochrony nie jest uzasadnione, gdyż termin ten nie jest znany, a w przypadku niektórych PN jest odległy i nie ma powodu zaniechania rozliczania zatwierdzonych zadań rzeczowych.

Kontrolowane PN, zgodnie z dyspozycją zawartą w piśmie z 28 stycznia 2010 r., przekazywały do MŚ kwartalne sprawozdania z realizacji budżetu zadaniowego, zawierające dane o powierzchni wykonanych zabiegów ochronnych, jako miernika merytorycznego. One również nie odnosiły się do wielkości planowanych.

Zdaniem NIK, istniejący w kontrolowanym okresie system zbierania i przetwarzania w MŚ danych o funkcjonowaniu PN, był zdecydowanie niezadowalający zarówno w odniesieniu do zakresu kolekcjonowanych danych jak i sposobu ich przetwarzania. Nawet bezbłędnie zastawione dane statystyczne, w stosowanym zakresie, nie dawałyby całościowego obrazu działalności PN, realizacji zaplanowanych zadań i osiągniętych efektów, czy istniejących utrudnień w realizacji ustawowych zadań. W ocenie NIK, obecnie brak jest rozwiązań, pozwalających w przyszłości odnieść się do realizacji planu ochrony. Dla tych potrzeb powinien zostać stworzony system sprawozdawczy, łączący realizację zaplanowanych zadań z osiąganymi efektami w zakresie realizacji celów.

Działania MŚ związane ze sporządzaniem sprawozdań i przekazywaniem informacji o PN, NIK uznała za nierzetelne i oceniła negatywnie.

W kontrolowanym okresie sprawozdawczość nie funkcjonowała jeszcze zgodnie z założeniami, przedstawionymi w przyjętym w listopadzie 2012 r. dokumencie pt. *„Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych”*, jako skuteczne narzędzie nadzoru Ministra Środowiska nad parkami narodowymi. W dokumencie tym, w rozdziale – *Działania nadzorcze w zakresie zadań dotyczących ochrony przyrody*, zapisano m.in.:

„Wykonanie zaplanowanego i zaakceptowanego przez ministra właściwego do spraw środowiska rozmiaru zadań będzie analizowane przez właściwą komórkę organizacyjną we współpracy z komórką organizacyjną do spraw kontroli (w trakcie analizy wykonania planowanych zadań będą brane pod uwagę także wyniki kontroli prowadzonych przez komórkę organizacyjną właściwą do spraw kontroli w analizowanym okresie), na podstawie rocznego sprawozdania, przedkładanego przez dyrektorów parków narodowych organowi nadzorującemu po zakończeniu roku (w styczniu roku następnego). Oprócz zagadnień wprost związanych z ochroną przyrody sprawozdanie będzie odnosiło się do wykonania budżetu zgodnie z wcześniejszym planem.

Wykonanie zadań, dotyczących ochrony przyrody będzie także monitorowane na bieżąco poprzez składanie przez parki narodowe kwartalnych sprawozdań z wykorzystania dotacji budżetowej przeznaczonej na realizację powyższych zadań. Przewiduje się ponadto rozszerzenie zakresu sprawozdania o wykonanie i wydatkowanie na cele związane z ochroną przyrody środków pozyskiwanych w ramach własnej działalności parków narodowych”.

W ocenie NIK, do czasu zakończenia kontroli, nie został wdrożony taki system nadzoru nad PN, który wypełniałby wymogi art. 9 ust 2 *uoop*. Wyszczególnione w tym przepisie obszary kontroli PN (kontrola funkcjonowania parków narodowych; kontrola wykonywanej przez parki narodowe działalności gospodarczej; kontrola realizacji zadań parków narodowych; kontrola realizacji planów finansowych parków narodowych; kontrola działań dyrektora parku narodowego podejmowanych jako organ ochrony przyrody) w dużej mierze mogłyby być realizowane poprzez zbieranie i analizę właściwych danych.

### **3.3 Działania podejmowane w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody**

#### **3.3.1. Strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej**

Art. 6 *Konwencji o różnorodności biologicznej*<sup>61</sup>, której Polska jest stroną, zobowiązuje rządy państw do opracowania dokumentu (strategii, planu lub programu), dotyczącego ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej.

W kontrolowanym okresie obowiązywała „Krajowa strategia ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Program działań na lata 2007–2013”, zwane dalej „Krajową strategią”, opracowane przez Ministra Środowiska, w związku z delegacją zawartą w art. 111 ust. 1 i 2 *uoop*<sup>62</sup> i zatwierdzone uchwałą Rady Ministrów Nr 270/2007 z dnia 26 października 2007 r.

W odniesieniu do parków narodowych *Program działań* przewidywał powołanie: *Turnickiego PN*, *Jurajskiego PN* i *Mazurskiego PN* oraz powiększenie *Białowieskiego PN* i *Karkonoskiego PN*.

Działania te nie zostały zrealizowane – nie utworzono żadnego nowego PN i żadnego z istniejących nie powiększono. Według Dyrektora DLiOP, potrzeba utworzenia trzech PN wskazanych w *Krajowej strategii* oraz powiększenia *Białowieskiego Parku Narodowego*, jest nadal aktualna z uwagi na cenne walory przyrodnicze tych obszarów. Działania takie nie zostały jednak zrealizowane ze względu na negatywne nastawienie samorządów do takich działań. W przypadku *Karkonoskiego PN* wszczęto w MŚ proces legislacyjny związany z jego powiększeniem. Jak wspomniano w rozdziale 3.2.1.8., dzięki współpracy

<sup>61</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz.1532.

<sup>62</sup> W brzmieniu obowiązującym do 15 listopada 2008 r.

Parku z lokalnymi samorządami, w *Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego* oraz w projekcie *Planu Zagospodarowania Województwa Dolnośląskiego* wprowadzono już zapisy umożliwiające poszerzenie KPN o część obszaru jego obecnej otuliny, a Rada Miejska Jeleniej Góry wyraziła zgodę na poszerzenie granic KPN o grunty należące do Skarbu Państwa oraz o grunty wykupione przez Park. Do czasu zakończenia kontroli w MŚ, nie opracowano analizy ekonomicznej i społecznej tworzenia nowych PN lub powiększania istniejących, w tym systemu rekompensat dla mieszkańców obszarów, na których planuje się takie działania. Jak wyjaśnił Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody, „(...) w związku z podjęciem działań dotyczących powiększenia obszaru Białowieskiego Parku Narodowego, analizy dotyczące skutków tego działania były dokonywane w odniesieniu do tego obszaru. (...) Stosowne projekty ustawy w tym zakresie zostały przekazane do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przez posłów oraz w ramach inicjatywy obywatelskiej”. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody był dotychczas przedmiotem kilku posiedzeń komisji i podkomisji sejmowych; m.in. w dniu 23 stycznia 2013 r. na posiedzeniu Podkomisji Nadzwyczajnej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Minister Środowiska został zobowiązany do przedstawienia analizy ekonomicznej tworzenia lub poszerzania parków narodowych.

Spośród kontrolowanych PN, dyrektorzy trzech (*Białowieskiego PN*, *Karkonoskiego PN* i *Kampinoskiego PN*) zwrócili uwagę na potrzebę zmiany granic parku. W przypadku dwu pierwszych dotyczy to konieczności powiększenia parku, w przypadku Kampinoskiego PN dotyczy korekty granic.

- W czasie prac nad projektem Planu ochrony Kampinoskiego PN na lata 2012–2031, wspólnie z Radą Naukową, wypracowano koncepcję korekty i optymalizacji granic Parku, tj. włączenie w granice Parku obszarów o powierzchni ok. 113 ha (głównie łąk świeżych i trzęślicowych) z terenu gmin: Kampinos i Brochów oraz wyłączenie obszarów o powierzchni ok. 192 ha, w tym ok. 166 ha gruntów położonych poza głównym kompleksem Parku, które w wyniku zamian i wymian przeszły lub będą sukcesywnie przechodziły na własność osób fizycznych.

Zgodnie z zapisami *Krajowej strategii*, w 2013 r. powinien zostać przygotowany program działań na kolejny okres, tj. na lata 2014–2020. Do dnia zakończenia kontroli, projekt takiego programu nie został przygotowany. Do końca września 2012 r. organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu *Krajowej strategii* i *Programu działań* był Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Z dniem 1 października 2012 r. zmieniło się brzmienie delegacji zawartej w art. 111 *u.o.p.* Zgodnie z ust. 1 ww. przepisu, minister właściwy do spraw środowiska sporządza projekt programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z projektem planu działań, które w myśl ust. 3 zatwierdza w drodze uchwały, Rada Ministrów.

Dnia 8 kwietnia 2011 r.<sup>63</sup> Minister powołał Komitet Sterujący ds. wdrażania *Krajowej strategii* i programu działań na lata 2007–2013, którego zadaniem było m.in. wskazanie zagadnień, które powinny być ujęte w kolejnym Programie działań. Instytut Ochrony Środowiska opracował ekspertyzę pt.: „Dostosowanie celów *Krajowej strategii* ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Programem działań na lata 2007–2013 do Celów Aichi<sup>64</sup>. Ponadto, zgodnie z ustaleniami Planu Strategicznego Ochrony Bioróżnorodności na lata 2011–2020,

<sup>63</sup> Zarządzenie Nr 19 Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2011 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw wdrażania *Krajowej strategii* ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej oraz Programu działań na lata 2007–2013. (Dz.Urz. MŚ Nr 1, poz.19 z późn. zm.).

<sup>64</sup> Plan Strategiczny Konwencji o różnorodności biologicznej określa 20 kluczowych celów (tzw. *Aichi Targets*), które mają zostać osiągnięte do 2020 r.

przyjętego podczas Dziesiątego Posiedzenia Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD COP 10) oraz „Unijnej Strategii Ochrony Bioróżnorodności”, Państwowa Rada Ochrony Przyrody przygotowała materiał roboczy pt.: „Wstępna propozycja Państwowej Rady Ochrony Przyrody na temat przyszłego kształtu Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej z Planem Działań na lata 2014–2020”.

W ocenie NIK, program ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej, poza tym że jest dokumentem wymaganym w związku z zobowiązaniami międzynarodowymi i powinien zawierać cele zgodne z uzgodnionymi na arenie międzynarodowej, powinien też określać takie zadania dla realizacji założonych celów, których wykonanie jest możliwe w wyznaczonej perspektywie czasowej. Przygotowany projekt programu winien więc zostać poddany, zdaniem NIK, szczegółowej analizie pod kątem jego wykonalności w świetle uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i prawnych.

### 3.3.2. Wartości przyrodnicze parków narodowych

Zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1 *uop*, park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się m.in. szczególnymi wartościami przyrodniczymi. Kontrolowane parki zdecydowanie spełniały ten wymóg.

W próbie 11 kontrolowanych PN, na obszarze trzech, tj. *Białowieskiego PN*, *Karkonoskiego PN* i *Wolińskiego PN*, występują nienaruszone ekosystemy.

- Szczególnymi walorami przyrodniczymi odznacza się *Białowieski PN*. Jego obszary stanowią pozostałości lasów strefy boreo-nemoralnej<sup>65</sup> i wyróżniają się znacznym udziałem drzewostanów naturalnego pochodzenia, o zróżnicowanej strukturze gatunkowej, wiekowej i warstwowej. Dzięki zachowaniu fragmentów lasu pozbawionego bezpośredniej ingerencji człowieka, w Parku przetrwało wiele gatunków roślin, porostów i grzybów będących relikdami (tj. gatunków typowych dla europejskich lasów pierwotnych, które współcześnie są uznawane za wskaźniki naturalności ekosystemu leśnego).
- W *Karkonoskim PN*, mimo że od XVII wieku następowała intensywna eksploatacja Karkonoszy, nienaruszone zostały obszary piętra alpejskiego i subalpejskiego (w tym torfowiska) oraz kotły polodowcowe.
- *Woliński PN* to przykład zachowanych ekosystemów morskich (strefy litoralu<sup>66</sup>), klifów bałtyckich oraz laguny w delcie wstecznej rzeki Świny – na części obszaru.

W ostatnim 10-leciu wiedzę o walorach przyrodniczych PN objętych kontrolą czerpano głównie z inwentaryzacji przeprowadzanych na potrzeby opracowania planów ochrony parków. Liczba zidentyfikowanych ogółem gatunków, występujących na obszarze kontrolowanych PN, mieściła się w przedziale od ok. 709 (*PN „Ujście Warty”*) do ok. 14.006 (*Białowieski PN*), w tym od ok. 400 do 2.880 gatunków roślin i grzybów oraz od ok. 309 do 11.126 gatunków zwierząt. Największa liczba gatunków przypadająca na hektar powierzchni parku występuje w *Ojcowskim PN* (4,62), *Pienińskim PN* (4,31) i *Białowieskim PN* (1,33). We wszystkich poddanych kontroli PN stwierdzono występowanie od 5 (*Biebrzański PN* i *Woliński PN*) do 708 (*Pieniński PN*) gatunków ginących i zagrożonych wyginięciem<sup>67</sup> oraz od 3 (*Woliński PN*) do 26 (*Drawieński PN*) unikalnych typów siedlisk przyrodniczych. Na terenie

<sup>65</sup> Strefa przejściowa między lasami iglastymi a liściastymi w obrębie klimatu umiarkowanego chłodnego na półkuli północnej, charakteryzująca się mozaikowością formacji leśnych.

<sup>66</sup> Strefa zbiornika wodnego przylegająca do brzegu łądu.

<sup>67</sup> Wymienionych w *Polskiej czerwonej księdze roślin* oraz w *Polskiej czerwonej księdze zwierząt* lub na odpowiadających im Czerwonych listach.

dwóch PN, tj. Karkonoskiego PN i Pienińskiego PN stwierdzono endemity<sup>68</sup>, zaś w Gorczańskim PN subendemity<sup>69</sup> karpackie i zachodniokarpackie (m.in. traszka karpacka, urdzik karpacki).

Wybrane wartości przyrodnicze niektórych spośród kontrolowanych PN przedstawiono poniżej:

- W Pienińskim PN występuje 708 gatunków ginących lub zagrożonych wyginięciem: 563 gatunki roślin i grzybów (m.in. smagliczka skalna, szczwoliworz tatarski, przetacznik kłosowy, chaber barwny w odmianie pienińskiej, kruszczyk drobnolistny) i 145 gatunków zwierząt (m.in. orzeł przedni, dzięcioł białogrzbisty, puchacz, gniewosz plamisty), które stanowią 6,9% ogółu występujących w Parku gatunków. Spośród ogółem 58 gatunków endemicznych, dwa stanowią gatunki roślin – pszonak pieniński (*Erysimum pieninicum*), mniszek pieniński (*Taraxacum pieninicum*) a 56 – gatunki zwierząt, m.in.: traszka karpacka, sichrawa karpacka i poczwarówka Bielza. Ponadto są tam unikatowe siedliska (24), jak: m.in. wysokogórskie borówczyska bażynowe, subalpejskie zarośla wierzy lapońskiej i śląskiej.
- W Białowieskim PN występuje 509 gatunków ginących lub zagrożonych wyginięciem (w tym m.in. żubr, ryś, wilk, dzięcioł trójpalczasty, żółw błotny, brzoza niska, granicznik płucnik) które stanowią 3,6% ogólnej liczby gatunków. Na terenie Białowieskiego PN unikatowe siedliska przyrodnicze (siedem typów) zajmują łącznie, aż 65% (6.799,6 ha) jego powierzchni, m.in.: grąd subkontynentalny (5.186,5 ha), łęg olszowo-jesionowy (857,1 ha) i subborealna brzezina bagienna (419,3 ha).

Zdjęcie nr 14

Białowieski Park Narodowy



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

- W PN Gór Stołowych, na jedynym znanym w Polsce stanowisku, stwierdzono występowanie skalnicy zwodniczej – rośliny krytycznie zagrożonej, rzadko występującej na terenie Europy.
- PN „Ujście Warty” stanowi jedną z najcenniejszych w skali kraju i Europy ostoi ptaków wodnych i błotnych. W Parku występuje m.in. 48 gatunków ptaków zamieszczonych w Polskiej Czerwonej Księdze Zwierząt, w tym 16 lęgowych, spośród ok. 160 gatunków ptaków mających lęgi na jego terenie, tj. np. rożeniec, ostrzygojad, kulik wielki, wodniczka. Teren Parku stanowi jedno z najważniejszych miejsc pierzenia się ponad 30 tys. ptaków wodnych, m.in. krzyżówek, cyraneczek, gęsi gęgawy i żurawi. Gatunki ginące i zagrożone stanowią 7,4% w ogólnej liczbie gatunków tam występujących.

<sup>68</sup> Gatunek unikatowy dla danego miejsca albo regionu, występujący na ograniczonym obszarze, nigdzie indziej nie występujący naturalnie.

<sup>69</sup> Gatunek, który występuje głównie w określonej strefie geograficznej lub okolicy, jednak przekracza swym zasięgiem ten teren i w mniejszej liczbie osobników lub ich stanowisk można go spotkać w bliskich okolicach głównego obszaru swojego występowania.

- W Karkonoskim PN wśród 15 gatunków endemicznych, występuje m.in. motyl *Psodos quadrifarius sudeticus*<sup>70</sup>, skalnice: darniowa i bazaltowa, biedrzynek mniejszy skalny, dzwonek karkonoski oraz gnidosz sudecki.

Zdjęcie nr 15

Karkonoski Park Narodowy



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

- W Biebrzańskim PN występuje m.in. 18 unikalnych siedlisk, w tym: turzycowiska i mechowiska, zmiennowilgotne łąki trzęślicowe.

Zdjęcie nr 16

Biebrzański Park Narodowy



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

<sup>70</sup> Gatunkowi nie nadano nazwy w języku polskim.

- W Ojcowskim PN stwierdzono m.in. ponad 100 gatunków ciepłolubnych, występujących głównie na południu Europy. Do najciekawszych należy największy storczyk krajowy – obuwik pospolity, obrazki alpejskie, chaber miękkowłosy, ułudka leśna, stepowa trawa – ostnica Jana, czy występująca na jedynym w Polsce stanowisku – macierzanka wczesna.

Zdjęcie nr 17

Ojcowski Park Narodowy



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

- W Drawieńskim PN występują najliczniej (26) unikatowe siedliska przyrodnicze, objęte ochroną Natura 2000, m.in. żyzne buczyny niżowe, brzeziny bagienne, ciepłolubne śródlądowe murawy piaskowe.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 uoop, parki narodowe tworzone są m.in. w celu zachowania różnorodności biologicznej, która definiowana jest jako zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz zróżnicowanie ekosystemów (art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej, art. 5 pkt 16 uoop).

Przepisy prawa, nie określają w jaki sposób różnorodność biologiczna winna być mierzona. Szereg wskaźników różnorodności odnaleźć można natomiast w literaturze fachowej<sup>71</sup>. Zastosowanie wskaźników umożliwia w sposób syntetyczny ukazanie zróżnicowania na wybranym poziomie, a konsekwentne stosowanie umożliwia śledzenie zmian w czasie.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w PN w różny sposób i w niejednorodnym zakresie określano różnorodność biologiczną, przy czym najczęściej stosowano najprostsze parametry jak liczba gatunków czy liczba siedlisk.

- W Pienińskim PN różnorodność wyrażano jako: liczbę gatunków występujących na terenie Parku oraz liczbę gatunków na 1 ha.
- W Gorczańskim PN miarą różnorodności była ogólna liczba gatunków, siedlisk Natura 2000 i zbiorowisk roślinnych.
- W Drawieńskim PN dla scharakteryzowania różnorodności posługiwano się: liczbą gatunków i zbiorowisk roślinnych, obecnością dużych drapieżników oraz gatunków wskaźnikowych.
- W Biebrzańskim PN wykorzystywano wskaźniki bogactwa gatunkowego m.in. takie jak: liczba gatunków, grup taksonomicznych, liczba gatunków reliktowych, rzadkich, zagrożonych, ich frekwencja, udział gatunków z poszczególnych grup ekologicznych, liczebność populacji lub udział gatunków charakterystycznych dla określonych typów ekosystemów bądź rzadkich, zagrożonych związanych z danym typem ekosystemu. Do charakterystyki zbiorowisk roślinnych stosowano: liczbę zespołów i zbiorowisk roślinnych i ich zróżnicowanie,

<sup>71</sup> Np. wskaźnik różnorodności i równocенności Shannona, Simpsona, Margalefa i inne.

*liczbę zbiorowisk rzadkich w skali kraju, liczbę zbiorowisk o znaczeniu wspólnotowym, liczbę wyższych syntaksonów, zaś do charakterystyki kondycji ekosystemów - powierzchnię ekosystemu/siedliska i jej zmiany, zmianę struktury przestrzennej, w tym fragmentację, stopień izolacji poszczególnych płatów ekosystemów, skład gatunkowy zbiorowisk roślinnych.*

Minister Środowiska nie formułował zaleceń czy wytycznych dla PN dotyczących stosowania wskaźników różnorodności biologicznej, nie wymagał też od parków raportowania z realizacji ustawowego obowiązku PN dotyczącego zachowania różnorodności biologicznej. W MŚ nie gromadzono nawet danych dotyczących liczby ogółu występujących na terenie danego PN gatunków roślin, grzybów i zwierząt (w tym gatunków ginących i zagrożonych wyginięciem) oraz unikatowych typów siedlisk przyrodniczych. W ramach rocznej sprawozdawczości z działalności PN, pozyskiwano jedynie informacje o liczebności zwierząt gatunków łownych oraz wybranych gatunków zwierząt chronionych.

Wprawdzie przepisy prawa nie zobowiązują Ministra do gromadzenia danych o zasobach przyrodniczych i różnorodności biologicznej poszczególnych PN, jednakże w opinii NIK, dla właściwego sprawowania nadzoru i oceny realizacji przez PN ustawowo określonego celu funkcjonowania, dysponowanie takimi informacjami, zwłaszcza obejmującymi dłuższą perspektywę czasową, byłoby celowe.

Zdaniem NIK, celowym byłoby również wypracowanie zestawu podstawowych parametrów, które umożliwiłyby porównywalność danych i stanowiły fundament do długoterminowych analiz zmian zachodzących w przyrodzie parków narodowych.

### 3.3.3. Zdefiniowanie celu ochrony

Ustawa o ochronie przyrody w art. 8 ust. 2 wskazuje generalny cel tworzenia parków narodowych. Cele ochrony przyrody w danym parku wraz ze wskazaniem przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji powinny zaś zostać zawarte w planie ochrony parku (art. 20 ust. 3 pkt 1 *uoop*).

W kontrolowanym okresie, w związku z brakiem ustanowionych planów ochrony, w żadnym z analizowanych parków nie było dokumentu definiującego podstawowe cele ochrony przyrody tego parku jak i cele szczegółowe, wynikające ze specyfiki parku.

Zapisy takie znalazły się w projektach planów ochrony<sup>72</sup>, przekazanych Ministrowi Środowiska.

- „Celem ochrony Pienińskiego PN jest zachowanie unikatowego w skali Polski i Europy krajobrazu górskiego z jego naturalną różnorodnością biologiczną, pozostającą w związku z naturalnymi procesami przyrodniczymi i strukturami geologicznymi, geomorfologicznymi, hydrologicznymi i glebowymi, z mechanizmami funkcjonowania ekosystemów oraz historią przemian flory i fauny. Celem równorzędnym jest zachowanie wartości kulturowych, w tym krajobrazu kulturowego, walorów krajobrazowych oraz kształtowanie właściwych postaw wobec przyrody”. Jako cele szczegółowe przyjęto m.in. ochronę przyrody nieożywionej poprzez np. zachowanie utworów geologicznych (odstąpienia skalne) i geomorfologicznych (jaskinie, piargi) oraz eliminację lub ograniczenie źródeł zagrożeń związanych m.in. z erozją i antropopresją.
- „Nadrzędnym celem ochrony Białowieskiego PN jest m.in. zachowanie unikatowego w skali światowej ekosystemu leśnego wraz z kształtowaną w wyniku procesów naturalnych różnorodnością biologiczną oraz zachodzącymi procesami biologicznymi, ekologicznymi i ewolucyjnymi (...), a ponadto zapewnienie niezakłóconego przebiegu procesów ekologicznych i ewolucyjnych charakterystycznych dla niżowych lasów naturalnych strefy boreonemoralnej (...) i ochrona żubra z uwzględnieniem całej przestrzeni życiowej białowieskiej populacji tego gatunku”. Jako cele szczegółowe przyjęto m.in. ochronę ekosystemów poprzez np. zachowanie naturalnej różnorodności siedlisk, a w ekosystemach leśnych - ochronę trwałości, ciągłości i stabilności procesów ekologicznych.

<sup>72</sup> Według stanu na zakończenie kontroli, projekty planów ochrony przekazały: Pieniński PN, Białowieski PN, Kampinoski PN i PN Gór Stołowych.

Zdaniem NIK, precyzyjne określenie celów jest niezbędne do zidentyfikowania adekwatnych zagrożeń i określenia niezbędnych działań. Brak dokumentu zawierającego szczegółowo zdefiniowane cele ochrony przyrody w danym PN, może być też okolicznością utrudniającą właściwe argumentowanie zajmowanego przez dyrektora parku stanowiska przy uzgadnianiu planów oraz decyzji dotyczących zagospodarowania otuliny i terenów parku będących we władaniu innych podmiotów czy osób prywatnych.

### 3.3.4. Identyfikacja presji

Istniejące i potencjalne zagrożenia, zewnętrzne i wewnętrzne, dla stanu przyrody i różnorodności biologicznej na terenie kontrolowanych parków zostały zidentyfikowane i zgodnie z art. 22 ust. 3 pkt 1 *uop*, w zadaniach ochronnych określono sposoby ich eliminacji lub ograniczenia. Zgodnie ze stanowiskiem dyrektorów kontrolowanych PN, do najbardziej istotnych czynników zagrażających przyrodzie parków zaliczano: inwazję obcych gatunków roślin i zwierząt skutkującą ubożeniem różnorodności biologicznej, obniżanie się poziomu wód gruntowych, erozję gleb, presję wynikającą z działań człowieka w tym urbanizacyjną oraz związaną z nadmiernym ruchem turystycznym, presję zwierzyny płowej na ekosystemy leśne oraz powstawanie barier w migracji zwierząt między parkiem a jego otoczeniem. W PN położonych na terenach górskich, szczególne zagrożenia stanowiły ponadto: zaniechanie gospodarki pasterskiej, powodujące zanikanie cennych gatunków roślin oraz uszkodzenie i niszczenie nacieków i namulisk w jaskiniach. Natomiast w PN obejmujących swym zasięgiem obszary wodno-błotne, do istotnych zagrożeń zaliczono m.in. odwodnienia siedlisk na skutek prac hydrotechnicznych oraz eutrofizację wód i skażenie gleb powodowane przez intensywną produkcję rolną. W poszczególnych parkach wyróżniano też specyficzne tylko dla nich zagrożenia.

- W PN Gór Stołowych jednym z najpoważniejszych problemów Parku pozostaje funkcjonowanie na jego terenie kamieniołomu piaskowca.
- W Kampinoskim PN jako istotne zagrożenie wskazano problemy z kontynuacją prowadzonego od ponad 30 lat wykupu gruntów od prywatnych właścicieli. W projekcie planu ochrony tego Parku, zaplanowano w terminie do 2031 r. wykupienie niemal 3 tys. ha gruntów prywatnych, położonych w jego granicach, a do zamian lub wymian<sup>73</sup> przeznaczono grunty o łącznej powierzchni ok. 180 ha.

Wśród obcych gatunków mogących zagrażać przedstawicielom rodzimej fauny, w kontrolowanych PN wymieniano: norkę amerykańską, jenota i szopa pracza, spośród roślin zielnych jako gatunki inwazyjne wymieniano: niecierpka gruczołowatego i drobnokwiatowego, kolczurkę klapowaną, rdestowca japońskiego i sachalińskiego, barszcz Sosnowskiego oraz ostrożeń polny. Nie wszystkie z ww. znalazły się w rozporządzeniu Ministra Środowiska<sup>74</sup>, w przypadku PN zagrożenie dla biocenozy jest bowiem szerzej rozumiane. Stwierdzono również występowanie obcych gatunków krzewiastych i drzewiastych, w tym m.in.: czeremchy amerykańskiej, sosny Banksa, robinii akacjowej i dębu czerwonego. Jedynie na terenie dwóch PN, tj. Karkonoskiego PN i Wolińskiego PN presja gatunków inwazyjnych na ekosystemy i gatunki rodzime była nieznaczna.

- Według danych PN „Ujście Warty”, populację norki amerykańskiej na terenie tego Parku stanowią w 40% osobniki, które uciekły z ferm futrzarskich, zlokalizowanych w jego najbliższej okolicy. Gatunek ten stanowi poważne zagrożenie dla gniazdujących ptaków wodnych i błotnych, ponieważ w dużym stopniu (do 60% w sezonie lęgowym) odżywia się ptakami i ich jajami.

<sup>73</sup> Dokonywanych na podstawie aktów notarialnych (umowy zamian) lub na podstawie decyzji wydawanych przez starostów.

<sup>74</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym (Dz.U. Nr 210, poz. 1260).

W PN prowadzono stałe obserwacje i ewidencję wybranych zagrażających gatunków obcych w ramach monitoringu przyrody. Realizowane były też dodatkowe projekty w tym zakresie.

- W Białowieskim PN, w trakcie prac nad projektem planu ochrony na lata 2011–2031 opracowano „Operat zagrożeń BPN ze strony flory inwazyjnej”.
- W Kampinoskim PN zakres presji obcych gatunków roślinnych był m.in. przedmiotem badań realizowanych w związku z projektem finansowanym ze środków NFOŚiGW do 2014 r. oraz stanowił temat pracy doktorskiej jednego z pracowników Parku, stanowiąc podstawę do opracowania programu przeciwdziałania inwazji badanego gatunku.

Zdjęcie nr 18

Krzew czeremchy amerykańskiej – obcy gatunek drzewiasty w dolnym piętrze drzewostanu – na granicy lasów państwowych i Wolińskiego Parku Narodowego



Źródło: materiały kontrolne

### 3.3.5. Planowanie ochrony

Właściwa ochrona przyrody wymaga podejmowania działań o charakterze planowym. Jednym z instrumentów prawnych, które mają służyć temu celowi, są opracowane na podstawie art. 18 ust. 1 *uop* plany ochrony dla parków narodowych. Plany te, określając zasady postępowania na terenie parku, jednocześnie w sposób znaczący determinują postanowienia aktów planowania przestrzennego, uchwalonych na podstawie *upzp*. Pośrednio wynika to z art. 3 ust. 1 *uop*, natomiast bezpośrednio z art. 10 ust. 6 i art. 20 ust 3 pkt 7 *uop*.

Projekt planu ochrony parku sporządza, zgodnie z art. 19 ust. 1 pkt 1 *uop*, jego dyrektor, a ustanawia Minister Środowiska (art. 19 ust 5 *uop*). Plan ochrony parku sporządza się na okres

20 lat (art. 20 ust. 1 *uop*) i powinien on zawierać elementy wymienione w art. 20 ust. 3 *uop*. Tryb sporządzania planu został szczegółowo uregulowany w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody<sup>75</sup>.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 *uop*, plan ochrony dla PN ustanawia się w ciągu 5 lat od utworzenia PN. Kolejne zmiany przepisów przesunęły jednak termin sporządzenia planów ochrony. W kontrolowanym okresie, do dnia 1 października 2012 r. obowiązywał przepis art. 8 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>76</sup> zobowiązujący do sporządzenia planów ochrony, w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 15 listopada 2013 r. Ustawą z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>77</sup> (art. 4) termin sporządzenia planów ochrony przesunięto na dzień 15 listopada 2018 r.

W latach 2010–2012 jedynie PN „Bory Tucholskie” posiadał plan ochrony, ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska<sup>78</sup>. Spośród pozostałych 22 PN, sześć<sup>79</sup> przekazało Ministrowi projekty planów ochrony, zaś w 13 PN trwały prace w zakresie inwentaryzacji zasobów przyrodniczych oraz opracowania operatów będących podstawą do sporządzania projektu rozporządzenia MŚ w sprawie ustanowienia planu ochrony. W Biebrzańskim PN nie przystąpiono do opracowywania planu ochrony, ale przygotowywano projekt zadań ochronnych dla obszaru N2000, w całości obejmującego PN. W Tatrzańskim PN weryfikowano projekt planu w zakresie jego uzupełnienia o elementy planu ochrony dotyczące obszaru N2000, a w Karkonoskim PN projekt planu poddano konsultacjom społecznym (w październiku 2013 r. projekt planu miał być przekazany do MŚ).

W myśl art. 19 ust. 5 *uop*, Minister ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla parku narodowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu lub odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody, uwzględniając konieczność dostosowania działań ochronnych do celów ochrony parku narodowego.

Kontrola wykazała, że pomimo upływu ww. terminu, dla pięciu<sup>80</sup> PN Minister nie ustanowił planu ochrony, ani nie odmówił jego ustanowienia.

- Minister otrzymał projekt planu ochrony Białowieskiego PN w dniu 10 listopada 2010 r., a w dniu 23 lutego 2011 r. przekazał uwagi do projektu. Projekt uwzględniający zgłoszone uwagi Minister otrzymał w dniu 28 lipca 2011 r. i w tym dniu skierował go do uzgodnień wewnątrzresortowych. Projekt został uzgodniony w dniu 27 lipca 2012 r. tj. po ponad 11 miesiącach. Do dnia 13 czerwca 2013 r. ww. projekt nie został skierowany do uzgodnień międzyresortowych.
- Minister otrzymał projekt planu ochrony Pienińskiego PN w dniu 20 grudnia 2010 r. Do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt został skierowany w dniu 9 marca 2011 r., a uzgodniony w MŚ w dniu 20 lutego 2012 r., tj. po ponad 11 miesiącach. Do uzgodnień międzyresortowych projekt skierowano w dniu 28 marca 2012 r., a uzgodniono w dniu 22 marca 2013 r., tj. po ponad 11 miesiącach<sup>81</sup>.

<sup>75</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 794.

<sup>76</sup> Dz.U. Nr 201, poz. 1237 z późn.zm.

<sup>77</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 985.

<sup>78</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (Dz.U. Nr 230, poz. 1545).

<sup>79</sup> W okresie 2010–2012 projekty przekazały PN: Pieniński, Białowieski, Roztoczański, Bieszczadzki, Kampinoski. PN Gór Stołowych przekazał projekt planu ochrony w dniu 6 czerwca 2013 r.

<sup>80</sup> Pieniński PN, Białowieski PN, Roztoczański PN, Bieszczadzki PN, Kampinoski PN.

<sup>81</sup> Do dnia 12 grudnia 2013 r. nie został ustanowiony.

- Minister otrzymał projekt planu ochrony Roztoczańskiego PN w dniu 21 października 2011 r., do uzgodnień wewnątrzresortowych skierował go w dniu 1 marca 2012 r., tj. po ponad czterech miesiącach. Projekt został uzgodniony w MŚ w dniu 20 grudnia 2012 r., tj. po ponad dziewięciu miesiącami od przekazania do uzgodnień wewnątrzresortowych. Do dnia 13 czerwca 2013 r. nie przekazano projektu do uzgodnień międzyresortowych.
- Minister otrzymał projekt planu ochrony Kampinoskiego PN w dniu 19 lipca 2012 r., a w dniu 15 listopada 2012 r., tj. po czterech miesiącach, przekazał do niego uwagi. W dniu 7 maja 2013 r. otrzymał projekt uwzględniający zgłoszone uwagi, który do dnia 13 czerwca 2013 r. nie został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych.
- Minister otrzymał projekt planu ochrony Bieszczadzkiego PN w dniu 4 września 2012 r., a w dniu 21 września 2012 r. przekazał do niego uwagi.

Dla PN nieposiadających planu ochrony Minister, na podstawie sporządzonego przez dyrektora parku projektu, ustanawia w drodze zarządzenia zadania ochronne (art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uoop). Mogą być one ustanawiane na rok lub równocześnie na kolejne lata, nie dłużej jednak niż na 5 lat (art. 22 ust. 4 uoop). W okresie objętym kontrolą Minister ustanawiał zadania ochronne na dany rok w roku poprzednim lub na początku roku, na który zostały ustanowione. Kontrola wykazała, że zadania ochronne dla 13 PN ustanawiane były na okres jednego roku, dla pięciu PN<sup>82</sup> na okres dwóch lat, dla dwóch PN<sup>83</sup> na trzy lata, i dla dwóch PN<sup>84</sup> na okres czterech i pięciu lat. Według DLiOP, parki narodowe najczęściej przygotowywały projekty zadań ochronnych na rok lub dwa kolejne lata z uwagi na łatwość planowania i dużą zmienność warunków realizacji zadań. W przypadku Słowińskiego Parku Narodowego zadania ochronne zostały ustanowione na pięć lat, jednak konieczna była ich kilkukrotna zmiana ze względu m.in. na ww. zmienność warunków.

W badanym okresie Minister wydał 33 zarządzenia zmieniające zadania ochronne PN. W DLiOP wskazywano, że zmiany zadań ochronnych w ciągu roku wynikały głównie z konieczności uwzględniania dodatkowych zadań do wykonania w ekosystemach parków narodowych oraz korekty omyłek, powstałych w trakcie prac nad ustanowieniem zadań ochronnych.

- W Karkonoskim PN przyczyną wprowadzania zmian do zadań ochronnych była konieczność zwiększenia zakresów rzeczowych zadań ochronnych w związku z uzyskaniem w trakcie roku budżetowego dodatkowych środków na ten cel.
- W Pienińskim PN Minister zwiększył liczbę dzików do redukcji z uwagi na duże szkody w środowisku, zezwolił na zamontowanie kamery przy gnieździe sokoła wędrownego w celu zdefiniowania zagrożenia i ochrony przed kłusownictwem oraz zwiększył zbiór materiału nasiennego buka.
- W Drawieńskim PN zmiany w zadaniach ochronnych dotyczyły m.in. zwiększenia limitu turystów na szlaku kajakowym Drawy oraz ochrony jej terenów brzegowych.

Badanie dziewięciu wniosków o zmianę planów zadań ochronnych z trzech PN<sup>85</sup> wykazało, że wnioskowane zmiany wynikały z bieżących potrzeb utrzymania i ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych.

Analiza zadań ochronnych, ustanowionych przez Ministra dla 13 PN<sup>86</sup> w latach 2010–2012, wykazała, że wszystkie zadania uwzględniały: identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków; opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań; opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów oraz wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową, tj. zakres określony

<sup>82</sup> Biebrzański PN, Drawieński PNB, Gorczański PN, Ojcowski PN, Wielkopolski PN.

<sup>83</sup> PN „Ujście Warty” i Roztoczański PN.

<sup>84</sup> Tatrzański i Słowiński PN.

<sup>85</sup> Pienińskiego PN, Poleskiego PN i Magurskiego PN.

<sup>86</sup> Poleski PN, Babiogórski PN oraz 11 PN objętych kontrolą.

w art. 22 ust. 3 *uop*. Ponadto ww. zadania spełniały wymogi art. 28 ust. 10 *uop*, określone dla obszarów N2000, tj. m.in. zawierały mapę i opis granic obszaru N2000; identyfikację istniejących i potencjalnych zagrożeń dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin, zwierząt i ich siedlisk będących przedmiotami ochrony; cele działań ochronnych oraz określenie działań ochronnych ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie i obszarów ich wdrażania. Powierzchnie wszystkich PN pokrywają się w całości lub części z obszarami N2000. Stosownie do brzmienia art. 28 ust. 11 pkt 3 *uop*, nie sporządza się planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 lub jego części, pokrywającego się w całości lub w części z obszarem parku narodowego, dla którego ustanowiono zadania ochronne uwzględniające zakres, o którym mowa w ust. 10 art. 28 *uop*.

Ponadto, w badanym okresie w zadaniach ochronnych 11 PN poddanych kontroli, planowano działania w odniesieniu do poszczególnych gatunków ginących, zagrożonych wyginięciem i endemicznych (jeśli występowały na terenie PN), a także określono zabiegi w celu eliminowania inwazji obcych gatunków zagrażających rodzimym gatunkom. We wszystkich ww. PN określono limity odłowu zwierzyny. Natomiast limitu pozyskania drewna nie określono jedynie w Karkonoskim PN oraz Wolińskim PN. W parkach tych ustalano powierzchnie zabiegów ochronnych objętych cięciami m.in. pielęgnacyjnymi lub sanitarnymi<sup>87</sup>. W zadaniach ochronnych dziewięciu spośród ww. 11 PN ustalone były również zasady ochrony i wykorzystania gruntów nieleśnych lądowych z uwzględnieniem struktury własnościowej (grunty państwowe i prywatne)<sup>88</sup>.

Zadania ochronne na lata 2010–2012 oraz projekty planu ochrony nie zawierały formuły umożliwiającej opracowanie okresowego raportowania obejmującego zakres rzeczowy wykonanych zadań ochronnych i uzyskanych z ich realizacji efektów. Według wyjaśnień Dyrektora Ojcowskiego PN, Ministerstwo Środowiska nie wymagało i nie było zainteresowane okresowym raportowaniem wykonanych zadań.

W latach 2010–2012 na podstawie zadań ochronnych w 10 spośród 11 PN poddanych kontroli (z wyjątkiem *Ojcowskiego PN*) sporządzano roczne rzeczowe plany zadań, obejmujące m.in. nazwę zadania, miejsce jego realizacji, liczbę zabiegów lub ich powierzchnię, rodzaj zabiegu oraz koszty wykonania zadania.

Zdaniem NIK, brak planów ochrony dla PN i ich funkcjonowanie w oparciu o ustanawiane na krótszy lub dłuższy okres zadania ochronne, nie gwarantuje jednak właściwej ochrony parku. Przede wszystkim, nie działa w pełni wspomniany na wstępie mechanizm ochrony parku poprzez stosowne zapisy w dokumentach z dziedziny planowania przestrzennego. Zadania ochronne nie zawierają bowiem obligatoryjnego elementu planu ochrony, jakim są ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

<sup>87</sup> Usuwanie drzew chorych, obumierających i obumarłych w celu utrzymania odpowiedniego stanu sanitarnego lasu.

<sup>88</sup> W *Dawieńskim PN* w zadaniach ochronnych nie odniesiono się do struktury własności (grunty Skarbu Państwa w wiecznym użytkowaniu parku stanowiły ponad 97%, a pozostałe – ok. 3%, z tego grunty prywatne ok. 1%), a w *Pienińskim PN* strukturę własności uwzględniono w projekcie planu ochrony.

### 3.3.6. Prowadzenie działań na terenie parku

Art. 15 ust. 1 *uoop* zawiera listę zakazów obowiązujących na terenie PN, które w znacznym stopniu ograniczają możliwość prowadzenia jakiejkolwiek działalności na terenie parku, jeżeli nie jest ona związana z jego ochroną i realizacją zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. W określonych ustawą przypadkach Minister Środowiska może jednak, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących na obszarze parku narodowego jeżeli nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę (art. 15 ust. 3 *uoop*).

Według danych DLiOP, w latach 2010–2012 Minister Środowiska, na podstawie art. 15 ust. 3 *uoop*, wydał ogółem 312 decyzji administracyjnych w sprawie zezwolenia na odstępstwa od obowiązujących zakazów na terenie parków narodowych. Analiza wybranych 15 decyzji, pod kątem spełniania wymogów formalnych, wykazała, że zostały one wydane zgodnie z art. 15 ust. 3, 6 i 8 *uoop*, tj. na czas określony, nie dłuższy niż pięć lat, każdorazowo po zasięgnięciu opinii właściwego dyrektora parku narodowego, w odpowiedzi na wnioski spełniające warunki określone w art. 15 ust. 7 *uoop*.

Spośród ww. 312 decyzji administracyjnych wydanych przez MŚ, 179 dotyczyło PN objętych kontrolą, przy czym osiem decyzji Minister wydał na wniosek dyrektorów trzech PN, tj. dla:

- Białowieskiego PN, w związku z realizacją przez Park jako inwestora trzech przedsięwzięć: budowy systemu monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych oraz montażu urządzeń do liczenia turystów odwiedzających Park; remontu drogi i przepustu w celu zapewnienia dojazdu do wykaszanej łąki; instalacji dwu stacji meteorologicznych wraz z montażem urządzeń rejestrujących liczbę turystów;
- Biebrzańskiego PN, na potrzeby realizacji przez Park trzech projektów, w ramach których zaistniała konieczność m.in.: przesiedlenia gatunków roślin wymienionych w Polskiej Czerwonej Księdze Roślin, ich sztucznego zapylenia oraz przekazania do Ogrodu Botanicznego - Centrum Zachowania Różnorodności Genetycznej PAN w Warszawie; chwytania zwierząt bezkręgowych w pułapki i za pomocą chwytaka entomologicznego w związku z monitoringiem przyrodniczych skutków wykaszania torfowisk za pomocą ratraków; chwytania i obrączkowania ptaków objętych ochroną ścisłą<sup>89</sup>;
- Kampinoskiego PN, w celu umożliwienia przechowywania spreparowanego orla bielika oraz spreparowania żubra.

Pozostałe decyzje (171) Minister wydał na wniosek innych podmiotów, głównie w związku z badaniami związanymi z ochroną przyrody, prowadzonymi przez jednostki naukowo-badawcze lub na wniosek inwestorów, np. w celu usunięcia linii energetycznej, położenia światłowodu, czy budowy Muzeum-Miejsca Pamięci Palmiry w Kampinoskim PN.

Na obszarach graniczących z wszystkimi badanymi PN, zgodnie z art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 *uoop*, rozporządzeniami Rady Ministrów w sprawie tych parków, wyznaczona została otulina, której łączna powierzchnia wyniosła 210.409 ha. W myśl z art. 5 pkt 14 *uoop*, otulina to strefa ochronna granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Pomimo takiej definicji, w *uoop*, nie ma przepisów określających ograniczenia dotyczące użytkowania gruntów w otulinie PN. Mogą one zostać wprowadzone poprzez zawarte w planie ochrony, zgodnie z art. 20 ust. 3 pkt 7 *uoop*, ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

<sup>89</sup> Wymienionych w Załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. Nr 237, poz. 1419).

planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Do dnia zakończenia kontroli, badane PN nie miały jednak ustanowionych planów ochrony, a więc nie mógł działać opisany powyżej mechanizm. W praktyce, jak wykazały ustalenia kontroli, w przypadku większości badanych PN, planowanie i zagospodarowanie terenów sąsiadujących w tym terenów enklaw niezaliczanych do parku ale położonych w obrębie głównego kompleksu parku, nie respektowało potrzeb obszaru chronionego.

- *W PN Gór Stołowych problemem jest funkcjonowanie na terenie Parku, jako enklawy, złoża „Radków” (kamieniołomu piaskowca). W ocenie PNGS „pozyskiwanie kamienia zagraża naruszaniem naturalnej równowagi stoków, co może spowodować odpadania bloków skalnych ze ścian urwiska, a tym samym zamknięcie terenu Parku dla zwiedzających”. Jako rodzaj działań ochronnych przeciwko negatywnemu oddziaływaniu kamieniołomu na środowisko w Parku (zakładanych w projekcie Planu ochrony), postulowano ograniczenie odstrzału skał w sezonie lęgowym ptaków, a przede wszystkim zmianę działalności gospodarczej z eksploatacji na turystykę (np. jako skansen obróbki piaskowca) i realne wspieranie przez Park działań w tym kierunku właścicieli obiektu.*  
*Według dyrektora Parku „Także enklawa wioski Karłów i jej wyłączenie spod jurysdykcji PNGS stanowi pewne utrudnienia. Np. Park nie może ingerować w sprawy pierwokupów gruntów. Innym przykładem może być założony u podnóża Szczelińca Wielkiego „Park dinozaurów”, kompletnie sprzeczny z walorami krajobrazowymi PNGS. Można by rzec, że na obszar PNGS i to w sam jego środek, wprowadzono obcy gatunek – dinozaury”.*
- *Właściciel 250 ha gruntów bezpośrednio przylegających do granic Ojcowskiego PN stara się je przekwalifikować na grunty budowlane i wybudować tam co najmniej 200 domów, co zdaniem dyrektora stanowiłoby początek końca Parku.*
- *W Gorczańskim PN dzierżawca ośrodka wczasowego w Porębie Wielkiej, prowadzi nielegalną inwestycję na terenie nartostrady i części polany Tobołów. Pomimo licznych działań dyrektora Parku oraz innych podmiotów i postępowań przed sądami, inwestor odwołując się, kontynuuje działania.*

Dyrektorzy kontrolowanych PN starali się wpływać na kształtowanie i zagospodarowanie terenów otulin zgodnie z wymogami ochrony PN, poprzez uzgadnianie lokalizacji inwestycji celu publicznego i warunków zabudowy dokonywane w oparciu o postanowienia art. 53 ust. 4 pkt 7 *upzp* oraz uzgodnienie projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego, dokonywane w oparciu o art. 10 ust. 6 *uoo*.

- *W przypadku PN Gór Stołowych, NIK pozytywnie oceniła działania dyrektora dla ochrony walorów krajobrazowych Parku i otuliny, w tym:*
  - *inicjatywę zmiany zakresu prac modernizacyjnych w kierunku likwidacji linii napowietrznej i ułożenia w tym miejscu w gruncie linii kablowej, sugerowaną wnioskodawcy (Elektrotim SA we Wrocławiu) przy opiniowaniu modernizacji linii średniego napięcia na działkach PNGS w obrębie Pasterka i Karłów (wymiana słupów i przewodów). Taka zmiana zakresu prac modernizacyjnych wpisuje się w poprawę warunków krajobrazowych Parku. Zarówno ten wnioskodawca, jak i kolejny realizator prac modernizacyjnych (Spółka z o.o. „Powiernik” z Kłodzka), zostali poinformowani o obowiązku złożenia formalnego wniosku do Ministra Środowiska o odstąpieniu od zakazów obowiązujących w parkach narodowych;*
  - *negatywną opinię w sprawie budowy elektrowni wiatrowych w gminie Borowa w Republice Czeskiej. Teren przeznaczony pod ich budowę, po stronie polskiej bezpośrednio graniczy z obszarem uznanym za ważny dla ptaków o znaczeniu regionalnym, zawierającym w swych granicach OSO ptaków Natura 2000. Góry Stołowe i okolice ze względu na stwierdzoną tu obecność co najmniej 20 gatunków ptaków rzadkich i nielicznych na Dolnym Śląsku, w tym m.in.: bociana czarnego (*Ciconia nigra*), trzmielojada (*Pernis apivorus*), derkacza (*Crex crex*), w skali województwa dolnośląskiego zostały uznane za obszar szczególnie ważny dla zachowania populacji tych (i innych) chronionych gatunków ptaków i z tego względu za szczególnie niekorzystny dla*

*ewentualnej lokalizacji elektrowni wiatrowej. Nie bez znaczenia dla oceny był fakt, że w aspekcie krajobrazowym Gór Stołowych i ich okolicy rozpatrywane elektrownie stanowiłyby agresywne dominanty widokowe, zwłaszcza z kluczowych szlaków turystycznych PNGS, czerwonego i zielonego – odcinek od Skalniaka do Lisiego Grzbietu i szlaku niebieskiego od Lisiej Przełęczy do Skał Puchacza, a także tarasów południowo-wschodnich Szczelińca Wielkiego oraz Łężyckich Skałek.*

W odniesieniu do terenów leśnych sąsiadujących z parkiem, mechanizmem mającym ograniczać negatywne wpływy na przyrodę parku jest funkcjonowanie w otulinie stref ochrony zwierząt łownych oraz uzgadnianie przez dyrektora PN planów urządzenia lasu.

W badanym okresie dyrektorzy 9 spośród 11 kontrolowanych PN, na podstawie art. 10 ust. 7 i ust. 8 *uop*, uzgadniali projekty: planów urządzenia lasu w części dotyczącej otuliny parku oraz uproszczonych planów urządzenia lasu lub zadań z zakresu gospodarki leśnej w granicach parku, z wyjątkiem *Karkonoskiego PN* i *Pienińskiego PN*, gdyż zostały one opracowane przed okresem objętym badaniami kontrolnymi.

- *W PUL dla nadleśnictwa Międzyzdroje wprowadzono ograniczenia w gospodarczym użytkowaniu lasów gospodarczych w strefie oddziaływania na ekosystem leśny Wolińskiego PN, polegające m.in. na zaniechaniu stosowania zrębów zupełnych. Uzgodnioną rębnią do stosowania, nie generującą negatywnego wpływu na przyrodę Parku Narodowego, jest rębnia przerębowa.*

W otulinie 7 spośród 11 kontrolowanych PN Minister Środowiska, na podstawie art. 11 ust. 2 *uop*, kierując się potrzebą: ochrony gatunków zwierząt łownych w parkach narodowych; tworzenia strefy bezpieczeństwa dla gatunków zwierząt łownych wychodzących na żerowiska poza obszar parku narodowego; utrzymywania właściwej liczebności i struktury populacji poszczególnych gatunków zwierząt łownych na obszarze parku narodowego w celu zachowania równowagi przyrodniczej, utworzył strefy ochronne zwierząt łownych.

W pozostałych PN, gdzie nie utworzono strefy ochronnej, dyrektor parku mógł wpływać na gospodarkę łowiecką w otulinie poprzez opiniowanie planów łowieckich.

- *W otulinie Karkonoskiego PN nie wyznaczono strefy ochrony zwierząt łownych, a gospodarkę łowiecką prowadziły koła łowieckie, których roczne plany dla poszczególnych obwodów opiniował dyrektor Parku. Rokrocznie występował on nawet z wnioskiem o wyższy poziom odstrzału jelenia na terenie otuliny, celem minimalizacji redukcji tego gatunku po stronie Parku. Zdaniem dyrektora Parku wyznaczenie strefy ochrony zwierząt łownych nie było uzasadnione i wiązałoby się z koniecznością ponoszenia przez Park kosztów z tytułu odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzynę łowną w uprawach rolnych.*
- *W otulinie Wolińskiego PN nie wyznaczono strefy ochronnej zwierząt łownych z uwagi na zwiększenie się ich populacji.*

W celu ograniczenia zagrożeń dla przyrody PN wykonywano określone w zadaniach ochronnych zabiegi, co opisane zostało w pkt 3.3.6.2 niniejszej *Informacji*.

### 3.3.6.1. Użytkowanie terenu

W ustanawianych przez Ministra zadaniach ochronnych, w każdym parku wyznaczone były strefy ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej. Strefa ochrony ścisłej obejmowała od 4,6% (w *Wolińskim PN*) do 57,6% powierzchni (w *Białowieskim PN*). Obszary ochrony ścisłej były oznakowane w terenie.

Zdjęcie nr 19

Obszary ochrony ścisłej im. prof. W. Szafera w Wolińskim PN



Źródło: materiały kontrolne

W pozostałych strefach dopuszczane było użytkowanie terenu pod ściśle określonymi warunkami i w większości związane było z wykonywaniem zabiegów ochronnych.

Z wyjątkiem PN „Ujście Warty”, gdzie teren zalesiony stanowi mniej niż 1% powierzchni, we wszystkich pozostałych PN prowadzona była gospodarka leśna, której zakres i charakter określony był w zadaniach ochronnych. Realizowano prace z zakresu: hodowli lasu (m.in. zalesienia, odnowienia, poprawki/uzupełnienia, pielęgnacje upraw, zwalczanie gatunków obcych, czyszczenia i trzebieże, przebudowa drzewostanów, cięcia odslaniające), ochrony lasu (m.in. ochrona od zwierzyny poprzez grodzenia upraw, stosowanie repelentów, ochrona od owadów – prognozowanie, stosowanie pułapek feromonowych) oraz ochrony przeciwpożarowej. Wielkość pozyskania drewna w 9 PN była niższa lub równa limitom wyznaczonym w zadaniach ochronnych. Więcej niż planowano, pozyskano drewna w Biebrzańskim PN.

- W Biebrzańskim PN, w latach 2009–2010 pozyskano 13.705 m<sup>3</sup> drewna, co stanowiło 116,2% wyznaczonego limitu, a w latach 2011–2012 – 8.908 m<sup>3</sup> (140,9%). Wyższe od wyznaczonego pozyskanie drewna związane było z likwidacją szkód powstałych w drzewostanach w lipcu i sierpniu 2010 r., spowodowanych przez burze i ulewne deszcze.

W 6 spośród kontrolowanych PN (Gór Stołowych, Kampinoskim, Karkonoskim, Ojcowskim, Pienińskim i Wolińskim) prowadzono też produkcję szkółkarską.

- W Kampinoskim PN w Gospodarstwie szkółkarskim w Julinku, w którym – oprócz gospodarki nasiennej produkcji materiału sadzeniowego gatunków krzewów i drzew leśnych na potrzeby Parku – prowadzona była również hodowla gatunków ginących, planowanych do wysadzenia na terenie Parku po opracowaniu szczegółowego programu (sasanka łąkowa, zawilec wielkokwiatowy, orlik pospolity, szalwia łąkowa, naparstnica zwyczajna oraz cis pospolity. Stwierdzono jednak, że leśny materiał rozmnożeniowy pozostający w produkcji, tj. sadzonki drzew i krzewów leśnych produkowane na kwaterach i pod namiotem foliowym oraz nasiona lipy, składowane w budynku magazynowym na terenie Gospodarstwa, nie były, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 ust. 2 ustawy o lmi<sup>90</sup>, oznaczone trwałą etykietą. Dyrektor Parku podał w wyjaśnieniach, że etykiety nie zostały zaktualizowane po zakończeniu prac wiosennych z powodu awarii komputera, w którym znajdowała się baza danych. Z uwagi na naprawę komputera, dokumentację przygotowywano od początku. W trakcie kontroli dokonano oznakowania całego materiału rozmnożeniowego zgodnie z wymogami prawa.

Z kolei na terenie Gorczańskiego PN znajdowała się szkółka o powierzchni 0,66 ha, ale w kontrolowanym okresie nie prowadzono produkcji szkółkarskiej. Część szkółki (0,32 ha) została wydzierżawiona kołu łowieckiemu do wykorzystania na uprawy o charakterze rolniczym

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym (Dz.U. Nr 73, poz. 761 z późn. zm.).

z przeznaczeniem na karmę dla zwierzyny. Umowa zawierała zapisy o zakazie stosowania środków chemicznych i obowiązku stosowania tylko nawozów organicznych.

W kontrolowanych PN nie prowadzono gospodarki łowieckiej. Jako zadanie ochronne, wynikające ze specyfiki danego parku, dopuszczone zostały odstrzały redukcyjne wybranych gatunków zwierząt w określonej wielkości, ponadto podejmowane były inne działania, związane np. z utrzymaniem hodowlanych urządzeń łowieckich (lizawki, wodopoje).

Do zadań dyrektora PN należy także ochrona zwierząt łownych na terenie położonej w otulinie strefy ochronnej (jeżeli została wyznaczona). Redukcja zwierzyny łownej w tej strefie prowadzona była na podstawie corocznych planów redukcji ustalanych w zarządzeniach dyrektora parku, wydawanych na podstawie corocznych danych o stanie liczebności zwierzyny łownej, w tym: liczbie osobników poszczególnych gatunków zwierząt łownych, liczbie zwierząt padłych i zwierząt odstrzelonych w roku poprzedzającym rok wydania zarządzenia.

W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków odłowienia, na terenie parku lub strefy ochronnej, większej liczby zwierząt lub innych gatunków od dopuszczonych. W 8 z kontrolowanych parków, ilość odłowionych zwierząt była niższa od ustalonego limitu.

Ponadto, pracownicy 7 PN, gdzie w otulinie funkcjonowała strefa ochronna zwierząt łownych, podejmowali działania w celu zwalczania kłusownictwa jak: patrole, likwidacja ambon, usuwanie wnyków.

W trzech parkach (Drawieńskim PN, PN „Ujście Warty” i Wolińskim PN) możliwy był połów ryb.

- Na terenie PN „Ujście Warty” zasady amatorskiego połowu ryb uregulowane zostały zarządzeniami dyrektora Parku, w których określone zostały szczegółowe warunki i okresy połowu oraz zarządzeniami w sprawie ceny licencji na amatorski połów ryb. W latach 2009 r., 2011 r. i 2012 r. dyrektor Parku zawarł także porozumienia z Polskim Związkiem Wędkarskim w Gorzowie Wielkopolskim, w sprawie udostępnienia wód położonych na terenie Parku Narodowego „Ujście Warty” do uprawiania amatorskiego połowu ryb na wędkę. W 2011 r., w ramach realizacji europejskiego programu (koordynowanego przez Instytut Rybactwa Śródlądowego w Olsztynie) „Zarybianie wód dorzecza Odry i Wisły narybkiem węgorza europejskiego *Anguilla anguilla* (L.) w celu odbudowy jego populacji”, w Parku podejmowano działania związane z reintrodukcją węgorza.

W zakresie gospodarki rolnej, w parkach prowadzono wypas i ekstensywną gospodarkę łąkarską, dostosowaną do celów ochrony. Działania takie stanowiły realizację zabiegów ochronnych, podejmowanych dla utrzymania unikalnych siedlisk i gatunków. Warunki prowadzenia działalności określone były w zadaniach ochronnych i umowach dzierżawy, jeżeli działalność prowadzona była przez osoby prywatne na gruntach SP będących w zarządzie parku.

- Na terenach PN „Ujście Warty” objętych ochroną czynną i krajobrazową podstawowe zadania ochronne polegały na zapobieganiu nadmiernemu rozwojowi roślinności na łąkach i pastwiskach poprzez ekstensywny wypas bydła lub koszenie łąk (powierzchnia do 4000 ha na obszarach objętych ochroną czynną oraz do 3340 ha – na obszarach ochrony krajobrazowej). Obszar gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste PNUW, wydzierżawiony w celu wykonywania zabiegów ochronnych, w latach 2010–2012 wynosił 4.888,50 ha. Dzierżawcy zobowiązani byli do wykonywania na wydzierżawionych gruntach, określonych w umowach, zabiegów ochronnych. W umowach zapewniono wydzierżawiającemu prawo do wstępu na teren przedmiotu umowy i dokonywania oględzin w celu skontrolowania przestrzegania przez dzierżawcę postanowień umowy oraz prawo rozwiązania umowy bez wypowiedzenia w przypadku stwierdzenia, że dzierżawca używa przedmiotu umowy niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki lub nie wykonuje zabiegów ochronnych. Na przykładzie analiz umów nr 1/2012 i 2/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. stwierdzono, że zawierały one zapis, iż w przypadku rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym z winy dzierżawcy, wydzierżawiającemu przysługuje kara umowna w wysokości 30% rocznego czynszu dzierżawnego określonego umową, co nie wyłącza prawa wydzierżawiającego do dochodzenia odszkodowania z tytułu naprawienia szkody wyrządzonej przez dzierżawcę, przewyższającej wysokość kary umownej. PNUW uzyskał zgody Ministra Środowiska na zawarcie umów na okres przekraczający pięć lat. Realizacja zadań ochronnych przez dzierżawców była kontrolowana przez PNUW. Na podstawie trzech protokołów kontroli ustalono, że PNUW dokonywał kontroli prawidłowości realizacji ww. umów dzierżawy, nie stwierdzając nieprawidłowości.

Zdjęcie nr 20

Wypas owiec w Gorczańskim PN



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

Zdjęcie nr 21

Wypas koni w PN „Ujście Warty”



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

### 3.3.6.2. Realizacja zadań ochronnych

Analiza realizacji w kontrolowanych parkach wybranych zabiegów ochronnych, w oparciu o przedłożone dokumenty (raporty, umowy-zlecenia, protokoły odbioru prac) oraz oględziny, wykazała że większość zaplanowanych prac była wykonywana. W niektórych parkach ze względów finansowych, panujących warunków atmosferycznych lub innych, zakres prac był jednak mniejszy niż planowano.

- W Wolińskim PN sprawdzono realizację 3 zadań ochronnych w poszczególnych latach badanego okresu, tj.: prowadzenie ekstensywnego wypasu i ekstensywnej gospodarki łąkarskiej dostosowanej do celów ochrony i restytucji siedlisk rzadkich gatunków ptaków oraz unikalnych zbiorowisk roślinnych, usuwanie obcych gatunków drzewiastych z dolnego piętra drzewostanu (czeremcha amerykańska, świerk, robinia biała), zabezpieczenie obszarów

przed szkodami ze strony nadmiernego ruchu turystycznego - remonty, konserwacja, budowa nowych urządzeń turystycznych. Stwierdzono, że wymienione zadania ochronne zostały wykonane, z wyjątkiem remontu wiaty w oddziale 18n, który z uwagi na brak środków finansowych przeniesiono i ujęto w zadaniach ochronnych na 2013 r. Ponadto stwierdzono, że od 2009 r. nie wykonano zadań dotyczących wprowadzenia gatunków popieranych: cisa pospolitego oraz jarzębu brekinia.

- W Białowieskim PN analiza trzech zabiegów ochronnych realizowanych w latach 2010–2012, tj. ochrony gatunkowej żubra w OHŻ, działania w celu niedopuszczenia do inwazji gatunków obcych – likwidacja stanowisk obcych gatunków roślin, oraz czynnej ochrony siedlisk nieleśnych – wykaszanie łąk, wykazała, że w zakresie ochrony gatunkowej żubra w OHŻ spośród zaplanowanych prac w 2010 r. nie utwardzono zagród i stanowisk karmowych oraz nie dolesiono luk w drzewostanie na pow. 0,20 ha. W zakresie usuwania gatunków obcych zabiegami objęto dąb czerwony, klon jawor, winobluszcz, niecierpek drobnokwiatowy, turzyca drżączkowata, nie podejmowano natomiast działań w stosunku do ujętych w zadaniach ochronnych gatunków: klon jesionolistny i turzyca drżączkowata. Wykaszanie łąk przeprowadzono na powierzchni 73,58 ha, 119,56 ha i 120,92 ha, co stanowiło 109,3%, 64,1% i 86,7% powierzchni ujętej w zadaniach ochronnych. Wyjaśniając powody niepełnej realizacji zadań w zakresie usuwania gatunków obcych oraz koszenia łąk, z-ca dyrektora wyjaśnił m.in., że planowanie zadań ochronnych następuje w roku poprzedzającym ich wykonanie i dlatego podawany rozmiar koszenia łąk lub usuwania gatunków jest rozmiarem maksymalnym. Ograniczenie wykaszania powierzchni wynika ze względów przyrodniczych lub warunków pogodowych.
- W Biebrzańskim PN, w przypadku zadania dotyczącego ochrony cietrzewia: z zaplanowanych na lata 2009–2010 zadań na pow. 450 ha (wycięcie drzew i krzewów, koszenie z usunięciem biomasy), zabiegi wykonano na 155 ha. Jak wyjaśnił specjalista ds. ochrony przyrody BbPN, wykonanie zabiegów zgodnie z planem było niemożliwe ze względu na niekorzystne warunki terenowe. Główną przyczyną była duża wilgotność terenu spowodowana przez obfite opady deszczu (niezrealizowane prace przełożono do wykonania na rok 2011); w latach 2011–2012 zabiegi ochronne (wycięcie drzew i krzewów, koszenie po 1 października do końca stycznia z usunięciem i wywozem biomasy; tworzenie stref ekotonalnych) wykonano zgodnie z założeniami na 242 ha. Z zaplanowanych na lata 2009–2010 zadań w zakresie ochrony orlików grubodziobego i krzykliwego na pow. 2.000 ha zabiegi wykonano na 132 ha. Wyjaśniono, że pozostały zakres rzeczowy planowano wykonać w ramach projektu finansowanego z funduszu LIFE+, lecz prac nie wykonano ze względu na opóźnienie w uzyskaniu gwarancji finansowych przez głównego beneficjenta projektu – Stowarzyszenie Ptaki Polskie. Zaplanowaną budowę czterech jazów piętrzących wodę rozpoczęto z opóźnieniem (w I kwartale 2013 r., a nie w II połowie 2012 r.) a z dwóch punktów obserwacyjnych wybudowano jeden, co wyjaśniono brakiem środków finansowych. W ramach zadania dotyczącego ochrony wodniczki, zabiegi wykonano w pełnym zakresie.
- W Pienińskim PN, kontrola realizacji 9 (wybranych losowo) zaplanowanych zabiegów ochronnych wykazała, że w 2 przypadkach zabiegów nie wykonano, tj. w 2011 r. nowego odcinka szlaku do przeprawy osób przez Dunajec oraz w 2012 r. nie wyremontowano i nie zabezpieczono obiektów kulturowych i kapliczek znajdujących się na terenie Parku. Ponadto, w 2010 r. na zaplanowane usunięcie (cięcia sanitarne i przygodne) 600 m<sup>3</sup> drzew, usunięto 319,2 m<sup>3</sup>.  
Kontrola realizacji 3 działań wykonanych w 2012 r. (ogrodzenie zabezpieczające siedliska, oraz cięcia sanitarne) wykazała, że zostały one wykonane zgodnie z planem zadań ochronnych.
- W Kampinoskim PN niezrealizowane z powodu niewystarczających środków finansowych zadania ochronne, wynikające z planów zadań ochronnych ustanowionych przez Ministra Środowiska na lata 2010–2012, dotyczyły m.in.: edukacji; udostępniania parku dla celów turystycznych; ochrony dóbr kultury; możliwości objęcia większej powierzchni zadaniami związanymi ze sprzątnięciem i usuwaniem śmieci; bieżących remontów ogrodzeń wokół parkingów, polan wypoczynkowych i w OHŻ Smardzewice; wykonania nowych lub konserwacji istniejących szlabanów, tablic informacyjnych oraz bieżących remontów nawierzchni dróg. Ponadto, nie zrealizowano części zadań inwestycyjnych.

Obok niedoboru środków finansowych warunki atmosferyczne były najczęstszą przeszkodą w realizacji zadań ochronnych. Przykładem jest PN „Ujście Warty”, w którym wysoki poziom wody uniemożliwiał lub opóźniał wykonywanie niektórych zadań.

Zdjęcie nr 22

Park Narodowy „Ujście Warty”



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

Zdjęcie nr 23

Park Narodowy „Ujście Warty”



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

W ramach realizacji zadań ochronnych wykonywane były działania w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się gatunków obcych i ochrony biocenoz przed ich presją. Najczęstszym sposobem eliminacji ww. zagrożenia było usuwanie nadmiernie rozwijających się drzew i krzewów oraz pielęgnacja pozostałych, koszenie roślinności zielnej.

- Na terenie PN „Ujście Warty”, w ramach projektu LIFE 09 NAT/PL/000263 pt.: „Ochrona ptaków wodnych i błotnych w pięciu Parkach Narodowych – odtwarzanie siedlisk i ograniczanie wpływu inwazyjnych gatunków” zakładane były na drzewach budki lęgowe (przeznaczone dla gągoła i tracza nurogęsi), zabezpieczane przed wtargnięciem norki.

W 9 spośród kontrolowanych PN (z wyjątkiem *Pienińskiego PN* i *PN „Ujście Warty”*) prowadzono uprawę lub hodowlę gatunków ginących lub zagrożonych, ewentualnie zwiększano liczbę korzystnych dla tych gatunków mikrosiedlisk. I tak np.: w 3 PN (*Białowieskim, Kampinoskim i Wolińskim*) prowadzono hodowlę żubra, w *PN Gór Stołowych* prowadzony jest sad kolekcyjny drzew owocowych tradycyjnych odmian, w *Karkonoskim PN* uprawa lub hodowla gatunków ginących lub zagrożonych prowadzona była przez Karkonoski Bank Genów w Jeleniej Górze – Jagniątkowie, komórkę organizacyjną Parku. Wśród 47 hodowanych tam gatunków do najważniejszych należały: biedrzyńiec mniejszy skalny, czosnek syberyjski, dzwonek karkonoski, gnidosz sudecki, przytulia sudecka, skalnica darniowa bazaltowa, malina moroszka. Ponadto, w celu wspomagania mikrosiedlisk na terenie Banku Genów stworzono sztuczne torfowisko o powierzchni 1,8 a (hodowla m.in. gnidosza sudeckiego i turzycy patagońskiej), a na ścianach skalnych utworzono alpinarium o powierzchni 2 a (posadzono m.in. szarotę drobną, skalnicę śnieżną i skalnicę bazaltową).

Zdjęcie nr 24

Żubr w Białowieskim PN



Źródło: Katarzyna Papińska, zbiory prywatne

- W *Gorczańskim PN*, w ramach realizacji projektu „Czynna ochrona gatunków fauny związanych z małymi zbiornikami wodnymi w GPN i jego najbliższym otoczeniu” odtworzono siedem zbiorników wodnych, służących jako miejsce rozrodu i bytowania różnych gatunków płazów i bezkręgowców. Ponadto, w ramach realizacji zadań ochronnych, odślawiano i wykonywano nowe kopce kamienne służące jako miejsce bytowania i rozrodu gadów.
- W *Ojcowskim PN* prowadzono hodowlę w szkółce brzozy ojcowskiej. W 2009 r. zaszczepiono 36 sztuk brzozy, z czego przyjęło się sześć oraz wysiano z zebranych nasion, z czego weszło trzy sztuki. W 2012 r. posadzono brzozę ojcowską w liczbie sześciu zaszczepionych (ponad trzyletnich okazów): jedną na punkcie widokowym na skale Jonaszówka, dwie na skalniaku za muzeum w Ojcowie i trzy pod murami zamku na górze Zamkowej w Ojcowie.
- W *Karkonoskim PN* wspomagano tworzenie korzystnych mikrosiedlisk, w tym m.in. przez: przebudowę monokultur świerkowych, w rejonach gdzie pojawiły się popielica i orzesznica (ssaki pod ochroną), a poprzez ich przerzedzanie poprawiono warunki siedliskowe cietrzewia; pozostawianie martwego drewna do mikrosukcesji dla bezkręgowców, co skutkowało pojawieniem się dzięcioła trójpalczastego, jak też owadów gatunków chronionych (np. kozioróg bukowiec, pachnica dębowa) wywieszanie budek lęgowych w celu zwiększenia możliwości lęgowych dla ptaków dziuplastych i nietoperzy.

Ogółem w 7 PN, spośród 11 kontrolowanych, przeprowadzano zabiegi reintrodukcji i restytucji gatunków.

### 3.3.7. Monitoring

We wszystkich PN prowadzony był systematyczny monitoring przyrodniczy, obejmujący zarówno elementy przyrody nieożywionej (temperatura, wielkość opadów, stan wód powierzchniowych i podziemnych, aktywność procesów erozji i inne parametry meteorologiczne), jak i biocenoz.

W zakresie przyrody ożywionej monitoringiem obejmowano w szczególności populacje i siedliska gatunków endemicznych i zagrożonych wyginięciem, populacje innych charakterystycznych dla danego parku gatunków, populacje gatunków obcych oraz szkodników.

Zakres i częstotliwość prowadzenia monitoringu poszczególnych gatunków czy siedlisk były zróżnicowane w zależności od istniejących potrzeb jak i możliwości, np. badania gatunków endemicznych, zagrożonych wyginięciem i reintrodukowanych, prowadzone są przynajmniej raz w roku, a w przypadku siedlisk czy stanowisk co kilka lat.

- W Drawieńskim PN kontrola wykazała, że w latach 2010–2012 nie prowadzono monitoringu populacji i siedlisk występujących tam takich gatunków zagrożonych jak: łątka, rosiczka długolistna, fiołek torfowy. Dyrektor Parku wyjaśnił, że w ramach prac do planu ochrony prowadzony jest monitoring tych gatunków. Zapisy planu mają wskazać, które elementy przyrody Parku, jak często oraz jakimi metodami powinny podlegać monitoringowi.

Częstotliwość prowadzenia badań monitoringowych warunkowana była również dynamiką zmian populacji. Obserwacje corocznie prowadzone były w przypadku dużej zmienności, w odstępach kilkuletnich w przypadku stabilnych populacji.

Na bieżąco monitorowano rozwój populacji szkodników (kornika drukarza i brudnicy mniszki) poprzez wykładanie pułapek feromonowych i ich odłow.

Ewidencja i monitoring obcych gatunków, w tym źródeł i dróg ich ekspansji oraz wpływu na rodzime gatunki i ekosystemy, prowadzone były w zależności od stopnia w jakim zagrażają rodzimej przyrodzie.

- Dyrektor Wolińskiego PN stwierdził, że z uwagi na fakt nielicznego występowania obcych gatunków, nie zachodzi potrzeba prowadzenia badań nad źródłami i drogami ich wejścia na teren Parku. Występujące na obszarze Parku gatunki obce, z uwagi na ich niewielką liczbę, nie wpływają istotnie na ekosystemy i gatunki rodzime.

Zakres prowadzonego w kontrolowanych parkach monitoringu ilustrują przykłady.

- Karkonoski PN wdrażał następujące rodzaje monitoringu przyrodniczego: monitoring ekosystemów leśnych, monitoring ekosystemów nieleśnych, monitoring rzadkich i zagrożonych gatunków, w tym monitoring gatunków Natura 2000, monitoring efektów realizowanych zabiegów ochronnych, długookresowe badania klimatologiczne, hydrologiczne i fizykochemiczne w zlewniach potoków górskich KPN.
- W Biebrzańskim PN monitoringiem objęto m.in. siedem zbiorowisk roślinnych (w tym sześć zagrożonych), 55 z gatunków i rodzaj *Sphagnum*<sup>91</sup> (w tym 23 gatunki zagrożone): 17 gatunków ptaków (w tym 13 zagrożonych), 10 gatunków ssaków (dwa zagrożone), 19 gatunków motyli dziennych (trzy zagrożone) i dziewięć gatunków roślin oraz rodzaju *Sphagnum* (w tym pięć zagrożonych), elementy przyrody nieożywionej (stan wody w ciekach, stany wód podziemnych, zasięg zalewów, wielkość opadów i inne parametry meteorologiczne), wpływ realizowanych działań ochronnych na liczebność ptaków lęgowych, wpływ koszenia za pomocą ratraków na zbiorowiska roślinne i wybrane parametry siedliska, wpływ realizowanych działań ochronnych na liczebność, rozmieszczenie i sukces lęgowy wodniczki, wpływ eliminacji norki amerykańskiej na parametry rozrodu wybranych gatunków siewkowych (czajki, krwawodzioba i rycyka) prowadzony w ramach projektu „Polskie Ostoje Ptaków”, wpływ działań realizowanych w ramach projektu „Renaturyzacja sieci hydrograficznej w Basenie Środkowym doliny Biebrzy (Etap I)” na ptaki lęgowe, wpływ wykaszania mechowisk (siedliska przyrodniczego 7230) w Basenie Górnym na skład gatunkowy i strukturę tych zbiorowisk.
- W Kampinoskim PN latach 2010–2012 monitoring przyrody ożywionej prowadzony w odniesieniu do:
  - gatunków roślin i siedlisk w zakresie: stanu zachowania siedliska przyrodniczego na podstawie czterech parametrów (powierzchni siedliska, jego struktury i funkcji oraz perspektywy zachowania ochrony z wykorzystaniem wskaźników m.in: ekspansja krzewów i podrostu drzew, ekspansywne gatunki rodzime

<sup>91</sup> Torfowiec – rodzaj mchów należący do klasy torfowców; należy do niego ok. 350 gatunków.

w runie), gatunków obcych ekologicznie w drzewostanie, martwej materii organicznej, mechanicznego zniszczenia runa i gleby – KPN dokonywał oceny stanu gatunków i roślin w latach 2011-2012 (w każdym roku dla innych gatunków i zbiorowisk roślinnych);

- gatunków zwierząt i ich siedlisk: w latach 2010–2011 wprowadzono m.in. ekologiczne wskaźniki oceny zachowania gatunków epigeicznych i ich siedlisk w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska. Na podstawie wytycznych monitorowano następujące wskaźniki (różne dla poszczególnych gatunków): względną liczebność, obecność gatunku na stanowisku, liczbę wylinek, bazę pokarmową i inne. W zakresie ochrony ptaków jako wskaźniki przyjęto trend liczebności oraz rozmieszczenie ptaków na terenie Parku.

Monitoring stanu przyrody był prowadzony przez pracowników PN oraz podmioty zewnętrzne w ramach prac inwentaryzacyjnych, programu PMŚ i badań naukowych.

Z punktu widzenia ochrony przyrody PN istotnym jest, że wyniki monitoringu były wykorzystywane w projektowaniu planu zadań ochronnych, lub modyfikacji stosowanych zabiegów gdy nie potwierdzały skuteczności dotychczas prowadzonych.

- W Wolińskim PN, w związku z wynikami monitoringu zweryfikowano zakres i rodzaj zabiegów ochronnych, w tym zmieniono terminy koszenia działek kośnych i niedojadów, wypasu kwaterowego oraz zalecono okresowe zwiększenie obsady bydła.
- W Karkonoskim PN korygowanie na podstawie wyników monitoringu przyrodniczego zakresu i charakteru planowanych działań ochronnych dotyczyło m.in.:
  - zmiany przebiegu szlaku turystycznego w Małym Śnieżnym Kotle dla ochrony najcenniejszych gatunków występujących na żyłach bazaltowej (skalnicy śnieżna, skalnica bazaltowa, biedrzeńiec mniejszy skalny, dzwonek karkonoski);
  - okresowego zamknięcia niebieskiego szlaku w okresie lęgowym sokoła wędrownego w Kotle Małego Stawu;
  - stałego zamknięcia wejścia na Końskie Łby z uwagi na występowanie tam stanowiska wierzby zielnej, gatunku skrajnie zagrożonego w Karkonoszach;
  - okresowego zamknięcia szlaków: niebieskiego przez Kowarski Grzbiet, zielonego z Polany nad Wielki Staw, zielonego przez Śnieżne Kotły w celu ochrony tokowisk cietrzewia;
  - zmiany w 2011 r. lokalizacji cięć rozluźniających wykonywanych w drzewostanach ze względu na stwierdzenie występowania rzadkich i zagrożonych gatunków ptaków, takich jak sóweczka i włośchatka.
- Prowadzony przez Biebrzański PN monitoring na obszarach wykaszanych mechanicznie (głównie za pomocą ratraków) wykazał negatywny wpływ takiego koszenia na strukturę roślinności i skład gatunkowy zbiorowisk roślinnych, występowanie rzadkich i zagrożonych gatunków roślin tj. gnidosz królewski, konietlica syberyjska oraz na sukces lęgowy wodniczki. W związku z tym w zadaniach ochronnych na lata 2013–2014 ustalono ręczne koszenie na obszarze występowania jednego z siedlisk N2000 i zmniejszenie częstotliwości koszenia.

### 3.3.8. Efekty zabiegów ochronnych

W badanym okresie w MŚ nie stosowano dla oceny funkcjonowania parków narodowych, europejskich wskaźników i kwestionariuszy oceny. W MŚ nie opracowano też systemu własnych wskaźników, w oparciu o które PN mogłyby w sposób jednolity monitorować i raportować np. o osiągniętych efektach, w tym o stanie różnorodności biologicznej. Według wyjaśnień Dyrektor DLiOP „(...) aktualnie w oparciu o dokument „Działania nadzorcze wobec parków narodowych” zostaną opracowane kryteria oceny funkcjonowania parków narodowych.(...)”.

W MŚ nie gromadzono też danych z monitoringu przyrodniczego prowadzonego w PN, co zdaniem NIK, byłoby celowe z punktu widzenia oceny efektów działania PN. Podsekretarz Stanu w MŚ, Główny Konserwator Przyrody reprezentował pogląd, że wobec publikowania na stronie internetowej GIOŚ, jak również w formie biuletynów monitoringu przyrody, wyników monitoringu przyrodniczego prowadzonego w ramach PMŚ w tym na terenie PN, nie było potrzeby zwracania się do GIOŚ o udostępnienie danych w tym zakresie. Informacje uzyskiwane w ramach monitoringu

gatunków i siedlisk przyrodniczych są wykorzystywane w procesie przygotowywania planów ochrony dla parków narodowych oraz w prowadzonych postępowaniach administracyjnych dotyczących parków narodowych i ich otulin (...).

Jak dodała Dyrektor DLiOP: „W ramach prowadzonego monitoringu przyrody realizowane są następujące zadania: monitoring gatunków i siedlisk przyrodniczych ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000; monitoring ptaków, w tym monitoring obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000; monitoring lasów; zintegrowany monitoring środowiska przyrodniczego. Działania te są prowadzone także w parkach narodowych, które przekazują dane na potrzeby realizowanego monitoringu w odniesieniu do elementów środowiska nim objętych. Pozyskane i publikowane dane z monitoringu przyrodniczego są wykorzystywane przez Departament. Po przeprowadzeniu szczegółowej inwentaryzacji w parkach narodowych na potrzeby sporządzenia projektu planu ochrony, zostanie przeprowadzona analiza i porównanie ww. danych”.

Kontrolowane PN efekty prowadzonej działalności oceniały głównie na podstawie badań monitoringowych. Zakres prowadzonych analiz był bardzo zróżnicowany.

- W PN Gór Stołowych wzbogacenie składu gatunkowego drzewostanów i zachowanie różnorodności biologicznej, stanowiące priorytet działań w PNGS, objęte było wskaźnikiem rezultatu, tj. powierzchni obszarów, dla których przywrócono lub zapewniono ochronę właściwego stanu ekosystemów. Jako wskaźniki produktu przyjęto: liczbę gatunków chronionych objętych projektem<sup>92</sup>, liczbę siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunkowych, będących przedmiotem ochrony w obszarze Natura 2000.
- W PN „Ujście Warty”, pomimo prowadzonego monitoringu przyrodniczego, nie opracowywano jego wyników obejmujących okresy dłuższe niż rok, nie było więc podstaw dla zwaloryzowania zabiegów ochronnych.

Na potrzeby kontroli, dla oceny efektów funkcjonowania parków, podjęto próbę przeprowadzenia analizy porównawczej wartości wybranych parametrów w latach 2010–2012, w odniesieniu do danych z roku 2000 jako referencyjnego.

Stwierdzono, że liczebność wybranych 5 gatunków krytycznych (ginących, zagrożonych wyginięciem), charakterystycznych dla danego parku, pomimo pewnych różnic, pozostawała na porównywalnym poziomie.

- PN Gór Stołowych – liczebność populacji przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem): skalnica zwodnicza – zmniejszenie ze 142 do 138 kęp; sosna błotna – spadek z 394 osobników do 175; goryczuszka czeska – zmniejszenie z 20 do 11 osobników; sokół wędrowny 1 para – bez zmian; puchacz 6-8 par – bez zmian, sóweczka – 33 rewirów lęgowych – bez zmian; bocian czarny – zmniejszenie z 11-13 par do 6. Ponadto stwierdzono wzrost liczebności: wyblina jednolistnego (5 szt. w 2000 r. do 100 szt. w 2012 r.), nasieźrzału pospolitego (1-3 szt. na jednym stanowisku w 2000 r. do 5000 szt. na 10 stanowiskach w 2012 r.), głuszca (10-12 szt. w 2000 r. do 25-30 szt. w 2012 r.), wilka (4-6 szt. w 2000 r. do 9-10 szt. w 2012 r.).
- Biebrzański PN – liczebność populacji pięciu przykładowych gatunków krytycznych (ginących lub zagrożonych wyginięciem): wodniczki – w 2000 r. wynosiła 2.062 szt., a w latach 2010–2012 wzrosła z 2.416 szt. do 2.502 szt.; orlika grubodziobego (liczba par lęgowych) odpowiednio: 13 oraz 14, 11 i 7 par<sup>93</sup>; cietrzewia (tokujące samce) odpowiednio w 2000 r., 2010, r. 2011 r. i 2013 r.: 92 oraz 81, 54 i 51 szt.; reliktowych gatunków mchów odpowiednio: 5 oraz 5, 6 i 6 szt.; lipiennika loesela odpowiednio: 23<sup>94</sup> oraz 4.242, 4.247 i 11.395 szt.

<sup>92</sup> Gatunkami chronionymi objętymi projektem były: **motyle** – modraszek (*Maculinea nausithous i teleius*), **rośliny** – pełnik europejski (*Trollius eoropaesus*), zimowit jesienny (*Colchicum autumnale*), stoplamek szerokolistny (*Dactylorhiza majalis*), **ptaki** – trzmiełojad (*Pernis ptilorhynchus*), bocian czarny (*Ciconia nigra*), derkacz (*Crex crex*), świergotek łąkowy (*Anthus pratensis*), przepiórka (*Coturnix coturnix*), **ssaki** – popielica (*Glis glis*), orzesznica (*Muscardinus avellanarius*)

<sup>93</sup> Dane z 2012 r. nie są porównywalne z danymi z lat poprzednich ze względu na zmianę sposobu określania liczby par lęgowych. Od 2012 r. ujmuje się tylko pary z kategorią gniazdowanie pewne (zajęte gniazdo), zaś w latach wcześniejszych ujmowano także pary z kategorią gniazdowanie możliwe i prawdopodobne (np. obserwowane w pobliżu niezajętego gniazda). Mogło to prowadzić do zawyżenia rzeczywistej liczby par.

<sup>94</sup> Od 2006 r. (na dwóch-trzech jednokilometrowych transektach) prowadzony jest – w ramach projektu „Ochrona wodniczki w Polsce i w Niemczech” – monitoring między innymi lipiennika loesela. Wcześniejsze dane są szacunkowe.

Jako, że nie były powszechnie i jednolicie stosowane wskaźniki różnorodności biologicznej, nie można porównać parków w zakresie skuteczności ochrony bioróżnorodności.

W 7 PN stwierdzono wprawdzie, iż zwiększyła się ogólna liczba gatunków roślin i zwierząt, co nie wskazuje jednoznacznie na wzrost różnorodności biologicznej, gdyż istotny jest również jaki udział w biocenozie mają poszczególne z nich. Ponadto, zdaniem dyrektorów PN, większa liczba odnotowywanych gatunków wynika przede wszystkim z dokładniejszych i skuteczniejszych metod monitoringowych (pomiarowych).

Najwyraźniej widoczne były efekty działań ochronnych prowadzonych w odniesieniu do terenów zalesionych, które w 9 spośród kontrolowanych parków stanowiły 70% oraz terenów łąkowych, gdzie prowadzono wypas i koszenie.

- W Gorczańskim PN nastąpił wzrost średniego zagęszczenia drzew z 499 szt./ha w 1992 r. do 564 szt./ha w 2007 r. Wzrosło średnie zagęszczenie jodły o 68 szt./ha w stosunku do 1992 r. oraz buka o 33 szt./ha. Zmniejszyła się liczebność świerka o 45 szt./ha. W ślad za zmianami zagęszczenia nastąpiły korzystne zmiany składu gatunkowego drzewostanów. W ciągu 15 lat udział świerka zmniejszył się ogólnie o 13%, udział jodły zwiększył się o 10,2%, buka wzrósł o 1,3%, a gatunków domieszkowych o 1,5%. W górnoreglowym borze świerkowym udział świerka zmniejszył się z 87,1% w 1992 r. do 79,6% w 2007 r., wzrósł udział gatunków domieszkowych. Ponadto, wykazano korzystny wpływ wypasu owiec i koszenia. Nastąpił wzrost średniego zagęszczenia krokusa spiskiego i przebiśniega.

Dzięki prowadzonym zabiegom zapobiegano zanikaniu siedlisk czy gatunków.

Zdjęcie nr 25

Woliński PN Oddział 1Cd: Stanowisko przelotu pospolitego w nasłonecznionym miejscu po usunięciu robinii białej



Źródło: materiały kontrolne

MŚ nie zobowiązywał dyrektorów PN do raportowania o efektach wykonanych zabiegów co, zdaniem NIK, byłoby celowe z punktu widzenia weryfikacji ustanawianych przez Ministra zadań ochronnych.

### 3.4 Gospodarowanie środkami finansowymi

W okresie objętym kontrolą nastąpiły zmiany w sposobie finansowania działalności parków narodowych. Do dnia 31 grudnia 2011 r., zgodnie z art. 8 ust. 3 *uoop*, parki narodowe były państwowymi jednostkami budżetowymi (pjb), których zasady działania określone były w *ustawie*

z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>95</sup> (uofp). Nie dłużej niż do 31 grudnia 2010 r. przy parkach narodowych mogły działać gospodarstwa pomocnicze, które były wyodrębnioną z jednostki budżetowej, pod względem organizacyjnym i finansowym, częścią parku narodowego, wykonującą działalność podstawową lub działalność uboczną (definicja gospodarstwa pomocniczego zawarta w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>96</sup>). Ich byt, zgodnie z brzmieniem art. 87 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*<sup>97</sup>, powinien ulec zakończeniu najpóźniej z dniem 31 grudnia 2010 r.

Uzyskiwane przez te gospodarstwa dochody, wykorzystywane na realizację ustawowych zadań PN, z chwilą ich likwidacji musiały być przekazywane do budżetu. Na podstawie zgłaszanych potrzeb, były one niejako „zwracane” parkom ze specjalnie utworzonej rezerwy poz. 57 pod nazwą „Skutki zmian systemowych wynikających z art. 94 ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, w tym sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi*”.

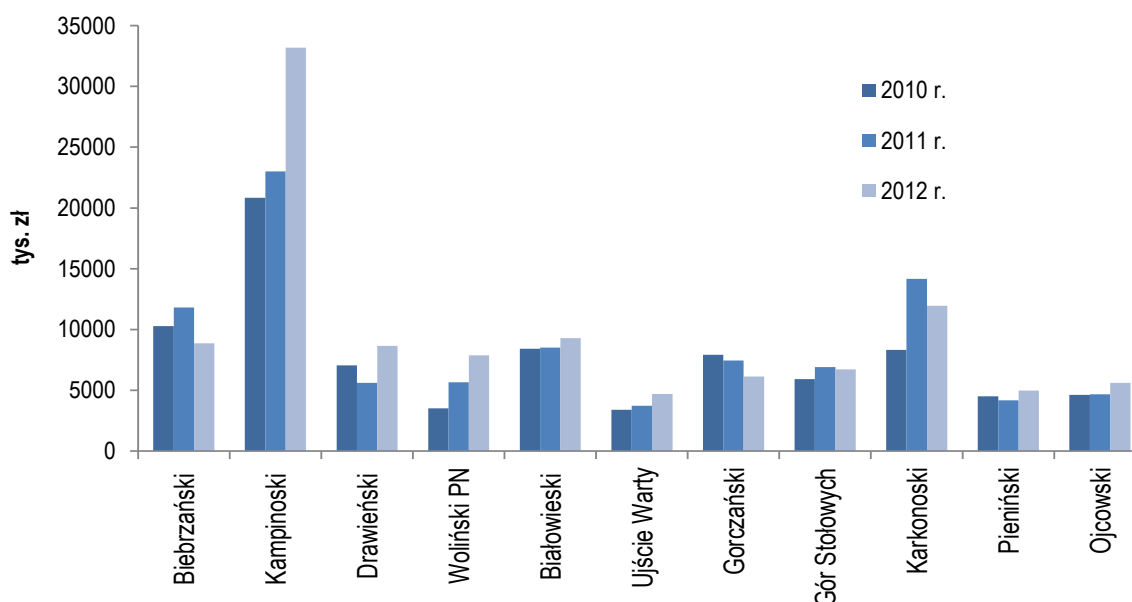
Od 1 stycznia 2012 r., zgodnie z brzmieniem art. 8a *uooop*, park narodowy jest „państwową osobą prawną” w rozumieniu art. 9 pkt 14 *uofp*.

Co roku PN na swoją działalność wydatkowały/ponosiły koszty od kilku do kilkudziesięciu milionów złotych. Nie odnotowano korelacji pomiędzy wydatkowanymi kwotami/ponoszonymi kosztami, a powierzchnią parku, liczbą odwiedzających go turystów czy ofertą edukacyjną.

Zrealizowane w latach 2010–2011 wydatki, a w 2012 r. koszty ogółem<sup>98</sup> w kontrolowanych parkach narodowych prezentuje poniższy wykres.

Wykres nr 8

Wydatki/koszty kontrolowanych PN w latach 2010–2012



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

<sup>95</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn.zm.<sup>96</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn.zm.<sup>97</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.<sup>98</sup> W planach finansowych parków narodowych, ujętych w załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na 2012 r. z dnia 2 marca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 273), ujęto m.in. kategorię „Koszty ogółem”.

Największe kwoty wydatkowano we wszystkich latach badanego okresu w *Kampinoskim PN*, co związane było m.in. z prowadzonymi wykupami gruntów.

Źródłem finansowania działalności parków narodowych były środki: budżetu państwa (przekazywane w latach 2010–2011 jako środki dla pjb, a w 2012 r. jako dotacja celowa), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, funduszy europejskich, w tym w ramach POIiŚ i Instrumentu finansowego Life+, a także uzyskane z własnej działalności (w 2010 r. z działalności gospodarstw pomocniczych, a w 2012 r. z działalności własnej PN; w 2011 r. dochody własne były przekazywane do budżetu państwa).

Ze środków budżetu państwa kontrolowane parki narodowe wydatkowały w 2010 r. – 41.802,9 tys. zł, w 2011 r. – 77.554,3 tys. zł, a w 2012 r. poniosły koszty w wysokości 39.846,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 66,1%, 81,3% i 42,4% w stosunku do całości zrealizowanych przez te jednostki w latach 2010–2011 r. wydatków i kosztów poniesionych w 2012 r.<sup>99</sup>.

W skali kraju ze środków budżetu państwa parki narodowe w 2010 r. wydatkowały 80.439,1 tys. zł (tj. 67,3% wydatków ogółem parków narodowych – 119.508,9 tys. zł), w 2011 r. ze środków budżetu państwa wydatkowano 162.750,1 tys. zł (tj. 83,8% wydatków ogółem parków narodowych – 194.186,5 tys. zł). W 2012 r. wydatki MŚ na dotacje celowe dla parków narodowych wyniosły 78.628,6 tys. zł (w stosunku do przychodów zrealizowanych w 2012 r. przez parki narodowe w kwocie 202.791,3 tys. zł, dotacja celowa z budżetu państwa stanowiła 38,8%). Różnice w wykonaniu wydatków ze środków budżetu państwa w latach 2010, 2011 i 2012, wynikały z dokonanych w tym okresie przekształceń organizacyjnych oraz zmiany formy prawnej parków narodowych, a co za tym idzie, zmiany sposobu finansowania działalności tych jednostek.

Dyrektorzy niektórych spośród kontrolowanych parków narodowych wskazywali na odczuwalny niedobór środków finansowych potrzebnych na realizację niezbędnych prac.

- Według szacunków dyrektora *Kampinoskiego PN*, środki będące w dyspozycji Parku zabezpieczały jego potrzeby na poziomie od 51,8% (w 2010 r.) do 60,5% (w 2012 r.). Brak środków finansowych był, zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, przyczyną niezrealizowania zadań, m.in. w zakresie: edukacji i turystyki, w tym kompleksowej modernizacji i adaptacji do celów edukacji budynków na terenie Ośrodka Dydaktyczno-Muzealnego w Granicy; napraw, konserwacji i budowy infrastruktury turystycznej oraz zadań ochronnych, w tym sprzątnięcia terenu Parku; naprawy i wymiany tablic; remontów dróg; modernizacji i budowy parkingów.
- Według wyjaśnień dyrektora *Gorczańskiego PN* z powodu braku środków finansowych niepełna była realizacja ustanowionych przez Ministra Środowiska zadań ochronnych. W zadaniach ochronnych ujęto wszystkie powierzchnie, które powinny być objęte zabiegami, natomiast plany roczne były sporządzane z uwzględnieniem wielkości dofinansowania na dany rok.

W 2012 r. trzy PN (*Gorczański*, *Karkonoski* i *Woliński*) zawarły, za zgodą Ministra Środowiska, z NFOŚiGW umowy pożyczki na zachowanie płynności finansowej realizowanych projektów unijnych do czasu refundacji ich kosztów przez instytucję wdrażającą.

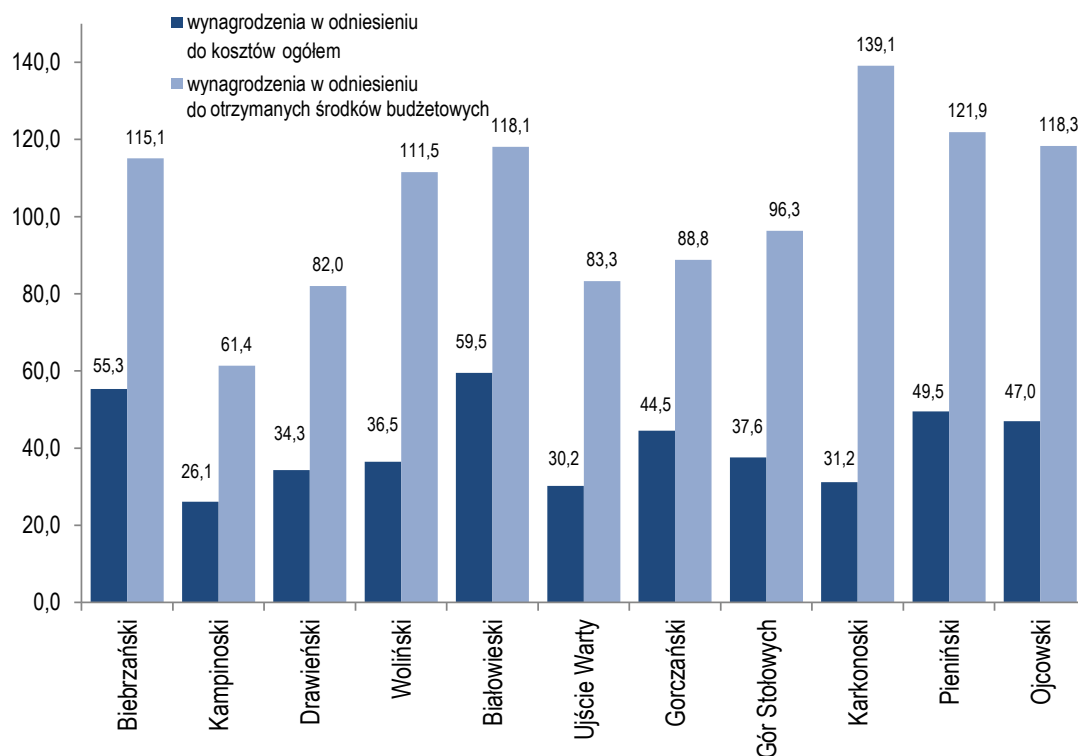
Wydanie decyzji przez Ministra Środowiska było poprzedzone analizą złożonych wniosków, która wykazała, że wnioskowane kwoty kredytów/pożyczek nie przekraczały 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego, co oznacza, że spełniony został warunek wymieniony w art. 8h ust. 3 *uoop*.

<sup>99</sup> Źródło: dane uzyskane w trakcie kontroli w Ministerstwie Środowiska.

Znaczącą pozycję wydatków/kosztów PN stanowiły wynagrodzenia, choć jak wspomniano w pkt 3.2.1.4. *Informacji*, płace w PN były istotnie niższe od wynagrodzeń w administracji państwowej. W 2012 r. ich udział w kosztach ogółem kontrolowanych PN wyniósł 37,6%.

Wykre nr 9

Kwoty przeznaczone na wynagrodzenia w stosunku do wydatków ogółem i kwot uzyskanych z budżetu w 2012 r.



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

W 6 PN otrzymane środki budżetowe nie wystarczały na pokrycie wynagrodzeń. W Karkonoskim PN koszty wynagrodzeń były o 39% wyższe od wysokości otrzymanych środków budżetowych. Najmniejszą część środków budżetowych wydano na wynagrodzenia w Kampinoskim PN, co związane było z przeznaczeniem znacznych kwot na wykupy gruntów.

Obserwowana sytuacja, że środki z budżetu wykorzystywane są w zdecydowanej większości na wynagrodzenia lub czasami nawet nie zabezpieczają tych wydatków wskazuje, że działalność PN i realizacja ich ustawowych obowiązków, w znacznym stopniu zależna jest od pozyskania dodatkowych środków. Wobec obserwowanego zmniejszenia środków przekazywanych PN z budżetu państwa istnieje, zdaniem NIK, niebezpieczeństwo nadmiernej komercjalizacji działalności PN w celu pozyskania wyższych przychodów.

Dyrektor *Kampinoskiego PN* zwrócił ponadto uwagę, że brak jest możliwości uzyskiwania przez park narodowy dotacji z funduszy turystyki, ochrony zabytków, kultury i nauki pomimo realizacji zadań w tym zakresie, np. związanych z udostępnianiem parku i utrzymaniem obiektów materialnych dziedzictwa kulturowego. Zdaniem Dyrektora KPN, należałoby wprowadzić zmiany do ustaw o turystyce, kulturze i nauce oraz o podatku dochodowym od osób prawnych w celu zwiększenia możliwości pozyskiwania dodatkowych środków.

Jedną z możliwości uzyskiwania przychodów jest pobieranie opłat za wstęp do parku.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty<sup>100</sup>, określono osiem parków, w których za wstęp pobiera się opłaty<sup>101</sup> oraz 13, w których opłaty pobierane są za wstęp na niektóre obszary. Wpływy z ww. opłat wyniosły w kontrolowanym okresie łącznie 52.740,7 tys. zł, z tego 15.945,9 tys. zł w 2010 r., 17.860,0 tys. zł w 2011 r. i 18.934,8 tys. zł w 2012 r. Największe wpływy z tego tytułu dotyczyły opłat za wstęp do Tatrzańskiego PN i wyniosły w kontrolowanym okresie 18.526,6 tys. zł, co stanowiło 35,1% wpływów z opłat za wstęp do wszystkich parków narodowych lub niektórych ich obszarów.

Spośród 11 kontrolowanych PN, 7 uzyskiwało wpływy z tytułu opłat za wstęp. Wyniosły one 18.197,3 tys. zł (w kolejnych latach wpływy te wykazywały tendencję wzrostową: 5.501,6 tys. zł w 2010 r., 5.877,7 tys. zł w 2011 r. i 6.818,0 tys. zł w 2012 r.).

PN „Ujście Warty” i Woliński PN, wymienione ww. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty, w latach 2010–2012 nie pobierały opłat i wpływów z tego tytułu nie uzyskiwały.

- W PN „Ujście Warty” nie pobierano opłat za wstęp na ścieżki przyrodnicze: „Ptasim szlakiem” oraz „Mokradła”, wykazane w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r. Dyrektor PNUW w wyjaśnieniach podał m.in., że wpisanie do rozporządzenia wyżej wymienionych ścieżek miało dać możliwość pobierania opłat za wstęp; jego zdaniem nie był to zapis obligatoryjny i PNUW miał możliwość pobierania opłat za wstęp w przypadku zwiększonego ruchu turystycznego. Podał następnie, że pomimo dużej atrakcyjności wymienionych ścieżek przyrodniczych, większość osób wchodzących na teren PNUW była uczestnikami zorganizowanych grup edukacyjnych, odbywających zajęcia na terenie Parku, byli to ponadto wędkarze, rolnicy i mieszkańcy gmin „parkowych”. Tylko znikomy procent to turyści indywidualni. Przychody z tytułu prowadzonych zajęć edukacyjnych są wykazywane, jako przychody z działalności edukacyjnej, a udostępnienie Parku – jako przychody z turystyki. Dyrektor Parku stwierdził, że koszty związane z organizacją sprzedaży biletów, w tym zatrudnienia dodatkowych osób, nie zostałyby pokryte przez osiągnięte przychody. W 2012 r. Dyrektor PNUW wystąpił do MŚ z wnioskiem, aby wykreślić z rozporządzenia ww. ścieżki przyrodnicze uzasadniając to stosunkowo niewielkim ruchem turystycznym i wynikającą stąd nieopłacalnością prowadzenia punktów sprzedaży biletów.
- W Wolińskim PN nie ustalono stawek i nie pobierano opłat za wstęp na obszary Parku, wskazane w przepisach § 2 pkt 13 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 maja 2005 r., tj.: punkty widokowe: Gosań, Zielonka-Jezioro Turkusowe i Kawcza Góra, plaże: Międzyzdroje, Wisłoka i Świętousć. Przepis art. 12 ust. 7 pkt 5 uoop stanowi, że opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary nie pobiera się m.in. od osób udających się do wyznaczonych w parku narodowym plaż. Pobieranie opłat za wstęp do Parku w latach 2007–2009 (do 30 września) było przedmiotem kontroli NIK. Dyrektor Parku zauważył, że pobieranie opłat za wstęp do Parku wiąże się ze znacznymi kosztami związanymi z budową punktów poboru opłat, zabezpieczeniem przed przekraczaniem granic Parku w miejscach niedozwolonych przez osoby chcące uniknąć opłat oraz wzrostem zatrudnienia. Ponadto ukształtowanie terenu i położenie punktów widokowych uniemożliwi skuteczne wyeliminowanie wtargnięć na teren Parku, które, po wprowadzeniu opłat będą odbywały się z większą częstotliwością, co będzie niekorzystne dla przyrody Parku. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z 14 kwietnia 2010 r. nr LSZ-410-11-01/2009 (tekst ujednolicony) zawarto wnioski dotyczący ustalenia stawek i pobieranie opłat za wstęp na obszary Parku wskazane w ww. rozporządzeniu MŚ z 2005 r. Dyrektor Parku, w celu doprowadzenia do zgodności przepisów i stanu faktycznego, pismami z 12 października 2010 r. i 14 lutego 2011 r. skierowanymi do MŚ wniósł o wykreślenie z ww. rozporządzenia obiektów wymienionych w § 2 pkt 13 lit d, e, f.

W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych ich obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty<sup>102</sup> (które uchyliło rozporządzenie Ministra Środowiska z 2005 r.) nie ujęto już ww. parków.

<sup>100</sup> Dz.U. Nr 91 poz. 765 (rozporządzenie uchylone z dniem 11 kwietnia 2013 r.).

<sup>101</sup> Są to następujące PN: Biebrzański, „Bory Tucholskie”, Bieszczadzki, Karkonoski, Narwiański, Tatrzański, Wielkopolski i Wigierski.

<sup>102</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 400.

W dwóch PN pobierane były natomiast opłaty, pomimo że parki te nie były ujęte w rozporządzeniu Ministra Środowiska.

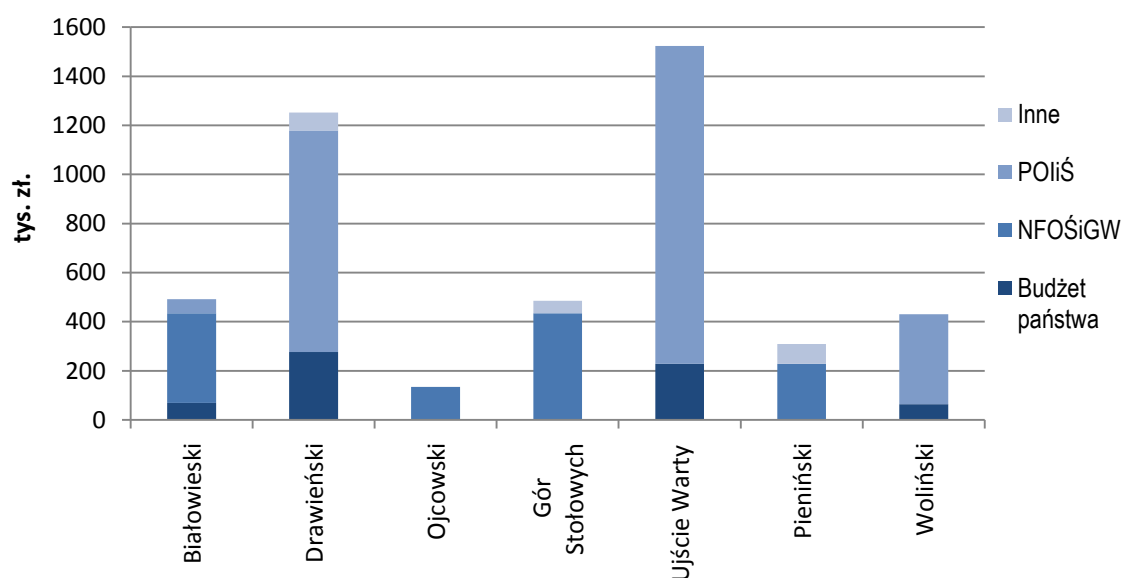
W *Ojcowskim PN*, dyrektor na podstawie art. 12 ust. 3 i 4 *uop* ustalił opłaty za wstęp do poszczególnych obiektów jak: Centrum Edukacyjno-Muzealnego, jaskiń Łokietka i Ciemnej, ruin zamku, wyznaczonych miejsc do wykonywania zdjęć oraz parkowania samochodów.

W *PN Gór Stołowych*, który nie został wymieniony w najnowszym rozporządzeniu, nadal (od 10 kwietnia 2013 r.) pobierane są opłaty za wstęp na Szczeliniec Wielki i Błędne Skały. Podstawę poboru opłat za wstęp na ww. obszary stanowił art. 12 ust. 3 *uop* umożliwiający fakultatywnie pobieranie opłat. W przypadku uwzględnienia PN w rozporządzeniu Ministra, wydanego zgodnie z delegacją zawartą w art. 12 ust. 10 *uop*, pobieranie opłat jest obligatoryjne.

Jak wspomniano wcześniej, w 10 kontrolowanych PN (z wyjątkiem *Biebrzańskiego*) prowadzone były prace związane z przygotowaniem projektu planu ochrony. W *Karkonoskim PN* i w *Kampinoskim PN* projekty planu ochrony opracowywane były przez pracowników tych parków w ramach obowiązków służbowych (nie zlecano zadań podmiotom zewnętrznym). W 8 PN (*Białowieskim, Drawieńskim, Gorczańskim, Ojcowskim, Pienińskim, Wolińskim, Gór Stołowych i „Ujście Warty”*), ponoszono z tego tytułu dodatkowe wydatki/koszty. W latach 2010–2012, przeznaczono na ten cel środki w łącznej kwocie 4.626,90 tys. zł, z tego największe kwoty wydatkowano w PN „Ujście Warty” – 1.523,9 tys. zł i w *Drawieńskim PN* – 1.251,8 tys. zł. Największy udział w wydatkach/kosztach poniesionych na wykonanie projektów planów ochrony w ww. parkach miały środki Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – POIiŚ (2.621,0 tys. zł, tj. 56,7%). Środki z NFOŚiGW (1.162,7 tys. zł) stanowiły 25,1%, środki z budżetu państwa (640,0 tys. zł) – 13,8%, środki z innych źródeł (203,2 tys. zł) – 4,4%. Strukturę wydatkowanych środków – według źródeł ich pochodzenia (w siedmiu skontrolowanych parkach narodowych, z wyłączeniem *Gorczańskiego PN*, gdzie poniesione wydatki w kontrolowanym okresie wyniosły jedynie 0,7 tys. zł), zaprezentowano na poniższym wykresie<sup>103</sup>.

Wykres nr 10

Kwoty wydatkowane na przygotowanie projektu planu ochrony, w kontrolowanym okresie



Źródło: dane uzyskane w toku kontroli

<sup>103</sup> Przygotowano w oparciu o dane uzyskane w MŚ.

Spośród 11 kontrolowanych parków, 4 tj.: *Biebrzański PN*, *Drawieński PN*, *Kampinoski PN* i *PN „Ujście Warty”*, realizowały w okresie objętym kontrolą projekty w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+.

- *Biebrzański PN* był w latach 2010–2012 beneficjentem dwóch, współbeneficjentem jednego i partnerem jednego projektu realizowanego w ramach programu LIFE+. Były to następujące projekty:
  - „Zabezpieczenie populacji orlika grubodziobego” (okres realizacji projektu: 1 stycznia 2010 r. – 30 czerwca 2013 r.). W ramach umowy partnerskiej zawartej ze Stowarzyszeniem Ptaki Polskie w Goniądzu (Beneficjentem koordynującym), Park (Partner) zobowiązał się do realizacji 18 działań w projekcie na kwotę 3.304,3 tys. zł;
  - „Polskie Ostoje Ptaków” (okres realizacji projektu 2011–2014). W ramach umowy partnerskiej, zawartej z Instytutem Biologii Ssaków PAN w Białowieży (Beneficjentem koordynującym), Park (współbeneficjent) zobowiązał się do realizacji na swoim terenie siedmiu działań w projekcie<sup>104</sup> na kwotę 1.630,4 tys. zł;
  - „Renaturyzacja sieci hydrograficznej w basenie środkowym Doliny Biebrzy. Etap I” (okres realizacji projektu 1 września 2010 r. – 30 grudnia 2016 r.). Zgodnie z umową o przyznanie dotacji całkowity koszt projektu wynosił 3.658.824 euro;
  - „Ochrona siedlisk mokradłowych doliny Górnej Biebrzy” (okres realizacji projektu 1 września 2012 r. – 30 grudnia 2017 r.). Zgodnie z umową o przyznanie dotacji całkowity koszt projektu oszacowano na 4.817.551 euro.
- *PN „Ujście Warty”* był beneficjentem jednego, a współbeneficjentem dwóch projektów realizowanych ze środków Instrumentu Finansowego LIFE+:
  - „Restytucja i utrzymanie siedlisk lęgowych ptaków wodnych i błotnych” (okres realizacji projektu: 1 listopada 2010 r. – 31 grudnia 2013 r.). Zgodnie z umową zawartą pomiędzy KE a *PN „Ujście Warty”*, całkowity koszt projektu oszacowano na 4.443,7 tys. zł;
  - „Aktywna ochrona ptaków wodnych i błotnych na terenie Polderu Północnego w Parku Narodowym „Ujście Warty” poprzez poprawę warunków wodnych siedlisk lęgowych oraz miejsc żerowania i odpoczynku w czasie migracji i zimowania. Bagna są dobre! etap 2”. Zgodnie z umową partnerską zawartą z Towarzystwem Ochrony Przyrody Ptaki Polskie w Goniądzu (beneficjent koordynujący), *PN „Ujście Warty”* zobowiązał się do realizacji na swoim terenie sześciu działań o łącznej wartości 9.335,9 tys. zł, tj. 2.523,2 tys. euro, w tym: budowlę piętrzących wpustowo-spustowych, tzw. zastawek na rowach melioracyjnych; odtworzenia poziomu rzędnych piętrzenia i usunięcie nalotu drzew i krzewów w ramach konserwacji rowów melioracyjnych;
  - „Ochrona ptaków wodnych i błotnych w pięciu parkach narodowych – odtwarzanie siedlisk i ograniczenie wpływu inwazyjnych gatunków” – współbeneficjent; wartość projektu: 1.677,9 tys. euro, tj. 6.879,4 tys. zł (dofinansowanie UE – 50%, dofinansowanie NFOŚiGW – 44,9%). Wartość projektu w zakresie realizowanym na terenie Parku wyniosła 753,9 tys. zł. Okres realizacji: od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2014 r.
- *Drawieński PN* realizował, w ramach LIFE+ umowę partnerską zawartą z Instytutem Biologii Ssaków PAN w Białowieży (LIFE/02/2011) na realizację projektu pn. „Ochrona ptaków wodnych i błotnych w pięciu parkach narodowych – odtwarzanie siedlisk i ograniczanie wpływu inwazyjnych gatunków”. Park zobowiązał się do realizacji 6 działań: odkrzaczanie i koszenie w ekosystemach nieleśnych w celu utrzymania siedlisk ptaków wodno-błotnych w Parku; aktywna ochrona ptaków wodno-błotnych gnieźdzących się w dziuplach i budkach; redukcja liczebności inwazyjnych gatunków drapieżników (norki amerykańskiej), produkcja ulotek, broszury oraz tablic informacyjnych; monitoring sukcesu lęgowego ptaków w koloniach lęgowych; monitoring skuteczności usuwania drapieżników w Parku. W kontrolowanym okresie wydatki/koszty poniesione na ten projekt wyniosły 394,6 tys. zł.
- *Kampinoski PN* był beneficjentem koordynującym realizację projektu pod nazwą „Ochrona zasobów przyrodniczych Puszczy Kampinoskiej – obszar Natura 2000, poprzez renaturyzację wykupionych gruntów”. Zgodnie z warunkami umowy, okres jego realizacji określono od 1 września 2011 r. do 31 marca 2015 r., a całkowity koszt projektu oszacowano na 5.568,6 tys. euro.

NIK w jednym przypadku stwierdziła nieprawidłowość przy realizacji projektu finansowanego w ramach Instrumentu finansowego LIFE+. Dotyczyła ona przebiegu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej i budowy obiektów małej retencji na „Rowie spod Polkowa”, w *Biebrzańskim PN*, co szczegółowo opisano poniżej.

<sup>104</sup> Były to następujące działania: wykup gruntów, odkrzaczanie i koszenie na gruntach zakupionych w ramach Projektu, aktywna ochrona kolonii lęgowych, redukcja liczebności inwazyjnych gatunków drapieżnych (norki amerykańskiej), wykonanie posterów – kalendarzy, monitoring sukcesu lęgowego ptaków w koloniach lęgowych i monitoring skuteczności usuwania drapieżników.

Nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków finansowych NIK odnotowała ogółem w trzech PN.

- W Białowieskim PN przekroczono plan wydatków na 2011 r. o kwotę 13,7 tys. zł. Przekroczenie to dotyczyło wydatków na zakup usług telekomunikacyjnych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej (§ 4360), poniesionych w kwocie 16,5 tys. zł, przy planowanych 2,8 tys. zł. Tym samym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 uofp<sup>105</sup>, zgodnie z którym, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W dwóch PN odnotowano błędy w prowadzonych, na podstawie przepisów ustawy 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*<sup>106</sup> (zwanej dalej „ustawą Pzp”), postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

- W Biebrzańskim PN, w jednym z pięciu analizowanych postępowań, zaniechano wykluczenia oferentów, pomimo że obie oferty złożone w tym postępowaniu nie zawierały wymaganych w SIWZ dokumentów (potwierdzających wykonanie w okresie ostatnich pięciu lat co najmniej jednego zamówienia o wartości nie mniejszej niż 300 tys. zł brutto w systemie „zaprojektuj i wybuduj”). Komisja przetargowa zaproponowała wezwanie do uzupełnienia wymaganych dokumentów, jednak ówczesny dyrektor Parku podjął decyzję o uznaniu złożonych ofert, bez wzywania oferentów do ich uzupełnienia. Jak podał były dyrektor Parku (w wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli), uczynił tak, ponieważ, z jego punktu widzenia, unieważnienie tego przetargu i ogłoszenie kolejnego spowodowałoby roczne przesunięcie terminu realizacji prac. Wartość wynagrodzenia wykonawcy wyłonionego w wyniku przeprowadzenia tego postępowania wyniosła 500 tys. zł.
- W Wolińskim PN w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie w 2012 r. zadań ochronnych nie wezwano wykonawcy do złożenia wymaganych dokumentów (wezwanie powinno nastąpić na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy Pzp). Wartość wynagrodzenia wykonawcy wyłonionego w wyniku przeprowadzenia tego postępowania wyniosła 78,1 tys. zł.

Ponadto, kontrola w Białowieskim PN wykazała, że w dwóch umowach dzierżawy gruntów (na siedem analizowanych) interesy Parku nie zostały prawidłowo zabezpieczone, ponieważ: po upływie obowiązywania umowy, firma telekomunikacyjna bezumownie korzystała z gruntu bez wnoszenia opłat na rzecz Parku. Stwierdzono również, że wydzierżawienie firmie telekomunikacyjnej 250 m<sup>2</sup> gruntu pod maszt telefonii komórkowej nie zostało poprzedzone przetargiem lub uzyskaniem zgody wojewody na odstąpienie od przetargu, co naruszało art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>107</sup>. W efekcie kontroli dyrektor Białowieskiego PN odzyskał od firmy telekomunikacyjnej kwotę 939,0 zł, z tytułu bezumownego korzystania z gruntu.

Uwagi NIK dotyczyły też powierzenia realizacji zadania „Prowadzenie obsługi zamówień publicznych” w Gorczańskim PN firmie, której właścicielem był pracownik Parku, a jego zakres czynności obejmował m.in. sprawy wynikające z upzp, w tym: przewodniczenie komisji zakładowej ds. zamówień publicznych, nadzorowanie zgodności postępowań z wymogami ustawy od chwili podjęcia postępowania do jego zakończenia, sprawdzanie przestrzegania przepisów ustawy i regulaminu udzielania zamówień w Gorczańskim PN. NIK nie podziela wyjaśnień dyrektora Parku, który podał, że wybór firmy nie był sprzeczny z obowiązującymi przepisami (tj. z ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>108</sup>), a praca wykonywana była poza godzinami pracy zawodowej. W ocenie NIK postępowanie takie stanowiło korupcyjny mechanizm konfliktu interesów.

<sup>105</sup> Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>106</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.

<sup>107</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm. Od 1.01.2012 r. oddawanie nieruchomości w parku narodowym do korzystania innym podmiotom regulują przepisy art. 10a-10h uoop, a od 8.08.2012 r. także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20.07.2012 r. w sprawie przetargów oraz rokowań na rozporządzanie nieruchomościami przez parki narodowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 868).

<sup>108</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

### 3.4.1. Roczne plany finansowe i sprawozdania z ich wykonania

W kontrolowanym okresie PN przekazywały do MŚ roczne plany finansowe w terminach określonych przepisami.

NIK zwróciła uwagę na duże rozbieżności pomiędzy wielkościami ujętymi w planach finansowych, a wielkościami w planach po zmianach.

- *W Kampinoskim PN plan finansowy na 2012 r. po zmianach był mniejszy w zakresie przychodów o 52,2%, a w zakresie kosztów o 71,3% w porównaniu do wielkości określonych w ustawie budżetowej. Ponadto, w planie po zmianach ujęto wydatki majątkowe (wcześniej nieplanowane) na kwotę 17.453,6 tys. zł. W ocenie NIK, skala ww. rozbieżności świadczy o nierzetelnym planowaniu. NIK zwraca także uwagę, że plan finansowy KPN został zmieniony dopiero w grudniu 2012 r., pomimo że konieczność dokonania zmian były znana we wcześniejszym okresie.*

Sposób prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego określa, wydane na podstawie art. 8g ust. 6 *uop*, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego<sup>109</sup>, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej”.

Zgodnie z postanowieniami § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia, parki narodowe zostały zobowiązane do sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego (zwanego dalej „rocznym sprawozdaniem”), w układzie informacji określonych w rocznym planie finansowym. Zgodnie z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, park przekazuje roczne sprawozdanie ministrowi właściwemu do spraw środowiska i ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie do dnia 10 kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym.

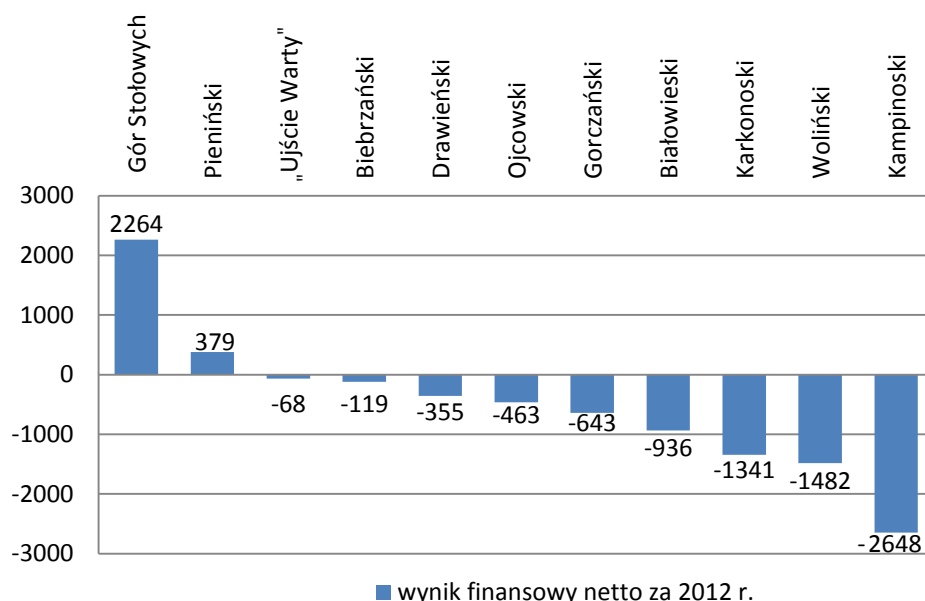
- ♦ *W trakcie kontroli NIK ustalono, że Minister Środowiska błędnie sformułował termin przekazania sprawozdań z wykonania rocznego planu finansowego w dokumencie pn. „Działania nadzorcze Ministra Środowiska wobec parków narodowych”. Określono w nim, że kierownicy jednostek nadzorowanych przekazują te sprawozdania do MŚ w terminie do 31 marca danego roku, co było niezgodne z terminem określonym w § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia (10 kwietnia).*

Wszystkie 23 PN przekazały Ministrowi Środowiska sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r. w terminie wymaganym powyższym rozporządzeniem. Jeden z parków (Białowieski PN) złożył korektę (w dniu 10 kwietnia 2013 r.) sprawozdania z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r., wynikającą z zaleceń biegłego rewidenta. Ponadto, wszystkie parki narodowe przekazały korekty sprawozdań (na spotkaniu z przedstawicielami MŚ w dniu 4 czerwca 2013 r.), wynikające z uwag zgłoszonych przez Departament Ekonomiczny MŚ, dotyczących niezgodności danych wykazanych w sprawozdaniach finansowych (bilansach) z danymi przekazanymi w rocznych sprawozdaniach z wykonania rocznego planu finansowego na 2012 r. w części sprawozdania, dotyczącej stanów na początek roku oraz stanów na koniec roku w zakresie środków obrotowych, środków pieniężnych, należności i zobowiązań.

NIK zwraca uwagę na poniesienie w 2012 r. straty netto przez 9 z 11 skontrolowanych parków narodowych. Łączna skumulowana strata netto ww. dziewięciu parków narodowych wyniosła – 8.055 tys. zł, i była większa prawie cztery razy od łącznej skumulowanej straty planowanej dla tych dziewięciu parków (w wysokości – 2.093 tys. zł), co przedstawia poniższy wykres.

<sup>109</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 1212.

Wykres nr 11

Wynik finansowy netto osiągnięty w 2012 r. przez 11 skontrolowanych parków narodowych (dane w tys. zł)<sup>110</sup>

Źródło:

Spośród kontrolowanych PN dodatni wynik finansowy uzyskały jedynie: *PN Gór Stołowych* – zysk netto w kwocie 2.264 tys. zł ( tj. 134,6% planu, wynoszącego 1.682 tys. zł) i *Pieniński PN* – zysk netto w kwocie 379 tys. zł, przy planowanej stracie –767 tys. zł.

- *Białowiecki PN* poniósł 936,4 tys. zł straty netto, tj. wynik znacznie odbiegający od planowanego zysku na poziomie 3.134 tys. zł. Główną przyczyną poniesienia straty było uzyskanie niższych niż planowano przychodów, przy zwiększonych (w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego) kosztach działalności. Znaczną rozbieżność pomiędzy planowanym a osiągniętym wynikiem finansowym wyjaśniono zaplanowaniem przychodów z dotacji bez uwzględnienia (na etapie planowania) kosztów ich realizacji.
- *Biebrzański PN* poniósł stratę netto w kwocie 118,9 tys. zł. Główną przyczyną poniesienia tej straty było osiągnięcie niższych niż planowano przychodów oraz naliczenie amortyzacji niemającej pokrycia w przychodach.

W ocenie NIK, wyniki finansowe parków narodowych osiągnięte w pierwszym roku ich funkcjonowania jako państwowych osób prawnych wskazują na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na kondycję finansową tych jednostek w przyszłych okresach.

Parki narodowe terminowo przekazały Ministrowi projekty planów finansowych na 2013 r. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013<sup>111</sup>, druki PF-OSPR<sup>112</sup> należało przekazać w terminie 21 dni od otrzymania pisma przekazującego wstępne kwoty wydatków na rok 2013. Minister Finansów określił<sup>113</sup> datę przekazania materiałów do projektu ustawy budżetowej na dzień 17 sierpnia 2012 r. Minister Środowiska w terminie przekazał

<sup>110</sup> Przygotowano w oparciu o dane uzyskane w Ministerstwie Środowiska.

<sup>111</sup> Dz.U z 2012 r., poz. 628.

<sup>112</sup> Tj. elementy planu finansowego agencji wykonawczej, instytucji gospodarki budżetowej oraz niektórych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych.

<sup>113</sup> Pismem z 27 lipca 2012 r., znak BP6/414/167/AJG/2012/350.

Ministrowi Finansów<sup>114</sup> elementy planów finansowych 23 PN, jako państwowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, tym samym zostały spełnione wymogi § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej. Uwagi MŚ do projektów planów finansowych parków narodowych na 2013 r., ze względu na krótki termin sporządzania projektów, omawiane były na roboczo z głównymi księgowymi parków (uwagi dotyczyły m.in. zwiększenia kwot wynagrodzeń osobowych lub ujęcia błędnych kwot dotacji). Do dokonania korekt w projektach planów finansowych zobowiązane były 22 z 23 PN (z wyjątkiem *Kampinoskiego PN*). Wszystkie ww. 22 PN przekazały do MŚ korekty planów finansowych na 2013 r.

---

<sup>114</sup> Pismem znak DEbrl-0310-6/32662/2012/MM.

### 4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola podjęta została w związku z decyzją kierownictwa NIK, o udziale w międzynarodowej kontroli parków narodowych. Zgodnie z przyjętym przez INTOSAI podziałem kontroli międzynarodowych, jest to kontrola koordynowana, która zakłada, że w określonym przedziale czasowym przeprowadzone zostaną kontrole krajowe. Zakres kontroli oraz harmonogram jej realizacji określony został Porozumieniem z sierpnia 2012 r. pomiędzy przedstawicielami krajów uczestniczących (Bułgarii, Chorwacji, Danii, Litwy, Norwegii, Polski i Ukrainy). Koordynacji kontroli podjął się NOK Litwy. Ustalono trzy obszary kontroli: 1) Ochrona bioróżnorodności i edukacja, 2) Organizacja, zarządzanie i nadzór, 3) Gospodarowanie środkami finansowymi. Na spotkaniach roboczych opracowano i przyjęto do realizacji szczegółowe pytania kontrolne w odniesieniu do każdego z obszarów. Na tej podstawie każdy z NOK zobowiązany był do opracowania programu krajowego uwzględniającego uzgodniony zakres, respektując jednocześnie krajowe przepisy prawa i uwarunkowania. Przygotowanie kontroli poprzedzone zostało analizą stanu prawnego, dostępnych dokumentów, opracowań, sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych oraz wyników dotychczasowych kontroli NIK.

Dane zawarte w niniejszej *Informacji* stanowią będą podstawę przygotowania i przekazania koordynatorowi odpowiedzi na uzgodnione pytania kontrolne, najważniejszych ustaleń kontroli krajowych, przykładów dobrych lub złych praktyk. W oparciu o tak zebrany materiał koordynatorzy z wybranych NOK przygotowują i prześlą NOK Litwy projekty fragmentów raportu międzynarodowego odnoszące się do wyróżnionych trzech obszarów. Następnie koordynator zobowiązany jest do przygotowania i uzgodnienia z wszystkimi NOK całości raportu międzynarodowego.

Parki narodowe, które objęte zostały kontrolą w Polsce, wytypowano na podstawie danych o ich funkcjonowaniu uzyskanych w toku poprzednich kontroli, zróżnicowania ich walorów i popularności oraz wielkości. Objęcie kontrolą blisko połowy wszystkich parków oraz Ministerstwa Środowiska, gdzie pozyskano dane w odniesieniu do wszystkich PN, pozwala uznać, że skala odnotowanych nieprawidłowości w badanej próbie odzwierciedla ich występowanie w całym kraju.

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

W kontroli udział wzięło pięć jednostek organizacyjnych NIK: Departament Środowiska oraz cztery Delegatury NIK w: Białymstoku, Krakowie, Szczecinie i Wrocławiu. Skontrolowano MŚ oraz 11 PN. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK przeprowadzających czynności kontrolne zawiera Załącznik 5.2.

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

Dodatkowo, na potrzeby niniejszej kontroli, zgodnie z szeroko stosowaną metodą oceny zarządzania obszarami chronionymi<sup>115</sup>, przygotowano zawierający 45 pytań kwestionariusz oceny funkcjonowania skontrolowanych parków narodowych. Stosowanie tego typu kwestionariuszy stanowi narzędzie pomocnicze dla oceny i porównania funkcjonowania obszarów chronionych i nie jest obligatoryjne. Kwestionariusz w skali punktowej ujmuje najważniejsze wyniki kontroli. Każdemu pytaniu przypisano odpowiedzi, wartościowane od 0 do 2 pkt. Suma uzyskanych przez

<sup>115</sup> Protected Area Management Effectiveness Assessment In Europe, BfN-Skripten 271b, 2010.

park punktów umożliwiła ocenę jego funkcjonowania w ramach poszczególnych celów kontroli jak i ocenę ogólną. Suma punktów wszystkich parków w stosunku do maksymalnej liczby punktów umożliwiła ogólną ocenę wszystkich parków w badanej próbie. W kontrolowanych parkach oraz Ministerstwie Środowiska nie stosowano tego typu kwestionariuszy dla oceny PN. Kwestionariusz, wypełniony na podstawie danych zawartych w wystąpieniach pokontrolnych stanowi Załącznik 5.4. Ogółem sporządzono 12 wystąpień pokontrolnych, do których nie zostały wniesione zastrzeżenia. W wystąpieniach sformułowano ogółem 42 wnioski pokontrolne, w tym: 9 do Ministra Środowiska i 33 do dyrektorów parków narodowych.

Według stanu z 14 stycznia 2014 r. zrealizowano 3 wnioski, w trakcie realizacji jest 39 wniosków.

**Do Ministra Środowiska** wnioskowano m.in. o:

- ♦ pilne podjęcie skutecznych działań w celu doprowadzenia do ustanowienia planów ochrony dla parków narodowych, które przekazały ich projekty oraz ustanawianie kolejnych planów ochrony PN, zgodnie z terminem określonym w art. 19 ust. 5 *uooop*;
- ♦ doprowadzenie do wyeliminowania rozbieżności między faktyczną powierzchnią PN a powierzchnią określoną w rozporządzeniach o utworzeniu parku narodowego;
- ♦ egzekwowanie przedkładania przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych, w celu ich zatwierdzenia przez Ministra Środowiska;
- ♦ pilne sporządzenie sprawozdań z działalności parków narodowych w 2011 r. i 2012 r.;
- ♦ zapewnienie przekazywania rzetelnych danych związanych z działalnością PN podmiotom zewnętrznym oraz przesłanie korekty danych do GUS, Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz MSW, a także sporządzenie korekty sprawozdania z działalności PN w 2010 r.

**Do dyrektorów parków narodowych** wnioskowano m.in. o:

- ♦ pilne wdrożenie i przestrzeganie procedur kontroli zarządczej w zakresie zgodnym z wytycznymi i standardami, w tym obejmującej identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie jego akceptowalnego poziomu, a także przeprowadzania samooceny przez pracowników;
- ♦ wypracowanie narzędzia służącego ocenie efektów realizowanych zadań ochronnych w perspektywie długookresowej;
- ♦ rozważenie możliwości zinwentaryzowania i objęcia stałą opieką świątków, kapliczek i innych małych obiektów sakralnych, występujących na terenie parku, a w miarę możliwości również w jego otulinie.
- ♦ sporządzanie i przekazywanie GDOŚ co trzy lata ocen realizacji ochrony na obszarach N2000 w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony ptaków, stosownie do art. 31 *uooop*;
- ♦ oznakowanie terenu parku oraz obszaru Natura 2000 tablicami urzędowymi;
- ♦ przekazywanie uprawnionym pracownikom umundurowania przysługującego im na podstawie § 3 ust. 11 i 12 rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk;
- ♦ podjęcie wielokierunkowych działań, w tym w ramach Związku Pracodawców Parków Narodowych, na rzecz uzyskania prawnej możliwości zamiany na system wartościowy (punktowy) kwoty przeznaczonej na umundurowanie pracowników służby w danym roku;

- ♦ kontynuowanie działań: zmierzających do pozyskania środków finansowych na zabezpieczenie i podwyższenie stanu technicznego oraz utrzymanie obiektów kultury na terenie parku; mających na celu poprawę stanu i standardu bazy turystyczno-wypoczynkowej parku; w zakresie dokonywania bieżących przeglądów powierzchni pod liniami energetycznymi i stanu grodzień upraw leśnych;
- ♦ zapewnienie zgodnych z prawem warunków sanitarnych na wyznaczonych polach biwakowych;
- ♦ planowanie przychodów i kosztów parku w oparciu o realne do wykonania wielkości.

W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, NIK została poinformowana przez:

**Ministra Środowiska** m.in. o:

- podjęciu prac zmierzających do: przygotowania rozwiązań pozwalających na ustanowienie planów ochrony dla parków narodowych w terminie określonym w art. 19 ust. 5 *uooop* oraz sukcesywnej aktualizacji obowiązujących rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie określenia granic poszczególnych parków narodowych;
- zwiększeniu nadzoru nad przekazywaniem przez parki narodowe rocznych zadań rzeczowych do zatwierdzenia przez Ministra Środowiska;
- rozpoczęciu prac w celu opracowania kompleksowego narzędzia informatycznego do prowadzenia rzetelnej sprawozdawczości przez parki narodowe, w tym wykorzystywania danych ze sprawozdań dla potrzeb sprawozdawczości GUS;
- zintensyfikowaniu nadzoru nad danymi z działalności PN, przekazywanymi innym organom i podmiotom;
- podjęciu działań w sprawie sporządzenia sprawozdań z działalności PN w 2011 r i 2012 r. oraz korekty ww. sprawozdania za 2010 r.

**Dyrektorów parków narodowych** m.in. o:

- podjęciu działań w celu wdrożenia oraz przestrzegania procedur kontroli zarządczej, które mają uwzględniać m.in. sposoby określenia ryzyk i odpowiedzialność za nie oraz procedury samooceny;
- planach wypracowania narzędzia do oceny efektów realizowanych w PN zadań ochronnych z wykorzystaniem specjalistycznego oprogramowania do analiz statystycznych;
- podjęciu działań w celu przekazywania do GDOŚ danych dotyczących oceny realizacji ochrony obszarów Natura 2000 zgodnie z obowiązującym przepisem ustawowym;
- sukcesywnym, w miarę posiadanych środków finansowych, oznakowywaniu terenu PN oraz obszarów Natura 2000 tablicami urzędowymi;
- planowanej likwidacji istniejących pól biwakowych, z uwagi na zbyt wysokie koszty ich utrzymania, w tym zagwarantowania sanitariatów zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz niewielkie wykorzystanie turystyczne ww. obiektów;
- podjętych działaniach w celu uwzględniania w planach finansowych PN wielkości realnych do wykonania;
- planowanym w terminie do końca 2013 r. przekazaniu uprawnionym pracownikom przysługującego im umundurowania;
- traktowaniu jako priorytetowe działań zmierzających m.in. do pozyskania środków finansowych na zabezpieczenie i podwyższanie stanu technicznego, utrzymanie obiektów kultury i bazy turystyczno-wypoczynkowej oraz dokonywania bieżących przeglądów stanu grodzień upraw leśnych i powierzchni pod liniami energetycznymi.

Finansowe rezultaty kontroli stanowiły kwotę 591.798,0 zł, z czego kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa wyniosły: 499.999,0 zł (*Biebrzański PN*), 78.119. zł (*Woliński PN*), 13.680 zł (*Białowieski PN*). Pożytki finansowe dotyczyły kwoty 939,0 zł i związane były z odzyskaniem należności za bezumowne korzystanie z gruntu w *Białowieskim PN*. (str. 67 i 68)

### 5.1. Wykaz aktów prawnych

1. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz.U. z 2002 r. nr 184, poz.1532.
2. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dz.U. L 206 z 22.07.1992, s. 7, z późn. zm., ze sprostowaniem.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – Dz.U. L 20 z 26.01.2010, s.7.
4. Decyzja Wykonawcza Komisji 2011/484/UE z dnia 11 lipca 2011 r. w sprawie formularza zawierającego informacje o terenach Natura 2000 – Dz.U. L 198 z 30.07.2011, s. 39.
5. Ustawa dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody – Dz.U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 201, poz. 1237 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. Nr 224, poz. 1337 – weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.
8. Ustawa z dnia 13 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw – Dz.U. z 2012 r., poz.985 – weszła w życie z dniem 1 października 2012 r.
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko – Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz.U. z 2013 r., 1232 z późn. zm.
11. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych – Dz.U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.
14. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.
15. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowanie w sprawach o wykroczenia – Dz.U. z 2013 r., poz. 395 z późn. zm.
16. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym – Dz.U. Nr 73 poz. 761 z późn. zm.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych, jakie powinni spełniać pracownicy zatrudnieni na poszczególnych stanowiskach w Służbach Parków Narodowych – Dz.U. Nr 89, poz. 753.
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie wzoru legitymacji służbowej i wzorów umundurowania pracowników Służb Parków Narodowych oraz oznak służbowych dla poszczególnych stanowisk – Dz.U. Nr 89, poz. 754.
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2005 r. w sprawie nadania funkcjonariuszom Straży Parku w parkach narodowych oraz innym pracownikom, którym przysługują uprawnienia funkcjonariusza Straży Parku, uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego – Dz.U. Nr 74, poz. 648.

20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody – Dz.U. Nr 94, poz. 794.
21. 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 z późn. zm. – weszło w życie z dniem 5 maja 2010 r.
22. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 – Dz.U. Nr 34, poz. 186 z późn. zm.
23. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r. w sprawie listy roślin i zwierząt gatunków obcych, które w przypadku uwolnienia do środowiska przyrodniczego mogą zagrozić gatunkom rodzimym lub siedliskom przyrodniczym – Dz.U. Nr 210, poz. 1260.
24. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin – Dz.U. z 2012 r., poz. 81, które weszło w życie w dniu 4 lutego 2012 r., zastępując rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących roślin objętych ochroną – Dz.U. Nr 168, poz. 1764.
25. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 października 2011 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt – Dz.U. Nr 237, poz. 1419, weszło w życie w dniu 23 listopada 2011 r., zastępując rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 września 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących zwierząt objętych ochroną – Dz.U. Nr 220, poz. 2237.
26. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie gatunków dziko występujących grzybów objętych ochroną – Dz.U. Nr 168, poz. 1765.
27. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2012 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej parku narodowego – Dz.U. z 2012 r., poz. 1212.
28. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz.U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.
29. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej – Dz.U. Nr 20, poz. 103.
30. Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 marca 2013 r. w sprawie parków narodowych lub niektórych innych obszarów, gdzie za wstęp pobiera się opłaty – Dz.U. z 2013 r., poz. 400.
31. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 7 września 2004 r. w sprawie konkursu na stanowisko dyrektora parku narodowego – Dz.U. Nr 205, poz. 2104 – uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.
32. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie organizacji i przeprowadzenia naboru na stanowisko dyrektora parku narodowego – Dz.U. z 2012 r., poz. 839 – weszło w życie z dniem 31 lipca 2012 r.

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

| Lp. | Skontrolowany podmiot   | Ocena ogólna kontrolowanej działalności sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym | Uczestnik kontroli           |
|-----|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1.  | Ministerstwo Środowiska | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Departament Środowiska       |
| 2.  | Białowiecki PN          | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Delegatura NIK w Białymstoku |
| 3.  | Biebrzański PN          | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Delegatura NIK w Białymstoku |
| 4.  | Drawieński PN           | Pozytywna                                                                       | Delegatura NIK w Szczecinie  |
| 5.  | Gorczański PN           | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Departament Środowiska       |
| 6.  | PN Gór Stołowych        | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Delegatura NIK we Wrocławiu  |
| 7.  | Kampinoski PN           | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Departament Środowiska       |
| 8.  | Karkonoski PN           | Pozytywna                                                                       | Delegatura NIK we Wrocławiu  |
| 9.  | Ojcowski PN             | Pozytywna                                                                       | Delegatura NIK w Krakowie    |
| 10. | Pieniński PN            | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Delegatura NIK w Krakowie    |
| 11. | PN „Ujście Warty”       | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Departament Środowiska       |
| 12. | Woliński PN             | Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości                                   | Delegatura NIK w Szczecinie  |

## 5.3. Podstawowe dane o kontrolowanych parkach narodowych, (według stanu na 31 grudnia 2012 r.)

| Lp.               | Nazwa parku narodowego | Powierzchnia*    |                  |                           | Długość szlaków turyst. (km) | Długość ścieżek edukacyjnych (km) | Liczba turystów odwiedzających park w ciągu roku | Liczba osób zatrudnionych w Parku |                       | Koszty ogółem poniesione w 2012 r. (tys. zł) *** |
|-------------------|------------------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|
|                   |                        | Parku (ha)       | Otuliny (ha)     | objęta ochroną ścisłą (%) |                              |                                   |                                                  | ogółem                            | w tym w Służbie Parku |                                                  |
| 1.                | Białowiecki PN         | 10 517,3         | 3 224,3          | 57,6                      | 44,3                         | 4,8                               | 120 643                                          | 97                                | 48                    | 9 282,9                                          |
| 2.                | Biebrzański PN         | 59763,0**        | 66 824,0         | 12,2                      | 463,7                        | 30,0                              | 25 758                                           | 103                               | 52                    | 11 089,3                                         |
| 3.                | Drawieński PN          | 11 536,8         | 40 896,0         | 4,9                       | 170,4                        | 29,0                              | 24 325                                           | 48                                | 27                    | 8 658,0                                          |
| 4.                | Gorczański PN          | 7 029,1          | 16 646,6         | 51,4                      | 273,6                        | 53,1                              | 70 000                                           | 47                                | 33                    | 6 134,5                                          |
| 5.                | Gór Stołowych PN       | 6 340,0          | 10 515,0         | 12,2                      | 109,0                        | 14,1                              | 350 000                                          | 47                                | 35                    | 6 725,0                                          |
| 6.                | Kampinoski PN          | 38 544,3         | 37 756,5         | 12,0                      | 555,3                        | 21,3                              | 1 000 000                                        | 155                               | 105                   | 33 181,0                                         |
| 7.                | Karkonoski PN          | 5 584,0          | 11 265,0         | 30,9                      | 117,6                        | 86,8                              | 2 000 000                                        | 69                                | 38                    | 13 289,4                                         |
| 8.                | Ojcowski PN            | 2 145,6          | 6 777,0          | 11,7                      | 37,3                         | 14,4                              | 294 776                                          | 20                                | 19                    | 5 614,0                                          |
| 9.                | Pieniński PN           | 2 371,7          | 2 682,0          | 31,4                      | 35,2                         | 0,0                               | 770 700                                          | 47                                | 23                    | 4 977,9                                          |
| 10.               | „Ujście Warty” PN      | 8 074,0          | 10 454,0         | 8,4                       | 13,3                         | 36,5                              | 57 000                                           | 28                                | 19                    | 4 699,0                                          |
| 11.               | Woliński PN            | 10 915,6         | 3 368,6          | 4,6                       | 68,0                         | 12,5                              | 1 500 000                                        | 57                                | 22                    | 7 882,9                                          |
| <b>12. Ogółem</b> |                        | <b>162 821,4</b> | <b>210 409,0</b> | <b>16,5</b>               | <b>1 887,7</b>               | <b>302,5</b>                      | <b>6 213 202</b>                                 | <b>718</b>                        | <b>421</b>            | <b>111 533,9</b>                                 |

\* powierzchnia według danych uzyskanych z parków narodowych.

\*\* powierzchnia obliczona metodą matematyczną, przesłana do MŚ w celu zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1993 r. w sprawie utworzenia Biebrzańskiego Parku Narodowego (Dz.U. z 1993 r. Nr 86, poz. 399).

\*\*\* na podstawie danych uzyskanych z PN.



| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |      |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski | Suma |
| 5.  | <b>Presja</b><br>a) Na terenie parku prowadzona jest działalność gospodarcza<br>b) Na terenie parku działalność gospodarcza jest ograniczona<br>c) Na terenie parku nie jest prowadzona działalność gospodarcza lub jest silnie ograniczona przez wprowadzenie rygorystycznych wymogów i zakazów, które są przestrzegane                                                                                   | 2                                                          | 2          | 2          | 1        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 1         | 1        | 19   |
| 6.  | <b>Presja obcych gatunków</b><br>a) Nie ma danych na temat występowania i presji gatunków obcych<br>b) Występuje presja gatunków obcych, ale nie planowano działań zaradczych<br>c) Zaplanowano działania lub są dowody na brak presji gatunków obcych                                                                                                                                                     | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 22   |
| 7.  | <b>Planowanie zagospodarowania terenów sąsiednich</b><br>a) Planowanie zagospodarowania terenów sąsiednich nie respektuje potrzeb obszaru chronionego<br>b) Planowanie zagospodarowania terenów sąsiednich nie respektuje potrzeb obszaru chronionego ale prowadzona działalność nie ma wpływu<br>c) Planowanie zagospodarowania terenów sąsiednich respektuje potrzeby obszaru chronionego i cele ochrony | 1                                                          | 2          | 1          | 1        | 1           | 2              | 1          | 1             | 2          | 1         | 2        | 15   |
| 8.  | <b>Plan ochrony</b><br>a) Park nie ma planu ochrony<br>b) Plan ochrony parku jest w trakcie przygotowania<br>c) Park ma obowiązujący plan ochrony                                                                                                                                                                                                                                                          | 0                                                          | 1          | 1          | 1        | 1           | 1              | 1          | 1             | 1          | 1         | 1        | 10   |

[illegible]

| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                               | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski |
| 13. | <b>Działania w celu ograniczenia presji</b><br>a) Nie podejmowano żadnych działań, nie zidentyfikowano presji<br>b) Wprowadzono ograniczenia co do charakteru działalności<br>c) Wprowadzone ograniczenia w użytkowaniu terenu, wyznaczono obszary ochrony ścisłej, obszary udostępniane dla turystyki i edukacji | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 22       |
| 14. | <b>Strefa buforowa</b><br>a) Brak strefy buforowej<br>b) Wyznaczono strefę buforową, ale społeczność lokalna jest przeciwna ograniczeniom<br>c) Wyznaczono strefę buforową, w której obowiązują ograniczenia i zmodyfikowano sposób gospodarczego wykorzystania                                                   | 1                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 1          | 2             | 2          | 1         | 18       |
| 15. | <b>Patrole</b><br>a) Nie było patroli terenu<br>b) Patrole i wizytacja terenu prowadzone w związku z zawiadomieniami<br>c) Regularne patrole miejsc wrażliwych                                                                                                                                                    | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 22       |
| 16. | <b>Gospodarka leśna</b><br>a) Prowadzona jest rutynowa, zrównoważona gospodarka leśna<br>b) Prowadzona zrównoważona gospodarka leśna w wyznaczonych strefach<br>c) Pozyskanie drewna tylko w ramach zabiegów ochronnych, cięć pielęgnacyjnych i sanitarnych                                                       | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | nd             | 2          | 2             | 2          | 2         | 20       |
| 17. | <b>Realizacja zabiegów ochronnych</b><br>a) Nie wykonywano zabiegów ochronnych lub wykonano poniżej 20% zaplanowanych<br>b) Wykonano część (powyżej 20% a poniżej 80%) zaplanowanych zabiegów ochronnych<br>c) Wykonano powyżej 80% zaplanowanych zabiegów ochronnych                                             | 2                                                          | 1          | 2          | 2        | 1           | 2              | 1          | 2             | 2          | 1         | 18       |

| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                                | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |      |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowieski | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski | Suma |
| 18. | <b>Tworzenie siedlisk i reintrodukcja gatunków</b><br>a) Nie podejmowano działań w celu stworzenia nowych siedlisk dla rzadkich gatunków lub reintrodukcji zanikłych<br>b) Działania w zakresie stworzenia nowych siedlisk są rozpoczęte<br>c) Utworzono nowe siedliska lub wprowadzono gatunki z hodowli          | 1                                                          | 1          | 1          | 2        | 0           | 1              | 1          | 1             | 2          | 0         | 2        | 12   |
| 19. | <b>Monitoring</b><br>a) Nie prowadzi się systematycznego monitoringu gatunków i siedlisk<br>b) Badania stanu siedlisk i populacji gatunków prowadzi się nieregularnie lub od niedawna<br>c) Co najmniej od 10 lat prowadzony jest, regularny monitoring siedlisk i gatunków, w tym gatunków wskaźnikowych i obcych | 1                                                          | 2          | 1          | 2        | 1           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 19   |
| 20. | <b>Monitoring</b><br>a) Brak danych monitoringowych<br>b) Wyniki monitoringu są analizowane i nie wpływają bezpośrednio na planowanie działań<br>c) Wyniki monitoringu są analizowane, raportowane i wpływają na planowanie działań                                                                                | 2                                                          | 2          | 1          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 21   |
| 21. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 1 zmniejszyła się; (z wymienionych w pkt 1) rozdziału 6.2.2.)<br>b) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 1 jest bez zmian<br>c) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 1 zwiększyła się                                        | 2                                                          | 2          | 1          | 2        | 2           | 2              | 2          | 0             | 2          | 1         | 1        | 17   |
| 22. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 2 zmniejszyła się<br>b) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 2 jest bez zmian<br>c) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 2 zwiększyła się                                                                                    | 1                                                          | 2          | 1          | 1        | 1           | 2              | 2          | 1             | 2          | 1         | 2        | 16   |

| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                             | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |      |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                 | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski | Suma |
| 23. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 3 zmniejszyła się<br>b) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 3 jest bez zmian<br>c) Liczebność populacji gatunku krytycznego nr 3 zwiększyła się | 1                                                          | 2          | 1          | 1        | 1           | 0              | 1          | 0             | 2          | 1         | 1        | 11   |
| 24. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Liczebność populacji gatunków endemicznych zmniejszyła się<br>b) Liczebność populacji gatunków endemicznych pozostała bez zmian<br>c) Liczebność populacji gatunków endemicznych zwiększyła się     | nd                                                         | nd         | 1          | nd       | 1           | nd             | 1          | 1             | 2          | 2         | nd       | 8    |
| 25. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Stan siedlisk przyrodniczych pogorszył się<br>b) Stan siedlisk przyrodniczych jest bez zmian<br>c) Stan siedlisk przyrodniczych uległo poprawie                                                     | 1                                                          | 2          | 1          | 2        | 1           | 2              | 2          | 1             | 2          | 1         | 2        | 17   |
| 26. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Liczba i różnorodność siedlisk zmniejszyła się<br>b) Liczba i różnorodność siedlisk jest bez zmian<br>c) Liczba i różnorodność siedlisk wzrosła                                                     | 2                                                          | 2          | 1          | 1        | 1           | 1              | 1          | 1             | 2          | 1         | 1        | 14   |
| 27. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Ogólna liczba gatunków roślin zmniejszyła się<br>b) Ogólna liczba gatunków roślin jest bez zmian<br>c) Ogólna liczba gatunków roślin wzrosła                                                        | 2                                                          | 2          | 2          | 1        | 2           | 1              | 1          | 2             | 2          | 2         | 1        | 18   |
| 28. | <b>Efekty ochrony</b><br>a) Ogólna liczba gatunków zwierząt zmniejszyła się<br>b) Ogólna liczba gatunków zwierząt jest bez zmian<br>c) Ogólna liczba gatunków zwierząt zwiększyła się                                           | 2                                                          | 2          | 2          | 1        | 2           | 1              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 20   |

[illegible]

| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |      |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski | Suma |
| 33. | <b>Edukacja</b><br>a) W parku nie ma kadry dydaktycznej, i programu edukacji, potencjalne zajęcia prowadzi instytucje zewnętrzne<br>b) W parku nie ma kadry dydaktycznej ale przygotowane są programy edukacyjne w formie broszur i ścieżki edukacyjne z objaśnieniami<br>c) Park realizuje programy dydaktyczne, ma kadrę, bazę edukacyjną, ścieżki edukacyjne                                       | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 22       |      |
| 34. | <b>Szlaki turystyczne</b><br>a) W parku nie ma wyznaczonych szlaków i turyści mogą poruszać się po całym terenie<br>b) W parku są wyznaczone szlaki, lecz są źle oznakowane i nie ma kar za zejście z nich<br>c) W parku są wyznaczone szlaki, dobrze oznakowane a poruszanie się poza nimi jest karane                                                                                               | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 22       |      |
| 35. | <b>Turystyka</b><br>a) Zwiększa się liczba turystów, brak wystarczającej infrastruktury, zwiększa się liczba komercyjnych punktów handlowo-usługowych<br>b) Zwiększa się liczba turystów, rozbudowuje niezbędną infrastruktura, punkty handlowo-usługowe lokalizowane są raczej poza parkiem<br>c) Stała liczba turystów, na terenie parku jest tylko niezbędna ale wystarczająca infrastruktura      | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 0              | 1          | 1             | 2          | 2         | 18       |      |
| 36. | <b>Organizacja turystyki</b><br>a) Organizacją turystyki zajmują się firmy zewnętrzne i nie jest znany wpływ turystyki na przyrodę parku<br>b) Organizacją turystyki zajmują się pracownicy parku ale nie jest znany wpływ turystyki<br>c) Organizacją turystyki zajmują się pracownicy parku, oszacowano wpływ turystyki na przyrodę parku, wprowadzono limity odwiedzających w niektórych miejscach | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | nd         | 2         | 20       |      |

| Lp. | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                                    | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|
|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski |
| 37. | <b>Zatrudnienie</b><br>a) W parku pozostaje powyżej 20% nieobsadzonych stanowisk i stan zatrudnienia nie uległ zmianie w kontrolowanym okresie<br>b) Obsadzone są wszystkie stanowiska określone w regulaminie ale ilość pracowników jest zbyt mała<br>c) Zatrudniona jest odpowiednia ilość osób dla realizacji zadań | 1                                                          | 2          | 1          | 1        | 1           | 1              | 2          | 2             | 2          | 2         | 16       |
| 38. | <b>Zatrudnienie</b><br>a) Powyżej 20% zatrudnionych osób nie ma odpowiednich do stanowiska kwalifikacji<br>b) Niektóre zatrudnione osoby, ale poniżej 20% nie mają wymaganych kwalifikacji<br>c) Wszystkie zatrudnione osoby mają wymagane dla danego stanowiska kwalifikacje                                          | 1                                                          | 2          | 1          | 2        | 1           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 19       |
| 39. | <b>Umundurowanie</b><br>a) Powyżej 20% pracowników parku nie otrzymała kompletnego umundurowania<br>b) Tylko mała część pracowników (poniżej 20%) nie otrzymała umundurowania<br>c) Wszyscy pracownicy otrzymali wymagane przepisami umundurowanie                                                                     | 2                                                          | 2          | 2          | 1        | 1           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 20       |
| 40. | <b>Organizacja działalności</b><br>a) Park nie posiada statutu i aktualnie określonej struktury organizacyjnej<br>b) Park ma aktualnie określoną strukturę organizacyjną ale niezgodną ze statutem<br>c) Park ma aktualny statut i określoną zgodnie z nim strukturę organizacyjną                                     | 1                                                          | 2          | 2          | 2        | 1           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 19       |
| 41. | <b>Współpraca z samorządami</b><br>a) Park nie współpracuje z samorządami gmin położonych na terenie parku i mieszkańcami<br>b) Podejmowane są próby współpracy ale ze względu na konflikty interesów brak efektów<br>c) Realizowana jest współpraca i rozwiązywane są lokalne konflikty                               | 1                                                          | 2          | 2          | 2        | 1           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 20       |

| Lp.                                                 | Pytanie*<br>Odpowiedzi:<br>a) – 0 pkt,<br>b) – 1 pkt,<br>c) – 2 pkt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Liczba punktów uzyskana przez skontrolowane parki narodowe |            |            |          |             |                |            |               |            |           |          |      |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------|------------|----------|-------------|----------------|------------|---------------|------------|-----------|----------|------|
|                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Biebrzański                                                | Kampinoski | Drawieński | Woliński | Białowiecki | „Ujście Warty” | Gorczański | Gór Stołowych | Karkonoski | Pieniński | Ojcowski | Suma |
| 42.                                                 | <b>Finansowanie działalności</b><br>a )Istotny deficyt środków finansowych uniemożliwia realizację zadań ochronnych<br>b) Środki finansowe umożliwiają realizację tylko podstawowych i niezbędnych działań<br>c) Park dysponuje wystarczającą wielkością środków finansowych gwarantujących wykonanie ustawowych i planowanych zadań                                                         | 1                                                          | 1          | 2          | 1        | 1           | 2              | 1          | 2             | 2          | 1         | 1        | 15   |
| 43.                                                 | <b>Finansowanie działalności</b><br>a) Dyrektor parku nie podejmował działań w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych z różnych, pozabudżetowych źródeł<br>b) Dyrektor parku podejmował starania w celu uzyskania dodatkowych środków ale były mało skuteczne<br>c) Dyrektor parku uzyskał znaczne kwoty ze środków pozabudżetowych i europejskich                                  | 2                                                          | 2          | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 22   |
| 44.                                                 | <b>Finansowanie działalności</b><br>a) Stwierdzono istotne nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków na sporządzenie planu ochrony<br>b) Stwierdzono drobne uchybienia w dokonywaniu ww. wydatków<br>c) Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w dokonywaniu ww. wydatków                                                                                                                    | nd                                                         | nd         | 2          | 2        | 2           | 2              | 2          | 2             | 2          | 2         | 2        | 18   |
| 45.                                                 | <b>Sporządzanie sprawozdań</b><br>a) Układ sprawozdań uniemożliwiał stwierdzenie czy wszystkie planowane działania wykonano i jaki jest stan parku<br>b) Sprawozdania umożliwiały ocenę realizacji planu ale nie odnosiły się do stanu ochrony i zagrożeń<br>c) Sprawozdania sporządzano w wymaganym terminie a ich treść umożliwiała ocenę realizacji planu, stanu ochrony parku i zagrożeń | 1                                                          | 1          | 1          | 1        | 1           | 1              | 1          | 1             | 1          | 1         | 1        | 11   |
| Suma pkt dla parku                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 68                                                         | 77         | 71         | 72       | 69          | 69             | 75         | 72            | 85         | 68        | 74       | 799  |
| Wartość maksymalna pkt                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 86                                                         | 88         | 90         | 88       | 90          | 86             | 90         | 90            | 90         | 88        | 88       | 974  |
| % uzyskanych pkt w stosunku do wartości maksymalnej |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 79,1                                                       | 87,5       | 78,9       | 81,8     | 76,7        | 80,2           | 83,3       | 80,0          | 94,4       | 77,3      | 84,1     | 82,0 |

## 5.5. 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 Finansów
7. Minister Środowiska
8. Minister Sprawiedliwości
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Prokurator Generalny
11. Rzecznik Praw Obywatelskich
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego
16. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Administracji i Cyfryzacji
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska
21. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska